RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

González, Facundo

Estrategias de hábitat en Salta : el caso del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) 2015-2016

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
González, F. (2019). Estrategias de hábitat en Salta: el caso del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) 2015-2016. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2041

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Facundo González, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Diciembre de 2019, pp. 167,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Estrategias de Hábitat en Salta: el caso del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) 2015-2016

TESIS DE MAESTRÍA

Facundo González

facundoinenco@gmail.com

Resumen

Estudiar cómo y en qué condiciones viven las personas, porqué viven de una forma y no de otra, lo que hace que se relacionen de cierta manera con su vivienda y el ambiente, que establezcan vínculos con los artefactos, implica pensar que existe cierto margen de autonomía -individual y colectiva- para producir el hábitat. Sin embargo, sería ingenuo pensar que estos actores producen -en términos absolutos- su hábitat, puesto que es evidente la influencia del sistema tecno-económico regional y mundial en las formas de producirlo.

Entendemos que los actores a estudiar, quienes habitan una zona periférica1, tienen condicionamientos de todos los órdenes, pero también son capaces de impulsar/protagonizar/participar/definir/colaborar en procesos de mejoramiento de sus hábitats. Al respecto, consideramos fundamental la capacidad de agencia de los vecinos que habitan esta zona. El enfoque socio-técnico permite comprender la multidimensionalidad de los procesos generados a partir del estudio de dinámicas e interacciones de elementos heterogéneos (actores, conocimientos y artefactos) que intervienen en la producción de hábitat.

El propósito de esta investigación es realizar un análisis socio-técnico del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) y de su participación en la producción de hábitat en la zona sudeste de la Ciudad de Salta durante el período 2015-2016.

Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad

Tesis de Maestría:

Estrategias de Hábitat en Salta: el caso del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) 2015-2016.

Maestrando: Facundo Gonzalez

Director: Dr. Facundo Picabea (UNQ)

Codirectora: Dra. Silvina Belmonte (UNSa)

Marzo

2019

A mis padres, Fanny y Chiqui,

baluartes en todos mis desafíos,

que siempre confiaron y apostaron por mí.

"*Sólo podemos lograr una vida material más humana si comprendemos mejor la producción de las cosas".*

Richard Sennett, El Artesano. 2009

Índice

Agradecimientos..... 9

Capítulo I: Introducción, Dimensión Epistemológica, Estrategia General y Técnicas de Recolección y Análisis. 11

Introducción y fuente de la investigación. 12

Dimensión epistemológica del trabajo de investigación 14

Tema y planteo del problema: hábitat en Salta y la intervención de ProMeBa..... 14

Descripción del caso 16

Posicionamientos epistemológico, político y ontológico 19

Estado del arte 20

Sobre los estudios de hábitat: nociones y trayectoria 20

Sobre Hábitat y Hábitat Popular.....26

De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales: tecnologías para la Inclusión Social.....27

¿Qué es una Tecnología para la Inclusión Social? 30

Investigaciones acerca del ProMeBa en Argentina 30

Enfoque teórico-conceptual..... 34

Sobre la noción de hábitat y la apuesta política sobre su producción 34

El enfoque socio-técnico para estudiar procesos de producción de hábitat 37

Objeto de estudio, objetivos y anticipación de sentidos 42

Dimensión de la estrategia general, técnicas de recolección y análisis 43

Dimensión de las Técnicas de Recolección y Análisis. 44

Técnicas de Recolección 44

La entrevista individual 45

Observaciones.....46

Taller 47

Investigación documental 49

Técnicas de Análisis de la información 49

Capítulo II: La Trayectoria Socio-técnica del ProMeBa como política pública. 50

Políticas habitacionales en Argentina 51

Hitos en política habitacional de Argentina durante el período 1915-2015 51

Estilo dominante durante el período 1915-2015: primera generación de política habitacional. 53

Estilo secundario en la producción de hábitat: segunda generación de políticas de hábitat. 55

El ProMeBa: Objetivos, etapas y destinatarios del programa. 56

Trayectoria Socio-técnica del ProMeBa 59

Gestión e implementación del ProMeBa 61

Fases en el desarrollo de los proyectos. 64

Componentes del ProMeBa III 67

Configuración de la Alianza Socio-técnica 70

Alianza Socio-técnica del ProMeBa. 72

Período Emergente: 1997-2002. 73

Período Expansivo: 2003-2015 76

Intereses en pugna: actores del barrio y equipo de campo 78

Capítulo III: El ProMeBa en Salta: actos, actores y artefactos en la intervención. 80

Trayectoria del ProMeBa en Salta 81

La intervención en San Ramón de la Nueva Orán 82

La intervención en Salta Capital 83

El ProMeBa en la zona sudeste de Salta. 90

Proyecto Ejecutivo Integral en el marco del ProMeBa III 98

Los técnicos del campo, un equipo interdisciplinario pero heterogéneo. 101

Actores asociados a la intervención del ProMeBa. 105

Actores Informales 106

Actores No Gubernamentales 111

Actores Gubernamentales 112

Construcción del Problema 117

Actos, actores y artefactos: equipo de Campo, vecinos y actividades 120

La llegada del equipo de campo al territorio.....121
Actividades en el marco del Componente I: Legalización de la tierra......125
Actividades en el marco del Componente II: Infraestructura. 126
Actividades en el marco de los Componente 3 y 4: Incremento del capital social y fortalecimiento de las capacidades de gestión.....131
Taller de Bioconstrucción.....132
Taller de capacitación para un Grupo de Bloqueros 136
Consejo Barrial de Seguridad 138
"Canchita" de Fútbol y Paseo de Emprendedores.....139
Huerta Comunitaria.....141
Consideraciones del capítulo 142
La Alianza Socio-técnica del ProMeBa III en Salta 143
Capítulo IV: Conclusiones 148
Producción *Social* de Hábitat: ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Para Quién?. 149
ProMeBa III: un paquete que hay que deconstruir 149
Lecciones aprendidas: pensando nuevas estrategias en la producción de hábitat. 150
El desarrollo de la tesis y el cumplimiento de objetivos 152
Ultimas consideraciones 153
Bibliografía..... 155

Índice de Tablas

Número	Denominación	Página
1	Teorías que aportaron a los estudios del hábitat.	20
2	Objetivos del ProMeBa	56
3	Síntesis de las etapas del ProMeBa	66
4	Detalle de la intervención en San Ramón de la Nueva Orán	83
5	Detalle de la intervención del ProMeBa I en Salta Capital	84
6	Detalle de la intervención del ProMeBa II en Salta Capital.	86
7	Detalle de la intervención del ProMeBa III en Salta Capital.	89
8	Conformación del equipo de campo interdisciplinario del ProMeBa III en Salta.	103
9	Actividades Relevadas del ProMeBa III	131
12	Sistematización de Indicadores socioeconómicos de la zona	117

Índice de Figuras

Número	Denominación	Página
1	Triángulo de Relación Problema-solución habitacional asociado a la producción de viviendas en serie	54
2	Etapas del ProMeBa	58
3	Componentes del ProMeBa por etapas	70
4	Alianza Socio-técnica del período emergente	75
5	Alianza socio-técnica del período expansivo	77
6	Ubicación espacial de las ciudades de Salta y Orán en el mapa provincial.	82
7	Alianza socio-técnica del ProMeBa III en Salta: primera versión.	144
8	Síntesis de la Alianza Socio-Técnica del ProMeBa III	146

Índice de Cuadros

Número	Denominación	Página
1	Síntesis de la propuesta del Taller en ProMeba	48
2	Administración interna del ProMeBa	64
3	Actores reconocidos en el marco de la intervención del ProMeBa III	117

Índice de Imágenes

Número	Denominación	Página
1	Intervención del ProMeBa en Barrio Solidaridad en el año 2009	85
2	Intervención del ProMeBa en Barrio La Paz en el año 2011	86
3	Intervención del ProMeBa en Barrio Fraternidad en el año 2015	88
4	Localización de la zona sudeste en el croquis de la ciudad de Salta (vista desde *google maps).*	91
5	Imagen de localización de los barrios estudiados.	92
6	Barrios de la Zona intervenidos por el ProMeBa II y III	93
7	Paisaje de B° Fraternidad antes de la intervención de ProMeBa III.	96
8	Paisaje de B° Fraternidad antes de la intervención de ProMeBa III.	96
9	Paisaje de B° Fraternidad antes de la intervención de ProMeBa III.	96
10	Paisaje de B° Fraternidad durante la intervención de ProMeBa III	97
11	Paisaje de B° Fraternidad durante la intervención de ProMeBa III	97
12	Paisaje de B° Fraternidad durante la intervención de ProMeBa III	97
13	Niños en el obrador del B° Libertad.	101
14	Construcción del cercado para huertas en obrador del B° Fraternidad	102
15	Obrador en el Barrio Libertad	121
16	Obrador en el Barrio Fraternidad	122
17	Sistemas de desagüe superficial	128
18	Redes vial y peatonal	128
19	Alumbrado público	129
20	Contenedores y arbolado urbano	129
21	SUM B° Libertad y Convivencia	129
22	SUM B° Fraternidad	129
23	Parque Urbano	130
24	Taller de Bioconstrucción	134
25	Construcción de la Cancha de Fútbol	140
26	Huerta Comunitaria	142

Agradecimientos

La realización del trabajo de tesis, que tiene el objetivo principal de aportar un insumo para el mejoramiento de los procesos de diseño e implementación de procesos de producción de hábitat, ha sido posible gracias al aporte de elementos técnicos y sociales (¿Acaso socio-técnicos?).

Primero a mi pequeña familia: Nuria y Gael, que toleraron y acompañaron amorosamente mis ausencias durante tres o cuatro días cada mes durante los años que debí cursar la maestría en Bernal.

A mis padres y hermanas que sostuvieron los pasajes de avión para poder viajar. ¡Cuántas cuotas pagadas!

A Susana (mi suegra) por leerme cada trabajo y ayudarme a escribir mejor.

A mis tíos Hugo y Beba que me dieron alojamiento, compartiendo conmigo su hogar.

A mis amigos de la maestría Promoción 2014. Por la experiencia de aprender juntos, por las discusiones dentro y fuera del aula. Por la posibilidad de compartir almuerzos y cenas en un ambiente familiar.

Al *Programa de Formación de Recursos Humanos en Política y Gestión de Ciencia, Tecnología e Innovación*, dependiente de la Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencias, Tecnología e Innovación del entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación; por el estímulo económico, sin el cual no hubiera sido posible la cursada de la maestría.

A los técnicos y vecinos que participaron del ProMeBa en la zona sudeste de Salta, porque me hicieron sentir parte del equipo.

A Facundo Picabea y Silvina Belmonte, mis directores, quienes me acompañaron con paciencia. Ellos sugirieron, señalaron, advirtieron y confiaron en mis decisiones.

A Facundo Miranda, amigo y hermano, que me permitió conocer e introducirme en el Programa.

Capítulo I: Introducción, Dimensión Epistemológica, Estrategia General y Técnicas de Recolección y Análisis.

Introducción y fuente de la investigación.

La producción de hábitat- como factor que iguala derechos- dignifica las condiciones de existencia humana, genera nuevos espacios de libertad y mejora la calidad de vida de las personas. Así mismo, este proceso implica pensar estrategias que no se reducen al diseño y ejecución de planes de viviendas en serie o paquetes cerrados. El desafío en la construcción de hábitat reside en considerar elementos -como la cultura, el ambiente, los saberes sociales locales- que exceden el carácter técnico y que aportan dimensiones fundamentales para comprender la problemática y generar insumos para la formulación de políticas públicas en el campo. En este sentido, las Tecnologías para la Inclusión Social (TIS) se presentan como elementos claves en las estrategias de desarrollo socio-económico y democratización política en el área del hábitat.

El interés por estudiar los procesos de producción de hábitat se justifica en la complejidad que presentan, reconociendo -previamente- las dinámicas que relacionan la Ciencia y la Tecnología con la formulación de políticas públicas. La singularidad de estos procesos dio forma a las primeras inquietudes que motivaron la realización de esta tesis y que se sintetizan en los siguientes interrogantes: ¿Existen espacios de participación –inclusivos, populares y abiertos -en el diseño de políticas públicas de hábitat? ¿Cómo se establecen los modelos de diseño y construcción del hábitat desde el Estado? ¿Existen experiencias de diseño e implementación de tecnologías alternativas al modelo de intervención estatal en la producción de hábitat? ¿Qué elementos favorecen dinámicas virtuosas para la orientación y coordinación de una alianza socio-técnicas fuerte y estable?

La investigación se basa en una experiencia de producción de hábitat en la Ciudad de Salta y se centró en estudiar las estrategias de intervención del Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa) durante los años 2015 y 2016, especialmente en la zona sudeste de este municipio. La tesis aborda el problema a partir del enfoque socio-técnico, presentando un marco teórico y metodológico amplio, de herramientas analíticas para el estudio, la

promoción, implementación, gestión y evaluación de tecnologías para la producción social del hábitat.

El trabajo se ubica en el marco de los estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS). Este campo propone una pluralidad de miradas frente a los cambios tecnológicos que combina propuestas de la historia y la sociología (Bijker, 1995; Callon, 1992), economía (Lundvall, 1996; Freeman, 1987), desde el análisis crítico (Tula Molina y Giuliano, 2007; Dagnino, 2008) hasta el análisis de políticas (Knorr-Cetina, 1981). La intención es estudiar los procesos de intervención de ProMeBa para comprender la configuración de la alianza socio-técnica que permite la articulación entre artefactos, investigadores, decisores, técnicos y vecinos/usuarios. En este sentido, el trabajo de investigación adhiere a la dimensión de estudios sociales de la tecnología de la problemática CTS (Thomas, 2012).

Dimensión epistemológica del trabajo de investigación

Tema y planteo del problema: hábitat en Salta y la intervención de ProMeBa.

Los países de América Latina muestran alarmantes índices sociales y económicos, así como altos niveles de riesgo ambiental. Lejos de disminuir la marginalidad, el desempleo, la pobreza y la violencia social tienden a aumentar y profundizarse. Enormes proporciones de la población (oscilando entre el 20 y el 50%, según los indicadores de cada país de acuerdo datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe[2]) viven en condiciones de exclusión, signadas por un conjunto de déficits: habitacional, de salud, alimentario, educacional, de acceso a bienes y servicios. Argentina no es ajena a este escenario, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), más del 27.3% de la población argentina vive en condiciones de pobreza e indigencia (en la región noroeste el índice supera el 29.1%) (INDEC, 2018)[3].

Resolver los déficits estructurales demandaría la movilización de recursos equivalentes al 50 o 100% del producto nacional de los países afectados (Thomas, 2012). Por eso, no parece posible responder al desafío, con el simple recurso de multiplicar acríticamente la dotación tecnológica existente. La inclusión de la población excluida o subintegrada, en condiciones de acceso a bienes y servicios compatibles con estándares de calidad de vida digna y trabajo decente, así como la generación de las viviendas y de empleos necesarios, implicaría una gigantesca demanda energética, de materiales y de recursos naturales, con riesgos de alto impacto ambiental y nuevos desfasajes sociales.

Algunos expertos consideran que una acción orientada por la simple multiplicación del presupuesto en I+D (Investigación más Desarrollo) sería insuficiente para generar un cambio en la dinámica socio-técnica local. Es

[2] Informe de CEPAL: Población que reside en asentamientos irregulares y Población bajo la línea de pobreza. (CEPAL, 2018)

[3] Aquí resulta necesario aclarar que primeramente se consultaron los datos del INDEC 2015 a cargo de la administración de Cristina Fernández de Kirchner. Luego, con el cambio político, la metodología de medición y análisis cambió y los resultados fueron muy disímiles. Por esto, la actualización del contexto de las condiciones de pobreza de Latinoamérica y Argentina sirven a modo de presentación de la situación actual y no como comparación estadística.

necesario un viraje estratégico, tanto para aumentar la participación de las unidades públicas de I+D en la dinámica de cambio tecnológico local, como para poner las capacidades científicas tecnológicas locales al servicio de las necesidades sociales (Thomas, 2012). Por ello, estudiar el estado actual de las políticas públicas de hábitat y formular recomendaciones para el desarrollo de Tecnologías para la Inclusión Social (TIS) constituye un aspecto estratégico de una respuesta viable.

El último CENSO realizado en 2010 marcó que eran necesarias -al menos- tres millones de viviendas para acabar con el déficit habitacional. Sin embargo, había 2,5 millones deshabitadas. Además, el INDEC (2018) relevó un número significativo de viviendas en venta, alquiler, o bien, en avanzado proceso de construcción, que en algunos casos se usan como oficinas o consultorios, o sólo para vacaciones o casas de fines de semanas.

En el caso de Salta, los datos oficiales reflejan un “boom” inmobiliario, pero que atiende la demanda de sectores como el turismo. Esta situación contrasta con la emergencia habitacional[4] declarada por el Estado Provincial en 2008 y renovada en 2014[5].

Además de la problemática habitacional cuantitativa, se suman los aspectos culturales y geográficos, generalmente no considerados y que llevan a una mala calidad en el hábitat. Esto sucede a pesar de que en la última década se volvieron a implementar planes de viviendas sociales, suspendidos durante la profunda crisis que vivió el país en 2002. No obstante, las líneas de intervención para atender la problemática habitacional continuaron desarrollando el estilo tecno-productivo lineal, puntual y universalista de abastecimiento de viviendas llave en mano. El problema de este tipo de políticas de generación de viviendas consiste en que no se atienden particularidades locales de los sectores sociales que habitarán allí, si no que:

[4] Los medios locales reflejan las crisis a partir de la visibilización de conflictos por el asentamiento en predios privados (Medez, 2014) (Tribuno, 2015) (Tribuno, El terreno de San Remo, en custodia, 2018).

[5] Decreto Provincial 1414/08 firmado por el gobernador de Salta, Juan Urtubey, ratificado en 2014.

> "La mayoría de los programas de viviendas sociales llevados adelante por el Estado presentan problemas de implementación como la linealidad, la escasa participación de los usuarios y la falta de flexibilidad tanto en el diseño como en la administración y ejecución de las obras; (…) la perspectiva de diseño e implementación masivo y lineal permanece sin alteraciones". (Picabea, Facundo; Fressoli, Mariano, 2012, pág. 214)

En Salta, provincia que presenta una importante diversidad cultural (gran número de comunidades originarias, familias inmigrantes, etc.), se reproduce la linealidad en la implementación de planes de viviendas, sin considerar aspectos esenciales para un habitad digno y coherente con las prácticas sociales específicas. Sin embargo, se han podido identificar algunas experiencias de optimización de viviendas y mejora del hábitat donde interactúan múltiples actores sociales (usuarios, técnicos, sector gubernamental, organizaciones locales). Entre ellas, en la ciudad de Salta se destaca el trabajo del ProMeBa.

En este contexto, se resignifican los interrogantes planteados en páginas anteriores.

Descripción del caso

El organismo ejecutor del programa es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) de la Secretaría de Obras Públicas (SOP)[6], dependiente del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación[7]. Además, el programa cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN) y opera de modo descentralizado a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM). En el caso de Salta, la Unidad Ejecutora fue la Subsecretaría de Financiamiento del Ministerio de Economía e Infraestructura de la Provincia.

La UCN administra los fondos del programa, planifica y realiza el seguimiento de la cartera de proyectos a partir de la priorización. Asimismo, apoya y

[6] Hoy Secretaria de Vivienda y Hábitat.

[7] Con el cambio de gestión se modificaron las denominaciones de algunas dependencias, ahora este ministerio se llama "Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas".

supervisa a los subejecutores en las distintas fases del Ciclo de Proyectos, evalúa su capacidad de gestión y desarrolla acciones de fortalecimiento y capacitación para incrementarla.

Las UEP y UEM[8] identifican, formulan y ejecutan los proyectos. También, se ocupan de licitar, contratar e inspeccionar las obras; de contratar, capacitar y supervisar a los profesionales de los equipos interdisciplinarios que se encargan de la formulación e implementación de las intervenciones en el barrio.

El sitio web oficial del ProMeBa define su metodología de trabajo señalando que:

> "El desarrollo de los proyectos se basa en una metodología de compromiso y participación de todos los actores, involucrándolos en las Mesas de Gestión junto a los distintos organismos del Estado, las organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios profesionales, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros" (ProMeBa, 2015; ProMeBa, 2018)

Esta referencia vaga y abstracta en la descripción oficial de la metodología remite más a un horizonte deseado que a lo que efectivamente sucede. No obstante, esta característica, le permite a cada ProMeBa actuar de manera situada.

Dentro del citado programa, el caso estudiado es la etapa tres, financiada por una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[9].

---

[8] En el caso a estudiar, ubicado en el municipio de Salta, no existe una UCM.

[9] PROMEBA III se financia con los recursos de una línea de crédito (CCLIP) aprobada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que alcanza los US$ 1.500 millones en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares argentinos. Para garantizar el cumplimiento de esta meta el gobierno argentino ha decidido transferir los recursos a las provincias y municipios en calidad de subsidio. Asimismo, y dado el rol determinante de las provincias y municipios en la ejecución de la estrategia, asignará recursos para fortalecer y reforzar sus capacidades de gestión. Con la ejecución del primer tramo finalizado en diciembre de 2012, PROMEBA II (Contrato de Préstamo 1842/OC-AR por US$ 350 millones con US$ 40 millones de contraparte nacional) se alcanzó la cifra de 132.457 familias beneficiadas, residentes en villas y asentamientos irregulares desde los inicios de PROMEBA I. En este marco, la Nación ha suscripto un segundo Contrato de Préstamo (2662/ OC-AR) para financiar a PROMEBA III que implica un monto de U$S 400.000.000 con un aporte nacional de U$S 45.000.000; destinados a beneficiar a 65.000 familias. (ProMeBa, Promeba, 2015).

El caso del ProMeBa que analizaremos en Salta capital, trabajaba en forma directa con cooperativas vecinales, ONGs y la Universidad Católica de Salta. Particularmente se instaló -mediante la construcción de un obrador- en la zona sudeste de la ciudad interactuando con más de 10.000 familias, lo que resulta en una población aproximada de 100.000 habitantes. Las actividades incluyeron diferentes intervenciones que van desde la construcción de veredas, ampliación de espacios de viviendas, colaboración en actividades culturales y forestaciones, hasta el diseño de viviendas a construir entre cooperativas de vecinos con la financiación y colaboración del Instituto Provincial de Vivienda de Salta.

Posicionamientos epistemológico, político y ontológico

Resulta pertinente señalar que en esta investigación asumimos una “actitud cualitativa” (Bonvillani, 2017) conducente a configurar los presupuestos básicos desde donde se toman las decisiones metodológicas y técnicas. Esta propuesta, señala la mencionada autora, está inspirada en parte de la noción de “Paradigmas de investigación” del clásico trabajo de Guba y Lincoln (2002), quienes lo conceptualizan como sistemas de creencias que definen para los investigadores qué es lo que están haciendo y qué está dentro y fuera de los límites de una investigación legítima.

A partir de lo dicho anteriormente, entendemos que la realidad que se va a investigar está configurada por significaciones y símbolos que forman parte de un universo simbólico que produce intersubjetividad. Por lo tanto, no pretendemos descubrir, si no que nos proponemos abordar construcciones propias -asumidas conscientemente o no- donde operan de manera más o menos explicitas los presupuestos básicos de distintos órdenes. En ese sentido nos ubicamos en una posición ontológicamente realista y epistemológicamente constructivista”.

Políticamente, compartiendo la posición de quienes consideran la investigación como un acto político, podemos reconocer el componente intencional en la práctica de la investigación, ya que se trata de ejercitar lo que Castoriadis (1983) define como “Elucidación Crítica”: pensar sobre lo que se hace y saber lo que se hace.

Estado del arte

Sobre los estudios de hábitat: nociones y trayectoria

Con el objetivo de examinar las categorías conceptuales previas o que contribuyeron a la conformación de la categoría *Hábitat* -tal y como la asumimos en este trabajo- nos proponemos abordar reflexivamente la problemática, poniendo foco en ciertos paradigmas surgidos en el tiempo. Estos enfoques pretendían explicar y comprender las transformaciones que se iban sucediendo en las ciudades y otros espacios, sus resultados, modos de producción y validación de modelos y teorías.

Para cumplir con el objetivo arriba expresado es imperioso revisar procesos históricos que tuvieron incidencia en la producción de hábitat y la vida de la sociedad, en sus estructuras económicas, políticas y sociales y en las relaciones que se fueron estableciendo entre ellas.

Sobre las perspectivas, podemos señalar un trabajo de Liliana Aguirre y Mónica Burmester (2014) donde sistematizan de modo claro algunas de las principales teorías que aportaron al estudio del hábitat:

Tabla 1**.** Teorías que aportaron a los estudios del hábitat.

Eventos – Años	Teorías del concepto de hábitat	Categorías
1960/1970.	Teoría de la modernización Nació la propuesta de participación popular[10] Planificación tradicional Teoría del Desarrollo. (*Take off)*	Dicotomía: rural - urbana Las condiciones del despegue
70/80 **Declaración de "Cocoyoc".** ONU. (1974) Informe *Brundtland*	Teoría de las Necesidades Básicas. (*Basic need*) Teoría del Desarrollo y Medio Ambiente	Se debilita la noción de progreso. Se incorporan los DDHH y el derecho a la participación.

[10] El origen se remonta al proceso de descolonización o independentistas de antiguas colonias en el continente africano y asiático. Y otros países con necesidades de respuestas rápidas al sector de salud, educación, ecología y hábitat entre otras problemáticas.

(1987) **Hábitat I**. Vancouver ONU (1976)	Pedagogía de la Liberación Investigación Acción[11] Constructivismo (Metodología de los Sistemas Complejos)[12] Teoría del Desarrollo Estructuralista.	Desarrollo Sustentable Planificación del territorio. Participación. La reproducción en las relaciones de dominación
90/2000 **Hábitat II. Estambul. (1996)** Democracia- en A. L. Neoliberalismo Pos - fordismo	Teoría Territorial del Ambiente. Geografía. Teoría del Desarrollo Historicista Modo de Producción Social del Hábitat. (Inv empírica) La reproducción social en el campo del espacio urbano. Teoría posestructuralista europeo.[13] Escenarios de planificación – gestión. Participación Estratégica. Universidad de Harvard Gestión asociada e intersectorial Planificación Estratégica Situacional. (CEPAL)	Espacio -temporal Desterritorialización, relocalización. Estudio de “lo local” Reproducción de las relaciones de dominación Noción de la Dependencia. Peri urbano: Interfase rural urbano. Morfologia de arquipélago urbano. Los lugares y no Lugares Lo local y lo global. Actores Sociales Planificación Estratégica (FODA)
2004/2014 Milenium Post convertibilidad en Argentina	Continúa. Metodologías de PPGA: Planificación participativa y Gestión asociada. (UNESCO- FLACSO)	Genera escenarios que consolidan a actores sociales territoriales que ejercen influencia sobre temas de la

[11] La interdisciplina de Piaget, la Investigación Acción de Fals Borda y la pedagogía del oprimido-educación popular de P. Freire constituyen contribuciones y experiencias que abordan lo complejo y permiten experimentar métodos y avanzar en articulaciones múltiples. (H.Poggiese, 2009).
[12] La interdisciplina de Piaget y Rolando García.
[13] Entre las figuras más importantes de esta corriente se incluyen a Touraine, Melucci y Laclau. Siendo el interés de esta postura las cuestiones de identidad y conciencia que nos brindan herramientas para analizar los movimientos sociales.

		ciudad. Planificación estratégica. Modelo FODA.

Fuente: Aguirre, Liliana; Burmester, Mónica, 2014

La tabla permite observar las teorías y metodologías sociales que fueron acompañando la comprensión del hábitat y el ambiente, señalando aquellas que fueron significativas en el trabajo de diseño de políticas públicas interdisciplinarias.

De esta forma trataban de entender las categorías conceptuales que se utilizaban para explicar la sociedad, la cultura y las instituciones de Latinoamérica. Así, podemos señalar la Conferencia sobre Urbanización en América Latina realizada en Santiago de Chile en 1959 donde se discutieron las implicancias sobre la problemática del hábitat desde distintos saberes.

Desde 1966 se organizaron varias actividades académicas sobre las ciudades en América Latina donde participaron académicos, cientistas sociales y ensayistas, en conjunto con decisores políticos. Una conferencia destacada, por las pretensiones de sus objetivos[14], fue la denominada "Repensar la ciudad de América Latina", realizada en *Woodrow Wilson International Center for Scholars,* Washington*,* en junio de 1986.

En el presente siglo se han realizado diversos encuentros internacionales sobre las consecuencias de la globalización en el territorio y en las ciudades. Algunos de esos eventos fueron organizados por la Asociación Internacional de Sociología (Amsterdam, 2011), Seminario de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio en México, Cuba, Brasil y Argentina (2000-2004) y las actividades de los grupos de trabajo Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en Río de Janeiro, Quito y La Paz (2000-2014) (Veiga, 2009).

[14] Entre esos objetivos estaba el de "una reconstrucción ideológica en América Latina" (Aguirre, L; Burmester, M, 2014: Pág. 2).

Otro actor referente para el diseño y gestión de modelos de producción de hábitat es la Organización de Naciones Unidas (ONU). A través de las conferencias de este organismo sobre Asentamientos Humanos, el Hábitat y el Medio Ambiente configuran escenarios políticos internacionales donde se promueven un conjunto de instrumentos para mejorar el proceso de gestión urbana de las ciudades que pertenecen a lo que ellos llaman “tercer mundo”.

La declaración de Cocoyóc (1974) señaló que el desarrollo no puede limitarse a la satisfacción de las necesidades básicas, y que es esencial prestar atención a necesidades vinculadas con la participación, libertad de expresión, recreación, derechos humanos y a un medioambiente sano.

Por su parte, en la Conferencia de Vancouver ONU Hábitat I se reconoce el crecimiento de la problemática de los asentamientos humanos en los países “del tercer mundo”. Allí se plantea cómo desarrollar la cooperación internacional en esta problemática. El mencionado documento, incluye entre las causas y problemas del hábitat los orígenes de la pobreza (desarrollo económico inequitativo); deterioro social, ecológico, ambiental; tendencia del crecimiento demográfico mundial, urbanización improvisada, atraso rural y migración involuntaria por razones étnicas, raciales y económicas (ONU HABITAT, 2018).

Dicha declaración visibilizaba la crisis del hábitat, enfatizando la problemática habitacional con el objetivo de encontrar soluciones rápidas. Esto contribuyó a poner de relieve los problemas comunes con cierta similitud de enfoques, especialmente en relación al concepto de asentamientos humanos. La cuestión agrietó el paradigma hegemónico de aquel momento, basado en la dicotomía rural/urbano (Wirth, 1938), tradicional/moderno, Folk/Urbano (Redfield, 1941), de la Escuela de Chicago.

Durante los años 70-80 la Oficina Internacional de Hábitat I recomienda a los organismos internacionales financiar las pequeñas acciones, flexibilizar las normas de construcción y de uso de suelo, y estimular la organización comunitaria para la provisión de infraestructura y equipamiento (ONUHABITAT, 2018).

El tercer evento fue la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), llevada adelante en Estambul en 1996, donde se destacaron dos temas de igual importancia a escala mundial: 1) "vivienda adecuada para todos" y 2) "desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización".

Sobre Hábitat II podemos destacar la apertura del proceso preparatorio a lo largo de la década del 90 y los efectos de las políticas neoliberales en el campo del hábitat popular.

En América Latina, en ese período, se intensificaron esfuerzos de conceptualización y debate sobre la producción social del hábitat (PSH) a partir de la reflexión de sus organizaciones, con base en las experiencias que sus diversos miembros vienen transitando en el continente a lo largo de casi 40 años (Aguirre, L; Burmester, M, 2014).

En el contexto de los años 90, las sociedades más desarrolladas y hegemónicas han planteado una apertura de las economías, pero en esta interacción se produce una batalla desigual entre los más fuertes y los más débiles. El hábitat continúa agudizándose como problema principal en los sectores más pobres (Romero, 2008). Cabe destacar los efectos que sufrimos por las políticas neoliberales en la región, especialmente en el llamado campo del hábitat popular[15], conceptualizando prácticas y debates (en la academia y organizaciones de base). Se acuña el concepto de *producción social del hábitat*, considerado como uno de los temas estratégicos de la resistencia a los efectos de las políticas neoliberales (Di Virgilio, María; Rodríguez, María, 2009).

Por su parte, la teoría del cambio conceptual trabaja la reconstrucción de relaciones empíricas relevantes para los investigadores, y no tiene sentido sin estas. En cambio, las preguntas epistemológicas están orientadas al sentido

[15] Mas adelante nos referiremos a la distinción que realizamos entre “hábitat” y “Hábitat Popular” (apartado 2.3.2.1.1 de este trabajo). A los fines de caracterizar el sector al que nos referimos, en esta oportunidad es pertinente usar “Hábitat Popular”.

de la elaboración teórica, a los conceptos, así como a sus relaciones con tesis epistemológicas y ontológicas que subyacen a la producción de la teoría.[16]

En este punto se hace referencia a las *trayectorias habitacionales* (Aguirre, L; Burmester, M, 2014) transitadas por los actores sociales. Algunas de las propuestas teóricas tienen sus orígenes en las ciencias sociales (sociología, antropología e historia). En los últimos años, esos campos coincidieron en prestar atención al problema de la génesis e imbricación de las categorías espacio y tiempo en la vida social contemporánea. Tales categorías se han vuelto relevantes para analizar y reflexionar sobre las transformaciones ocurridas a partir de los años 80, tendiendo a propiciar el surgimiento de una nueva y peculiar articulación espacio-temporal cuyos múltiples aspectos pretenden aprehender conceptos tales como: *no lugares, espacio de los flujos, desterritorialización* o *deslocalización*. Dichos términos connotan una cierta priorización analítica de la dimensión espacial, la cual, en contraste con la dimensión temporal, estuvo relegada a un segundo plano por la teoría social y por la totalidad de las disciplinas, a excepción de la geografía.

Queremos cerrar este apartado haciendo mención a las perspectivas de *buen vivir* o *sumak kawsay* (quechua) en Ecuador y el suma *qamaña* (aymara) que es el vivir bien en Bolivia, como aporte de los pueblos originarios andinos de América Latina:

> "Estos conceptos son una simplificación para la construcción del significado en la lengua española, luego de la traducción desde las lenguas aymara y quechua (que tienen otras significaciones implicadas en los vocablos previamente descriptos). Cada pueblo indígena tiene su expresión cultural propia y con el término "buen vivir" no se busca reproducir esta cosmovisión como una receta aplicable a otras comunidades, sino comprender enfoques latinoamericanos de abordar al hábitat popular." (Miranda Gassul, 2017, pág.13)

[16] José.Castorina y Mario Carretero: Desarrollo cognitivo y educación. Procesos del conocimiento y contenidos específicos. (2012).

Existen tres formas de abordar al buen vivir: a partir de las ideas, los discursos y las prácticas:

> "La primera es el cuestionamiento radical a las ideas del desarrollo, y el segundo se aparta de los discursos que fomentan el progreso imbricado en el crecimiento, abriendo la posibilidad a pensar, escribir, hablar del mundo desde otra perspectiva. El tercero se refiere al planteo de proyectos políticos y normativos que propone el buen vivir" (Gudynas, 2011, pág.2)

Sobre Hábitat y Hábitat Popular

Nos resulta conveniente señalar por qué en esta tesis se emplea el termino *hábitat* y no *hábitat popular* cuando trabajamos en un territorio habitado por personas con bajos ingresos económicos y donde se observan condiciones materiales altamente deficitarias (asentamientos irregulares, sin acceso al agua potable, sin cloacas, conexiones eléctricas no formalizadas, etc.).

Entendemos -y compartimos- el sustento teórico epistemológico de "lo popular" asociado a "pueblo", como "conjunto de clases, sectores y grupos sociales subalternos en una determinada sociedad, es decir, aquellos que sufren la dirección o dominación de las clases dirigentes (…) aquellos excluidos de la toma de decisiones fundamentales de la marcha de la sociedad". (Coraggio, 1994). Sobre esto, adherimos a la noción de pueblo propuesta por Dussel (1998), entendiéndola como enclave de la conformación de actores políticos que potencialmente pueden plantearse un proyecto social alternativo (Unda, 1992).

Preferimos hablar de *hábitat,* porque elegimos no concentrarnos en los aspectos negativos para caracterizar a cierto sector como "subalterno", más allá de su clara marginalidad en la distribución de los recursos. El hábitat popular "es y ha sido la forma en que habitan los pobres, los sectores desposeídos de acceso a la tierra, urbanización, infraestructura, trabajo, equipamiento, etc." (Miranda Gassul, 2017: pág.3). Nosotros elegimos hablar de hábitat para los sectores excluidos de la misma manera que lo haríamos con otro grupo social.

En relación con la decisión adoptada, retomamos un párrafo del libro “El queso y los gusanos. *El cosmos según un molinero del siglo XVI”* de Carlo Ginzburg (2016) que permite, a partir de su comprensión en clave histórica, dilucidar cómo “lo popular” fue -generalmente- definido a partir de “lo hegemónico”, “lo dominante”:

> “Lo que hemos dicho hasta ahora demuestra con amplitud la ambigüedad del concepto de ´cultura popular´. Se atribuye a las clases subalternas de la sociedad preindustrial una adaptación pasiva a los subproductos culturales excedentes de las clases dominantes (Mandrou), o una tácita propuesta de valores, si acaso parcialmente autónomos respecto a la cultura de aquéllas (Bolléme), o una ajenidad absoluta que se sitúa sin rebozo más allá, o mejor dicho más acá, de la cultura (Foulcault).” Es mucho más valiosa la hipótesis formulada por Bajtin de una influencia recíproca entre cultura de las clases subalternas y cultura dominante.” (Ginzburg, C. 2016. Pág. 21).

De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales: tecnologías para la Inclusión Social

A lo largo de las cinco últimas décadas, distintos movimientos y perspectivas teórico-normativas se preocuparon por dar respuesta a problemas de desarrollo comunitario, como el acceso a servicios y bienes básicos, y la introducción de alternativas tecnológicas en escenarios socioeconómicos de pobreza y desigualdad social.

La primera fase abarca desde inicios de los 60 hasta fines de la década de 1970 e incluye el desarrollo de los movimientos de Tecnologías Apropiadas, Intermedias y Alternativas. Se trataba principalmente de producciones orientadas al consumo de grupos familiares o comunitarios localizados en los países en desarrollo, sin expectativas de comercialización, basadas en

tecnologías maduras y/o sencillas, de baja escala y complejidad tecnológica, donde la noción de innovación jugaba un papel secundario[17].

A partir de la década de 1990 es posible registrar un cambio en la base conceptual de estos movimientos. Revitalizados a partir de nuevos aportes teóricos en las áreas de gestión de conocimientos, y sobre todo, de economía de la innovación, diversos movimientos sociales e instituciones a nivel mundial comenzaron a elaborar nuevos enfoques y programas focalizados en la noción de innovación social. A nivel internacional, los tres enfoques más significativos son:

- G*rassroot innovations*: al igual que *Honey Bee Network* está centrado en la recuperación del conocimiento tradicional y comunitario como camino para fomentar la innovación y el "emprendedurismo" de los pobres (Fressoli, Dias y Thomas, 2012).
- Base de la pirámide: creado por C. K. Prahalad (2010), a mediados de la década de 2000. Esta perspectiva propone que las empresas desarrollen nuevos productos, modelos de negocios y alternativas organizacionales para atender a las demandas de la población de menores recursos y así crear nuevas oportunidades de negocios.
- *Social innovations*: la perspectiva asume que la innovación social no es producida exclusivamente por expertos o científicos, sino que incluye conocimientos prácticos derivados de la experiencia (Anderson, 2006; Martin y Osberg, 2007). En América Latina, un relevamiento de la CEPAL examinó y analizó 4.800 proyectos de innovaciones sociales en la región (Marulanda y Tancredi, 2010).

Paralelamente, en América Latina es posible observar un creciente interés sobre la temática de tecnologías e inclusión social, tanto en el ámbito de las políticas públicas como en el escenario académico[18].

[17] Ver Schumacher (1973); Jecquier (1976) y Kohr (1981) para las tecnologías apropiadas y Whitecombe y Carr (1982); Pack (1983); Riskin (1983) y Willoughby (1990) para las tecnologías intermedias. Para una revisión general de este período, ver Fressoli, Smith y Thomas (2011).

[18] Los relevamientos de información generados en el marco del programa "Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina" han permitido identificar y localizar experiencias y proyectos en diversos países de la región: Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Ecuador, y en menor

En Brasil y Argentina, en particular, es posible registrar una mayor cantidad de experiencias de Tecnologías para la Inclusión Social (TIS), redes de intervención y movimientos sociales más extendidos, así como una mayor presencia de iniciativas en la esfera estatal.

En Brasil, el principal movimiento se articula en torno a la Red de Tecnología Social (RTS), impulsada con apoyo de la Secretaria de Ciencia e Tecnología para a Inclusão Social, del Ministerio de Ciencia e Tecnología, la Fundação Banco do Brasil y Petrobrás. La RTS propone la reaplicación de tecnologías de forma democrática y participativa, articulando los conocimientos locales, tradicionales y científicos en la producción de soluciones a problemas como alimentación sustentable, energía, falta de agua potable, etc. (Fundacão Banco do Brasil, 2004). Desde sus inicios en 2004, la red ha llegado a incluir la participación de más de 900 instituciones y ha movilizado 175 millones de dólares (Miranda y otros, 2011). En el ámbito de las políticas públicas, la RTS ha impulsado la creación de una Ley Nacional de Tecnología Social y la creación de centros regionales de demostración de tecnologías sociales.

En Argentina, las experiencias de tecnologías apropiadas se remontan a fines la década de 1960, principalmente en las áreas de vivienda social y energías renovables en una diversidad de instituciones, como el Núcleo de Tecnologías Apropiadas, el CEVE (Centro Experiment para la Viviendad Económica), CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y la ASADES (Asociación Argentina de Energías Renovables y Ambiente).

A inicios de los años 90, en distintas instituciones públicas de I+D -así como en unidades de extensión universitaria- comenzaron a desarrollarse iniciativas de TIS. A partir de 2003, en el marco de las nuevas políticas de Ciencia y Tecnología, varios de estos programas (como ProHuerta y Centros IPAF[19] e institutos regionales del INTA[20], y los Programas de extensión, de Abastecimiento Básico Comunitario y Coordinación de Tecnologías de

medida, Cuba y Venezuela. En el mapa de la RedTISA (http://www.redtisa.org) están registradas más de doscientas experiencias (instituciones y tecnologías) de desarrollo de TIS de Argentina. También han sido relevadas alrededor de 600 experiencias en Brasil, 32 en Chile y 30 en Uruguay. (Picabea, Tecnologías para la Inclusión Social y Hábitat Popular. Estrategias institucionales, 2014).

[19] Instituto de Investigaciones para la Agricultura Familiar.

[20] Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Apropiación Colectiva del INTI[21]) fueron ampliados, profundizados e institucionalizados.

¿Qué es una Tecnología para la Inclusión Social?

Hernán Thomas (2012) define a las Tecnologías para la Inclusión Social como:

> "Formas de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnologías orientadas a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable" (pág. 27).

En el desarrollo de su artículo, este autor señala el amplio abanico de producciones de tecnologías "de producto, proceso y organización: alimentos, vivienda, energía, agua potable, transporte, comunicaciones, entre otras" (Pág.28).

Los principales actores de los procesos de producción de TIS parecen ser los movimientos sociales, cooperativas populares, ONGs, unidades públicas de Investigación + Desarrollo (I+D), divisiones gubernamentales y organismos descentralizados, y empresas públicas y privadas.

Investigaciones acerca del ProMeBa en Argentina

Varios grupos de investigación han presentado interés por explicar y/o comprender el contexto nacional de políticas de hábitat. El ProMeba es un programa de alcance nacional que interviene hace más de 15 años en casi todas las provincias, lo que lo constituye un caso de estudio pertinente.

A continuación, señalaremos algunas de esas investigaciones que abordaron la implementación del ProMeBa en Argentina:

- La complejidad ausente en los programas de intervención socioespacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del ProMeBa en el Gran Buenos Aires (Fernandez Wagner, Varela y Silva, 2004):

[21] Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

El trabajo presenta avances de una investigación que aborda la ejecución del ProMeBa I (2002) en 6 municipios del Gran Buenos Aires. Los autores concluyen que el supuesto de otorgar nuevas fortalezas es falso debido a que sólo puede potenciar las ya existentes. Advierten que las intervenciones -basadas en el supuesto que la actuación en áreas de pobreza está exenta de las formas del mercado- en realidad genera un gran impacto en el mercado del suelo en estas áreas, con importantes consecuencias sociales.

- ¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del ProMeBa en el conurbano bonaerense (Argentina 2002-2003) (Di Virgilio, 2006):

La experiencia bajo estudio consiste en la implementación del ProMeBa en el Gran Buenos Aires, entre el año 2001 y fines del 2003. La autora señala el fortalecimiento del componente social y de las intervenciones sociales del programa del conurbano bonaerense. La implementación de los nuevos lineamientos de intervención se materializó en la elaboración de los proyectos del Conurbano. Este proceso, que comprometió fuertemente a las diversas instancias gubernamentales y a los tres niveles jurisdiccionales -- nacional, provincial y municipal -- generó una diversidad de problemas operativos que tensionaron las relaciones entre las diferentes instancias involucradas en la gestión del Programa. Estos conflictos se expresaron especialmente en el nivel local, en particular en los barrios hacia los que se orientaban las intervenciones. A fines de 2003, los seis proyectos seleccionados para su ejecución en el Conurbano ya habían finalizado su etapa de diseño y licitación y los municipios estaban aún a la espera del inicio de las obras en el territorio. La autora concluye que la burocratización atentó contra la implementación del programa.

- Calidad de vida y políticas de hábitat. Programa de mejoramiento barrial en Córdoba, Argentina. Caso de estudio: Barrio Malvinas Argentinas, (Marengo, Cecilia; Elorza, Ana Laura, 2010):

En el artículo las autoras analizan los supuestos sobre la calidad de vida que orienta al ProMeBa implementado en un barrio cordobés. Además, reflexionan sobre el alcance que los programas de hábitat han tenido en términos de

incidir positivamente en la calidad de vida de las familias destinatarias. La base empírica de la investigación es un estudio de caso: barrio Malvinas Argentinas, 1° sección de la ciudad de Córdoba. La metodología consideró la triangulación en la recolección de datos. Articulan esa doble información, la escrita y la recabada a partir de las valoraciones de los actores intervinientes, quienes permitieron comprender los supuestos que sustentan la política implementada y los alcances de su actuación.

Las autoras destacan que la implementación del programa ha significado una importante mejora en el hábitat urbano de un sector barrial. Las obras de infraestructura permitieron superar recurrentes situaciones de inundaciones y facilitaron el desarrollo de las prácticas cotidianas de los vecinos, específicamente en lo que respecta a las condiciones de movilidad, accesibilidad peatonal y desplazamientos cotidianos. A través de esta operatoria se habrían mejorado las condiciones de habitabilidad en las viviendas.

No obstante, Marengo y Elorza señalan que la propuesta del ProMeBa no logra superar la lógica estatal de distribución de bienes. El programa evidencia una concepción restringida del protagonismo de los vecinos y su participación de los procesos de toma de decisiones.

- Reflexiones acerca del concepto de participación en programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia de implementación del PROMEBA en Argentina. (Barrios, 2010):

El trabajo realiza una descripción profunda sobre la implementación de ProMeBA en la Argentina vinculado al proceso participativo que se lleva a cabo en la gestión del programa social. Para ello historiza los antecedentes de intervención estatal para atender los problemas de asentamientos informales. Concluye que los niveles de participación -aunque el programa se autodefine como participativo- son escasos, más aún la incidencia del usuario en la toma de decisiones.

- ¿Cómo hacemos ciudad? Análisis del proceso de urbanización del barrio Presidente Perón a la luz de la teoría del riesgo. (Brutto, 2013):

La investigadora analiza la intervención del ProMeba en el Gran Buenos Aires y concluye que resulta fundamental repensar el rol del Estado, sobre todo de los profesionales e investigadores que trabajan con poblaciones en riesgo. Señala que gran parte de la responsabilidad que compete a la academia es colaborar para que la población tenga la mayor información y las herramientas que les permitan autogestionarse. También advierte sobre la poca sensibilidad de algunos técnicos del ProMeBa.

- Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia Central: Regularización de la Informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. (Kaminker, Sergio; Velásquez, Roxana, 2015):

En el artículo se realiza un abordaje contextual y exploratorio que revisa los objetivos, componentes y funcionamiento del ProMeBa. Analiza las intervenciones pasadas en Chubut, donde el programa tuvo incidencias sobre el 40% de la población. Además, concluye que los programas de regularización que denomina “informalidad urbana”, en general, y el ProMeBa en particular suelen mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria. El trabajo realizado y los distintos estudios prueban que si estas intervenciones están escindidas de una planificación que transforme y prevenga las verdaderas causas de la informalidad, se repite el ciclo de crecimiento que derivó en que esa población se tornara elegible para la intervención de un programa focalizado de mitigación de la pobreza.

Además de los antecedentes citados, existen otros que discuten el estatus paliativo del ProMeBa como un programa de mitigación y no de transformación de la pobreza (Berman, 1996), que señalan los problemas estructurales de la burocracia que administra el programa (Rodríguez y Di Virgilio, 2009; Romagnoli y Barreto, 2006) y describen la experiencia de intervención buscando recoger aprendizajes (Hardoy, Sierra, Ledesma, Ledesma, García, 2010; Insaurralde, 2007).

Enfoque teórico-conceptual

Sobre la noción de hábitat y la apuesta política sobre su producción

Este trabajo asume la noción de *hábitat* desde un enfoque crítico y superador de la noción de *habitar* como lugar de residencia.

El *habitar* se entiende como un andar, como un proceso, como la esencia primordial del hombre donde este se apropia de un espacio (Lefebvre, 1978). Además, se le agrega la noción multidimensional del habitar entendido como categoría simbólica del andar habitando a la categoría material del hábitat:

> "Es decir, la categoría simbólica parte de la esencia del ser, constituido a partir de las apreciaciones sensibles y subjetivas que se reproducen en las formas en las que se percibe el hábitat. Mientras que la categoría material es entendida desde los condicionantes físicos (materialidad, equipamiento, infraestructura), socioeconómicos y políticos." (Miranda Gassull, Gomez y Cuello, 2014, Pág.2).

Entonces, el *Hábitat* como dimensión macro, constituyente de la vida humana, refiere al ser y estar en la tierra:

> "Esto va más allá de usar, ocupar, radicarse en o protegerse debajo de un artefacto tecnológico, puesto que el proceso dinámico de hábitat resulta de la confluencia de planos diferentes, analíticamente distinguibles entre lo natural, social, económico, cultural, político, emocional, físico-espacial, tecnológico, entre otros" (Vanoli, Martinez, y Cejas, 2018, Pág. 4).

Evidentemente, hábitat está ligado a la noción de construir, de ser, de estar en el territorio. Sobre esto, Noelia Cejas describe la noción de hábitat en un "sentido amplio, paradigmático, reconociendo en cada uno de los y las agentes partícipes del proceso de habitar su capacidad intrínseca de producir significaciones en todos los órdenes señalados y otros que pudieran emerger del proceso" (Cejas, 2013, Pág. 77).

La sociedad genera de manera continua interacciones significativas, intercambios que se materializan en los espacios físicos y en escenarios culturales. El hábitat lo conforman, pues, los escenarios lúdicos, de consumo cultural, la vivienda, el trabajo, el ambiente y la recreación. Son espacios permanentes o efímeros. Y en la forma de habitar, se dan prácticas y procesos que están presentes en la construcción colectiva de memorias, lenguajes, tecnologías, y símbolos. (Ceballos Guerra, 2015). Esos espacios de intercambios y relación con y en el espacio que las rodea, expresan significados que las personas construyen en las prácticas de habitabilidad.

Para complejizar la noción de hábitat adherimos al concepto de Producción Social de Hábitat (PSH), que amplía y actualiza el concepto de *progresividad*, que fue desarrollado por miembros de distintas organizaciones del *Hábitat Internacional Coalition* (HIC) interesados en la defensa del derecho al hábitat, definiéndolo como:

> "Todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y rurales, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como producto social y cultural y no como mercancía, como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio" (Enet, 2008: pág. 44).

El proceso de PDH implica -señala esta autora- una forma de gestión y de acción que no responde al modelo dominante, sino a una cultura de la solidaridad y de la complementariedad con otros actores sociales, con implicancias políticas, económicas y sociales de transformación de las relaciones de poder. A su vez, necesita de la participación de los pobladores y estar apoyado por asistencia técnica interdisciplinaria.

Formas de diseñar e intervenir en el hábitat: la categoría de Políticas Habitacionales

Como dijimos anteriormente, desde mediados del siglo XX los procesos de urbanización informal latinoamericanos han constituido uno de los problemas más importantes para los estudiosos del desarrollo, analizando las acciones de intervención del Estado y de los Organismos Internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) desde los años 70. Desde ese momento, los problemas de hábitat fueron abordados a través de diferentes políticas basadas en distintas concepciones teóricas. Fernández Wagner (2004) propuso una clasificación de estas a partir de denominar una *Primera* y una *Segunda Generación de Políticas Habitacionales*. La Primera Generación de Políticas se basó en programas de financiamiento de la oferta, que consistían en erradicar los asentamientos informales reemplazándolos por conjuntos de viviendas modernas "llave en mano", realizados por grandes empresas constructoras. Por su parte, en la Segunda Generación de Políticas se hace referencia a aquellos programas que surgieron -principalmente- en los años 70 y que propiciaron la consolidación de estos asentamientos y soluciones tales como "lotes de servicios" a partir de programas de pequeña escala, considerando la participación de sus pobladores y organizaciones no gubernamentales en la gestión y/o construcción (Fernández Wagner, 2003).

Mas tarde, desde los años 1980, América Latina fue objeto de Políticas Públicas Habitacionales que incluyeron componentes de ambas generaciones: producción en serie de viviendas "llave en mano" y un despliegue de acciones tendientes a involucrar más activamente a los gobiernos locales y organizaciones civiles y de base en la integración de los asentamientos a las ciudades. Al respecto el autor señala que:

> "Se debe destacar que la segunda generación de políticas no reemplazará la primera sino ocurrirá que, a partir de los años 80, sucesivamente en América Latina se superpondrán acciones de ambas generaciones de políticas habitacionales" (Fernández Wagner, 2003: pág. 28)

En el caso particular de Argentina, la aplicación de Políticas Públicas de Segunda Generación se comenzó a evidenciar luego de la Reforma del Estado en los años 1990 en el marco del Consenso de Washington. Con esto como telón de fondo, se produjo la reforma de los organismos nacionales encargados de implementar políticas habitacionales:

> "A mediados de la década del 90, en el apogeo de las políticas neoliberales de achicamiento del Estado, privatización, terciarización y descentralización de los organismos públicos, se produjeron una serie de modificaciones en el FONAVI[22]. En aquel escenario se creó el Sistema Federal de Viviendas[23] a través de la Ley 24.464/95. La nueva regulación implicó la descentralización de los programas federales y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación se convirtió en un mero organismo financiero, que controla la certificación del avance de obras *(…)*" (Picabea y Fressoli, 2015, pág. 144)

El enfoque socio-técnico para estudiar procesos de producción de hábitat

Para comprender la complejidad de los procesos de hábitat, se considera esencial recurrir al *enfoque socio-técnico*. Las *trayectorias socio-técnicas, las dinámicas socio-técnicas y las alianzas socio-técnicas, el concepto de co-construcción, funcionamiento/no funcionamiento* permite una aproximación a la configuración del hábitat, y el rol del Estado que, a través de sus diferentes organismos, cumple un papel importante. Así, las *políticas* que implemente para el mejoramiento del hábitat permitirán vislumbrar su orientación en la producción de hábitat.

Las políticas públicas, como conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Estado consideran prioritarios (Tamayo Sánchez, 1997), son instrumentos que ayudan a entender cuando un problema tiene reconocimiento estatal. En el caso de la experiencia que

[22] Fondo Nacional de la Vivienda.

[23] El Sistema Federal de Viviendas está integrado por el FONAVI, los Organismos Ejecutores provinciales y el Consejo Federal de la Vivienda.

mencionamos como objeto de este trabajo, se señala que pertenece al rubro de políticas públicas orientadas al mejoramiento del hábitat.

Para analizar las políticas, instituciones y alianzas que se despliegan en la implementación del hábitat salteño, resulta necesario conformar un cuerpo analítico de herramientas específicas, que mediante operaciones de triangulación conceptual permita establecer relaciones de causalidad entre elementos no relacionados, y revelar actores y actividades. A continuación, describimos algunos de los principales conceptos que nos aporta el enfoque socio-técnico:

La noción de *co-construcción* sostiene que la sociedad es tecnológicamente construida así como la tecnología es socialmente conformada. Tanto la configuración material de un sistema como la asignación de sentido de funcionamiento de una tecnología (artefacto, organización o proceso productivo) se construyen como derivación contingente de las disputas, presiones, resistencias, negociaciones y convergencias que van conformando el ensamble heterogéneo entre actores, conocimientos y artefactos materiales.

Las *Dinámicas Socio-técnicas (*concepto sincrónico) son procesos de coconstrucción socio-técnica, lo que significa que las alteraciones en alguno de estos elementos generan cambios tanto en el sentido y funcionamiento de una tecnología como en las relaciones sociales vinculadas. En este sentido, los “problemas” y las relaciones de correspondencia “problema-solución” constituyen construcciones socio-técnicas.

El concepto de *Adecuación Socio-técnica* permite comprender los procesos de producción de tecnologías como procesos auto-organizados e interactivos de integración de un conocimiento, artefacto o sistema tecnológico, en una dinámica o trayectoria socio-técnica, socio-históricamente situada (Thomas, 2008). En los procesos de adecuación se integran diferentes fenómenos socio-técnicos: relaciones problema/solución, funcionamiento/no funcionamiento, dinámicas de co-construcción, desarrollo de marcos tecnológicos, resignificación de tecnologías, estilos tecnológicos, etc.

La noción *alianza socio-técnica* permite subrayar la co-construcción de las relaciones socio-técnicas, abriendo mayor espacio al papel de los artefactos, al tiempo que permite dar cuenta mejor tanto de la continuidad como de la heterogeneidad del proceso de cambio. La idea de alianza permite resaltar aspectos políticos y estratégicos de las estas relaciones y posibilita incorporar la centralidad de los artefactos en las dinámicas y trayectorias, en las relaciones problema/solución, en la materialidad de los procesos de construcción de funcionamiento (Maclaine Pont y Thomas, 2009).

Una *Trayectoria Socio-Técnica* (concepto diacrónico) es un proceso de construcción de productos, procesos productivos y organizacionales, instituciones, relaciones usuario-productor, procesos de aprendizaje, relaciones problema/solución, procesos de construcción de funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología, racionalidades, políticas y estrategias determinadas, o un marco tecnológico (Bijker, 1995). Al respecto, Hernán Thomas (2013) señala que tomando como punto de partida un elemento socio-técnico en particular -como una tecnología- este concepto permite ordenar relaciones causales entre elementos heterogéneos en secuencias temporales: "Este concepto también es de operacionalización modular: es posible tomar como unidad de análisis desde una unidad discreta (…) hasta unidades complejas (…) y reconstruir su proceso de co-construcción socio-técnica en el tiempo y en el espacio." (Pág. 51)

El "funcionamiento" o "no-funcionamiento" de un artefacto es resultado de un proceso de construcción socio-técnica en el que intervienen, normalmente de forma auto-organizada, elementos heterogéneos: condiciones materiales, sistemas, conocimientos, regulaciones, financiamiento, prestaciones, etc. De esta forma, el "funcionamiento" de los artefactos no es algo dado, "intrínseco a las características del artefacto", sino que es una contingencia que se construye social, tecnológica y culturalmente (Bijker,1995). Supone complejos procesos de adecuación de respuestas/soluciones tecnológicas a concretas y particulares articulaciones socio-técnicas históricamente situadas. El "funcionamiento" o "no-funcionamiento" de una tecnología es una relación interactiva: es resultado de un proceso de construcción socio-técnica en el

que intervienen elementos heterogéneos: sistemas, conocimientos, regulaciones, materiales, financiamiento, prestaciones, etc. Podemos plantear que se construye funcionamiento en el marco de procesos de adecuación socio-técnica: procesos auto-organizados e interactivos de integración de un conocimiento, artefacto o sistema tecnológico en una trayectoria socio-técnica, socio-históricamente situada. El funcionamiento/no-funcionamiento de una tecnología deviene del sentido construido en estos procesos auto-organizados de adecuación/inadecuación socio-técnica: la adecuación genera funcionamiento (Thomas y Buch, 2008).

La noción de *alianza socio-técnica* complementa como mecanismo de análisis la articulación entre artefactos, materiales, conocimientos y actores que conforman la red que viabiliza o restringe las posibilidades de funcionamiento/ no funcionamiento de una tecnología.

Los *Sistemas Tecnológicos Sociales (STS)* son sistemas socio-técnicos heterogéneos -de actores y artefactos, de comunidades y sistemas TIS- orientados a la generación de dinámicas de inclusión social y económica, democratización y desarrollo sustentable para el conjunto de la sociedad. Suponen el diseño integrado de productos, procesos productivos y tecnologías de organización focalizados en relaciones problema/solución inclusiva. Una operación estratégica de alineamiento y coordinación de la matriz material de afirmaciones y sanciones de una sociedad: sistemas productivos, tecnologías de organización, bienes de uso/insumos y productos finales, sistemas normativos y regulatorios, servicios públicos e infraestructura (Thomas, 2012). Frente a los sistemas tecnológicos basados en la maximización de la renta, los STS son adecuados para: la socialización de bienes y servicios, la democratización del control y las decisiones, el empoderamiento de las comunidades. En este sentido, los STS responden a una visión estratégica sistémica: nuevos senderos de desarrollo, nuevas formas de concebir problemas y soluciones socio-técnicas. De esta manera, permiten el diseño de dinámicas de inclusión de diferentes grupos sociales en procesos de resignificación de tecnologías y construcción de funcionamiento de las TIS (así como de construcción de No Funcionamiento de tecnologías

excluyentes). Por lo tanto, la concepción en términos de STS viabiliza la operacionalización de artefactos, sistemas y procesos en estrategias de desarrollo inclusivo sustentable.

Objeto de estudio, objetivos y anticipación de sentidos

El trabajo se propone estudiar estrategias de producción de hábitat en Salta, a partir de una experiencia de intervención del ProMeBa en la zona sudeste de la ciudad durante los años 2015 y 2016. En este sentido, el objetivo general es generar aportes para la promoción, implementación, gestión y evaluación de las TIS en el campo del hábitat salteño. Por consiguiente, se establecieron como objetivos específicos:

- ✓ Reconstruir la trayectoria socio-técnica del ProMeBa en Argentina.
- ✓ Describir y analizar las experiencias de diseño e intervención del ProMeBa en la ciudad de Salta.
- ✓ Reconstruir y explicar la alianza socio-técnica que permite la articulación entre actores y artefactos asociados al ProMeBa.
- ✓ Generar insumos para la formulación de políticas de producción social del Hábitat.

Además, a partir de los *Supuestos Básicos Subyacentes* (Guba, E; Lincoln, Y. , 2002) hemos reconstruido las siguientes anticipaciones de sentidos:

- ✓ La apertura en el diseño del hábitat amplía los procesos virtuosos, lo que permite generar mayor armonía entre los usuarios y su alrededor.

- ✓ La democratización en el diseño del hábitat demanda un proceso de apertura que implica una visión superadora de la mirada disciplinar, así como del modelo de intervención de los proyectos financiados por el Estado. De esta forma, pensar el hábitat no sólo como un derecho que iguala sino también como un factor que dignifica las condiciones de existencia humana, genera nuevos espacios de libertad, y mejora la calidad de vida de las personas.

Dimensión de la estrategia general, técnicas de recolección y análisis

Consideramos pertinente señalar que la estrategia general de la investigación deviene del posicionamiento epistemológico (Marradi, Archenti y Piovani, 2012). Por lo tanto, hemos diseñado los cimientos de la investigación en el marco de la Tradición Aristotélica (Mardones, 1989), contenida por el paradigma sociocrítico (Guba y Lincoln, 1994), a partir la lógica cuantitativa que incluye el razonamiento inductivo/analítico (Yuni y Urbano, 2016).

De acuerdo con la lógica cualitativa el hecho social se construye (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005). Así, el interés central está en la cuestión de los significados que las personas les atribuyen a los hechos, en sus acciones e interacciones dentro de un contexto histórico y social determinado y en la construcción de dichos significados por el investigador.

Advirtiendo que la dimensión metodológica contiene a las decisiones sobre las técnicas de recolección y análisis pero que “no son lo mismo”, es importante señalar que decidimos emplear una estrategia de investigación a partir del estudio de caso.

El estudio de caso o análisis de caso es un instrumento o método de investigación con origen en la investigación médica y psicológica y que ha sido utilizado en la sociología por autores como Herbert Spencer, Max Weber, Robert Merton e Immanuel Wallerstein. Los estudios de casos incluyen una variedad de grupos de presión como movimientos de paz, movimientos sociales, derechos de las mujeres, exiliados y grupos extremistas de derecha. Los asuntos que se abordan incluyen la relación de los espacios públicos y privados en el contexto de la actividad política, la interrelación entre cambio social y dentro de la familia, así como la relación entre generaciones en términos de políticas y de procesos que ofrecen la motivación para que un individuo participe en movimientos sociales. Este método intenta contribuir al cambio de paradigma en la investigación de estos movimientos. Las técnicas más utilizadas para la recolección de datos en las investigaciones cualitativas, en general, y el estudio de caso, en particular, son el análisis de documentos, la observación, y las encuestas (Bonvillani, 2017). Hemos decidido incorporar

historias de caso, a partir de entrevistas individuales a los agentes participantes de ProMeBa con el fin de incorporar elementos que proporcionan más información sobre procesos íntimos y complejos que forman parte de la producción social de hábitat.

El enfoque del estudio de caso será el *socio-técnico,* ya que aporta un diseño teórico metodológico flexible, que privilegia la triangulación de teorías y la incorporación de elementos económicos, culturales, legales y tecnológicos al análisis sociológico. Esto implica un análisis político-institucional del proceso de producción de conocimiento, de la trayectoria económica-productivas y de las dinámicas sociopolíticas-tecnológicas generadas.

Dimensión de las Técnicas de Recolección y Análisis.

El abordaje metodológico se realizará desde la selección y análisis de caso integrando diversas herramientas y técnicas de recopilación de datos, análisis conceptual y consultas participativas.

Técnicas de Recolección

A partir de los objetivos de la investigación, realizamos el trabajo de campo en la zona sudeste de la ciudad de Salta (barrios Convivencia, Fraternidad y Libertad) donde actuó el ProMeBa. Esta instancia se extendió entre octubre de 2015 a diciembre de 2016 cuando finalizó la intervención.

La primera parte (octubre del 2015 a marzo del 2016) incluyó 46 visitas a la zona del obrador del programa. Durante esta etapa realizamos la mayor parte de las entrevistas y el taller participativo.

En la segunda instancia (abril- diciembre de 2016) participamos como observadores espectadores de algunas actividades de cierre de la intervención del programa en la zona.

Finalmente, durante 2018 retomamos el contacto con técnicos del ProMeBa y dialogamos sobre los resultados de las intervenciones del programa en Salta y en particular en la zona sudeste. La ocasión sirvió para estudiar las modificaciones en el programa producto del cambio de gestión en el Ejecutivo nacional. También aprovechamos la oportunidad para realizar una encuesta al

equipo actual del ProMeBa sobre aspectos vinculados al funcionamiento del programa.

Cabe destacar que el equipo de campo de ProMeBa que intervino en la zona sudeste de Salta se ha modificado parcialmente. Este punto será objeto de discusión más adelante.

La entrevista individual

Es una de las técnicas seleccionadas para esta investigación ya que permite reconocer la capacidad de narrarse, es decir, la competencia del sujeto de reconstruirse frente a otro. Entre las ventajas de esta técnica destacamos:

- La entrevista como relación social de sentidos, relativizando el binomio "verdad-mentira" porque "de lo que se trata es de la construcción de una realidad a partir del encuentro entre sujetos." (Bonvillani, 2017: pág. s/n).
- La entrevista inscripta en el campo de las otredades donde se entrecruzan los encuentros y desencuentros.
- La entrevista como experiencia vincular.

Diferenciando esta técnica de la conversación informal y asumiendo que se entrevista para conocer no para comprobar, podemos señalar recomendaciones consideradas en la formulación de la entrevista que se va a analizar:

- Las entrevistas individuales en profundidad que se hicieron pretenden seguir líneas de sentidos más que preguntas cerradas, por lo que se recurrió al formato semiestructurado.
- Establecer un contrato de confidencialidad.
- "Preguntar por los bordes", procurando no incomodar al entrevistado, acercándonos al tema que nos interesa de forma indirecta.
- Reconocer las diferencias, más no confundirla con desigualdad: "De lo que se trata, en todo caso, es de la operación social por la que se hace corresponder cierto plano de diferencias (…) como una indicación de

desigualdad, instituyendo la imposibilidad de pensar lo otro, salvo como una diferencia desigualada. Cuando lo otro se define desde lo uno, en tanto hegemónico, resulta claro que toda diferencia aparece en sí como desigual." (Bonvillani, 2017: pág. s/n). Esta recomendación es particularmente útil en el caso que pretendemos estudiar que incluye elementos vinculados a las categorías de pobreza, marginalidad y acceso a servicios básicos.

- Mediar las categorías analíticas propias del marco conceptual con aquello que se pretende investigar. En el caso de nuestra investigación no preguntaríamos "¿De qué manera se articulan las relaciones socio-técnicas entre los actos, actores y artefactos en el PROMEBA Salta?".
- Preguntar desde la ingenuidad.
- Atender a todas las formas de expresión de la subjetividad del entrevistado.

La técnica fue implementada con vecinos (beneficiarios del programa), técnicos (ejecutores del programa) y decisores que ahondaron sobre los siguientes ejes: 1-iniciativa, proyecto y tecnología; 2-forma de intervención; 3-resultados del proyecto /experiencia; 4-cambios observados; 5-opiniones generales (sobre la experiencia y la producción del hábitat).

Observaciones

La observación científica permite recolectar datos percibidos por nuestros sentidos. La técnica de investigación consiste en el estudio de fenómenos que existen en su estado natural, que se producen espontáneamente o son provocados. Al respecto, José Yuni y Claudio Urbano (2016) sintetizan la definición de observación científica como:

> "Una técnica de recolección de información consistente en la inspección y estudio de las cosas o hechos tal como acontecen (en la realidad natural o social) mediante el empleo de sentidos (con o sin la ayuda de soportes tecnológicos), conforme a las exigencias de la investigación científica y a partir de las categorías perceptivas

> construidas a partir y por las teorías científicas que utiliza el investigador." (pág.42)

Según el grado de implicación del observador con la realidad observada (Yuni y Urbano, 2016) implementamos observaciones participantes en reuniones de delegados de manzana, presentaciones públicas y actividades barriales. Estas últimas fueron organizadas por ProMeBa y participaron vecinos del barrio y autoridades gubernamentales provinciales y nacionales. Además, realizamos recorridas 'a pie' por las calles del barrio para conocer la dinámica social, desplegando las herramientas de registro de la observación no participante.

De acuerdo con el nivel de cientificidad desplegamos observaciones globales, descriptivas y explicativas (Yuni y Urbano, 2016). Por un lado, las observaciones globales tuvieron el fin de establecer un contacto general con la realidad que ibamos a investigar, tratando de obtener un conocimiento básico de la misma en sus aspectos fundamentales. Por otro lado, las observaciones descriptivas nos permitieron reconstruir la realidad observada en detalles significativos, que adquirieron sentido al integrarlos a la situación acontecida en su conjunto. Por último, las observaciones explicativas consistieron en revisar nuestras anticipaciones de sentido y confrontarlas.

En lo que respecta a la modalidad perceptiva, realizamos observaciones directas al fenómeno y respecto de las condiciones de observación incluímos las de los contextos naturales (Yuni y Urbano, 2016). Las observaciones de contextos naturales se realizaron en los entornos de ProMeBa.

Taller

Con el objetivo de innovar en la construcción de herramientas de recolección de la información, y buscando producir un espacio de intercambio colectivo, seleccionamos la técnica de taller para los técnicos de campo del ProMeBa. Así, concebimos un taller como:

> "(…) metodología participativa que facilita a los sujetos la capacidad de interrogar e interrogarse, de abrir canales de diálogo internos y externos sobre el doble eje de reciprocidad. En su

> dinámica se ponen de manifiesto creencias, conocimientos, valores y habilidades logradas que, en intercambio recíproco de subjetividades, pueden alcanzar una re-significación colectiva" (Belmonte, Escalante y Franco, 2015, Pág. 289)

De esta manera entendemos el taller como un instrumento de socialización en el que se aprende a pensar y actuar en equipo. Y como procesos pedagógicos donde los participantes asumen problemtáticas y temáticas específicas mediante una posición integradora, que apuesta por la reflexión (Escalante, Belmonte y Gea, 2013). La discusión y el debate de ideas, criterios y formas de concebir se potencia en la interacción de un conjunto de individuos diferentes que construyen los problemas de manera disímil (Belmonte, Escalante y Franco, 2015).

A partir de esta concepción sobre la técnica del taller diseñamos un artefacto padagógico que se implementó en el obrador de ProMeBa durante el cierre de la primera etapa del trabajo de campo.

El denominado "Taller Participativo" contó con la presencia de todo el equipo de campo y ahondó sobre ejes problematizadores que permitieron reflexionar sobre la intervención en la zona (Cuadro N°1).

Cuadro N° 1: Síntesis de la propuesta del Taller en ProMeba

TALLER PARTICIPATIVO EN PROMEBA

- Participantes: equipo de campo del ProMeBa.
- Facilitadores: Silvina Belmonte y Facundo Gonzalez.
- Objetivos:
  1. Generar un espacio de discusión sobre la intervención del Equipo de Campo de Promeba en barrio Fraternidad, a partir de algunos aspectos identificados en el análisis de las entrevistas.
  2. Generar aportes y/o recomendaciones para el trabajo e intervención de futuros equipos del Promeba en comunidades con características similares.

-Ejes problematizadores:

1 Relación equipo de campo- trabajo en equipo.
2 Relación equipo de campo- comunidad.
3 Relación equipo de campo- instituciones aliadas.

Durante el taller, también se realizaron técnicas de presentación y animación grupal, ronda de consultas y un comentario histórico.

Investigación documental

Se implementó la investigación documental como estrategia metodológica de recolección de datos, a través de fuentes secundarias. A partir de la observación y la sistematización de la documentación se reconstruyó la trayectoria socio-técnica del ProMeBa para comprender e interpretar una realidad actual (sincrónica) (Yuni y Urbano, 2016).

La investigación documental permitió contextualizar el programa analizado, reconstruido desde la mirada oficial (proyectos e informes técnicos de la web) y estudios académicos, estableciendo relaciones diacrónicas y sincrónicas entre acontecimientos actuales y pasados.

Técnicas de Análisis de la información

La sistematización de la información recogida, más el análisis de fuentes secundarias, permitieron la triangulación de datos que le dan forma a la tesis.

Con la finalidad de obtener una comprensión holística, integral y compleja de las situaciones sociales, y también buscando describir cualidades y propiedades que caracterizan el objeto de estudio, se recurrió al análisis sociológico desde el enfoque socio-técnico. Esto se centró en establecer conexiones y/o rupturas entre los discursos y prácticas estudiadas y el espacio social en el que se insertan (Di Leo, Francisco: 2017).

Las etapas de este trabajo incluyeron:

- Codificación de la información con el objetivo de producir datos, categorizar, clarificar, sintetizar y comparar la información. La reducción de datos implicó seleccionar, focalizar, abstraer y transformar los datos brutos de forma que puedan ir estableciéndose hipótesis de trabajo. (Colas, 1992).
- Exposición de los datos consistente en presentar la información de forma sistémica.
- Elaboración de conclusiones.

Capítulo II: La Trayectoria Socio-técnica del ProMeBa como política pública.

Políticas habitacionales en Argentina

La mayor parte del parte de las políticas públicas habitacionales del Estado argentino responde a las características de la Primera Generación en la clasificación de Fernández Wagner (2003). Estas favorecieron un estilo tecno-productivo lineal provocando una especie de *caja negra*[24] en torno al diseño, construcción y financiamiento de las soluciones habitacionales, que terminó imponiendo procesos y productos que no ayudan a la construcción de un hábitat integral. Sobre el tema, Facundo Picabea y Mariano Fressoli (2015) destacan que:

> "Uno de los mayores problemas que presenta la política actual de acceso al hábitat es su sesgo hacia el diseño e implementación de programas de vivienda a gran escala, con escasas o nulas oportunidades de considerar el entorno ecológico o regional, la innovación y la participación de los usuarios" (Pág. 142).

Hitos en política habitacional de Argentina durante el período 1915-2015

En 1915 el Congreso Nacional sancionó la Ley Nº 9677 que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas. Este organismo fue el encargado de administrar los fondos para la construcción de viviendas sociales. La tarea de la comisión alcanzó la construcción de 977 viviendas hasta los años 40 y la acción del Estado estuvo centrada en sancionar leyes de regulación en la producción de viviendas de mampostería y congelamiento de los alquileres. (Picabea y Fressoli, 2015)

Con la llegada del peronismo, y durante su estadía en el ejecutivo nacional, la construcción de viviendas fue una cuestión central en su gestión. Los planes quinquenales de este gobierno incluyeron un espacio significativo para la construcción de viviendas para sectores obreros y de clase media.

[24] En los estudios de CTS se utiliza el concepto *de Caja Negra* para representar el fenómeno a través del cual la tecnología naturaliza su funcionamiento, ocultando los procesos de construcción de sentidos, que la diseñaron y modificaron hasta su forma final. Construir una caja negra es "un proceso histórico y socio-técnico en el cual los grupos vinculados a la tecnología que se vuelve dominante suprimen (hacia atrás y hacia adelante) las propuestas alternativas de configuración de problemas y soluciones." (Picabea, F; Fressoli, M, 2015: Pág. 150)

Particularmente, el peronismo pensaba la vivienda como un medio para cumplir el objetivo de la redistribución del ingreso.

El Banco Hipotecario se configuró como una institución pública representativa de las políticas habitacionales del Estado Argentino, fue -hasta su privatización durante el menemismo- el principal organismo financiero de la política de vivienda social.

El periodo que va entre el Golpe de Estado de 1955 y la presidencia de Raúl Alfonsín incluyó intervenciones de los organismos internacionales, quienes empezaron a financiar la producción de viviendas de acuerdo a estándares propios, imponiendo modelos de producción intensiva de viviendas que desentendieron las demandas locales. Así, desde el modelo desarrollista de la CEPAL, hasta los paliativos del BID, determinaron la forma de intervención estatal.

Durante los años 90, se produjeron modificaciones estructurales en el Fondo Nacional de Vivienda[25] (FONAVI), entre ellas:

- Se descentralizan los programas federales de viviendas y son las provincias los organismos ejecutores responsables de otorgar los créditos y de las obras de construcción.
- Se crea el “Consejo Nacional de la Vivienda”, organismo responsable de sugerir criterios que deben seguir las provincias para la selección de adjudicatarios de créditos financiados por el Fondo Nacional de la Vivienda.
- Se crea el Sistema Federal de Viviendas integrado por le FONAVI y los organismos ejecutores de cada provincia.
- La Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda se limitó a regular el financiamiento de los créditos a las provincias y a la certificación de las obras.

Entre los argumentos para la descentralización de la política habitacional se esgrimieron algunos relacionados a la contribución a una mayor federalización y un tipo de adecuación socio-técnica que tuviera que ver con lo local. Al

[25] Creado en 1972.

respecto Beatriz Cuenya (1999) advierte que el Sistema Federal de la Vivienda promovió que la construcción de viviendas pasara a depender de la voluntad política de los gobiernos provinciales, de los compromisos y/o negociados con empresas constructoras amigas o de la clientela política, etc.

Luego de la profunda crisis de los años 2001 y 2002 que habían congelado el Fondo de la Vivienda, durante 2004 se reactivan y se reemplaza al FONAVI por el Programa Federal de la Vivienda[26]. La particularidad de este nuevo organismo es que distribuye cupos territoriales entre las provincias y municipios. A nivel de estilo constructivo y consideración del hábitat, "las viviendas del nuevo programa continúan desarrollando criterios del FONAVI: diseños rígidos de viviendas de mampostería de 45 m2" (Fernández Wagner, 2008, pág. 94).

Estilo dominante durante el período 1915-2015: primera generación de política habitacional.

La forma de producir hábitat promovida hegemónicamente por el Estado durante los últimos 100 años estuvo ligada a la construcción de viviendas "llave en mano", que se caracterizó por la implementación masiva de diseños y materiales uniformes (Cravino 2006). El enfoque socio-técnico permite apreciar que la política pública de hábitat es en realidad una política pública de vivienda. La clave está en comprender que se construyó el problema-solución de una forma vertical, asistencialista y apoyada más en la interpretación de las carencias de determinados bienes y servicios, que en un diagnóstico de las necesidades sociales y una planificación no sólo habitacional sino urbanística (Pelli, 1997).

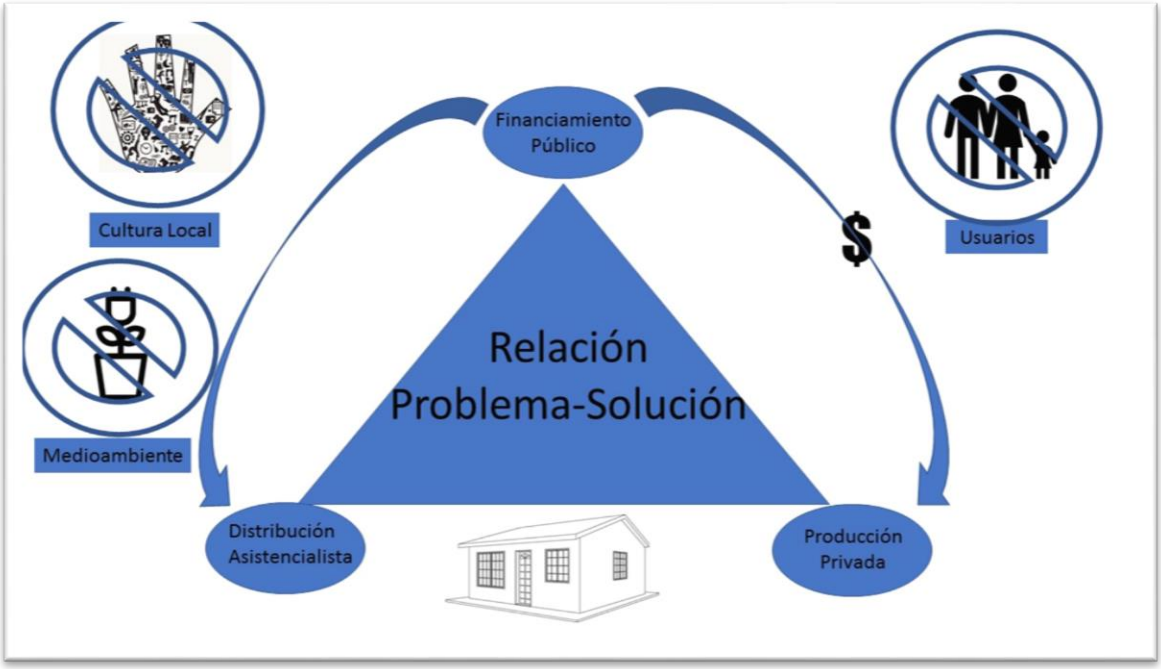
La problemática de la vivienda fue abordada, señalan Picabea y Fresolli, mediante "la implementación automática de operaciones masivas sujetas a las reglas de un juego de tres planos, caracterizado por el financiamiento público, la producción privada a través de empresas constructoras y la distribución asistencialista con escasa participación de los usuarios." (2015,

[26] Entre 2003 y 2015 se construyeron y adjudicaron 813.360 viviendas y se financiaron otras 114.816 que se entregaron durante la gestión del gobierno de Mauricio Macri.

Pág. 148). Esta forma de construir la relación problema-solución se traslada al diseño y ejecución de políticas públicas y configura lógicas que se replican.

En síntesis, podemos afirmar que el modelo hegemónico que atiende las demandas de hábitat, consistente en la producción de viviendas, considera al usuario como un receptor pasivo, no atiende las características del medioambiente, ni incluye adecuación socio-técnica[27].

Figura N° 1: Triángulo de Relación Problema-solución habitacional asociado a la producción de viviendas en serie.



Fuente: Elaboración propia.

Observamos en la figura N°1 que durante el estilo dominante en la primera generación de políticas habitacionales no existe adecuación socio-técnica. Por lo tanto, no hay un vínculo entre el proceso de producción de tecnología y la comunidad destinataria de la política pública.

[27]Nos resulta pertinente destacar la existencia, desde hace algunos años, de programas nacionales que por lo menos, han generado diseño de viviendas con un mayor grado de adecuación socio-técnica. Así, podemos destacar el desarrollo de un proyecto GEF (*Global Environment Facility*) encarado por el Estado Nacional, el cual cuenta con una donación cercana a los diez millones de dólares por parte del Banco Mundial que se aprobó en 2012 y que prevé la construcción de 128 viviendas bioclimáticas en Salta, Tucumán, Formosa, Mendoza, Buenos Aires, Chubut y Tierra del Fuego. Para cada provincia se ha elaborado un prototipo que tiene en cuenta las condicionantes climáticas, desarrollado por los respectivos Institutos Provinciales de Vivienda de cada provincia. (Gonzalez y Chevez, 2016)

Estilo secundario en la producción de hábitat: segunda generación de políticas de hábitat.

Mientras que los programas caracterizados como primera generación de políticas habitacionales centraban sus esfuerzos en atender la oferta de viviendas, los pertenecientes a la segunda generación pretendieron consolidar los asentamientos y brindar soluciones del tipo “lote con servicios”, considerando el involucramiento de los pobladores y organizaciones no gubernamentales. Esta perspectiva surgió durante los años 70 (Fernández Wagner, 2003) y fue impulsada como forma paliativa de atender el problema por los organismos internacionales de financiamiento: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Durante los años 80, con la emergencia de los asentamientos irregulares, se implementaron programas paliativos de atención a los ciudadanos, buscando regularizar los servicios básicos de luz y agua. No obstante, en mayor medida, se continuó con los programas de viviendas en serie.

Como consecuencia del Consenso de Washington, visible en las Reformas del Estado, durante los años 90 observamos un inicio más claro de programas que se encuadran en la segunda generación de políticas habitacionales.

De esta manera, a la reforma de los organismos encargados de implementar políticas de vivienda, se suman programas claramente paliativos de la problemática de hábitat. En el marco de esta superposición de políticas que se corresponde con la primera y la segunda generación, ubicamos el inicio de la implementación de artefactos como el ProMeBa, financiado por el BID.

Entonces, podemos incluir al ProMeBa como perteneciente a la segunda generación de políticas habitacionales. Estos programas se germinaron en el marco de las reformas del estado, que incluyeron privatización de servicios públicos y empresas estatales, descentralización de las responsabilidades en la demanda de vivienda y hábitat, entre otras, achicamiento del Estado, promoción del mercado de hipotecas, flexibilización del mercado de trabajo y despido de personal estatal.

El ProMeBa: Objetivos, etapas y destinatarios del programa.

Por un lado el ProMeBa, al igual que el programa brasileño Favela-Bairro[28], pretende mejorar las condiciones de las viviendas existentes y la provisión de servicios públicos (como agua potable, gas y electricidad) en asentamientos vulnerables. Sólo se construyen viviendas completas cuando no es posible el mejoramiento de las existentes. Por ejemplo, en zonas de extrema densidad poblacional o en zonas inundables.

Además, se busca regularizar la tenencia de los terrenos en los casos en los que ésta sea informal o irregular y se promueve el desarrollo de centros comunitarios, parques y plazas, con el fin de mejorar la calidad del hábitat del área de implementación.

Así, los objetivos del programa están orientados específicamente a dotar de infraestructura y regularizar la zona de intervención, y potenciar los procesos de organización de la comunidad. Tal como se observa en la tabla N°2, las tareas incluyen construcción de redes de servicios básicos, regularización de la propiedad de la tierra e impulsar iniciativas comunitarias, entre otras.

Tabla N°2*: Objetivos del ProMeBa*

Objetivos del ProMeBa		
Objetivos específicos	Infraestructura y Legislación	Proveer y completar redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo.
		Regularizar las situaciones de dominio, entregando a cada familia su título de propiedad.
		Relocalizar familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo.
		Llevar a cabo acciones de mitigación ambiental.
		Consolidar los espacios públicos e incorporar infraestructura privada de saneamiento básico.
	Organización Comunitaria	Estimular procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable, que asegure la participación de estas

[28] Favela-Bairro es un programa de mejoramiento de las favelas, financiado por el BID y administrado por la Municipalidad de Rio de Janeiro.

		comunidades.
		Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria
		Promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficio.

Fuente: Elaboración propia en base a la información oficial provista en la web www.promeba.gob.ar

Por otro lado, hasta el año 2015, ProMeBa implementó tres etapas[29]:

- **ProMeBa I** (inicio 1997[30]) se invirtieron 150 millones de dólares, de los cuales el BID aportó 102 millones y la nación los restantes 48. Esta versión del programa incluyó sólo la escrituración de lotes, la regularización de los servicios básicos (luz y agua) y obras de núcleo húmedo en cada terreno.
- **ProMeBa II** (inicio 2007) costó 390 millones de dólares, basado en una línea de crédito del BID de 350 millones. La nación aportó 40 millones de manera directa. En esta oportunidad, ProMeBa incluyó, además del mejoramiento de las condiciones de la vivienda irregular, obras como plazas, parques y capacitaciones a los usuarios en diferentes temáticas asociadas a problemas de cada barrio.
- **ProMeBa III** (Inicio 2011) incluyó un préstamo de 1500 millones de dólares por parte del BID. En 2019 finalizaron todos los proyectos, contabilizando 547 en todo el territorio argentino, que alcanzaron a más de 180.000 familias. En esta ocasión, el programa incluyó el componente de fortalecimiento de las capacidades de gestión. Se incorpora la construcción de Salones de Usos Múltiples (SUM).
-

[29] Durante 2015 se licitó el préstamo correspondiente a ProMeBa IV, y su implementación inicio -variando en cada provincia- a finales de 2016 aproximadamente. Por otra parte, el préstamo de ProMeBa V se licitó en 2017 y se continúa implementando.

[30] Se señala la fecha de aprobación del financiamiento del Programa como fecha de inicio. En cuanto a la fecha de cierre, indicar una sería impreciso pues cada provincia adopta tiempos de ejecución diferentes debido a diferentes condiciones (de licitación y pago de obras, transferencia de fondos, etc.)

Figura N°2: *Etapas del ProMeBa*

Fuente: elaboración propia en base a documentos oficiales.

Respecto de la definición de los destinatarios, se establece a partir de los criterios de elegibilidad en los que se interrelacionan aspectos sociales, urbanos, ambientales y legales. El programa propone una doble focalización siguiendo la propuesta de la CEPAL.

La propuesta cepalina señala que:

> "focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales –población objetivo- claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita" (CEPAL, 2000).

Esto lleva a interpretar que la focalización implica relegitimar al Estado frente a los sectores más desfavorecidos, rompiendo con el tradicional clientelismo, asociado al reparto de beneficios a los cuales normalmente se asocia a la política social (Narvaez, 2006).

La doble focalización incluye centrarse a nivel socioeconómico del poder adquisitivo de la población, donde se identifican las familias susceptibles de ser consideradas como población objetivo. Aquí se incluyen los grupos familiares que tienen un nivel de ingreso mínimo que los ubica en el primer quintil[31] de la población, al menos más de la mitad de esta posee necesidades básicas insatisfechas (NBI). También se focaliza en el nivel espacial, en la cual se delimitan territorios con condiciones de pobreza homogéneas. En este sentido, el ProMeBa exige que los grupos acrediten estar asentados en barrios con dos o más años de antigüedad, en localidades de más de 1500 habitantes[32] en cualquier lugar de Argentina.

Trayectoria Socio-técnica del ProMeBa

El Programa de Mejoramiento de Barrios inició en Argentina en los años 1990 como propuesta paliativa ante el contexto de crecimiento de las villas y asentamientos de emergencia, en el marco de profundas reformas del Estado, como dijimos anteriormente.

Estas políticas se concretaron mediante un ajuste estatal, que respondía a compromisos con organismos y la banca internacional. Como forma de atender el desolador panorama Fernández Wagner y otros (2004) señalan que el Estado diseñó políticas basadas en un menú de programas focalizados sostenidos con fondos internacionales. Buena parte de ellos estuvo financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); como ocurrió con ProMeBa.

En 1995 la Subsecretaría de Vivienda, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social, diseñó el ProMeBa y se implementó a partir de 1997. En ese momento, y hasta 2004, las soluciones habitacionales comprendidas en el programa contemplaban solamente la

[31] El quintil de ingreso se calcula ordenando la población (de una región, país, etc.) desde el individuo más pobre al más adinerado, para luego dividirla en 5 partes de igual número de individuos; con esto se obtienen 5 quintiles ordenados por sus ingresos, donde el primer quintil (o Q1, I quintil) representa la porción de la población más pobre; el segundo quintil (Q2, II quintil), el siguiente nivel y así sucesivamente hasta el quinto quintil (Q5, V quintil), representante de la población más rica.
[32] hasta 2003 la exigencia era que las poblaciones sean superiores a 20000

construcción de un solo núcleo sanitario por familia y por lote, y hasta un Centro Comunitario de Usos Múltiples por proyecto.

El ProMeBa es un subsidio social del Estado Nacional a las poblaciones objeto de su intervención. Por lo tanto, las provincias donde se ejecuta el programa no contraen deuda pública, ya que toda es asumida por el ejecutivo nacional. Esto se realizó a pesar de que el Ministerio de Economía, durante las negociaciones para la firma del contrato de préstamo entre Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1996, había establecido que para todos los programas con financiamiento externo se incorporaría a los Estados Provinciales como contrayentes de una parte de la deuda. Esta decisión provocó, en principio, una gran contradicción: mientras el diseño del programa intenta asumir los problemas de la informalidad del desarrollo urbano que se prolifera en los sectores más carentes de recursos económicos, este requisito suponía la exclusión de los estados provinciales con mayor pobreza (Fernández Wagner y otros, 2004). Esto, finalmente, se dio de baja en 2003.

Durante 1997 se realizaron acuerdos con gobiernos provinciales, identificando 200 posibles proyectos y quedaron excluidos la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. En 1999 se inició la ejecución de los primeros proyectos en campo y la experiencia demandó una redefinición operativa, permitiendo la ampliación en las líneas de acción y la potenciación de las dimensiones sociales en la intervención del Programa.

Luego, a comienzos del año 2002, y como resultado directo de la crisis de diciembre de 2001, el ProMeBa se incorporó a un conjunto de programas sociales denominados Programas de Emergencia Nacional, en forma conjunta con el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), becas y otros. Esta priorización generó un incremento del financiamiento del préstamo por parte del BID, consolidando el aporte comprometido para el trienio 2002-2004 en U$S 170.000.000 (promeba.gob.ar, s.f.).

Desde el año 2003, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, es la responsable de la

ejecución del Programa. Este organismo flexibilizó los requerimientos a las provincias para que puedan ejecutar el mismo sin adquirir deuda y se permite la intervención de ProMeBa en el área del Gran Buenos Aires. En ese marco, se ajustan los términos de las contrapartes presupuestarias provinciales, se modifican los porcentajes de endeudamiento que plantea el contrato original y se adaptan a la problemática de las provincias incorporadas al Programa.

Por otra parte, se reconocen las tierras como la contraparte que aporta la Nación al programa. A la vez que se amplía el número de familias beneficiarias, el enfoque social del programa se fortalece a partir de la articulación con otros programas sociales: Pro- Huerta[33]; convenios con la Secretaría de Deportes, con Universidades y con instituciones vinculadas a la defensa de usuarios de servicios públicos privatizados. Asimismo, se amplían las tipologías de soluciones habitacionales, incorporando la posibilidad de construir un núcleo habitacional de 25 metros cuadrados como mínimo y 42 metros cuadrados, como máximo.

Gestión e implementación del ProMeBa[34]

En cuanto a su organización interna el ProMeBa es un programa desconcentrado en su gestión y descentralizado en su implementación. Es desconcentrado porque transfiere funciones de gestión, sin que esto implique la delegación de atribuciones; y es descentralizado porque se gestiona a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Las UEP tienen sede, en la mayoría de los casos, en los Institutos Provinciales de Vivienda que fueron creados para gestionar el sistema FONAVI. En Salta, depende de la Subsecretaría de Financiamiento Internacional.

La Unidad Coordinadora Nacional (UCN), que orbita en el organigrama de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, establece las condiciones y

[33] Es un programa dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el INTA, que nace en 1990, y favorece la participación y la organización de las comunidades con las que trabaja, contribuyendo a que los integrantes de las mismas sean actores protagonistas de la gestión de los procesos de desarrollo local y territorial. El objetivo inicial del programa refirió al aporte de los técnicos de INTA a que los sectores más vulnerables tuviesen acceso a una alimentación adecuada, produciendo sus propios alimentos. (ProHuerta, 2019)

[34] En 2017 toda la administración del ProMeBa paso a depender del Ministerio de Desarrollo Social, separándose de la SSDUV que fue enviada al Ministerio de Interior, Transporte y Vivienda.

niveles de articulación con cada UEP. Entre las que podemos mencionar la promoción del programa en los municipios operativos (Viables), la identificación conjunta de barrios y sectores donde intervenir, la organización y dictado de capacitación requerida en relación con las características del programa. En el caso de Salta, ni siquiera el municipio más grande -Salta Capital- posee Unidad de Coordinación Municipal (UCM), ya que sólo la provincia cuenta con la infraestructura económica y administrativa necesaria.

Las UEP tienen la responsabilidad de la promoción del programa y de otorgar asistencia técnica a las comunidades con mayor debilidad en la preparación de la solicitud del proyecto y, luego, en la posterior ejecución de este. Las UEP orientan a los municipios, realizan la supervisión de las obras y el acompañamiento social (ProMeBa, 2015).

Entonces, el organismo ejecutor del programa es la UCN con descentralización de las UEP, conforme al grado de autonomía que le confiere el Reglamento Operativo. Al respecto, el Manual de Organización (2015) señala que la UCN:

> "tendrá a su cargo, entre otras funciones: promocionar el Programa en las jurisdicciones provinciales, aprobar la Fase I de elegibilidad de los proyectos elevados por las respectivas jurisdicciones provinciales y autorizar los contratos de asistencia técnica solicitados por las jurisdicciones provinciales." (Pág. 2)

En cuanto a la ejecución, el ProMeBa está divido en dos áreas, el "equipo de campo" y la "oficina administrativa".

El equipo de campo implementa el Proyecto de Ejecución integral (PEI) y está conformado por diferentes profesionales divididos en subáreas: coordinación general, legal, urbana, ambiente y social. Cada subárea cuenta con técnicos en la figura laboral de "asesores" por especialidad. Estos implementan acciones -por área e integrándolas- tendientes a lograr los objetivos del PEI. Algunas de las actividades que realiza cada subárea son: la escrituración de la tierra, asesoramiento en conflictos jurídicos (área legal), forestación de

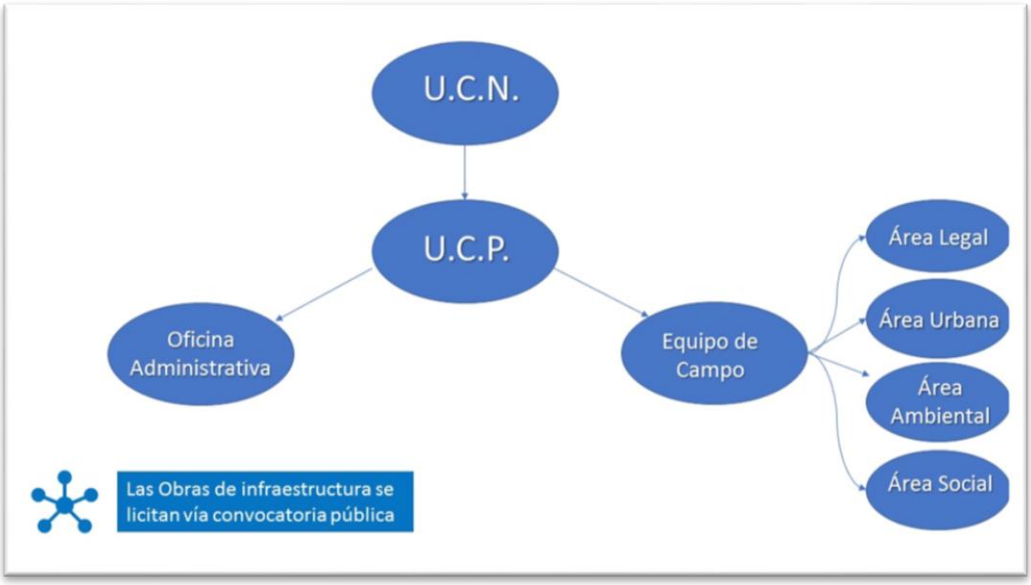
espacios públicos, talleres de huertas familiares (área ambiental), asesoramiento en el reacomodamiento de la infraestructura de las viviendas, diseño de nuevos espacios para habitar (área urbana), organización de artefactos que permitan resolver conflictos intrafamiliares como violencia familiar, de género (social).

La cantidad de integrantes de un equipo de campo estará dada por el tamaño del proyecto a ejecutar. Por ejemplo, en los ProMeBa ejecutados en la zona sudeste de Salta entre los años 2014 y 2016, el equipo de campo estuvo integrado por 15 profesionales que interactuaban en un espectro donde habitan más de 10.000 personas. En cambio, la intervención realizada en 2008 en Las CostaS, zona suroeste de la ciudad de Salta, tuvo un equipo conformado por sólo 10 integrantes, ya que la cantidad de familias con quienes interactuar y la infraestructura del PEI eran inferiores al de la Zona Sudeste.

Por su lado, la oficina administrativa tiene la atribución de seleccionar y contratar a los técnicos de campo, formular y realizar el seguimiento de la ejecución de los PEI, la administraciones y rendición de cuenta, el seguimiento de la ejecución de las obras de infraestructura y articular con la UCN.

El cuadro número 2 muestra con claridad la jerarquización de las áreas del ProMeBa. En el caso de las obras de ejecución, a ser licitadas, tienen un esquema relación diferente asociado al proceso licitario.

Cuadro N° 2: *Administración interna del ProMeBa*



Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

Fases en el desarrollo de los proyectos.

Las etapas de desarrollo del ProMeBa están definidas en el Reglamento Operativo aprobado por la UCN (ProMeBa, 2015). Si bien tiene un proceso predefinido, no deja de estar impregnado por acuerdos políticos que exceden al proceso de desarrollo de los proyectos. Este componente “extra” suele ser definitorio en algunos casos, pues la forma vincular entre decisores e interesados (vecinos, punteros políticos, decisores de menor jerarquía) influye en la selección de proyectos.

Las fases formales para el desarrollo del PEI son cinco e inician con la formulación para finalizar con la ejecución integrada.

La formulación y ejecución de un PEI de ProMeBa incluyen formalmente cinco etapas secuenciales y consecutivas que empiezan con la *(1) Identificación* de una población potencialmente objeto de intervención. Durante esta etapa es esencial la comunicación entre el equipo de campo y los responsables del gobierno local ya que serán ellos quienes transmitirán a la UCP las características del territorio.

Luego, durante la etapa de *(2) Elegibilidad y Priorización* intervendrá el área administrativa de la UCP para verificar los criterios de elegibilidad siguiendo la

doble focalización y los criterios ambientales, sociales, urbanos y dominiales. Además, la UCP envía a la UCN la documentación con una pre propuesta y, de aprobarse se firma un acta acuerdo de confirmación del proyecto entre ambas coordinaciones. Se definen montos iniciales, programa de formulación del proyecto ejecutivo integral y los compromisos de aportes complementarios.

La etapa *(3) Formulación del PEI,* incluye el diseño integral del proyecto de intervención, las obras de infraestructura y los subproyectos por subáreas. Se verifica el criterio de elegibilidad económica, a través de un censo poblacional y económico. Se realiza el relevamiento de los hechos existentes, físicos, dominiales y los estudios previos requeridos (mensuras, topografías, curvas de nivel, otros). La formulación del proyecto se abre en los ejes social, ambiental, urbano y legal. Se contrata consultores individuales que conformarán el equipo de campo.

La documentación urbana contiene el pliego general, el pliego particular y el pliego técnico que comprende planos, memorias técnicas, cómputos y presupuesto.

La formulación social contiene: el diagnóstico, la propuesta y el monitoreo del misma. Asimismo, se requiere de un consenso del 100% de las familias para las situaciones de relocalización y del 60% para las consolidaciones.

La intervención ambiental contiene el diagnóstico, la propuesta y el llamado a consulta pública que incluye, también, el anteproyecto de las obras a ser ejecutadas.

La UEP ejecuta los convenios emergentes del proyecto en articulación con: aportes complementarios, empresas prestatarias, el organismo ejecutor de los acompañamientos, municipios y otros que sean necesarios. Además, realiza las presentaciones del PEI a la UCN, con dictamen de aprobación sectorial y general. Se inicia la etapa de evaluación en la UCN.

La UCN produce su dictamen final de aprobación del PEI, y envía a la UEP la no objeción para la publicación del aviso de licitación. Los proyectos que

superiores a $50.000.000 deben contar con aprobación previa del BID. La resolución de esta etapa concluye con el dictamen de la UCN.

Una vez aprobado el PEI, se inicia el *Proceso Licitatorio (4),* que incluye convocatoria a pliegos de obras, concurso licitatorio, adjudicación, realización de la obra y auditorías parciales y finales.

Finalmente, la etapa *(5) Ejecución Integrada* incluye la obra y su inspección, el acompañamiento social y ambiental. En consecuencia, está previsto un equipo ejecutor de trabajo en campo, coordinado por un organismo ejecutor. La UEP es la responsable de la supervisión de todas las áreas, mientras que la UCN monitorea todo este proceso que vincula, por un lado, las certificaciones de obras y, por el otro, la ejecución de los acompañamientos sociales y ambiental. El resultado final del proyecto debe incluir la escrituración, la promoción ambiental y el monitoreo social, ejecutado de acuerdo a la formulación, el control de las obras en el plazo de garantía y la realización de la auditoría final de la UCN. Además, el equipo de campo monitora y evalúa la ejecución del PEI seis meses después de finalizar el proyecto. La tabla N°3 muestra una síntesis de cada etapa.

Tabla N°3: *Síntesis de las etapas del ProMeBa*

Etapa	Descripción
1 Identificación	La UEP realiza la promoción en los municipios operativos.
	La UCN participa en la identificación de los municipios conjuntamente con a UEP y UEM.
	La UCN realiza la capacitación requerida en relación con las características del programa.
2 Elegibilidad y Priorización	La UEP verifica los criterios de elegibilidad de esta etapa: sociales, ambientales, dominiales y urbanos.
	La UEP envía la documentación completa a la UCN.
	Entre la UEP y UCN se firma un acta acuerdo para la confirmación del proyecto.
3 Formulación del PEI	Se verifica el criterio de elegibilidad económica.
	Se realiza el relevamiento de los hechos existentes, físicos, dominiales y los estudios previos requeridos.
	Formulación del PEI.

	La UEP deberá ejecutar los convenios emergentes del proyecto.
	LA UEP deberá realizar las presentaciones del PEI a la UCN e inicia la etapa de evaluación en la UCN.
	Los proyectos no pueden superar los $50.000.000 sin la conformidad del BID.
	La UCN produce su dictamen final de aprobación del PEI.
4 Proceso Licitatorio	De acuerdo con la reglamentación vigente nacional.
5 Ejecución Integrada	Ejecución de Obras de Infraestructura. Acompañamiento social.
	La UEP supervisa todas las áreas.
	La UCN monitorea todo este proceso.
	Escrituración, promoción ambiental y monitoreo social. Certificación de obras.
	El Equipo de Campo monitora y evalúa la ejecución del PEI seis meses luego de finalizar el proyecto

Fuente: Elaboración propia en base a la información oficial provista en la web www.promeba.gob.ar y entrevistas a personal de ProMeBa

Componentes del ProMeBa III

El Programa Mejoramiento de Barrios III[35] pretende contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Su propósito es optimizar, de manera sustentable, el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares.

Mediante la ejecución de los PEI, el programa tiene entre sus propósitos centrales consolidar a la población destinataria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

La planificación de la gestión es coordinada con los programas federales de construcción y mejoramiento de vivienda de la Subsecretaria e incluye la participación de otros organismos del Estado, instituciones, empresas,

[35] Se profundiza en los componentes de esta etapa, contemporánea al caso de estudio abordado.

organizaciones comunitarias y los pobladores de los barrios. Los ProMeBa I y II incluyeron sólo 3 componentes: legalización de la tierra (componente I), provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental (componente II), incremento del capital social y humano (componente III). La etapa III suma un cuarto componente que pretende generar elementos para el desarrollo local de la comunidad desde una "perspectiva participativa que promueva la inclusión social", y se denomina "Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión".

El Programa financia actividades que se enmarcan en cada uno de sus componentes. Por ejemplo, en el componente componente I se incluye estudios, trámites, y acciones de regularización física del área a intervenir y de regularización legal necesarios para realizar la transferencia de la titularidad del dominio de las tierras donde se asienta el proyecto, a favor de los beneficiarios y entrega de títulos de propiedad a los hogares beneficiarios.

En el marco del componente II se prevé formulación del PEI; construcción de obras de mitigación ambiental en el espacio público y privado; construcción de nexos de infraestructura: red vial, agua, alcantarillado, energía eléctrica y gas; construcción de vialidad interna, incluyendo red peatonal; construcción de sistemas de infraestructura: agua potable, desagües de alcantarillado (o solución alternativa), energía eléctrica y gas; provisión de alumbrado público; construcción de drenajes pluviales; construcción o mejoramiento de equipamiento urbano, comunitario y social; construcción de parques y desarrollo de espacios verdes y recreativos; intervenciones intra lote.

Como parte del componente III se considera la conformación de equipos multidisciplinarios de campo para el acompañamiento integral de los proyectos. También se incluye la organización de talleres participativos, capacitación en administración y gestión de recursos en las comunidades; asesoramiento legal en la formalización jurídica institucional de las organizaciones de base, asistencia y financiamiento a Proyectos de Iniciativas Comunitarias (PIC), capacitación, seguimiento y asistencia técnica para el mejoramiento y mantenimiento en temas de habitabilidad, barrio y medio

ambiente; asistencia y financiamiento de Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano (PFCSyH).

Los PFCSyH están orientados a la contención y prevención de riesgos de grupos vulnerables y la creación de redes de organizaciones que contribuyan al desarrollo local, bajo cuatro líneas de acción: 1. actividades de prevención de salud, violencia familiar, adicciones; 2. intervenciones recreativas, deportivas y culturales; 3. instancias de capacitación, principalmente de jóvenes y mujeres con el objetivo de mejorar su potencial para inclusión social dotándoles de habilidades básicas para una mayor capacidad de empleabilidad; y 4. ordenamiento y manejo de residuos sólidos para clasificadores.

Por último, y como novedad del ProMeBa III, se encuadran las acciones del componente IV que incorpora actividades de sinergia y capacitación para la gestión y mejora organizacional de las Unidades Ejecutoras y las competencias y desempeño de sus recursos humanos; así como la organización y gestión de los actores sociales involucrados en los proyectos/programas; recursos humanos calificados y equipamiento a las Unidades Ejecutoras; estudios/planes/operatorias que permitan enmarcar las decisiones estratégicas de las Unidades Ejecutoras respecto del programa y los proyectos; acciones de prevención de nuevos asentamientos; acciones para implementación de seguridad ciudadana, y el desarrollo, instalación y operación de soportes informáticos.

La figura 3 muestra la inclusión del componente IV en la evolución de la trayectoria socio-técnica del programa.

Figura N° 3: *Componentes del ProMeBa por etapas.*

Fuente: elaboración propia en base a documentos oficiales.

Configuración de la Alianza Socio-técnica

La caracterización del programa nos permite observar la intencionalidad -expresa en el discurso de integrantes del ProMeBa- de generar dinámicas de inclusión social y desarrollo local de la comunidad donde se interviene:

> "*Nosotros venimos a colaborar en la mejora de la calidad de vida de la gente", "Es necesario entender que somos un medio entre un estado de precariedad habitacional y la posibilidad de alcanzar una calidad de vida digna", "El ProMeBa viene a ayudar a mejorar los barrios y mostrarle otros horizontes, empoderarlos*" (Técnicos del ProMeBa, 2015-2016)

El discurso de técnicos y responsables del ProMeBa –en concordancia con la documentación oficial- expresa la intencionalidad de cumplir el objetivo de "empoderar a los vecinos" a través del diseño integrado de productos como los Proyectos de Iniciativas Comunitarias procurando "incrementar el capital social y humano" (promeba.gob.ar, s.f.).

No obstante, esto se contrapone con las restricciones explícitas a la hora de democratizar el control y las decisiones respecto de qué obras construir, o sobre la perspectiva de cada actor (ProMeBa, vecinos, instituciones aliadas) en relación a los problemas y las soluciones para el mejoramiento del hábitat en el territorio. En este sentido, consideramos que el programa realiza un

esfuerzo por intervenir de forma estratégicamente sistémica, pero que se ve limitado por condicionantes que deciden la financiación/autorización de este. Esta situación -que será desarrollada, con mayor énfasis, en el capítulo tres- se expresa, por ejemplo, en la formulación de los Proyecto de Iniciativa Comunitaria (PIC) que no logran realizarse porque no cumplen con el ideario de "buen hábitat"[36] de la administración, emparentado con el convenio firmado con el BID.

Lo que la administración considera que puede servir para el desarrollo de la comunidad no siempre es compartido por esta, tal como sucedió en la formulación de un PIC durante 2015: la oficina administrativa consideraba que la comunidad "necesitaba" un mercado de artesanías donde los vecinos vendieran los productos que aprendieron a realizar en las capacitaciones de ProMeBa. Pero la comunidad se opuso, argumentando que en el espacio donde el ProMeBa proyectaba concretar esta iniciativa, funcionaba una cancha de fútbol del barrio. Finalmente, el PIC consideró "la canchita del barrio" y se ejecutó un espacio público para deportes. Sin embargo, la administración del ProMeBa decidió financiar y construir un mercado de artesanías dentro del predio del parque que incluía la obra de infraestructura:

> "*Cuando llegaron* -por ProMeBa- *nos dijeron que iba a haber un espacio para que la gente del barrio decida que hacer, algo que tenia que ser de la comunidad y después querían sacarnos la cancha donde los chicos juegan a ser Messi".* (Vecino, 2015)

> *"Todo bien con los changos del ProMeBa pero la otra vez nos iban a sacar la canchita (…) Si me gusta la idea del mercadito pero no me toquen la cancha porque si no los jóvenes se van drogar al canal"* (Vecino, 2015)

Estas expresiones dan cuenta de la configuración de las dinámicas que constituyen las relaciones problema/solución y el sentido que cada grupo le otorga a lo que considera problema y soluciones. Evidentemente la

[36] Las entrevistas con el personal del ProMeBa expresan claramente que quienes deben gestionar

propuesta de los técnicos estaba impregnada de formas de plantear "soluciones" a problemas que los vecinos podían considerar válidos pero disintiendo en la forma de abordar la "solución".

Sobre esto, algunos técnicos expresaron asombro por el desacuerdo de la comunidad, denotando poca empatía:

> *"A mí me parecía que darles un mercado de artesanías era una salida laboral, igual nosotros cumplimos en transmitirle a la administración la oposición de la gente"* (Técnico, 2016)

En cambio, otra parte del equipo de campo adoptó una posición más crítica y asumió la necesidad de repensar sus prácticas para comprender la situación:

> *"No importa que creo yo, entiendo que, si alguien va a meterse a mi barrio, a mi casa a decirme como vivir y que es lo mejor para mi me voy a molestar. ¿Entonces quienes somos nosotros para decirles que es mejor?"* (Técnico, 2016)

A partir de estos ejemplos, que se replican constantemente en las múltiples actividades el ProMeBa, sostenemos que la trayectoria del programa presenta una escasa *adecuación socio-técnica*, lo que resulta lógico por el carácter exógeno de las condiciones básicas que impone el BID para su financiamiento. Esto se contrasta con algunas experiencias en diferentes puntos del país, donde aparecen intersticios que asume cada equipo de campo y que no puede registrar en sus informes finales o bitácoras oficiales.

Alianza Socio-técnica del ProMeBa.

El recorte propuesto para identificar dos períodos, claramente disímiles, en el desarrollo del ProMeBa, se basa en el enfoque político del Estado Nacional como productor de hábitat adoptado en la implementación del programa.

En el período que se encuentra entre los años 1997 y 2002, al que llamaremos emergente, observamos modificaciones sustanciales en el programa. Si bien, como ya dijimos, el ProMeBa se empieza a gestar a mitad

de los años 1990, su puesta en marcha se da recién en 1997 en la órbita de la Subsecretaria de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Social. Este dato no es menor, pues señala la concepción del programa como una política social paliativa. Esta idea se refuerza, cuando en el año 2002 el ProMeBa es incorporado al Programa de Emergencia Nacional.

El segundo período (2003-2015), al que denominaremos expansivo, es coincidente con la reactivación económica del país, que luego de la fuerte crisis social, política y económica de los años 2001 y 2002, vuelve a impulsar una política habitacional activa. En este punto, el ProMeBa cambia de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura. La Subsecretaria de Vivienda pasa a llamarse Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Consideramos que, en este segundo período, además del aumento de la contraparte del Estado Nacional, se incorpora la visión de una política federal de mejoramiento del hábitat asociado a otras políticas habitacionales.

Resulta pertinente mencionar que, con la llegada del nuevo del nuevo gobierno al ejecutivo nacional en diciembre de 2015, ProMeBa vuelve a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y es disociada de las políticas de vivienda que pasan a depender del Ministerio del Interior.

Período Emergente: 1997-2002.

Durante este período el ProMeBa estableció que la población alcanzada no podía ser superior a 2000 por proyecto. Además, sólo era posible construir un núcleo sanitario por familia y un centro comunitario de usos múltiples por proyecto, comprendiendo los componentes 1 y 2. Recién en 1999, con la redefinición operativa -producto de la experiencia en los primeros proyectos- se amplían las líneas de acción y se potencia la dimensión social de intervención con los Proyectos de Iniciativa Comunitaria. Con esta última acción se empieza a trabajar y cumplir con los objetivos del componente 3.

Más allá del financiamiento de los proyectos de este período -que incluye el monto del ProMeBa I-, advertimos un carácter federal restringido, ya que aquellas provincias que no pueden adquirir deuda con el Estado Nacional

(justamente las más pobres) son excluidas del programa. Por otro lado, más allá de la capacidad de endeudamiento, la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires no son tenidos en cuenta para la ejecución del programa. No obstante, durante 2002 se realiza una fase experimental en el Conurbano Bonaerense que sería la génesis de los múltiples proyectos del ProMeBa en esa zona.[37]

La heterogeneidad de los actores y artefactos participantes condujo a que se tomen roles y jerarquías distintas dentro de la articulación general del programa. Se puede observar como las relaciones entre los actores y las tecnologías que producen, conducen a una ejecución del ProMeBa que no contiene los intereses y opiniones de la comunidad a intervenir:

> "*Nosotros estamos contentos con la gente del programa, principalmente con las obras, pero es justo que nos digan antes de que se hagan las cosas que es lo que pensamos de cada cosa, no es de desagradecido"* (Vecino, 2015)

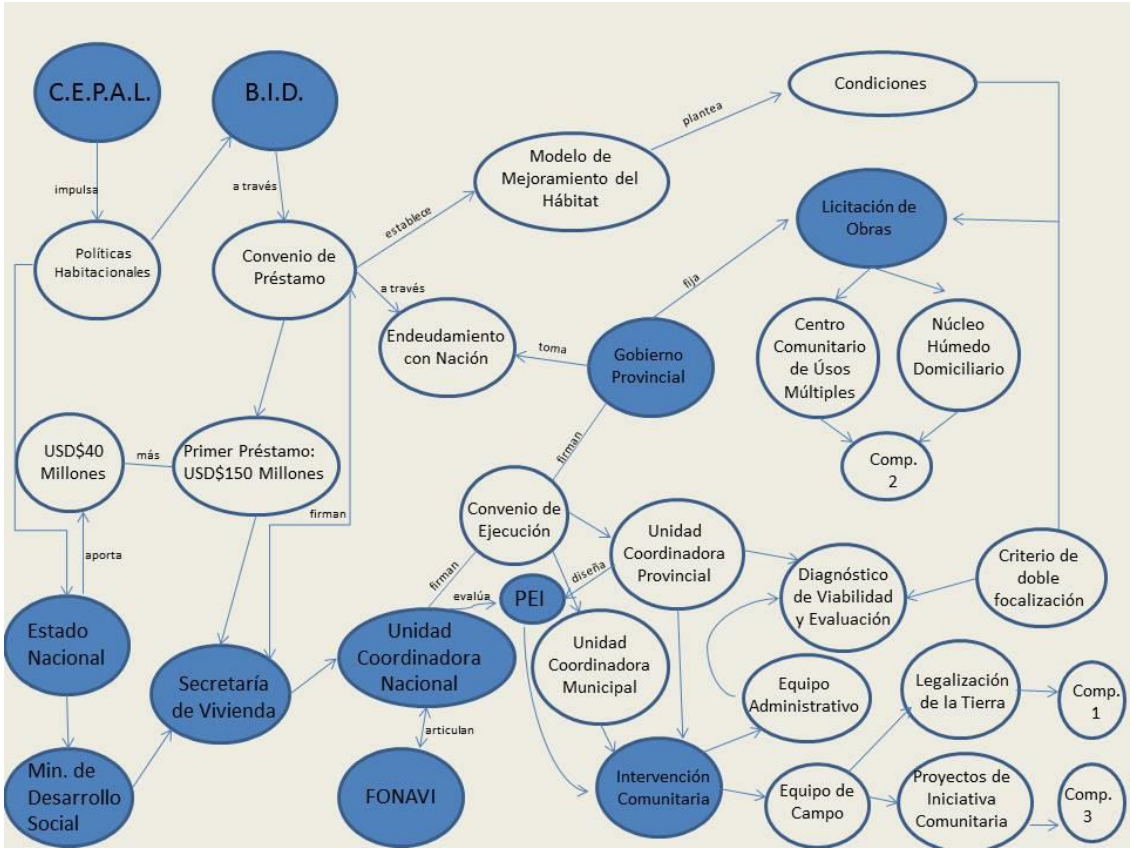
La relación entre los organismos que producen el ProMeBa (Organismos Internacionales, Estado Nacional, etc.) y los que crea este (UCN, UCP, equipo de campo, etc.) se da de forma jerárquica y asimétrica. No sólo que los sujetos de las intervenciones no participan del diseño del programa, si no que además quienes lo ejecutan poseen un estrecho margen de agencia, por lo menos en términos formales. Además, este tipo de política *top down* (de arriba hacia abajo) demuestra lo alejado y extremadamente limitado de esta forma de intervenir el hábitat, ya que trabajan sobre la consecuencia visible de la emergencia habitacional y no en el interior de una situación de hábitat urbano extremadamente compleja.

Los modelos de hábitat impuestos por los organismos internacionales generan condiciones que derivan en la ejecución de las obras de infraestructura, que modifican el paisaje de la zona, alteran algunas relaciones entre el Estado y la comunidad -como el pago regular de servicios básicos- y proponen formas de hábitat no consensuadas.

[37] Para más información ver Fernández Wagner y Otros (2004)

El BID y CEPAL tienen un rol destacado como “productores” del programa. CEPAL impulsa una forma de diseñar políticas habitacionales en la región. En cambio, el BID se constituye en actor central pues otorga financiamiento y regula la ejecución de proyectos que se encuadren en su requerimiento. Cada disposición del convenio de préstamo es cuidadosamente atendida por los diferentes organismos del Estado y cada acto está preestablecido en ese marco. Esto hace que, al menos formalmente, las diferentes intervenciones del programa en el país parezcan idénticas. Por lo tanto, podemos decir que la alianza socio-técnica promovida por el BID contiene actores y artefactos dispuestos a implementar un modelo de hábitat hegemónico y hegemoneizante.

Figura 4: *Alianza Socio-técnica del Período Emergente*



Fuente: elaboración propia.

Período Expansivo: 2003-2015

La nueva administración del Estado Nacional decide que la nación aporta las tierras como contraparte, se amplían la población alcanzada hasta 5000 (2003) y 1500 (2011), se incluye el componente 4, promoviendo actividades de sinergia en pos de mejorar el desempeño de las unidades ejecutoras. Además, durante este período se incluyó a todos los estados provinciales y CABA en el programa sin importar la capacidad crediticia de cada uno ya que el préstamo con el BID lo asume nación.

Por un lado, los nuevos Reglamentos Operativos del ProMeBa incluyeron un espíritu más participativo en el diseño y ejecución del PEI. Esta flexibilización dotó al programa de una adecuación socio-técnica que habilitó procesos autoorganizativos e interactivos de integración con otros actores.

Las actividades y ejecución de obras del programa se apoyan en el trabajo en territorio de los equipos de campo -previo y durante la intervención-, ampliando los márgenes de participación de los beneficiarios. Por ejemplo, al construir los problemas-solución se incluyen -aunque de forma no vinculante- algunas consideraciones de la comunidad objeto de la intervención y de actores de ese territorio. En este sentido, en la construcción del funcionamiento/no funcionamiento del programa serán determinantes relaciones socio-técnicas entre actores y artefactos -ahora- habilitados para colaborar con las acciones del ProMeBa y que permitirían una forma de alianza más fuerte y estable (con otros programas públicos, ONG´s, Universidades, instituciones de Ciencia y Tecnología, etc.).

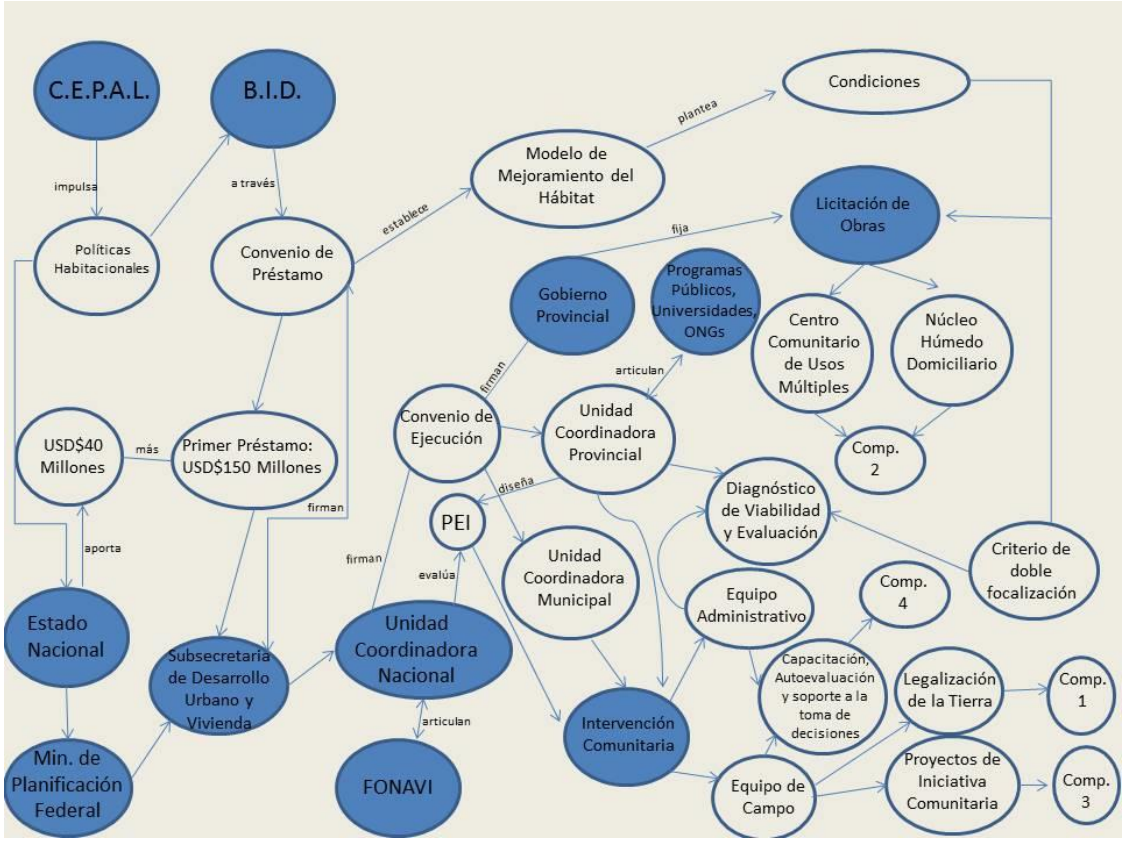
No obstante la pretensión de hacer del ProMeBa una política más abierta -en tanto no contradiga las disposiciones del convenio con el BID-, reconocemos artefactos y actores que sostienen al programa como una política evidentemente restrictiva en su diseño. Decimos esto porque observamos que, si bien el incremento de la participación a través de consultas no vinculantes es considerable, no existen instancias posteriores y la formulación final del PEI queda sujeta al equipo interdisciplinario. Por lo tanto, consideramos que la intención de un ProMeBa más participativo, desde el

convencimiento de que para el mejoramiento del hábitat es necesario incluir todos los actores, resulta, por momentos, más bien una pose condescendiente con recomendaciones de expertos.

Con los elementos mencionados durante todo el capítulo, atendiendo a la sustancial diferencia con el período anterior (más financiamiento, inclusión de componente cuatro, Estado Nacional asumiendo los préstamos del BID, etc.), podemos reconstruir la alianza socio-técnica de este segundo período.

Los organismos internacionales siguen definiendo el estilo de la política habitacional recomendada. Sin embargo, las negociaciones del Estado Nacional incluyeron artefactos que pretendían una adecuación socio-técnica producto de la experiencia en el período anterior, pero básicamente de la orientación política del ejecutivo nacional (Figura N° 5).

Figura N° 5: *Alianza socio-técnica del período expansivo.*



Fuente: elaboración propia.

Intereses en pugna: actores del barrio y equipo de campo

Lo que marca la trayectoria socio-técnica del ProMeBa es el rol dominante del BID, como actor que presta dos elementos concretos expresados en el préstamos de dinero y las condiciones de financiamiento, a cambio de injerencia en las políticas públicas de los países. Esto permite la realización territorial del BID y control de una parte de las políticas de los estados financiados.

Además la reconstrucción de la trayectoria socio-técnica, que expresamos en dos períodos a partir de cada alianza, nos permitió reconocer procesos consecuentes de actos planificados, que vaticinaron algunos desencuentros entre los intereses de cada uno de los actores que participan del programa.

La intervención del ProMeBa durante el primer período hizo popular al programa y esto se vio reflejado en la venta de "lugares potencialmente objeto de ser intervenidos" que incrementaron la venta ilegal de terrenos ocupados irregularmente:

> "*Cuando me enteré de que en Soli* -Barrio Solidaridad vecino a la zona del caso de estudio- *estaba el gobierno con el ProMeBa ahí nomás me metí y le compré el terrenito a un boliviano aquí"* (Vecino, 2015)

Este mercado de tierra es una consecuencia no esperada del programa y atenta contra el sentido original de paliar la vulnerabilidad habitacional.

A esto se suma la contraparte exigida por el programa a los vecinos al momento de otorgar la titularidad de los terrenos, que es la atención al pago de estos servicios. Hay una contradicción entre la población objeto del ProMeBa y la incapacidad de costear el precio de los servicios de la comunidad:

> "*Es imperiosa la necesidad de incorporar al estado provincial y municipal como actor que brinde subsidios a la comunidad una vez que tiene los servicios ya que la formalización y regularización les incorpora a las economías familiares un costo elevadísimo. Aquí la mayoría trabajan de changas como empleo doméstico las chicas y ayudantes de albañilería los hombres"* (Técnico, 2015)

Nuevamente, como resultado no buscado, la imposibilidad del pago regular de servicios públicos denota la configuración de una alianza socio-técnica deficiente.

En un plano menos material observamos el poco sentido de apropiación de artefactos por parte de la comunidad, sobre todo en el período emergente pero que no se soluciona totalmente en el expansivo. Esto es, la incorporación de las tecnologías y artefactos que el programa introduce en la comunidad. Hemos detectado en la mayoría de los informes que dan cuenta de los monitoreos en las zonas intervenidas que, una vez que le ProMeBa se retira, los centros comunitarios son abandonados u ocupados ilegalmente, se destruyen los cordones cunetas, se producen robos de cestos y conteiner de basura, y se discontinúan los grupos de producción de artesanías, entre otros resultados no deseados del programa.

En el sentido de lo antes dicho, podemos afirmar que los técnicos de campo son conscientes de esta situación y asumen la necesidad de trabajar en procesos de producción social de hábitat que incluyan los intereses de los vecinos:

> "*Hay que trabajar fuertemente en la apropiación de las obras de ejecución del ProMeBa (…) ya que cuando el ProMeBa se va el clima comunitario y cordial generado desaparece, esto no pasa siempre, pero si en la mayoría d ellos casos*" (Técnico, 2016)
>
> "*Los vecinos sconstituyen el sentido del ProMeBa, creo que deberían participar de forma vinculante durante todas las fases del PEI. Finalmente son ellos los que viven aquí y deben sentirse a gusto*." (Técnico, 2016)

–

Capítulo III: El ProMeBa en Salta: actos, actores y artefactos en la intervención.

Trayectoria del ProMeBa en Salta

Salta es una de las últimas provincias que se incorporó a la órbita del ProMeBa. Recién durante el período expansivo, en el año 2005. Las únicas ciudades que fueron objeto de intervención fueron San Ramón de la Nueva Orán (Departamento de Orán) y Ciudad de Salta (Departamento de Salta Capital)[38].Desde su primera intervención hasta el año 2015 han ejecutado 17 proyectos en 15 barrios de la provincia, alcanzando –según datos oficiales- más de 50.000 personas beneficiarias. Las intervenciones incluyeron pequeñas obras en domicilios particulares como núcleos sanitarios (instalaciones de sanitarios y conexión adecuada del servicio agua, cloacas y electricidad), diferentes capacitaciones para la comunidad (talleres de oficios, asesoramiento legal, etc.), hasta la construcción de infraestructura como desagües fluviales, salones de uso comunitario, parques urbanos, espacios deportivos y recreativos arbolado público, cordón y cuneta, cestos de basura, etc.

No resulta novedoso que las intervenciones se hayan realizado en las dos ciudades más grandes de la provincia. Porque además de ser las más pobladas, son también los principales puntos de migración de la población del interior provincial y de provincias y países limítrofes.

Figura N° 6: Ubicación espacial de las ciudades de Salta y Orán en el mapa provincial.

[38] A mediados del año 2016, y en marco de nuevo préstamos del BID como ProMeBa IV, el programa incorporó barrios periféricos del municipio San Lorenzo (Departamento de Salta Capital). Estos barrios, Atocha y La Lonja, forman parte de la zona urbana de la Gran Salta.

Fuente: elaboración propia

San Ramón de la Nueva Orán, al norte provincial, se ubica en una zona de frontera con la República de Bolivia. En cambio Salta se enclava en el Valle de Lerma, y junto a los municipios aledaños constituye una zona metropolitana que alberga más de 800.000 personas (el 70 % de la población total provincial). Entre estas dos zonas se encuentra el 80% de la población salteña. Ambos conglomerados presentan las condiciones necesarias de vulnerabilidad urbana para ser intervenidos por ProMeBa. En la figura N°6 se observa la ubicación geográfica de cada ciudad.

La intervención en San Ramón de la Nueva Orán

Entre años 2005 y 2008, en el marco del ProMeBa I, se ejecutaron 3 (tres) proyectos en los barrios de San Antonio, El Milagro y Caballito. Las obras de infraestructura incluyeron red de agua y cloacas, cordones, cunetas, accesos peatonales, redes pluviales y viales. Respecto de las acciones en domicilios particulares las mismas incluyeron solamente un núcleo húmedo.

La tarea del equipo de campo se centró en facilitar el acceso de quienes debían ejecutar las obras de infraestructura, convirtiéndose en mediadores

que atendían las inquietudes de vecinos. La inversión, producto del préstamo de BID para con el país, superó los $8.000.000.

Tabla N° 4: Detalle de la intervención en San Ramón de la Nueva Orán

N°	Barrio	Obras de Infraestructura Públicas	Obras en domicilios Privados	Cantidad de Beneficiarios	Monto de proyecto
1	San Antonio	Red de Agua, alumbrado, Cloacas, Contenderos, Peatonal, Pluviales, Vial.		710	$1.804.605
2	El Milagro	Red de Agua, alumbrado, Cloacas, Contenderos, Peatonal, Pluviales, Vial, Red de Baja. Salón de Usos Múltiples.	Núcleo Sanitario	830	$3.182.435
3	Caballito	Red de Agua, alumbrado, Cloacas, Contenderos, Peatonal, Pluviales, Vial, Red de Baja. Salón de Usos Múltiples.	Núcleo Húmedo	720	$3.282.242

Fuente: elaboración propia en base a documentación oficial

Según cifras oficiales estos tres proyectos alcanzaron a más de 200 personas, beneficiando cerca de 300 familias que no cubrían necesidades mínimas de acuerdo con indicadores del programa. *Ver tabla N° 4.*

La intervención en Salta Capital

Hasta el año 2015[39] se implementaron 14 proyectos en la Ciudad de Salta de los cuales 4 (cuatro) formaron parte del ProMeBa I, 6 (seis) del ProMeBa II y 4 (cuatro) del ProMeBa III. Ver Tablas 5 (cinco) al 7(siete).

Por un lado, los proyectos correspondientes al ProMeBa I fueron implementado entre los años 2005 y 2009 en los barrios Virgen del Rosario de

[39] A partir de julio de 2016 se empezó a implementar el ProMeBa IV en la zona La Lonja (Municipio de San Lorenzo)

San Nicolás, Siglo XXI, San Benito y Solidaridad, cubriendo un espacio de residencia -en ese período- de más de 24000 personas. El monto total de los proyectos ascendió -según informes oficiales- a $20.000.000.

Las obras de infraestructura pública acondicionaron a la zona con red de agua potable, cloacas, contendores, desagües pluviales, peatonales, cordones y cunetas, red vial, alumbrado público, Salones de Usos Múltiples y redes de gas. La intervención en los domicilios privados incluyó un núcleo sanitario para cada vivienda. *Ver tabla N° 5.*

Tabla N° 5: Detalle de la intervención del ProMeBa I en Salta Capital.

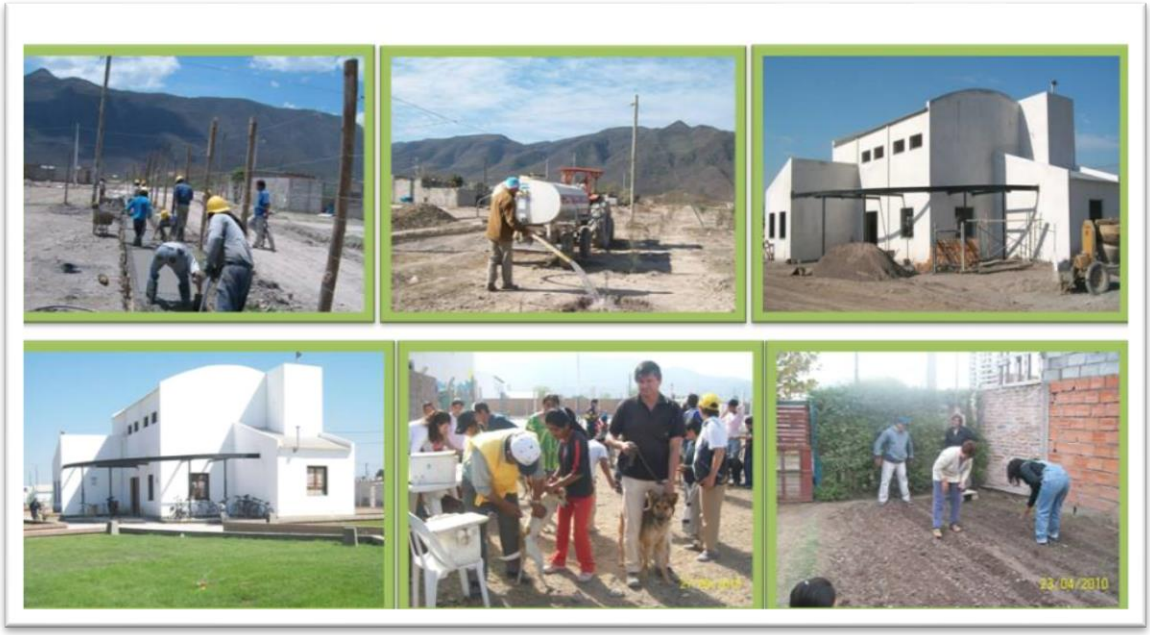
N°	Barrio	Obras de Infraestructura Públicas	Obras en domicilios Privados	Cantidad de Beneficiarios	Monto de proyecto
1	Virgen del Rosario de San Nicolás	Red de Agua, Cloacas, Contenderos, Peatonal, Pluviales, Vial, Salón de Usos Múltiples, terraplenado.	Núcleo Sanitario	4800	$15.191.017
2	Solidaridad	Red de Agua, alumbrado, Cloacas, Contenderos, Peatonal, Pluviales, Vial, Salón de Usos Múltiples, enripiado, nivelación y trazado de calles.	Núcleo Sanitario	12150	$14.204.942
3	Siglo XXI	Red de Agua con perforación y tanque colectivo, red cloacal, cordón cuneta, enripiado, red eléctrica y alumbrado público. Salón de Usos Múltiples.	Núcleo Sanitario	2840	$2.742.264

4	San Benito	Red de Agua con perforación y tanque colectivo, red eléctrica y alumbrado público, red de gas.	Núcleo Sanitario	4185	$3.548.224

Fuente: elaboración propia en base a documentación oficial.

La intervención en el barrio Solidaridad, uno de los más grandes de la Ciudad habitado por más de 10000 habitantes se convirtió -en ese período- en modelo para la demanda de los vecinos de los barrios aledaños -objeto de estudio de esta tesis- que se organizaron -vía referentes y *punteros políticos*[40]- para solicitar al Gobierno de la Provincia la llegada del programa a su comunidad.

Imagen N°1: Intervención del ProMeBa en Barrio Solidaridad en el año 2009



Fuente: registro fotográfico oficial del ProMeBa Salta.

[40] Al respecto, una de las técnicas del equipo de campo se refiere al *modus operandu* para la llegada de ProMeBa a una zona: "si bien existe un protocolo para que se arme un proyecto para intervenir en una zona, la mayoría de las veces lo que más pesa son los acuerdos políticos y las capacidades de influencia que tengan los punteros políticos con las autoridades que seleccionan qué proyectos enviar para evaluar. Una zona donde gana otro partido difícil que se elija". (Técnica, 2016)

Por otro lado, los proyectos enmarcados en el préstamo del BID ProMeBa II se ubicaron en los barrios Roberto Romero, El Manantial Sur, Palermo, Las Costas y La Paz (en dos etapas) y se ejecutaron entre 2008 y 2011. El monto total de los proyectos ascendió -según informes oficiales- a más de $33.000.000. La zona cubierta alcanzó a 20.000 vecinos aproximadamente.

Imagen N°2: Intervención del ProMeBa en Barrio La Paz en el año 2011

Fuente: registro fotográfico oficial del ProMeBa Salta.

Las obras de infraestructura pública acondicionaron a la zona con red de agua potable, cloacas, contendores, desagües pluviales, peatonales, cordones y cunetas, red vial, alumbrado público, parquización de veredas públicas, Salones de Usos Múltiples, Centro de Salud, Playón Deportivo. En cuanto a la obra en domicilios privados se construyó un núcleo sanitario para cada vivienda con la particularidad de que en las zonas donde no llegaba la red cloacal se realizaron cámaras sépticas y pozos para acumulación de excrementos. *Ver tabla N° 6.*

Tabla N° 6: Detalle de la intervención del ProMeBa II en Salta Capital.

N°	Barrio	Obras de Infraestructura Públicas	Obras en domicilios Privados	Cantidad de Beneficiarios	Monto de proyecto

1	Roberto Romero	Red de Agua, Cloacas, Contenderos, Peatonal, Pluviales, Vial, Salón de Usos Múltiples, Centro de Salud, Parquización.	Núcleo Sanitario	1945	$2.475.675
2	El Manantial Sur	Red de Agua, Cloacas, Contenderos, Peatonal, Pluviales, Vial, Salón de Usos Múltiples, Centro de Salud, Parquización, alumbrado público, playón deportivo.	Núcleo Sanitario	530	$813.520
3	La Paz (etapa I)	Red de Agua, Cloacas, Contenderos, alumbrado público, Peatonal, Pluviales, Vial.	Núcleo Sanitario	4750	$5.088.716
4	La Paz (etapa II)	Salón de Usos Múltiples (SUM), Centro de Salud, Parquización, alumbrado público, playón deportivo.	Núcleo Sanitario	4750	$6.504.860
5	Palermo I	Red de agua, alumbrado público, red cloacal, contendores, peatonal, red vial, SUM	Núcleo Sanitario	4205	$10.131.553
6	Las Costas	Red de agua, alumbrado público, red cloacal, contendores, peatonal, red vial, SUM	Núcleo Sanitario	3255	$8.535.816

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

Por último, ProMeBa III desembarcó en los barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad a través de distintas etapas. La zona de intervención del

programa en esta versión, que es la sudeste de la ciudad de Salta, ya había contado con acciones del ProMeBa en algunos de sus barrios -Solidaridad, Siglo XXI, La Paz.

Imagen N°3: Intervención del ProMeBa en Barrio Fraternidad en el año 2015

Fuente: registro fotográfico propio.

ProMeBa III incorporó el Componente 4[41] a sus PEI, lo que amplía los márgenes de la intervención social del equipo de campo. Así además de las obras de infraestructura (T*abla N°7)* que sostienen la visibilidad y el reconocimiento del programa en cada zona donde actúa, el programa incluyó fondos de estímulo para formulación de proyecto especiales para cada Unidad Ejecutora, promoviendo el trabajo de intervención social interdisciplinario del equipo de campo.

En esta ocasión, los montos del programa se incrementaron a $23.000.000 aproximadamente cubriendo una población de 5730 habitantes.

[41] Denominado "Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión".

Ver tabla N° 7: Detalle de la intervención del ProMeBa III en Salta Capital.

N°	Barrio	Obras de Infraestructura Públicas	Obras en domicilios Privados	Cantidad de Beneficiarios	Monto de proyecto
1	Libertad y Convivencia (Proyecto Zona Sudeste-Etapa n° 1)	Red Vial: enripiado de calles, bocacalles, badenes, cordones, cunetas, red peatonal, veredas.	Núcleo Sanitario con asesoramiento de profesionales en arquitectura e ingeniería civil (del equipo de campo).	3615	$10.337.453
2	Libertad y Convivencia (etapa n° 2: equipamiento comunitario)	Un SUM para cada barrio, Espacio Deportivo (Playón, máquinas de entrenamiento físico,), plazas, arbolado público y cestos de residuos.		3615	$2.266.040
3	Fraternidad (Proyecto Zona Sudeste-etapa 3)	Sistemas de desagües pluviales, cordones cuneta, desagüe pluvial por conducto, red vial y peatonal, contenedores y arbolado público.	Núcleo Sanitario con asesoramiento de profesionales en arquitectura e ingeniería civil (del equipo de campo).	2105	$7.353.168
4	Fraternidad (Proyecto Zona Sudeste etapa n°4)	Parque Urbano, Espacio deportivo y recreativo, arbolado público y cestos de residuos.		2105	$2.699.543

Fuente: elaboración propia en base a documentación oficial

Queremos destacar que el anuncio y la llegada de los técnicos del equipo de campo generaron gran expectativa en los vecinos de la comunidad que habían visto transformar el paisaje de los barrios intervenidos anteriormente:

> "*Ya habíamos visto y escuchado de lo que hace el ProMeBa, nosotros pensábamos que era algo político, que sólo los que transan podían tenerlo, por eso cuando vinieron a contarnos que venían nos alegramos mucho*" (Vecina Mabel, 2015)
>
> "*Mucha gente quería vender el terreno e irse, es feo tener que acarrear valdes de agua siete cuadras, y cuando vimos el ProMeBa yo tenía fe que nos tiren el agua para cada casa*" (Vecina Mabel, 2015)
>
> "*Ya me había acostumbrado a saber que, si vivía en Frate, me embarraba todo el año para ir a la parada del cole para ir a trabajar. En cambio, en Soli, a ellos el gobierno* -ProMeBa- *les había enripiado y las calles y hecho cordones cunetas y la gente ya no se embarraba. Eso me alegro mucho de saber que el ProMeBa llegaría."* (Vecina Nélida, 2015)

Las expresiones de los vecinos nos permiten advertir una de las dimensiones que constituye la gestación de la organización de la demanda por la intervención del programa. Algunos grupos gestionan la intervención del programa a través de alianzas con punteros políticos, otros formalizan el pedido mediante solicitud a las autoridades provinciales y están quienes simplemente fueron elegidos sin ser consultados.

El ProMeBa en la zona sudeste de Salta.

En 2013 comenzó a desarrollarse el PEI en la zona sudeste de la ciudad de Salta, que incluyó a los barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad, en el marco del ProMeBa III. Para llegar al sitio, desde la Terminal de Ómnibus local, se debe tomar la Avenida Hipólito Yrigoyen en sentido sur hasta la Avenida Discepollo. El trayecto demanda unos 15 minutos en horario y velocidad normal (60 km./h.). *(Imágenes 4,5 y 6).*

Imagen N°4: Localización de la zona sudeste en el croquis de la ciudad de Salta (vista desde *google maps).*

Fuente: elaboración propia.

El zoom de la imagen 4 permite reconocer la zona sudeste en el marco de una imagen satelital completa de la ciudad de Salta. En cambio la imagen 5 focaliza en la ubicación de los barrios Fraternidad, Liberta y Convivencia enmarcados en la zona sudeste.

Imagen N°5: Imagen de localización de los barrios estudiados.

Fuente: elaboración propia.

La última imagen, la número 6, muestra la ubicación de los barrios intervenidos en durante ProMeBa II y su cercanía con la zona de trabajo de ProMeBa III.

Imagen N°6: Barrios de la Zona intervenidos por el ProMeBa II y III

Fuente: elaboración propia

Los barrios Fraternidad, Libertad y Convivencia surgen como un asentamiento poblacional entre los años 1999 y 2001 cuando se ubicaron las primeras familias en el sector que comprende hoy los barrios Fraternidad, Libertad y Convivencia. Los primeros ocupantes procedían de la propia Provincia de Salta y se trataba en su gran mayoría de parejas jóvenes que, imposibilitados de acceder a los planes de vivienda, optaron por el Programa Familia Propietaria. De acuerdo con el Censo 2010, la zona es una población muy joven con una prevalencia importante de niños menores de 10 años (39%) y de adultos jóvenes de 20 a 29 años (20%). Sólo el 10% de su población tiene 40 años o más.

La zona de injerencia del ProMeBa se constituyó hace 20 años atrás aproximadamente (según datos aportados por los pioneros barriales) mediante la ocupación de tierras fiscales en el sudeste de la Ciudad de Salta. Esta zona constituía terrenos que el gobierno provincial adquirió como pago por deudas con el fisco de “terratenientes y finqueros”: “*nosotros cuando vinimos aquí sabíamos que este terreno era fiscal, que antes había sido una*

*finca de los Saravia Toledo que ponían tabaco" (*Vecino, 2015). Lo que dice este vecino de la comunidad de Libertad coincide con la documentación oficial que señala el modo en que adquirió esas tierras el estado provincial.

El asentamiento nace como producto de la fuerte crisis económica que atravesaba el país y como consecuencia de la ausencia de políticas que reduzcan el déficit habitacional. En sus inicios la zona fue un establecimiento de viviendas precarias de chapa, cartón y madera que poco a poco fue creciendo. Durante los primeros años la zona no contó con servicios básicos de manera regular.

Antes del inicio de la intervención de ProMeBa, estos barrios carecían de casi todos los servicios públicos. Según el diagnóstico oficial del ProMeBa, el 82% de su población tenía sus Necesidades Básicas Insatisfechas, el 75% de se encontraban por debajo de la línea de pobreza y el 36% por debajo de la de indigencia. El 45% de la población no tenía agua en su vivienda; el 48 % no poseía desagüe del baño a red cloacal, el 26% poseía letrinas y un 3% defecaba al ras del suelo. A su vez la gran mayoría de sus vecinos tenían una opinión negativa en relación a las condiciones del Barrio: el 85% consideraba que la calidad del medio era nociva para la salud y el 61% opinaba que la limpieza del barrio era muy mala. Recién en 2004 la municipalidad de Salta inició obras de redes de agua y la empresa EDESA (Empresa de Electricidad de Salta) empezó a regularizar el tendido de red eléctrica. El proceso regular de conexión de agua y luz eléctrica se completó en 2013.

La ocupación de las tierras del sudeste de la ciudad de Salta es coincidente los procesos de crecimiento urbano no planificado que se da en el país como producto de la crisis del año 2001. En el caso de los barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad la urbanización se dio de forma improvisada más que por política de planificación estatales. Aquí, como en varios casos, el estado llegó a trazar la urbanización de forma posterior a la ocupación. Es más, la urbanización de la zona sudeste responde más a la organización de base de los vecinos que a los diferentes gobiernos provinciales o municipales:

> "A*quí cuando vinimos no había ni un árbol, el viento nos entraba por todos lados, pero sabíamos que dependía de nosotros que todo tome el rumbo justo" (Vecino, 2055)*

> *"Cuando llegamos, porque un conocido me contó que aquí la gente se estaba organizando para armar un barrio nuevo, a mí me daba miedo, yo alquilaba una pieza con mis dos hijos y mi esposo, vivíamos amontonados" (Vecina, 2015)*

Nos resulta pertinente señalar que la zona cuenta con una población pequeña de inmigrantes (menos del 5% según informe inicial del Programa) o descendiente de inmigrantes bolivianos (hijos de bolivianos representan menos del 10%) que se destaca en el discurso de algunos vecinos:

> "*cuando me decidí a venir a ocupar mi terrenito me encontré con muchos bolivianos que no tenían ni documentos, y a mi me molestaba, hasta que empezamos a trabajar juntos" (Vecino, 2015)*

> *"Mucho bolita* -boliviano- *en la zona que se vino a aprovechar de estas tierras y el gobierno los aceptó" (Vecino, 2015)*

> *"La población descendiente de bolivianos en primera generación es del 30% mas o menos, pero la gente dice que son la mayoría, hay un poco de xenofobia en la comunidad" (*Técnico ProMeBa, 2015)

Además, muchos de los vecinos de nacionalidad argentina o hijos de inmigrantes no tenían registros de identidad y el ProMeBa pudo detectar 14 casos de niños nacidos en Salta que no tenían Documento Nacional de Identidad ni concurrían a la Escuela.

Antes del inicio del proyecto, en los barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad era evidente la pobreza estructural, la marginalidad y vulnerabilidad de los grupos familiares que se reflejaba en viviendas deficitarias; falta de accesibilidad a adecuados niveles de salud, educación y seguridad; incremento de la violencia intra y extrafamiliar; aumento del consumo de alcohol y drogas; embarazos adolescentes y conformación de familias en edad temprana; incremento de conductas delictivas, etc. (Diagnóstico Inicial del ProMeBa III, 2012).

Imagen N°7

Imagen N°8

Imagen N°9

Imágenes N°7 a 9 muestran paisaje de B° Fraternidad antes de la intervención de ProMeBa III.

Fuente: registro ProMeBa.

Actualmente, la zona sudeste cuenta con una infraestructura de calles (cordones y cunetas, nivelado de terreno anti-inundaciones, avenida principal asfaltada, semáforos.), edificios institucionales (escuelas, comisaría, sala de atención médica, hospital Papa Francisco, etc.) y centros comunitarios de distinto tipo (Centro de Integración Comunitaria y Salones de Usos Múltiples). A nivel de servicios básicos, sus habitantes poseen agua de red y luz eléctrica (en el hogar y alumbrado público), utilizando como combustible gas envasado y leña en la mayoría de los casos. Sus calles son de tierra y el polvo en suspensión, producto de una empresa ladrillera colindante, reviste el paisaje diario.

Las fachadas de las casas (de una planta, mayormente) son de ladrillo hueco a la vista. Algunas están revocadas y cuentan con muros pequeños o alambrados perimetrales de sus terrenos y en pocos casos presentan incipientes jardines ‘a fuerza de mucho riego’. Al respecto, la síntesis del PEI señala que las condiciones ambientales son inadecuadas para un buen hábitat debido a la “*Presencia de micro basurales, polvo en suspensión,*

escasos espacios verdes y arbolado público parcial. Anegamiento de calles e inundaciones por drenaje deficiente. Presencia de letrinas. Cercanía a ladrilleras privadas en explotación" (PEI, 2013).

Imagen N°10

Imagen N°11

Imagen N° 12

Imágenes N°10 a 12 muestran paisaje de B° Fraternidad durante la intervención de ProMeBa III.

Fuente: registro propio

La zona tiene como particularidad un 'paisaje' de casas que se hallan en constante construcción. Según datos del diagnóstico del ProMeBa, el espacio que intervienen alberga 'oficialmente' a 11.440 personas (sin embargo, ese número se aumentaría si se incluyera la zona de influencia de las obras de infraestructura). Los vecinos y miembros de ONGs que trabajan en el lugar afirman que son 20.000 sus habitantes. La zona estudiada, junto al barrio Solidaridad, representan el aglomerado urbano más importante de la Ciudad de Salta.

Los barrios analizados están formados por más de 1.178 familias, muchas de ellas en situación de vulnerabilidad social muy grave. Los técnicos del

programa señalan que más de la mitad de la población en condiciones de trabajar no posee un empleo estable y cumplen oficios de empleadas domésticas en los barrios privados y de clase media de la ciudad, en el caso de las mujeres; mientras que los hombres son albañiles, carpinteros, gasistas, electricistas y soldadores en su mayoría:

> "*Cuando revisamos de que vive la gente de aquí, lo primero que sabemos es que ocupan empleos domésticos como servicio de limpieza, lavado y cuidado de otros niños en El Tipal, La Almudena y Tres Cerritos*" (Técnica, 2015)
>
> "*Lo hombres de Frate nos piden capacitaciones en oficio porque tienen rápida salida laboral, y bueno tratamos de capacitarlos en cosas que ya hacen como albañilería y otros oficios*" (Técnico, 2016)

Proyecto Ejecutivo Integral en el marco del ProMeBa III

En la Provincia de Salta, el ProMeBa actúa en el marco de la Subsecretaría de Financiamiento internacional dependiente del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas del Gobierno de la Provincia y cuenta con una Unidad Ejecutora Provincial, en el caso del ProMeBa III se conformó un equipo de campo para los tres barrios. Los fondos fueron aportados por el Tesoro Nacional a la Provincia en forma de subsidios no reembolsable.

Las primeras acciones del ProMeBa fueron las relacionadas al diagnóstico integral de los barrios y finalizaron en junio de 2012. A partir de aquel estudio se identificaron las principales carencias urbanas y sociales de la zona, a la vez que se reconoció el perfil socioeconómico de su población. Con esta información se formuló el PEI para la obra de infraestructura pública, que se empezó a implementar en julio de 2013.

El ProMeBa III se financia a partir del convenio 2662/OC-AR, celebrado el 31 de julio de 2012, entre la Nación Argentina y el BID. En el caso de Salta, sólo se implementó en los barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad y el PEI denominado "Zona Sudeste" tuvo "por objeto consolidar a la población beneficiaria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana,

equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, promoviendo el fortalecimiento de su capital social y fortaleciendo la capacidad de gestión" (PEI, 2012). El ProMeBa buscó lograr estos objetivos a través de la implementación de actividades en el marco de los 4 componentes.

A partir del Componente 1 "Legalización de la tierra", y por medio de los técnicos de campo, el programa busca otorgar seguridad en la tenencia de la tierra, a través de estudios legales, planos de mensura, tramitación para la legalización física y legal de los lotes, buscando obtener los títulos de propiedad para los vecinos.

En el marco del Componente 2 "Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental" se construyeron redes de circulación e infraestructura de servicios públicos sanitarios, energía eléctrica, drenajes pluviales, red de gas, accesibilidad vial y redes peatonales, espacios verdes y plazas, Salones de Usos Múltiples, mitigación ambiental y el Parque Urbano.

Por el lado del Componente 3 "Incremento del Capital Social y Humano" se conformaron los equipos de campo interdisciplinarios, se promocionó la gestión de iniciativas autónomas de vecinos de la zona, se facilitó la articulación de los actores involucrados en el PEI, desarrollando proyectos de prevención de enfermedades, violencia familia y adicciones, actividades culturales y deportivas, capacitación de jóvenes y mujeres, ordenamiento y manejo de residuos sólidos.

El componente 4 "Fortalecimiento de la capacidad de gestión" panificó actividades de sinergia y capacitación, para la gestión y mejora organizacional de los recursos humanos y otros actores sociales asociados a la UEP. También incluyó acciones de prevención de nuevos asentamientos irregulares y actividades de seguridad ciudadana.

El financiamiento del PEI se desarrolló en cuatro etapas que se desagregaron, tal como muestra la tabla N° 7.

El diseño del ProMeBa III fue realizado por los técnicos del equipo administrativo y de campo que participaron de la ejecución del ProMeBa III en los barrios Solidaridad y La Paz, aledaños a los barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad (Imagen N°6*).* Esta cercanía permitió al programa tener

visibilidad y ser reconocido entre los nuevos beneficiarios, por lo que las tareas de diagnóstico en el marco del diseño del PEI se facilitaron:

> "*Como ya habíamos trabajado en Solidaridad y La Paz, que son barrios de aquí nomás, lo que sería la barriada, cuando realizamos las encuestas para medir los indicadores en la zona, los vecinos nos recibían alegremente*" (Técnico, 2015).

Además, tanto vecinos como técnicos comentan que la llegada del ProMeBa fue un pedido explícito de la comunidad a las autoridades provinciales y municipales que se acercaban a la zona:

> "(…) *Nosotros veíamos que a los otros les hacían calles, les ponían gas, y vivían mejor gracias a…no sabíamos bien gracias a quién, pero sabíamos que seguro era algo del gobierno*" (Vecino, 2015).

> "*Cuando vinieron a inaugurar el SUM de ´Solí´ fuimos a dejarle al gobernador una nota pidiendo que aquí también se haga el ProMeBa*" (Vecina, 2015).

Estas expresiones nos permiten confirmar las sospechas de que hay un nivel de demanda "desde abajo". Si bien el programa es "desde arriba", claramente los vecinos -organizados- fueron a buscar la intervención del programa. Esto es, como lo mencionabas antes, una consecuencia de la visibilización de las intervenciones anteriores en la zona.

Incluso, la forma terminantemente focalizada del ProMeBa -que no permite "derramar" acciones en las áreas vecinas no incluidas en el programa-, produjo una diferenciación entre los vecinos de la zona sudeste. Algunos eran denominados "*los chetos que tienen ProMeBa*" (Vecino, 2015) y que gozaban de servicios públicos regularizados y "*no se embarraban*" (Vecina, 2015) en contraposición a quienes padecían la ausencia servicios e infraestructura considerada básica. Esto sucedió con la intervención de ProMeBa II en Solidaridad y La Paz e impulsó la demanda de los vecinos para que el programa "baje" también a Fraternidad, Libertad y Convivencia.

Por su parte, los técnicos del equipo de campo que trabajaron en el ProMeBa II también expresaron que los vecinos de los barrios circundantes se acercaban a preguntar cuál era la manera de solicitar que programa actúe en

su zona. Esto permite confirmar la gran visibilidad del programa en la zona y la legitimidad de la tarea.

A partir de las diferentes consultas enmarcadas en la etapa 1, diseño del PEI, se puede afirmar que la llegada del programa generó gran expectativa en la comunidad. Estas expectativas, se tradujeron en vínculos de confianza con el equipo de campo que trabajó en cada barrio intervenido, durante más de dos años.

Los técnicos del campo, un equipo interdisciplinario pero heterogéneo.

El equipo que intervino trabajaba de lunes a sábados -en ocasiones los feriados- en los barrios mencionados, utilizando como base dos obradores construidos por las empresas que realizaron las obras. Uno está ubicado en B° Libertad y el otro en B° Fraternidad. Estos espacios a la vez sirven de oficina y punto de reunión con la comunidad:

Imagen N°13: niños en el obrador del B° Libertad.

Fuente: registro propio.

Imagen N°14: construcción del cercado para huertas en obrador del B° Fraternidad.

Fuente: registro propio.

El equipo de campo del caso estudiado estuvo conformado por un coordinador general licenciado en Seguridad e Higiene, tres Ingenieros en Recursos Naturales y Medioambiente, dos arquitectas, uno ingeniero civil, cuatro trabajadores sociales, un abogado y una estudiante avanzada de abogacía (Tabla N°8).

La tabla N°8 permite afirmar que la composición del equipo interdisciplinario evidencia la intencionalidad del ProMeBa por hacer intervenciones desde un enfoque integral en las problemáticas de hábitat que debe aborda. A nivel explicativo, tanto la página oficial del ProMeBa Argentina, como la página de dominio *wix* creada por el equipo de campo de Salta, expresan que el programa “basa su estrategia de intervención en el desarrollo de acciones ejecutadas a partir de un equipo profesional de diferentes disciplinas, ampliando los enfoques de trabajo en la búsqueda de mejorar de manera sustentable el hábitat en los barrios” (Promeba.gov., 2016)

Tabla N°8: Conformación del equipo de campo interdisciplinario del ProMeBa III en Salta.

ÁREA	INTEGRANTE	PROFESIÓN
Legal	O.R.	Abogado
Legal	A.S.	Estudiante de Abogacía
Social	M.S.	Trabajadora Social
Social	A.V.	Trabajadora Social
Social	D.L.	Trabajadora Social
Social	G.F.	Trabajador Social
Ambiental	F.M.	Ingeniera en Recursos Naturales y Medioambiente
Ambiental	F.M.M.	Ingeniero en Recursos Naturales y Medioambiente
Ambiental	E.A.	Ingeniera en Recursos Naturales y Medioambiente
Urbana	E.S.	Arquitecta
Urbana	J.V.	Arquitecta
Urbana	R.V.	Ingeniero Civil
Coordinación General	J.F.	Licenciado en Seguridad e Higiene en el Trabajo

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, es importante señalar que los profesionales del equipo de campo son empleados mediante “contratos de Locación de Servicios” por el período de un año –generalmente-, siendo contratante la Subsecretaría de Financiamiento Internacional (SSFI) de la Provincia. Esta forma de contratación está ligada a la política neoliberal promovida por los organismos internacionales, y que el BID y el Estado Provincial replican con ProMeBa, precarizando a los técnicos de campo.

La selección de este equipo se realizó, en la mayor parte de los casos, mediante “recomendaciones” y 3 fueron seleccionados mediante proceso de convocatoria pública (Prueba de oposición, propuesta de trabajo y entrevista).

Cada profesional cumplió la función de “consultor” y realizó su trabajo en función en el marco del PEI. El procedimiento de cada contratación se dio en diferentes circunstancias, que van desde convocatorias públicas con instancias de oposición de antecedentes y entrevistas, hasta recomendaciones de diversos actores. Los consultores ejecutan su proyecto a partir de metas y objetivos anuales y al finalizar cada año realizan un informe individual para dar cuenta del cumplimiento de la tarea planificada. El

ProMeBa III presenta la particularidad de contar con un coordinador en territorio, figura que en principio favorecería la gestión.

Esta constitución interdisciplinaria resulta interesante en términos de la del funcionamiento/no funcionamiento del equipo. A priori, y términos de complementariedad, la composición del equipo es coherente con el horizonte de intervención integral que plantea ProMeBa, completando cada una de las cuatro subáreas con profesionales de esta. No obstante, las diferencias entre las percepciones sobre la tarea que deben realizar y la visión sobre los vecinos complejizó las relaciones al interior del equipo de campo. Existen, por lo menos, dos niveles para analizar. Al menos una parte de los técnicos tiene una caracterización previa negativa de la potencialidad de agencia de la comunidad:

> "*Aquí la gente quiere todo como si fuéramos su papá, (…) está un poco mal acostumbra, yo vengo hago lo que me dice el coordinador y chau*" (Técnica, 2015).

Por un lado, un sector del equipo de campo, critica la actitud de los actores, pero tampoco se involucra ni fuerza alguna potencialidad implícita de la comunidad.

Por el contrario, otro miembro del equipo de campo, representante de un sector que se posiciona diferente, entiende que su trabajo es distinto y que demanda una actitud profesional diferente:

> "*Creo que para trabajar en ProMeBa debemos poseer cierta sensibilidad, no es el trabajo de 8 horas en una oficina con aire. Hay que estar preparado*." (Técnico, 2015)

Estas diferencias en la subjetividad de cada técnico repercuten claramente al momento de definir estrategias y objetivos para abordar situaciones problemáticas detectadas en la comunidad. En este punto, la figura del coordinador colaboró para saldar algunas de estas diferencias.

Si bien los documentos del ProMeBa son claros y delimitan qué y cómo se realiza la intervención en el marco del PEI, al ser muy generales, se abren márgenes de acción donde cada equipo -incluso cada consultor- puede

ejecutar a voluntad, aunque no variará sustancialmente el espíritu de la intervención. Aun cuando hay espacios de adecuación, la normativa del BID impone, ordena y delimita todo el proceso de intervención. Los márgenes de participación siguen siendo ornamentales más que vinculantes.

La consolidación del equipo de campo como un grupo con una visión homogénea sobre la intervención es determinante. La heterogeneidad atenta contra el proyecto porque deja librado a cada técnico – que pose una visión particular sobre como intervenir en la comunidad- instancias del mismo.

Por otro lado, el ProMeBa III tuvo dos responsables del área administrativa que fueron quienes llevaron adelante la administración, control, seguimiento y evaluación de la ejecución del PEI, así como de las obras. Esas dos personas son empleados de la administración pública provincial en el marco de la SSFI. Esta estructura administrativa, exigua para el tamaño del ProMeBa, además es responsable de otros programas de financiamiento internacional como el PROSOFA (Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas Del Noroeste y Noreste Argentino)[42].

Actores asociados a la intervención del ProMeBa.

En sus documentos fundacionales, el ProMeBa sostiene y asume la necesidad de trabajar juntamente con los grupos que constituyen la comunidad objeto de su intervención, por lo que interactúa con una gran cantidad de actores sociales. Esta estrategia empleada para la ejecución del programa habilita espacios de participación que en algunas ocasiones potencian las acciones y en otras tensionan.

A partir de las visitas al territorio hemos identificado al menos 20 grupos e instituciones públicas gubernamentales y no gubernamentales que actúan en

[42] PROSOFA aborda las graves deficiencias del hábitat de los departamentos fronterizos afectados por una situación de déficit crítico en los sistemas de saneamiento. PROSOFA I fue formulado a mediados de los años 90 y ejecutado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Durante su vigencia (1995 - 2003), y como respuesta a la emergencia, se realizaron 387 proyectos, de los cuales 150 corresponden a obras destinadas a la construcción de sistemas de agua para consumo humano y 86 al tratamiento de aguas servidas.

la zona. Los actos[43] de estos grupos son componentes esenciales en la construcción de la dinámica Problema/Solución de hábitat de la comunidad. Cada actor aportó una mirada, jerarquizó aquello que consideraba como problemáticas y propuso formas de intervenir en la solución cuando asumió interpelaciones. A su vez, la forma en que se estableció la dinámica Problema/Solución orientó qué actores lograron imponer su propia construcción o qué elementos lograron que sean incluidos en el PEI.

A mismo tiempo, reconocemos que existen puntos claves en la negociación entre el equipo del ProMeBa y los demás actores de la comunidad a la hora de determinar el PEI. Esos puntos se centran en cómo se construye la dinámica Problema/Solución acerca de su hábitat. Esto resulta importante en la conformación de la alianza socio-técnica que se genera a partir de programa. De este modo, el mayor o menor grado de adecuación socio-técnica del programa permitirá la generación de una alianza más o menos virtuosa, construyendo funcionamiento o no funcionamiento del ProMeBa.

Actores Informales

Los actores no gubernamentales se constituyen por aquellos poseen reconocimiento como organización no gubernamental y los grupos de vecinos organizados para atender diferentes intereses.

Por un lado, las organizaciones o actores no formales se nuclean para organizar sus intereses y vehiculizarlos a partir de diferentes estrategias. En este grupo encontramos a un actor autodenominado “Bloqueros”, conformado por vecinos -hombres y mujeres- desempleados, de oficio albañiles y ayudantes de albañilería asociados a partir del año 2011. Durante la intervención de ProMeBa iniciaron las gestiones para obtener personería jurídica como cooperativa. Su actividad empezó como una iniciativa para autoconstrucción de viviendas, la instalación del Programa Argentina Trabaja impulsó la producción y el grupo creció. Su interés central se vinculó con la búsqueda de autonomía laboral y la mejora de las viviendas de la zona. En ese sentido, el programa se convirtió en un aliado estratégico. No obstante, el

[43] Cuando hablamos de actos de los vecinos, nos referimos a percepciones y comportamientos sociales e individuales que constituyen la dinámica barrial.

cambio de gestión en el ejecutivo nacional en 2015 truncó sus objetivos, dejando a los “Bloqueros” con una producción a baja escala y sólo para autoconsumo esporádico.

Los “Manzaneros” se componen por vecinos que se organizan para realizar compras comunitarias, cuidar niños mientras sus padres trabajan, atender asuntos comunitarios como el mantenimiento de espacios comunes y micro basurales. Su interés inicial era el de generar un espacio que asegure una buena calidad de vida para los vecinos de la comunidad, potenciando lo que cada miembro podía aportar. Generó un vínculo muy fructífero con ProMeBa por las aspiraciones de emprendedurismo trasladadas en la aceptación de propuestas del programa.

Los “Carreros”, un actor histórico de la zona, lo conforman hombres, mujeres y niños que se dedicaban a comprar y vender chatarras como trabajo informal y economía de subsistencia. Su transporte característico era una carreta tirada por un caballo. La relación con ProMeBa fue compleja al principio de la intervención, porque el desarrollo de la infraestructura barrial configuraba de forma diferente el modo de transitar el espacio público. Así, los Carreros, quienes estaban acostumbrados a almacenar sus chatarras en la vía pública y pasear a sus caballos por las veredas, se vieron limitados por el avance de las obras de cordón cuneta, iluminación, cestos de basura. ProMeBa intentó capacitar a estos actores en otros oficios, pero no tuvo buenos resultados debido a la resistencia a abandonar su tarea carrera. Finalmente, en 2017 la intendencia de Salta prohibió la tracción a sangre y los carreros debieron modificar transporte (por motos) o abandonar su actividad. ProMeBa los capacitó en manipulación de chatarra, a quienes deseaban mantener la actividad, y promovió un convenio con la Agrotécnica Fueguina (empresa recolectora de residuos) para el depósito de chatarra en un vertedero de basura.

Existe también en la zona un grupo de vecinas, monjas y niños que se reúnen todos los días a leer textos evangélicos en el salón parroquial de una Iglesia. Ellos son el “Taller de María” y su principal interés se vincula con la promoción de su credo entre la comunidad. Para esto, realiza actividades estrictamente religiosas, como los ateneos, pero emplean estrategias de convocatorias a

partir de actividades recreativas. El taller fue un aliado estratégico de ProMeBa al momento de ingresar al barrio de la mano de un actor con aceptación y respeto entre los vecinos. Para cada actividad planteada por el equipo de campo, “Taller de María” fue un actor de consulta asociado.

El “Club de Fútbol” lo conforman adultos y niños que practican este deporte como aficionados. Este grupo acapara a la mayoría de los jóvenes de la zona y es un espacio de encuentro que promueve el diálogo sobre otras situaciones de la comunidad. Los miembros de este grupo asumen y reflexionan sobre problemáticas de inseguridad, perspectivas de futuro y acciones a desarrollar para mejorar el hábitat de la zona. Resultó un actor clave en la intervención, tanto como aliado del ProMeBa, como opositor a propuestas que no consideraba adecuadas y que demandaron replanteos en el equipo de campo.

Las organizaciones no gubernamentales, formales o no, representan en gran medida el espíritu de lo que el barrio considera como problema de su hábitat. Los vecinos de la comunidad viabilizan a través de esos colectivos la construcción de dinámicas Problema/Solución. Para los vecinos el problema es la desigualdad socioeconómica y el acceso a los bienes y servicios considerados básicos, en coherencia con los informes oficiales sobre los indicadores socioeconómicos de la zona del asentamiento. Cravino (2008), en el marco de la línea de “Agenda Urbana”, se refiere a estos lugares como fragmentos de ciudad sin estatus de ciudad. Se trata de segmentos urbanos que se caracterizan por la irregularidad jurídica de la tenencia de la tierra, la falta o deficitaria accesibilidad a servicios básicos, la precariedad habitacional y toda una serie de dificultades para garantizar sus derechos humanos.

> *“Aquí todos somos pobres señor, no malos ni chorros, pobres porque no venimos de familias bien”* (Vecino, 2015)
>
> “*Yo nací pobre, mi papá y mi abuelo eran pobre, seguro yo cuando pare la pata seguiré siendo pobre, pero quiero salir adelante*” (Vecino, 2015)
>
> “*Por suerte el ProMeBa nos ayuda con cosas que no podríamos pagar nosotros*” (Vecina, 2015)

> "*A mí me gustaría no embarrarme tanto cada vez que llueve, o que la arena de la ladrillera no me tape la nariz, estos del ProMeBa están ayudándonos en eso*" (Vecina, 2015)

Otro componente del problema de hábitat para los vecinos es el referido a los horizontes políticos materiales y que entendemos en el marco del "Derechos a la Ciudad" (Fernández Wagner, 2006)[44]:

> "*La verdad que es feo vivir aquí, me gustaría una casa como la de mi patrona, calentita, que se escuchen los pajaritos y veas árboles, no el descampado que es aquí*" (Vecina, 2015)

> "*Mi sueño, de esos en los que se me va la vida, es una casita, aunque sea como las del IPDUV*[45]*, con gas y agua caliente*" (Vecino, 2015)

> "*Quisiera que todo esté bien iluminado, tener máquinas para hacer ejercicios como en Tres Cerritos, un gimnasio bien"* (Vecina, 2015)

Las conversaciones y entrevistas con los vecinos evidencian una construcción occidental del hábitat, en general, y de la vivienda, en particular. Y asumen la desigualdad como un elemento constituyente de su condición. Esta visión es a veces reforzada por organizaciones de la Iglesia Católica que trabajan en la zona y que son quienes "*apaciguan los ánimos cuando las cosas no andan bien en el barrio y viene un político a sacarse fotos*" (Vecino, 2016). Un ejemplo de esta situación se dio cuando el gobernador de la provincia inauguró el SUM del Barrio Fraternidad (sin estar en condiciones de uso) y los vecinos organizaron una protesta con pancartas porque llevaban tres días sin servicio de agua potable. Allí, el Taller de María jugó un papel clave conteniendo a los vecinos y entregándole una nota al gobernador en nombre de todo el barrio. El reclamo no fue atendido y los cortes de suministro de agua durante 4 o 5 horas del día continúan a la fecha, ya que faltan obras de infraestructura que apoyen el servicio de agua potable.

---

[44] El "Derecho a la Ciudad" se justifica a partir de los procesos que caracterizan la configuración actual de las ciudades en el mundo: acelerada urbanización, el incremento de la pobreza en las ciudades, la ubicación de los asentamientos populares urbanos en zonas vulnerables y los desastres naturales consecuentes, la proliferación de desalojos masivos, las políticas contrarias a la dinámica del poblamiento urbano popular, la creciente segregación social así como por la necesidad de contar con un instrumento muy claro a nivel internacional del cual puedan apropiarse los movimientos sociales para revertir estas tendencias.

[45] Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda. Hoy en Salta se denomina IPV (Instituto Provincial de la Vivienda).

Al mismo tiempo, podemos mencionar la existencia de actores que se encuentran en grupos sociales vinculados al Estado, que vehiculizan sus inquietudes a través de punteros políticos. Es así, que organizaciones como los carreros, los clubes de fútbol y los manzaneros, si bien no son formales, comunican demandas. Estas comunicaciones advierten y denuncian un estado de las cosas que se considera injusto y desigual, y están dispuestos -por lo menos- a discutirlas. Estos son los grupos que demandaron la presencia del ProMeBa en la zona, quienes además ponen en tensión las soluciones a los problemas de hábitat que quiere ejecutar el equipo de campo del programa:

> "*Cuando vimos que en Soli y en La Paz le ponían cloacas a los vecinos, arreglaban las calles y ponían luz, ahí nomás me comuniqué con el intendente y le dije ¿Por qué a ellos sí y a nosotros no? ´si aquí te laburamos la campaña*" (Vecino, 2015)

Los vecinos confirman una forma de organizar la demanda que no está formalizada, pero evidentemente constituye en gran medida como se gestiona la llegada del programa:

> "*Hubo que apurar al senador y al intendente, aquí el que espera no consigue nada*" (Vecino, 2015)

Entre quienes formularon el PEI del ProMeBa III asumen, en alguna medida, la existencia de modos otros de organizar la gestión de la llegada del programa:

> "*Nosotros tenemos algunas formalidades que cumplir, lo hacemos cuando hacemos el diagnóstico, pero muchas veces nos piden que toquemos un poquito los datos para poder dar curso en barrios que no es que no necesiten, pero BID es estricto con los datos*" (Informante Clave, 2016)

Al modo extraoficial de encarar la llegada del programa a un barrio, se le agregan limitantes del tipo legal que no atienden componentes locales que imposibilitan el desembarco del ProMeBa:

> "*Hay algunos barrios que son extremadamente pobres, pero por las circunstancias, que justo pasa cerca el tendido de gas y tiene gas en sus veredas, el programa no podría actuar, pero…" (Informante clave, 2016)*

Esto que señalan algunos vecinos es una práctica recurrente "*que adoptan algunos ejecutivos que no siguen el manual operativo, pero que tienen aval arriba"* (Informante clave, 2015).

Finalmente, y más allá del cumplimiento de ciertos requisitos impuestos por el BID, la decisión final sobre donde actuará el programa recae en actores políticos, alejándose de los principios técnicos determinantes del BID.

Actores No Gubernamentales

Entre los actores no gubernamentales encontramos empresas y organizaciones civiles. Los principales intereses están ligados al cumplimiento de sus objetivos organizacionales y la relación con ProMeBa se da en términos formales.

En este grupo se encuentra La Ladrillera, una empresa preexistente a la urbanización de la zona, causante del polvo en suspensión que perjudica la salud de las personas que habitan los barrios:

> "*Aquí todo el mundo vive con alergia, los ojos rojos, con problemas respiratorios, creemos que la ladrillera tiene que ver*" (Técnico, 2015).
>
> *"En el Papa Francisco* -Hospital cercano a la Zona- *no dicen que usemos barbijo, imaginesé no podemos andar todo el día con eso*". (Vecina, 2015).

A su vez, la Agrotécnica Fueguina, encargada de la recolección y tratamiento de la basura del municipio, que tiene el vertedero San Javier muy cerca. Muchos de los vecinos de la zona sudeste trabajan como carreros que trasladan basura. La empresa se encuentra localizada muy cerca, pero no estrechó ningún vínculo particular con la comunidad, más que "auspiciar" cestos de basura tipo conteiner. Estas empresas representan un gran escollo para el mejoramiento del hábitat de la comunidad. Ambas desempeñan un rol destacado en los barrios. La ladrillera atenta contra la salud de los habitantes de manera permanente. Y la Agrotécnica, según denuncian los vecinos, no

cumple con los protocolos correspondientes asociados al tipo de recolección y turnos, generando malestar ya que los cúmulos de basura –de domicilios particulares y de las empresas constructoras y obras- son de tamaños considerables.

Por el lado de las organizaciones civiles sin fines de lucro, encontramos a la Organización No Gubernamental (ONG) “Manos” que realiza apoyo en educación y actividades recreativas en la zona desde el año 2009. Durante 2015 administró el Salón de Usos Múltiples del barrio Solidaridad y desde allí organizaba todas las actividades.

La ONG “Amigos del Árbol” realizó tareas de apoyo en educación ambiental y huertas agroecológicas urbanas, a partir de la solicitud de actores del ProMeBa.

La Fundación “Merendero del Banco Macro” cumple -hasta la actualidad- un rol asistencialista y atiende el desayuno y la merienda de 102 niños. No tiene local propio pero actúa en el patio de una vecina.

La ONG “Techo” acompañó el proceso de urbanización del barrio Fraternidad, primero construyendo viviendas de emergencia -durante el 2014- que reemplazaron ranchos precarios que no resistían lluvias ni vientos. Luego en 2015 administró una línea de fondos de la provincia, destinada para realizar un relevamiento de asentamientos precarios en Salta, por lo que visitó a cada familia de la zona registrando niveles de satisfacción de necesidades básicas.

Por último, la Universidad Católica de Salta (UCASAL) interactúa en el territorio a través de dos vías: mediante un convenio de colaboración por el que envía pasantes de la carrera de Trabajo Social a colaborar en ProMeBa y enviando insumos -alimentos, artículos de limpieza, etc.- al Taller de María.

Actores Gubernamentales

Los actores pertenecientes al Estado poseen –generalmente- una mirada más normativa sobre la construcción y deconstrucción de los problemas sociales. La perspectiva normativa es casi intrínseca a la forma de operar de estos

organismos. Pero también algunos de ellos representan intereses más allá de la aplicación de las normas.

Por un lado, encontramos aquellos organismos que tienen un “deber hacer” y, por otro, algunos más flexibles en términos operativos y de gestión, aportando elementos diferentes. En consecuencia, organismos como la Policía, la Dirección General de Inmuebles, la distribuidora de energía eléctrica EDESA y Aguas del Norte son actores más estrictos en el cumplimiento de la normativa –a pesar de las circunstancias-. En ellos, la construcción del problema de la calidad del hábitat de la comunidad se da en tanto y en cuanto no hubo un cumplimiento de la normativa y eso deriva en irregularidades. Claramente la solución al problema radica en la “normalización de la situación” cumpliendo la normativa. Para la comunidad, estos actores dependen de otros decisores. Cabe aclarar que estos actores no participan del diseño del PEI, pero sí son convocados por ProMeBa en su ejecución.

En esta clasificación encontramos a la Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta (EDESA), de gestión privada, interesada en la regularización de la conexión de la red para garantizar el pago de los servicios.

La distribuidora del servicio de red de agua potable, Aguas del Norte, se encuentra bajo gestión estatal de la provincia de Salta. Es la responsable de garantizar que la población acceda el servicio y de la ejecución de obras para su mejoramiento. La regularización de la red de agua potable es uno de sus intereses particulares al momento de actuar en zonas de asentamiento informales.

El hospital Papa Francisco (atención de baja complejidad), inaugurado en 2013, trabaja en la zona atendiendo emergencias, pero también realizando campañas de prevención y visibilización de enfermedades.

El Centro de Salud N°45 Es la institución que realiza el seguimiento, control y monitoreo de la salud pública de la zona. En él, antes que en el Hospital Papá Francisco, se atienden las personas regularmente.

La dirección local de Vialidad Nacional es la responsable de certificar diseños y trazados urbanos, exigiendo el cumplimiento de cierto grado mínimo de estándares. Esta dependencia trabaja en relación estrecha con la Dirección General de Inmuebles de Salta, órgano administrador de la propiedad privada de los lotes de la zona, con esencial interés en el pago de impuestos inmobiliarios.

El Instituto Provincial de Vivienda (IPV) de Salta es el ejecutor de políticas de viviendas a partir -centralmente- de programas nacionales y de algunos proyectos financiados con fondos de la provincia. Su interés principal es la ejecución de obras de viviendas sociales, entrega transparente de las unidades habitacionales y recaudación de los pagos por las mismas. En los últimos años, ha sumado pequeños programas tendientes a la construcción den núcleos húmedos en viviendas precarias.

La Escuela Primaria del B° Libertad es la única de su tipo para los 3 (tres) barrios y cumple un rol central al momento de definir actividades de capacitación para los actores en edad escolar. Los docentes fueron aliados esenciales al momento de reforzar campañas de concientización, visibilización o anuncios del programa.

Por último, el puesto de seguridad de la Policía Provincial participa de actividades del ProMeBa y de los vecinos, combinando estas acciones con políticas de seguridad y control diseñas por el Ministerio de Seguridad provincial.

Por otro lado, las dependencias con cargos políticos del poder ejecutivo y los Organismos Autárquicos Nacionales tienen más flexibilidad al momento de tomar decisiones y configurar las dinámicas de Problema/Solución. Justamente, la posición que ocupan les permite intervenir con más libertad. Con matices, pero con más coincidencias, estos actores que intervienen en la zona se presentan como aliados del ProMeBa en la construcción de la dinámica Problema/Solución.

En este subgrupo encontramos a la Municipalidad de Salta que, a través de sus funcionarios, colabora en la construcción de obras menores, atiende emergencias de familias en situación de calle e indigencia. Además, administra los espacios verdes.

La Panadería Social, cooperativa de la Municipalidad de Salta, produce pan en grandes cantidades para proveer a comedores, merenderos y escuelas públicas. Juega un papel central en las actividades organizadas por los vecinos. En el caso de la intervención del ProMeBa, participó como coorganizadora de la celebración de fiestas del día del niño, día de la madre, aniversario de las instituciones, etc.

El Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable provincial participó en la definición de la cuarta parte del Parque Urbano, en el marco del PEI del ProMeBa. Su interés central se encuentra vinculado a la definición de políticas de ambientales, motivo por el cual participó -a través de sus técnicos- en el diseño de las características del parque.

El Ministerio de Derechos Humanos de Salta tuvo gran presencia en el territorio a través de programas de financiamiento de actividades, que promovían acciones de prevención de violencia de género, infantil, trabajo esclavo, entre otras. Particularmente el programa Argentina Trabaja[46] tuvo una fuerte presencia en la zona y acompañó procesos de configuración de soluciones parciales al problema de la ocupación laboral.

La Secretaría de Cultura de la Provincia es la principal promotora de la realización de festivales, presentaciones teatrales, organización de ferias artesanales y recreativas. Su pretensión, para el caso de los barrios donde intervino el ProMeBa, estuvo orientada a la generación de actividades y promoción de espacios culturales.

[46] "Los objetivos del Programa Argentina Trabaja fueron la generación de empleo y la ejecución de trabajos en beneficio de la comunidad para llegar a los sectores más postergados de la sociedad y darles herramientas para lograr su inserción, a través del trabajo en cooperativas con capacitación en obra." (www.argentinatrabaja.gob.ar) con el cambio de gobierno, el programa modificó sus actividades.

La Subsecretaría de Tierra y Hábitat de Salta gestiona y define la política de tierra del Estado Provincial. Es un actor esencial al momento de trabajo del ProMeBa respecto del cumplimiento del Componente 1. Su interés central está relacionado con la regularización de las tierras estatales ocupadas informalmente y la organización y distribución de lotes, culminando con la entrega de título de propiedad dominial.

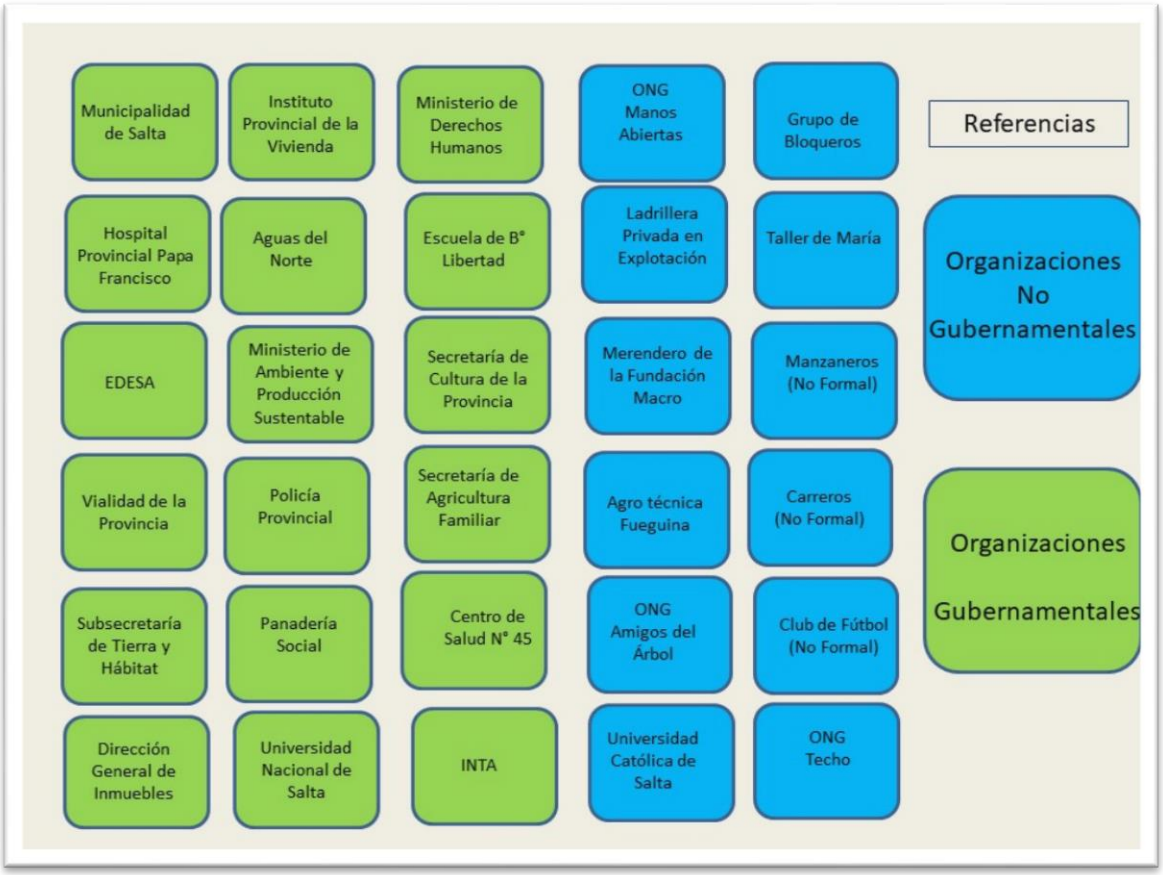
La Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación trabajó en la capacitación, asesoramiento y acompañamiento de emprendimiento de huertas y en la administración de la producción de pequeños productores de la zona.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue un aliado del ProMeBa, ya que poseía recursos humanos capacitados y algunos fondos estatales para la capacitación en el armado de tecnologías necesarias para la comunidad.

El último actor identificado en el marco de esta sub clasificación es la Universidad Nacional de Salta (U.N.Sa), quien participa en el territorio de la zona de forma descentralizada. Sus acciones incluyen programas de extensión, investigación y prácticas profesionales en diferentes disciplinas. Algunas actividades van desde investigaciones antropológicas hasta el diseño de estrategias para atenuar el polvo en suspensión.

En el siguiente cuadro N°3 podemos observar una sistematización de los actores reconocidos en el marco de la intervención del ProMeBa.

Cuadro N°3: *Actores reconocidos en el marco de la intervención del ProMeBa III*



Fuente: elaboración propia.

Construcción del Problema

En una zona que posee indicadores socioeconómicos que atentan contra la dignidad de las personas (*Tabla N° 12)*, pareciera una obviedad decir que el problema principal reside en la distribución de los recursos. No obstante, nos interesa ahondar sobre cómo configuran la dinámica Problema/Solución los actores de la comunidad y el ProMeBa.

Tabla N° 12: Sistematización de Indicadores Socioeconómicos de la zona

Barrio	Superficie en hectáreas	Lotes	Viviendas	Familias	%NBI*	ICSH**
Convivencia y Libertas	35	723	757	757	79.1	0.85
Fraternidad	19	421	425	421	75.9	0.77
Total	**54**	**1144**	**1182**	**1178**		

Promedio					**77.5**	**0.81**
Referencias: * Necesidad Básicas Insatisfechas, **Índice de la Calidad de Situación Habitacional.						

Fuente: elaboración propia en base a documentación oficial.

ProMeBa es un actor reconocido por los vecinos de la zona sudeste. Al respecto, durante una caminata por el barrio, algunas vecinas que paseaban cerca de la construcción de la Plaza de los Deportes señalan que:

> "(…) *¿Si sabemos que es el ProMeBa?* –mirada cómplice con sus compañeras- *si hijo, yo dejé la letrina cuando ellos llegaron hace dos años y ya no me embarro entera cuando salgo a tomar el colectivo, obvio que los conocemos. Cuando estaban en Soli* –B° Solidaridad- *hicimos una movida para pedirles que vengan aquí también.*" (Vecina, 2015)

En el mismo sentido resultó un sondeo que realizamos para conocer si la comunidad de los tres barrios conocía el ProMeBa. La muestra incluyó 120 personas de diferentes sexos, de entre 15 y 75 años, siendo 40 de cada barrio. Los resultados fueron los siguientes:

a) Todas las personas conocían el programa.

b) Más del 90% asociaba al ProMeBa con las obras de infraestructura.

c) El 75% consideraba como muy buena la labor del equipo de campo.

d) El 80 % consideraba que el principal problema que la zona donde viven es la pobreza y la falta de trabajo.

Estos datos permiten confirmar la sospecha sobre la aceptación del ProMeBa en la comunidad y que su intervención puede potenciar la producción de hábitat, en alianza con otros actores de la comunidad.

Por su parte, ProMeBa considera que los principales problemas de la comunidad en la que interviene son:

A) Con respecto a la irregularidad en la posesión de la tierra. Por este motivo tramitará su regularización, como lo establece el componente 1. En ese sentido, algunos técnicos señalan:

> "*Nosotros sabemos que las obras de infraestructura son lo más vistoso, pero tenemos claro que, si no resolvemos que la gente tenga su escritura, nuestra tarea no está ni comenzada*" (Técnica, 2015).

> "*Gestionarle los certificados de propiedad es como el primer mandamiento, si no arrancamos por ahí, no cumplimos nada."* (Técnico, 2015)

Existe una clara disociación entre los intereses del programa, llevados adelante por sus técnicos, y los de los actores del territorio. Consideramos que esta es una de las principales características de los programas enlatados y diseñados de forma exógena.

B) La ausencia de infraestructura comunitaria básica (Componente 2), que construirá "*para que los vecinos vivan mejor"*, como señala un funcionario de la UCP. Aquí la construcción del "mejor vivir" está asociada a que la ciudadanía posea servicios básicos (luz, agua, cloacas), espacios de esparcimiento al aire libre, regularice su posesión de la tierra y se capacite en algún oficio que le permita (sobre) vivir en el sistema (Componente 3).

La presencia del Estado, en sus diferentes niveles, es imprescindible en todas las acciones que pretendan llevar adelante instancias de desarrollo local. El Estado, a través de sus diferentes organismos, sigue siendo el actor con mayor presencia y alcance en el territorio, y los vecinos creen que es el responsable de atender su situación:

> "*Ya nos tocaba que el gobierno se acuerde de que también somos argentinos y empiece a laburar en nuestra zona" (*Vecino, 2015)

> "*El gobierno sabe que estamos mal y por eso trajeron el ProMeBa, demoraron unos años pero ya están aquí" (*Vecino, 2015)

> "*Estas zonas, sin la presencia estatal estarían convertidas en villas miserias, focos de marginalidad y delincuencia. No es que el Estado se acordó, sino que si no hacía algo la cosa se empeora para todos. Estas son acciones de mitigación"* (Informante Clave, 2016)

El ProMeBa es percibido como una política asistencialista y difusora de formas de desarrollo, que no siempre coinciden con los intereses locales. No

obstante, los vecinos consideran la llegada del programa como un reconocimiento del Estado a sus demandas y estatus de ciudadano. Esto complejiza la caracterización del ProMeBa, ya que comprenderlo sólo como una política paliativa implica restarle su potencialidad como herramienta que puede potenciar el encuentro, la alianza de actores claves para mejorar la calidad de vida de la comunidad y la posibilidad de pensar su hábitat desde un horizonte diferente.

Actos, actores y artefactos: equipo de Campo, vecinos y actividades

El ProMeBa se desprende como un programa derivado de una política del Gobierno Nacional, casi aliado con los otros niveles del aparato estatal, como observamos en la constitución de la alianza socio-técnica de los periodos anteriores, señaladas en el capítulo anterior. No es posible comprender la complejidad de la ejecución si no se reconoce la existencia de esos actores, que co-construyen las dinámicas Problema/Solución.

Además de la interdisciplinariedad, como característica autoponderada, el ProMeBa “promueve la promoción hacia la participación comunitaria” (PEI, 2013). A través del estímulo de participación vecinal “se busca la apropiación por parte de los vecinos de las obras urbanas y el fortalecimiento de su capital social y humano” señala el PEI entre sus objetivos. Desde ese posicionamiento, el ProMeBa es una política pública (en este análisis un artefacto) que pretende el involucramiento, el compromiso y la participación proactiva del equipo de campo y de la comunidad como ejes fundamentales para el desarrollo sustentable.

El trabajo cotidiano del equipo de campo se planificó con la implementación de actividades que apuntaban a lograr productos y resultados estratégicos en la sustentabilidad del proyecto. Estos productos se incluyen en los 4 (cuatro) componentes que en forma coordinada actúan sobre la seguridad de la tierra, el mejoramiento urbano, el fortalecimiento social y de las capacidades de gestión.

La llegada del equipo de campo al territorio

La llegada del programa a la zona generó una gran expectativa en los vecinos. En 2013 se licitaron los pliegos de las obras y a finales de ese año se construyó el obrador en barrio Libertad en terrenos colindantes con la Escuela N° 4774 "Juan José Valle" (*Imagen N° 15*). Además, en 2014 la empresa constructora del pliego del Barrio Fraternidad emplazó su obrador en tierras de dominio público, convirtiéndose en vecino del "Taller de María" (*Ver Imagen N° 16*). Así se configuraron los dos espacios centrales que sirvieron al equipo de campo como base para oficinas y puntos de reunión con otros actores.

Imagen N° 15: Obrador en B° Libertad

Actividades:

1-Vacunación de mascotas en el patio del obrador.

2-Apoyo escolar en la sala del obrador

Fuente: registro personal.

Imagen N° 16: Obrador en B° Fraternidad

Actividades:

1-Reunión con vecinos en el interior del Obrador

2-Capacitación en Huertas en Patio de obrador

Fuente: registro personal.

La primera actuación del ProMeBa -al contar con legitimidad derivada del conocimiento de su tarea en barrios vecinos- no implicó una situación de extrañamiento en la comunidad. Al respecto, técnicos y vecinos recuerdan gratamente la situación de iniciación del programa:

> "*Los vecinos nos respondían las consultas, iban a las reuniones, había mucha alegría por la presencia del ProMeBa*" (Técnico, 2015).

> "*Como ya queríamos que vengan, estábamos ansiosos y todo el mundo pendiente de que necesitaran"* (Vecino, 2015)

Es decir, el recibimiento fue ameno y el equipo de campo recorrió los barrios presentando el programa (*Imagen N° 16).* Según consta en los informes anuales del equipo de campo, las estrategias de comunicación fueron: panfletos anunciando la llegada del ProMeBa y convocando a una reunión informativa, reunión informativa poniendo en conocimiento las obras de infraestructura a realizar y proponiendo trabajar en conjunto en las tareas del equipo de campo, y conformación de la Mesa de Gestión para una instancia participativa de dialogo con los vecinos, previa a las asambleas con el barrio.

Imagen N° 16: llegada del equipo de Campo

Fuente: Banco de imágenes del ProMeBa

Una vez instalado el equipo del ProMeBa, se empezaron a realizar diferentes actividades, más allá de la construcción de obras de infraestructura. Éstas se diseñaron con diversos grados de participación de la comunidad y en algunos casos se atendió la construcción del problema de manera más flexible.

Para todas sus actividades, el programa plantea una instancia de consulta (entrevistas, charla, reunión vecinal, encuestas, sondeos, entre otros) para

atender aquello que los vecinos consideran pertinente al momento de definir que problemáticas abordar. Una vez finalizada esta etapa, ProMeBa establece las actividades a realizar y no siempre la jerarquización de aquello ponderado por el vecino es lo que selecciona el equipo de campo o la administración. Aquí es determinante el vínculo Equipo de Campo-Vecinos. Al respecto, durante el taller participativo los asistentes concluyeron que:

- No siempre consideran que aquello señalado por los vecinos como problema o asunto a atender merece ser abordado. La reflexión de la mayoría de los técnicos recae en las diferencias en las posiciones sobre lo que es un hábitat digno y que no.
- Como consecuencia de lo anterior, la intervención se apoya en una posición de arriba hacia abajo (*top down)* que condiciona procesos de agencia en la comunidad.
- No hay una visión única sobre el comportamiento que deben tener los técnicos con los vecinos. Así, las relaciones que se establecen dependen de las destrezas u aptitudes de cada consultor. Esto genera que los vecinos busquen a un técnico más que a otro y se distorsiona el sentido de equipo.

Los técnicos de la comunidad configuraron una dinámica del problema solución de tal forma que el programa logre una alianza socio-técnica que le permita funcionar. El funcionamiento del programa para el ProMeBa, en términos del equipo de campo, está dado en la medida en que se cumplan los objetivos del ProMeBa. En definitiva el programa será virtuoso, en términos de la adecuación socio-técnica, en la medida que sus acciones colaboren en la producción social del hábitat que mitigue los indicadores que permitieron su llegada.

Esta forma, que es hegemónica en la producción de hábitat, resuelve las tensiones en las dinámicas de problema-solución con los vecinos, generando procesos de construcción de funcionamiento del programa. Así, producir hábitat, desarrollando procesos de construcción de funcionamiento del programa, aplacando diferencias y/o anulando la intervención de otros actores tras una meta de adecuación no siempre cumplida.

En el sentido de lo antes dicho, y vinculado a la relación del equipo de campo con los vecinos y otras instituciones aliadas, observamos un tratamiento paternalista que deriva en la no consideración de algunos aportes que pretende generar la comunidad. Esta desestimación produce, a veces, situaciones de tensión en las convocatorias y realizaciones de actividades. Entonces, a partir de desencuentros en la configuración de las relaciones de problema/solución, se producen adecuaciones socio-técnicas virtuosas para las pretensiones del programa, no así para los vecinos.

Estas situaciones, comunes en las intervenciones del Estado, trastocan la potencialidad de las dinámicas de adecuación socio-técnicas del ProMeBa.

Un claro ejemplo de lo mencionado anteriormente es la situación que demandó la modificación del PIC para el barrio Convivencia. Desde el ProMeBa existía una intensión explícita de realizar un "Paseo de Emprendedores" y los vecinos planteaban que el predio designado pertenecía al Club de Fútbol (informal) y que debía acondicionarse la cancha de fútbol que agrupa a la barriada de la zona sudeste. La presión fue tal que el PIC se modificó y se realizó la cancha. No obstante, el Paseo de Emprendedores también se construyó, pero en el marco del Parque Urbano del B° Fraternidad.

Quisiéramos resaltar la resignación en varios miembros del ProMeBa porque consideraron que la comunidad necesitaba más un espacio para trabajar que uno para recrearse:

> "*La gente a veces no sabe elegir lo mejor para su futuro, aquí se necesita trabajo, no digo que dejemos de hacer cosas para ocio, pero en su circunstancia hay que activar el comercio*" (Técnica, 2015)
>
> "*Es muy difícil hacerle entender a la gente que debemos aprovechar lo mejor posible los recursos del Estado*" (Técnico, 2016)

Podemos identificar dos grupos con intereses cruzados en esta instancia: por un lado, el grupo 1, constituido por algunos técnicos del ProMeBa que construyeron la dinámica problema/solución a partir de la falta de ingresos de los vecinos y como una solución la creación del Paseo de Emprendedores.

Por otro lado, el grupo 2, conformado por algunos vecinos que reafirmaron y disputaron el sentido de la dinámica problema/solución, sosteniendo la necesidad del espacio deportivo con argumentos relacionados a la representación del espacio de la “canchita” en la zona.

Gran parte del equipo de campo consideró secundarios los aportes e iniciativas de la comunidad, aunque el programa promueve la interacción con los vecinos.

Hay un reconocimiento de esa postura paternalista, y algunos técnicos promueven instancias para cambiarla: consultas y conversaciones con los vecinos, puesta a consideración de algunas actividades a realizar, evaluaciones cualitativas ponderadas por encima de las cuantitativas, etc. Ahora bien, es clara la división del equipo entre quienes consideran que las dinámicas problema-solución deben discutirse y consensuarse con los vecinos y otros actores claves, y quienes tienen una posición más verticalista. Este es un elemento para considerar en la búsqueda de optimización del funcionamiento del programa.

Actividades en el marco del Componente I: Legalización de la tierra.

Desde el área legal del equipo se inició la conformación de legajos en agosto de 2013 y se finalizaron las acciones en 2016. Partiendo del presupuesto que “*no se valora, cuida y mejora lo que no se siente como propio*” (Técnico Legal, 2015), el proyecto considera como fundamental para la sustentabilidad social de las obras físicas innovadas en la zona, que el vecino regularice la tenencia legal del lote que habita. Entre las principales actividades se destaca:

- Asesoría técnica personalizada y el acompañamiento de los casos particulares en un promedio de 150 familias por mes;

- Confección de los legajos para iniciar el trámite de regularización

- Concurrencia semanal a la Subsecretaría de Tierra y Hábitat para dar seguimiento a los legajos presentados.

- Articulación con la Subsecretaría de Tierra y Hábitat en la confección de una base de datos sobre la situación dominial de todas las familias del barrio.

- Realización de censos provistos pogr la Subsecretaría de Tierra y Hábitat para verificar la habitabilidad de los vecinos e incluir a los beneficiarios en un decreto del ejecutivo provincial como adjudicatarios de sus lotes.

Seguidamente, el área legal inició el proceso de adjudicación en julio de 2014 y finalizó en diciembre de 2016. En estrecha vinculación con la conformación de los legajos promovieron la regularización dominial a través de la facilitación de los medios necesarios para la confección de los Decretos de Adjudicación de los lotes a favor de los vecinos que tengan completos sus legajos familiares. Entre las principales actividades destacan:

- Articulación y mediación entre los vecinos interesados y la Subsecretaría de Tierra y Hábitat, a fin de progresar en la regularización dominial de los lotes a través de la superación de obstáculos concretos que detienen el trámite: por Ej.: falta de documentación, transferencias ilegales, falta de años de residencia, separaciones, divorcios, abandonos de hogar, falta de concurrencia a firmar la escritura, etc.

- Seguimiento de los proyectos de Decreto de Adjudicación en Venta de la Subsecretaría de Tierra y Hábitat y comunicación del estado de avance a los vecinos involucrados.

- Gestión y entrega de títulos de propiedad a los vecinos de la zona, en conjunto con la Subsecretaría de Tierra y Hábitat.

Actividades en el marco del Componente II: Infraestructura.

Entre las obras financiadas podemos mencionar la construcción de cordones y cunetas (*Imagen N° 17),* calles y veredas (*Imagen N° 18),* alumbrado público (*Imagen N° 19),* contenedores y arbolado público (*Imagen N° 20),* finalización de las redes de gas y cloacas, SUM de los B° Libertad y

Convivencia (*Imagen N° 21),* SUM del B° Fraternidad (*Imagen N° 22)* y el Parque Urbano[47] *(Imagen N° 23).*

Una de las obras destacadas por su impacto material en la vida de los vecinos son los Núcleos Sanitarios, que cambian el sentido de higiene, la organización de la vivienda y contribuye a mejorar los indicadores de salud.

La construcción de estos núcleos comenzó, según el informe final del ProMeBa III de Salta (2017), a través del Programa Mejor Vivir del Instituto Provincial de la Vivienda. Sin embargo, el equipo de campo fue el responsable de realizar el relevamiento domiciliario de la primera etapa del proyecto. Entre las principales actividades destacan:

- Asesoramientos a los vecinos sobre los requisitos necesarios para ser beneficiarios del programa.

- Recepción de la documentación requerida y confección de los legajos para la construcción de los núcleos sanitarios de los vecinos beneficiarios.

- Constatación de la infraestructura de la vivienda e identificación de las familias más necesitadas de la construcción de núcleos sanitarios.

- Talleres sobre las características de la obra de núcleos sanitarios, así como sobre los requisitos para la realización de esta.

[47] Durante 2016 el gobierno provincial le impuso el nombre “Parque de la Familia”.

Imagen N°17: Sistemas de desagüe superficial

Fuente: Registro fotográfico propio.

Los sistemas de desagües habitaron el ingreso del transporte público a la zona y permitieron la circulación de los vecinos en condiciones más óptimas en momentos climáticos adversos.

Imagen N°18: Redes viales y peatonales

Fuente: Registro fotográfico propio.

Imagen N°19: Alumbrado Público

Fuente: Registro fotográfico del ProMeBa.

Imagen N°20: Contenedores y Arbolado Público

Fuente: Registro fotográfico propio.

Las redes viales y el alumbrado público contribuyeron a mejorar la percepción de seguridad de la comunidad como para quienes ingresaban a la zona. Los contenedores y el arbolado público, además representan acciones en el marco de una política ambiental y de salud pública, embellecieron los espacios comunes compartidos y de transito de los actores de la zona.

Imagen N°21: SUM B° Libertad y Convivencia

Fuente: Registro fotográfico propio.

Imagen N°22: SUM B° Fraternidad

Fuente: imagen tomada del diario digital El Intransigente Salta.

Imagen N°23: Parque Urbano

Fuente: Registro fotográfico del ProMeBa.

Las obras de infraestructura resultan el componente más atractivo del programa para los vecinos. Éstas, además de transformar el paisaje urbano barrial, generan nuevas formas de vinculación entre vecinos y de vecinos con las organizaciones que trabajan en la zona:

> "*Desde que tenemos luz en las calles y en la plaza, podemos caminar un poco más seguros, antes, la noche era toque de queda"* (Vecino, 2015)
>
> "*Poder sacar a los chicos del encierro de la casa y que tengan un parquecito para jugar nos cambió todo, antes teníamos que tomar el cole hasta el Parque San Martín* -centro de la Ciudad de Salta- *para tomar aire" (*Vecina, 2015).

Así, podemos afirmar que el ProMeBa modificó algunas de las condiciones materiales de la comunidad, pero que ese proceso no se agotó allí, sino que generó una reconfiguración en las dinámicas de vinculación entre vecinos.

El componente original y primero del ProMeBa busca como prioridad la regularización en la tenencia de los lotes que fueron ocupados informalmente. Esa dinámica de problema/solución no es asumida ni reconocida como prioritaria por los vecinos de los barrios, quienes están más interesados en resolver los problemas vinculados al mejoramiento de sus condiciones materiales y de calidad de vida. Esto produjo algunas tensiones entre el equipo de campo y la comunidad, resolviéndose a partir de negociaciones

asimétricas entre ProMeBa y los vecinos: si no se avanzaba en el cumplimiento del componente 1, no se proseguías con los siguientes.

Actividades en el marco de los Componente 3 y 4: Incremento del capital social y fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Estos componentes resultan complementarios al componente 2 en la medida en que ayudan a preparar a la comunidad para el nuevo paisaje urbano que se emplaza en la zona. Así, Proyectos de Iniciativa Comunitaria y Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano vehiculizan inquietudes, demandas y administran malestares.

Como dijimos antes, el programa genera gran expectativa, pero tiene consecuencias que la comunidad debe asumir: la regularización de los servicios genera nuevos costos que no siempre pueden ser asumidos, el título dominial limita el acceso a determinados planes sociales (como los de viviendas del IPV) y la organización del trazado urbano organiza la circulación barrial que tensiona práctica como la de los carreros.

La participación de la comunidad demandada por el programa en sus bases es un elemento que se pronuncia pero con pocas opciones de resultar vinculante.

De cualquier manera, los técnicos planifican acciones que se encuadran en los objetivos del programa, primeramente, y se vinculen más o menos con los intereses vecinales. Algunas de estas actividades se sistematizan en la tabla N°9.

Tabla N°9: Actividades Relevadas del ProMeBa III

N°	Actividad	Proyecto
1	Paseo de Artesanos	Fortalecimiento del Capital Social y Humano
2	Paseo Gastronómico	Fortalecimiento del Capital Social y

		Humano
3	Cancha de Fútbol B° Fraternidad	Proyecto de iniciativa Comunitaria
4	Prevención de Accidentes	Capacitación
5	Huerta Comunitaria	Capacitación
6	Taller de Venecitas para Plaza B° Libertad	Capacitación
7	Consejo Barrial de Seguridad	Capacitación
8	Taller de Bioconstrucción	Capacitación
9	Taller de prevención de enfermedades y cuidado de la salud.	Capacitación
10	Brigada Ambiental	Organización
11	Taller de construcción de bloques y adoquines.	Capacitación
12	Taller de regularización de organizaciones de base.	Capacitación
13	Taller de carpintería	Capacitación
14	Taller de primeros auxilios	Capacitación
15	Taller de mantenimiento de obras y servicios	Capacitación
16	Taller de corte y confección.	Capacitación
17	Taller de hojalata.	Capacitación

Las actividades señalas en la Tabla N° 12 muestran algunas de las acciones realizadas por ProMeBa, aquellas que destacaron vecinos y técnicos. La selección de estas se fijó en función del grado de conflictividad que generaron, la articulación de diferentes actores intervinientes y el impacto en la performance del ProMeBa.

Taller de Bioconstrucción

Esta actividad fue planteada por el área ambiental del equipo de campo de ProMeBa a partir de que los técnicos observaron que el territorio contaba con insumos naturales, capaces de generar un artefacto tecnológico que serviría para el revestimiento económico de las viviendas de la zona. El proceso

técnico de revestimiento propuesto es una forma alternativa a la tradicional y pretendió que los participantes pudieran apreciar las ventajas y beneficios que pueden obtener mediante la mixtura de materiales locales (pasto, arcilla, arena) y la reutilización de residuos (pallets, cerámicos), para la aplicación en revoques gruesos y finos, pinturas a la arcilla y mosaiquismo. Además, con esto se pretendía que los vecinos ahorren en costos y cuenten con un revoque, que además serviría para refrescar sus viviendas durante las altas temperaturas del verano salteño.

Para la realización del taller, que se dictó en 4 módulos, el programa contrató a tres especialistas en sistemas de revoque natural (externos al barrio y a la intervención). El curso se estructuró en 8 clases, con instancias teóricas y prácticas los 4 primeros encuentros, y sólo práctica los últimos. Las paredes del obrador -que se encontraba con ladrillos a la vista- fueron designadas para ser objeto de la práctica de los vecinos (*Imagen N° 24)*. La selección del horario y el día del curso se realizó mediante un sondeo con referentes de cada manzana. A su vez, la invitación para participar del taller se realizó a través de panfletos entregados en cada domicilio.

Fuente: registro fotográfico propio.

Los primeros encuentros del taller fueron considerados exitosos por los técnicos del ProMeBa, ya que contaron con 30 participantes, todas mujeres. Para los técnicos la particularidad de que participaran sólo mujeres en una zona donde la mayoría de los hombres posee el oficio de albañil, se debe a que durante las mañanas los hombres trabajan en las obras de construcción de la ciudad. Nos resulta interesante señalar que los horarios y días del taller fueron consultados a los vecinos mediante sondeos, pero era excluyente la posibilidad de realizarlo los fines de semanas, ya que el equipo de campo no trabaja. Una vez más, observamos cómo los procesos de negociación continúan siendo asimétricos, porque no existía la posibilidad de dictar los cursos en días y horarios más convenientes para los vecinos, en particular para los varones albañiles interesados.

Las entrevistas con las vecinas participantes confirman la sospecha de los técnicos y consultadas sobre la motivación para la participación en el taller

señalan que deseaban adquirir habilidades para la intervención de sus hogares y su mejora estética y climática:

> *"Yo vine porque se me llena de humedad las paredes externas y me dijeron que esto es más barato y lo puedo hacer yo*" (Vecina, 2015)
>
> *"Mira, yo quiero que mi casa quede linda, y de paso fresca"* (Vecina, 2015)

La actividad se desarrolló con normalidad en el sentido de que los participantes actuaron con entusiasmo. Pero, a medida que avanzaba el curso, cada vez participaron menos vecinas y el taller finalizó con 10 participantes. Este desgranamiento es una característica que se repite en varias de las acciones del programa, y puede relacionarse con los efectos de las negociaciones asimétricas donde las prioridades de los técnicos desplazan los intereses y necesidades de los vecinos.

Sobre la regularidad de la participación de los vecinos en actividades que -según los técnicos- ellos mismos solicitan, observamos un claro punto de desencuentro. Lo que en principio sería un elemento de participación vinculante, expresa también la fragilidad del vínculo vecino-equipo: ¿El modo en que ProMeBa consulta al vecino constituye un artefacto que vehiculiza de forma efectiva aquello que la comunidad desea, quiere o considera justo? Al parecer, la participación propuesta por ProMeBa -en el marco del componente III- carece de elementos atractivos para la comunidad.

Otro aspecto interesante, por la significación que subyace a los testimonios obtenidos, es la evaluación del taller por parte de las participantes:

> "*Nos gustó mucho aprender, pero yo quiero mi casa como la de todos, con cemento*" (Vecina, 2015)

En general, todas coincidieron en que preferían sus casas con revoque tradicional. Aquí observamos que el sentido de la tecnología propuesta por el ProMeBa no coincidió con la idea fuerza de lo que es una vivienda "bien revocada" de los vecinos. Ante esto, decimos que no hay adecuación socio-técnica que promueva pertinencia en las acciones que debieran responder a la dinámica problema-solución de la comunidad.

Por el lado del equipo técnico, una de las consultoras responsables de la actividad señaló que "*los vecinos no entendieron que lo que se viene en la construcción de viviendas es este tipo de cosas*" (Técnica, 2015). Esto no hace más que visibilizar la tensión existente entre el sentido de lo que implica una vivienda de calidad entre los diferentes actores.

Para comprender esta situación es pertinente retomar el concepto de *flexibilidad interpretativa* (Bijker, 1995) y señalar que un artefacto puede estar cargado de una multiplicidad de significados por los distintos actores. Los artefactos se construyen culturalmente, no hay un criterio universal independiente del tiempo para juzgar si un artefacto funciona o no. El taller de Bioconstrucción no funcionó, no porque existan propiedades intrínsecas que así lo digan, sino porque la evaluación social lo construyó así.

Taller de capacitación para un Grupo de Bloqueros

Otra acción que puso de relieve la flexibilidad interpretativa en la consideración de los sentidos de las tecnologías, fue el proceso de regularización para el Grupo de Bloqueros y Adoquineros. La pretensión final era constituirse como una cooperativa de producción de adoquines y bloques.

Las actividades estuvieron orientas en tres sentidos: 1) Capacitación en el oficio, 2) Obtención de personería jurídica y 3) consolidación de capital económico a partir del subsidio del Plan "Argentina Trabaja".

El grupo de bloqueros, preexistente a la llegada de ProMeBa, nació como un espacio de producción de bloques para autoconstrucción. Con la intervención del programa empieza a germinar la idea de producción para comercialización.

Las primeras acciones del programa relacionado con este actor fueron, durante el 2013, cursos de capacitación para todos los vecinos que desearan aprender a construir bloques de cemento. Luego, en 2014, el área legal del ProMeBa formula un plan -en conjunto con el área urbana- para iniciar el proceso de conformación de una Cooperativa. Este proyecto contaba aliado con el Plan "Argentina Trabaja" que financiaría salarios mínimos y compraría

máquinas e insumos durante un tiempo, en concepto de subsidio no reembolsable. La intensión fue que los participantes del curso puedan contar con herramientas para autogestionar parte de los insumos para construir o mejorar su vivienda y luego comercializar. El grupo de bloqueros participó permanentemente de las capacitaciones y generó expectativas laborales alrededor del proyecto.

A las capacitaciones en construcción de bloques y adoquines destinada al grupo de bloqueros, se agregaron capacitaciones en gestión y administración de organizaciones civiles. Los talleres estuvieron a cargo de especialistas de la Universidades Católica de Salta, Universidad Nacional de Salta, INTA y el Ministerio de Desarrollo Social.

Este tipo de acciones, relacionadas con la idea de emprendedurismo[48] impulsada por el BID, están presenten en la mayoría de los programas de intervención social que son financiadas por Organismos Internacionales.

Durante 2014 y 2015 la cooperativa (con personería jurídica tramitada) funcionó produciendo a pequeña escala y comercializando en la zona. Luego, y sin que concluyera el trámite para la obtención de personería jurídica definitiva ni el proceso de consolidación económica de la pequeña cooperativa, el cambio de ejecutivo nacional modificó las condiciones del Plan Argentina Trabaja y se dieron por finalizados los acuerdos entre el grupo de bloqueros y el ministerio de Desarrollo Social.

Ante la necesidad de trabajo, algunos participantes -de los 20 que constituirían la cooperativa- empezaron a abandonan el proyecto. La baja participación se consolidó y la Cooperativa de Bloques quedó con 5 integrantes que a diciembre de 2016 aún funcionaba, produciendo y vendiendo bloques a pedido.

[48] El BID impulsa la teoría de que el espíritu emprendedor es fundamental para el desarrollo y el bienestar de la sociedad: “Los emprendedores crean puestos de trabajo. Conducen y le dan forma a la innovación, acelerando los cambios estructurales en la economía. Al introducir nueva competencia, contribuyen, indirectamente, a la productividad. El espíritu empresarial es pues, un catalizador del crecimiento económico y la competitividad nacional” (Vicens y Grullon, 2011). Esta idea no tiene consenso en gran parte de la literatura sobre innovación y cambio socio-técnico.

En el caso relatado observamos cómo a partir de la intervención del ProMeBa, se generan instancias que pretenden crear un circuito productivo que resulta incapaz de perdurar en el tiempo e irreversibilidad[49]. Es necesario producir una tecnología social que promueva capacidades de autogestión y que la continuidad o discontinuidad de las condiciones de funcionamiento se sustenten en la articulación de una alianza socio-técnica más estable. El corto plazo, presente en estas intervenciones, atenta contra la sustentabilidad de los proyectos.

Consejo Barrial de Seguridad

El Consejo Barrial fue una acción promovida por ProMeBa con "el objetivo de que los vecinos se involucren en las acciones que lleva adelante el Ministerio de Seguridad de la Provincia a través de la Policía Provincial en la lucha contra la delincuencia" según reza el Acta-Acuerdo entre vecinos de la zona sudeste, ProMeBa y el Ministerio de Seguridad.

La metodología dispuesta consistió en que ProMeBa reuniera a los referentes de cada manzana y conformara un Consejo para debatir la situación de la seguridad en el barrio, identificando en el mapa de la zona puntos que consideraran como riesgosos. Esta información debía ser compartida con la comisaría local.

Además, el Consejo se comprometía a acompañar las acciones para concientizar sobre el consumo de estupefacientes y "*la promoción de valores como el respeto por el prójimo, la integridad personal y el respeto por la naturaleza*" (Acta Acuerdo Consejo Barrial de Seguridad, 2015).

El Consejo debía reunirse periódicamente, pero la participación de los vecinos no fue regular, lo que hizo que su tarea sea irrelevante ante la realidad que transita el barrio. Aquí se observa que el ProMeBa no ha realizado una lectura sobre la construcción de la dinámica Problema /Solución en relación a la seguridad como componente para un hábitat digno.

[49] Como sucede cuando se construyen Sistemas Tecnológicos Sociales.

La propuesta del Consejo, como una tecnología de seguridad, no contó con el consentimiento explícito de sus actores. Observamos que todos los programas de mejoramiento barrial financiados por el BID imponen este tipo de tecnologías a partir de un modelo *top down* que estigmatiza a las poblaciones en situaciones de pobreza, criminaliza prácticas no occidentales (como el consumo de sustancias como la hoja de coca) y no es representativa de la forma vincular de los habitantes locales.

"Canchita" de Fútbol y Paseo de Emprendedores

En el PIC para el barrio Convivencia el ProMeBa promovió la construcción de un "Paseo de Emprendedores", donde pudieran ocupar puestos de venta de productos los vecinos capacitados en los cursos en el marco del Programa de Fortalecimiento del Capital Social y Humano.

Cuando el ProMeBa debió presentar este proyecto para consultar el acuerdo de los vecinos (que en términos formales debían tener un rol protagónico), éstos manifestaron su desacuerdo. El lugar elegido por los técnicos del programa era el predio de una cancha de fútbol 11, que era punto de encuentro y recreación para ellos.

En diferentes instancias los consultores intentaron convencer de las bondades vinculadas a la creación de un Paseo de Emprendedores. Desplegaron diferentes estrategias para disuadir a los vecinos: folletos con evaluación de impacto de un nuevo circuito productivo, charlas informativas, etc. Los vecinos nunca aceptaron y desde la UCP decidieron no sólo mantener la cancha, sino además mejorarla y adaptarla a la reglamentación vigente (*imagen N° 25)*. Un actor clave para diseñar la gestión de la cancha fue la Secretaría de Deportes de la Provincia, quien además se transformó en miembro de la Mesa de Coordinadores de la gestión del predio.

Imagen N° 25: Construcción de la Cancha de Fútbol en Convivencia.

Fuente: registro fotográfico propio.

Ante la objeción de los vecinos, ProMeBa decidió construir el Paseo de Los Emprendedores dentro del predio destinado al Parque Urbano en Barrio Fraternidad. El ProMeBa, tanto el equipo de campo como el administrativo, se empeñaron en construir un artefacto que atendiera la dinámica problema-solución que ellos asumieron como legítima en la zona imponiendo su percepción de hábitat.

Resulta conveniente aclarar que la creación del paseo viabilizó las capacidades generadas a través de los diferentes cursos de capacitación. Aunque se presenció una situación problemática al momento de distribuir los puestos porque mientras había un exceso de personas capacitadas en gastronomía e indumentaria, el cupo para quienes realizan artesanías era mayor a la capacitación generada.

En este caso, el estilo socio-técnico de ProMeBa queda expuesto de forma clara: es vertical, y aunque promueve adecuaciones que repercuten en la dinámica socio-técnica, su alianza es poco estable en términos de la sustentabilidad del funcionamiento del programa para los actores beneficiarios del mismo.

Actualmente, el paseo no funciona con las personas capacitadas por ProMeBa, sino que los puestos fueron alquilados por la gestión del Parque de la Familia a artesanos de otras zonas.

Huerta Comunitaria

Esta tecnología, típico de programas paliativos de la pobreza en América Latina, y del ProMeBa en Argentina en particular, fue diseñado por un consultor del área ambiental del programa, preocupado por la carencia de vegetales frescos en algunas familias.

A partir de una consulta entre los vecinos del B° Fraternidad para determinar el número de interesados en participar de la iniciativa de Huerta Comunitaria, el técnico formuló y ejecutó -individualmente- el proyecto que incluyó capacitación y monitoreo de las tareas de mantenimiento. Los resultados señalaron que los adultos no tenían intensiones de participar, pero en cambio, niños y niñas entre 6 y 12 años sí. Por esto, y considerando el permiso de los padres y que la mayoría de los menores asisten a clases en la Escuela en el turno mañana, ideó la construcción y el cuidado de la Huerta en el horario de 14 a 18 hs. Los encuentros se dividieron en dos con presencia del consultor y los otros tres días de la semana fueron los niños, acompañados de un adulto responsable –figura rotativa-, quienes regaron, limpiaron y acondicionar la tierra. *(Imagen N° 26).*

El proyecto de la huerta se ejecutó entre marzo y diciembre del año 2015 y su producción fue de baja escala para consumo de cerca de 3 kilogramos semanales de verduras para cada una de las 6 familias de los niños participantes. De acuerdo con cada estación se cosecharon tomates, acelgas, choclos, perejil, rúcula, lechuga, abas, etc.

La Huerta Comunitaria no funcionó más allá de la duración del proyecto, y esto se podía anticipar en la apatía mostrada por los adultos de la comunidad en los resultados de la consulta. Nuevamente, se observa como iniciativas individuales y descoordinadas, producto de “buenas intenciones” se imponen a una forma colectiva de producir artefactos coherentes con las soluciones a los problemas de la comunidad. Ante esto, entendemos que resulta necesario aunar esfuerzos, coordinar actividades y diseñar escenarios de negociación más simétricos para tomar decisiones favorables a la comunidad.

Fuente: registro fotográfico del ProMeBa.

Consideraciones del capítulo

En este capítulo presentamos cómo se implementó el caso del ProMeBa III en Salta, a través del desarrollo de una trayectoria socio-técnica compuesta por actores, recursos, y tecnologías situadas temporal y espacialmente. Además, focalizamos en comprender como se construyó el funcionamiento interno del ProMeBa, apreciando el funcionamiento "modélico" que presentan los funcionarios y documentos del BID y de la oficina administrativa del ProMeBa.

El caso permitió analizar como operaron los distintos actores involucrados, los conocimientos que aportaron cada uno, las dinámicas que generaron, las tecnologías y los artefactos que se involucraron y las vinculaciones entre artefactos y actores. Podemos decir que estos elementos heterogéneos (humanos y no humanos) ocuparon roles con distintas jerarquías, ejerciendo diferentes injerencias en el funcionamiento del programa.

La construcción del funcionamiento del programa supuso un proceso dinámico con avances y retrocesos, que tuvo relación directa con el hecho de que el ProMeBa se presenta como una solución a la crisis del hábitat de un sector socioeconómico empobrecido en una zona donde ya tuvo participación. Esto permitió que el inicio de la intervención contara con una base de

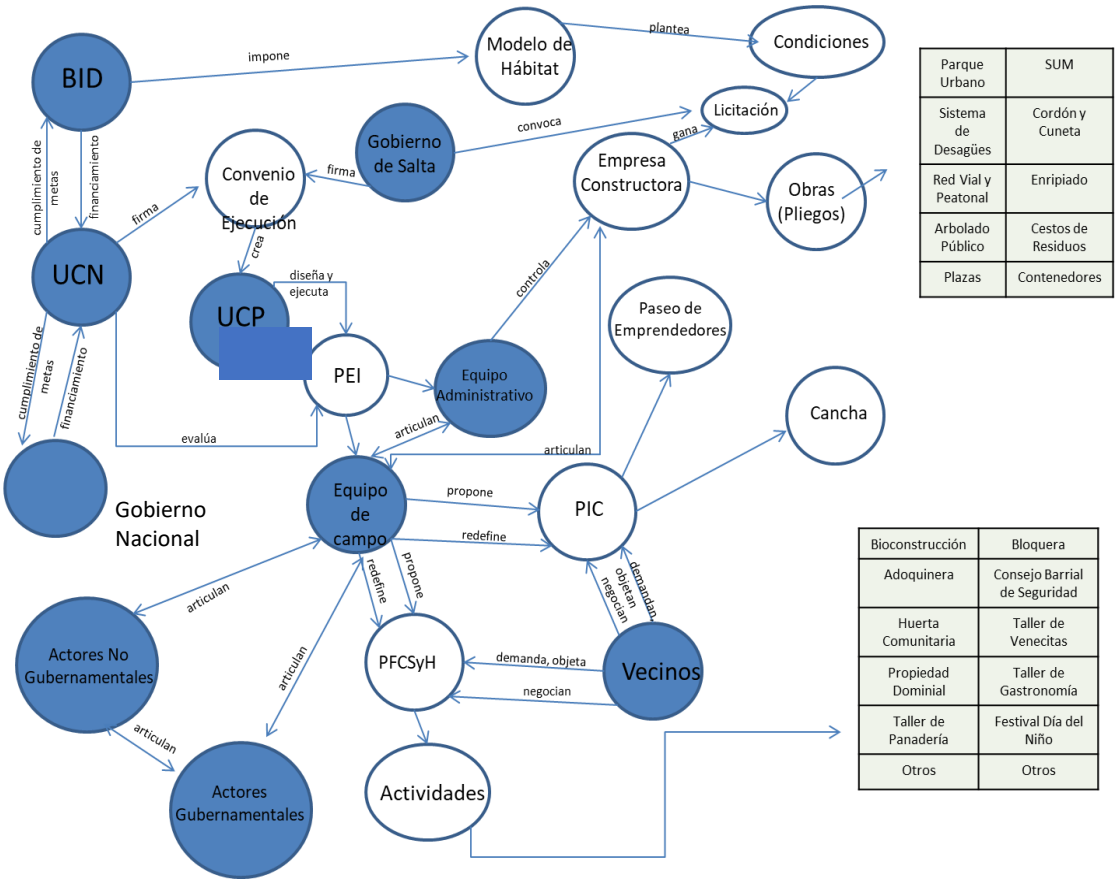
reconocimiento y aceptación por parte de la comunidad y la experiencia de técnicos que ya habían trabajado en la zona en ProMeBas anteriores.

La Alianza Socio-técnica del ProMeBa III en Salta

El funcionamiento del ProMeBa III en Salta, sólo se puede comprender integralmente señalando una serie de elementos que deben analizarse holísticamente, incluyendo qué sucede al interior del programa y cómo operan los distintos actores en relación a él. El estudio de caso demuestra el rol preponderante que tuvieron las interacciones entre los actores locales, con su capacidad de interpelación en la definición de las dinámicas problema-solución y en la construcción del funcionamiento del programa. A pesar de esto, quienes diseñan y quienes ejecutan el ProMeBa no logran -no pueden o quieren- atender la necesidad emergente de adecuación socio-técnica de los programas del tipo paquete como este.

En términos analíticos, ProMeBa construye una alianza socio-técnica compleja (Figura N°7), por el alto grado de heterogeneidad actoral e institucional, así como el importante número de elementos circulantes, que el programa pretendió coordinar y alinear detrás de la construcción de tecnologías para el mejoramiento del hábitat en la zona de intervención.

Figura N°7: Alianza socio-técnica del ProMeBa III en Salta: primera versión.



Parque Urbano	SUM
Sistema de Desagües	Cordón y Cuneta
Red Vial y Peatonal	Enripiado
Arbolado Público	Cestos de Residuos
Plazas	Contenedores

Bioconstrucción	Bloquera
Adoquinera	Consejo Barrial de Seguridad
Huerta Comunitaria	Taller de Venecitas
Propiedad Dominial	Taller de Gastronomía
Taller de Panadería	Festival Día del Niño
Otros	Otros

Fuente: elaboración propia.

En un primer nivel, la alianza incluye 9 actores que se organizan como GSR:

- EL BID: que impone modelos de hábitat y criterios para el acceso al crédito internacional.
- El Gobierno Nacional: quien asume el préstamo como deuda del estado nacional.
- La UCN: La Unidad de Coordinación, en la órbita del ejecutivo nacional, define qué proyectos se ejecutan y deben presentar rendición de cuentas con el BID y con el gobierno.
- UEP: La Unidad Ejecutora Provincial es un actor principal en la medida que tiene a su alcance la posibilidad de definir qué proyectos postular para el financiamiento. Diseña y ejecuta los PEI y administra los fondos provenientes del convenio que firma el estado provincial con la UCN.
- Gobierno de Salta: impondrá criterios en la selección de los PEI a ejecutar. Firma el convenio de ejecución por el cual se crea la UEP.

- Equipo de campo: es el actor con más proximidad material con los beneficiarios del programa. Es clave al momento de establecer que PIC o Programa de Fortalecimiento del Capital y Humano (PFCSyH) y que define y redefine las acciones a implementar como complementos del Componente 2 en el territorio.
- Equipo Administrativo: realiza el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de cada PEI en todos sus componentes incluyendo el control de la obra de la empresa constructora. Sus informes son vinculantes para la continuidad o no de un PEI dividido en etapas.
- Actores No Gubernamentales Estos grupos, aunque carecen de reconocimiento legal, son parte constitutiva de las dinámicas que construyen los problema-solución y las adecuaciones socio-técnicas. Su presencia en la zona es un elemento que demanda que sean objeto de diálogo y consulta.
- Actores Gubernamentales: las entidades gubernamentales presentes en la zona permiten la construcción de alianzas socio-técnicas que vehiculizan las intervenciones del ProMeBa.
- Vecinos: los actores no encolumnados en colectivos presentan aptitudes de organización espontánea para acompañar, legitimar o enfrentar acciones que promueva el ProMeBa. Aquí es importante señalar que no existe una dinámica permanente en la trayectoria de este actor.

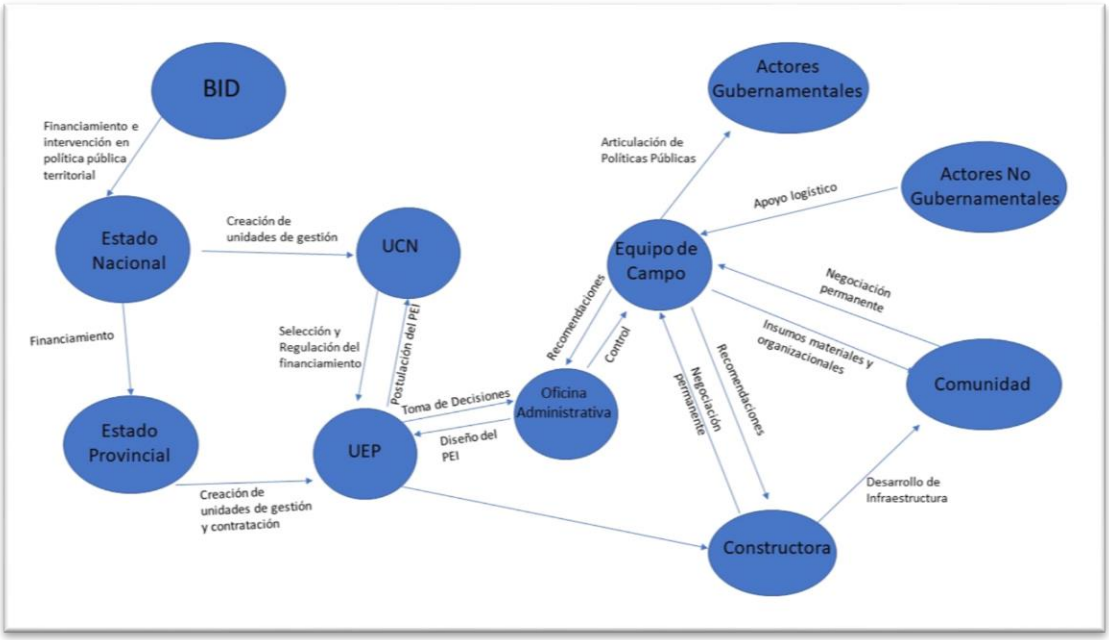
En un segundo nivel encontramos actores no humanos que constituyen la naturaleza del modelo del ProMeBa. Tanto el Convenio de Ejecución, como el PEI, los PIC, los PFCSyH, las Obras de ejecución, como las Condiciones para la Licitación se enmarcan en el Modelo de Hábitat impuesto por el BID y que plantea condiciones a la Empresa Constructora (que será regulada por la Oficina Administrativa). Aquí queda en evidencia la conformación del ProMeBa como un paquete cerrado característico de los organismos de financiamiento internacional.

No obstante, al abordar las diferentes relaciones problema-solución que se producen en el campo del hábitat desde el enfoque socio-técnico, como

proceso complejo de construcción, se configura en la práctica como un sistema donde difícilmente exista una solución puntual para un problema puntual (Picabea y Fressoli, 2012), más allá de la configuración como paquete que posee el ProMeBa. Por el contrario, esta visión sistémica permite la aparición de nuevas formas de concebir soluciones socio-técnicas, combinando la resolución de déficit estructural en la vivienda con la gestación de nuevas capacidades asociativas, como la construcción de una Cooperativa de Bloques, que a su vez posee recursos capacitados en instalación de redes eléctricas, gasistas, etc.

En una versión más sintética de la alianza socio-técnica del caso (*Figura N°8),* donde jerarquizamos e intentamos identificar más claramente las relaciones e intereses de cada grupo, podemos advertir que el análisis de la alianza en torno a la producción de hábitat permite ubicar a ProMeBa como un elemento central, representados en diferentes actores.

Figura N°8: Síntesis de la Alianza Socio-Técnica del ProMeBa III.



Fuente: elaboración propia.

En esta versión sintética el Estado (en cualquiera de sus niveles) continúa teniendo un rol significativo dentro de la alianza, como el responsable de las políticas públicas que coordinan las actividades del campo del hábitat.

Aunque nos resulta importante destacar que las políticas de hábitat siguen directrices de los organismos que los financian, en este caso el BID. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo logra impone y controlar la política pública territorial, aplicando modelos de desarrollo y producción de hábitat sin negociaciones previas con los actores locales. Por lo tanto, los intereses del BID se traducen en intereses del Estado en negociaciones que desestiman la participación de los actores "destinatarios" de la política pública.

El Estado Nacional crea unidades de gestión que seleccionan y regulan el financiamiento otorgado a los Estados Provinciales. Este modelo de gestión se reproduce en las provincias, y así nacen las Unidades Ejecutorar Provinciales, donde se concentran gran parte de las decisiones sobre la intervención en territorio.

La *oficina administrativa,* que tiene como tarea central diseñar el PEI y controlar las actividades del *Equipo de Campo.*

El *equipo de campo* representa el eslabón del ProMeBa con más presencia en el territorio y su principal interés se relaciona con lograr la intervención más óptima del programa. Así se vincula con *Actores Gubernamentales, Actores No Gubernamentales* y la *comunidad.* Entre las acciones que realiza en búsqueda de cumplir sus objetivos destacamos la negociación permanente con la comunidad que se da en términos asimétricos para los vecinos. Así, el *equipo de campo* logra imponer en la mayoría de las actividades y proyectos una construcción de las dinámicas problema/solución más cercana a sus intereses que a los de los vecinos. Esto tensiona la los procesos de intervención, produciendo artefactos poco sustentables, de carácter paternalistas y declinando la potencialidad de una alianza socio técnica que permita funcionamiento al programa.

El análisis de la alianza socio-técnica del ProMeBa III permite destacar la necesidad de desarrollar modelos de intervención a partir del diseño de soluciones integrales o "Sistemas Tecnológicos sociales (Thomas, 2011) antes que Tecnologías para la Inclusión Social puntuales. Estas estrategias deberían focalizarse en la generación de dinámicas de inclusión social, crecimiento económico, participación real en la toma de decisiones y desarrollo sustentable (Picabea y Fressoli, 2012).

Capítulo IV: Conclusiones

Producción *Social* de Hábitat: ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Para Quién?

El ProMeBa expresa como objetivo lograr una mejor calidad de vida de las poblaciones pobres de asentamientos informales, a través de distintas intervenciones. Sin embargo, no cuestiona el modelo de desarrollo vigente, ya que su propuesta de intervención no apunta a impulsar transformaciones estructurales en las condiciones de vida de la población, sino a mitigar la situación de pobreza. En este punto, cuando decimos mitigar pobreza, nos referimos a mejorar los indicadores que los organismos internacionales construyeron para medirla y que son parte esencial para la llegada del ProMeBa a una zona.

Si entendemos calidad de vida como "la posibilidad de las personas de enfrentar la satisfacción de sus necesidades objetivas y subjetivas de manera autónoma" (Marengo y Elorza, 2012, Pág. 91), la intervención del ProMeBa ha permitido el acceso a ciertas condiciones sanitarias, accesibilidad vial y peatonal y acceso a servicios. Pero también relegó la importancia de la participación en las tomas de decisiones sobre sus condiciones materiales.

De cualquier forma, es innegable la importante mejora en la infraestructura de la zona intervenida, así como la incompletud del modelo para solucionar de forma integral la situación de hábitat de la comunidad.

ProMeBa III: un paquete que hay que deconstruir

Las dinámicas problema-solución en la zona se manifiestan a través de nuevas ocupaciones, crecimiento de viviendas, abandono del lugar por parte de los beneficiarios de los asentamientos, sustitución de familias extremadamente pobres por otras con la capacidad de solventar el aumento del costo de los servicios resultante de la intervención. A esto se le suma la tensión que genera el criterio de doble focalización, que concentra la intervención y no permite vincular ni articular las obras de infraestructura y los proyectos derivados del componente III a las zonas vecinas.

Queda expreso que la extrema heterogeneidad de la pobreza urbana que el BID mide a partir de dos indicadores, demanda un programa capaz de adecuarse socio-técnicamente a las necesidades de la población a intervenir.

Es necesario abrir los modelos hegemónicos de intervención y diseñar políticas sistémicas, que operen en diferentes planos, a partir de una trama compleja de alianzas socio-técnicas.

Sobre lo anterior, y considerando que el BID incluye la participación como un requisito para autorizar los PEI, podemos afirmar el *estatus gris* de este componente. La intensión participativa guarda relación con la necesidad de aceptación de los programas, y establecerla constituye un mayor conocimiento de la realidad de cada comunidad. Pero de ninguna manera tiene una relación vinculante con las decisiones que estructuran el programa. Por esto, afirmamos que ProMeBa se asume con un actor flexible en su intervención, predispuesto a la participación de la comunidad que interviene, pero que esa participación tiene márgenes que finalizan en los aspectos consultivos. Esta situación se expresa claramente en la ejecución del Componente II (Obras de Infraestructura) donde la comunidad no interviene en ninguna instancia. En compensación, el Componente III (Fortalecimiento del Capital Humano y Social) somete a discusión algunas iniciativas que, en términos económicos, no tienen comparación.

La participación de los diferentes actores beneficiarios de un proyecto de hábitat que se pretende integral, debiera considerar una modalidad que garantice una producción de hábitat adecuado a su dinámica de problema-solución.

Lecciones aprendidas: pensando nuevas estrategias en la producción de hábitat.

La experiencia del ProMeBa en Salta permite visualizar aspectos problemáticos comunes a muchas de las iniciativas de intervención en el hábitat, que buscan inclusión social. El aislamiento entre los modelos de intervención y la política pública provoca que las alianzas socio-técnicas construidas sean frágiles e inestables, ligadas más a la trayectoria entre actores -humanos- que entre instituciones. Este aspecto conduce, en ocasiones, a la reversibilidad de las alianzas, la imposibilidad de ampliar las experiencias, con la consecuente pérdida de una valiosa acumulación de capacidades de intervención.

De la experiencia del ProMeBa III reconocemos algunas lecciones y aprendizajes que pueden servir como referencia para el abordaje y diseño de programas de este tipo.

En primer lugar, estamos convencidos de que la política pública debe impulsar sistemas socio-técnicos heterogéneos (de actores y artefactos, de comunidades y sistemas), orientados a la generación de dinámicas de inclusión social y económica, democratización y desarrollo sustentable. No se trata sólo de desarrollar tecnologías "para pobres", compensatorias de las consecuencias de la acumulación capitalista (al estilo de tecnologías apropiadas), si no de promover la utilización del recurso de Investigación y Desarrollo (I+D) disponibles, la inclusión de los usuarios en los procesos de producción de hábitat, la incorporación de nuevas tecnologías y conocimientos a la intervención, la capacitación de los miembros del ProMeBa en tareas de trabajo social integral y asistencia pertinente, promover la continuación del ProMeBa para que no sea un espacio laboral transitorio y la coordinación articulada entre las jurisdicciones del Estado.

En términos teóricos, se trata del diseño y producción de sistemas socio-técnicamente adecuados para la sociabilización de los bienes y servicios, la democratización del control de las decisiones y el empoderamiento de las comunidades (Picabea y Fressoli, 2012). El horizonte se asienta en el objetivo de generar Sistemas Tecnológicos Sociales, que son la base material de nuevas alianzas socio-técnicas, con otra orientación, que se retroalimenten y que sean compatibles.

En segundo lugar, emerge la necesidad de diseñar estrategias de *Ampliación del Espacio Público* y ejercicio de una Ciudadanía socio-técnica *(*Picabea y Fressoli, 2012)

La ampliación del espacio público "posibilitará la mejora de nuestra calidad de vida" (Picabea y Fressoli, 2012, Pág. 36) mejorando la estructura de transporte público, de la vivienda social, de la salud y la educación pública en las zonas de intervención del programa. Esta demanda de política pública, que necesariamente requerirá articulación de los actores del Estado y sus aliados, colaborará en la consolidación de nuevos derechos vinculados a un

hábitat digno: acceso a bienes y servicios, nuevas formas de relaciones entre los diferentes actores del territorio. En este punto, se vislumbra la necesidad del ejercicio de una forma de ciudadanía socio-técnica que sociabilice la apropiación de las tecnologías, como algo central en la consolidación de proyectos que pretendan "incluir a los pobres". Sobre esto, Facundo Picabea y Mariano Fressoli (2012) señalan que "no se trata sólo de un problema habitacional, ambiental o productivo, local o empresarial, es un problema de supervivencia" (Pág. 37).

El desarrollo de la tesis y el cumplimiento de objetivos

En esta tesis nos propusimos estudiar las estrategias de producción de hábitat en la ciudad de Salta, a partir de la experiencia de intervención de ProMeBa en la zona sudeste durante los años 2015 y 2016.

Para cumplir el objetivo central reconstruimos, en el capítulo 2, la trayectoria socio-técnica del ProMeBa en Argentina desde sus inicios hasta el año 2015 caracterizando y analizando cada uno de los actores y artefactos que constituyeron la alianza socio-técnica. Luego en el capítulo 3, y a partir de una descripción densa del caso en estudio, describimos y analizamos la trayectoria del ProMeBa en Salta, a partir del reconocimiento de las dinámicas problemas/solución y las negociaciones entre los diferentes actores, reconstruyendo la alianza socio-técnica del caso. Así, pretendimos comprender las relaciones socio-técnicas en la articulación de actos, actores y artefactos asociados a la intervención del programa en el territorio.

Las anticipaciones de sentidos que presentadas en el capítulo 1 de esta tesis, y que señalamos como *Supuestos Básicos Subyacentes (Guba, E; Lincoln, Y. , 2002), adelantaron lo que ahora podemos afirmar sobre la necesidad a abrir y democratizar diseño y ejecución de políticas de hábitat, incluyendo una visión superadora del modelo disciplinar tradicional en los abordajes. De esta forma, pensar el hábitat no sólo como un derecho que iguala, sino también como un factor que dignifica las condiciones de existencia humana, genera nuevos espacios de libertad y mejora la calidad de vida de las personas.*

En un plano teórico conceptual, podemos señalar la pertinencia del enfoque socio-técnico para la comprensión de procesos de producción de hábitat, considerando elementos de “lo social” y “lo tecnológico”.

Los conceptos empleados para la operación analítica implicaron una operacionalización desde un ejercicio reduccionista, pero sin derivar en un empobrecimiento del análisis. Sobre esto, Bijker (1993) señala que cuando lo social y lo tecnológico eran dos mundos diferentes se emplazaban como dos formas de reduccionismo. El reduccionismo tecnológico entendía que los desarrollos en el mundo de lo social podían comprenderse desde lo que ocurría en lo tecnológico. Por su parte, el reduccionismo social asumía que lo tecnológico era completamente explicable por lo social. Resulta evidente la necesidad de superar esos reduccionismos para lograr una comprensión más holística de los problemas sociales, de los problemas tecnológicos, de los problemas socio-técnicos. Aunque, el mismo autor advierte que si el ideal de explicar no es abandonado, es necesaria alguna forma de reducción para que la investigación no recaiga en un empirismo indiscriminado (Bijker, 1993).

Las conceptualizaciones en el marco del enfoque socio-técnico responden a una estrategia de triangulación entre conceptos correspondientes a matrices teóricas de la sociología de la tecnología, que potenciaron la capacidad descriptiva-explicativa al momento del estudio de caso. La flexibilidad del enfoque, supuso un elemento aliado en los vaivenes que presenta la dinámica de la realidad de los trabajos de campo en territorio.

Ultimas consideraciones

Cómo interrogantes emergentes de esta tesis señalamos la importancia de reflexionar sobre la manera en que se diseñan y ejecutan las políticas públicas de hábitat en nuestro país: ¿Quién diseña? ¿Para quién diseña? ¿Qué intereses persigue? Al respecto, Facundo Picabea y Mariano Fressoli esbozan una posible respuesta que, aunque inconclusa, ayuda a empezar a comprender la situación:

> “Por el momento alguien está eligiendo y elije lo que, en general, no conviene a la sociedad en su conjunto; elije caro y no barato, elije para

pocos y no para muchos; elige excluyente y no incluyente” (Picabea y Fressoli, 2012: pág. 35)

Pensar en un hábitat, al menos digno, demanda igualación de derechos, generación de espacios de libertad, mejoramiento de las condiciones de la vida de las sociedad, respeto y cuidado del medio ambiente y de las culturas locales. Existen ciertos elementos, *habilitadores de hábitat*, que se erigen como pilares en la producción social de hábitat. Consideramos entre estos elementos la configuración de sistemas tecnológicos sociales basados en alianzas socio-técnicas fuertes y estables, producto de negociaciones más simétricas entre los diferentes actores que participan de la construcción de un hábitat digno, como derecho humano.

Bibliografía

Aguirre, Liliana; Burmester, Mónica. (2014). Aula abierta en la gestión del hábitat. *I Congreso Nacional de Epistemología Crítica en el campo del hábitat* (pág. 18). Córdoba: CIECS.

Barrios, R. (2010). Reflexiones acerca del concepto de participación en programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia de implementación del PROMEBA en Argentina. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata.

Belmonte S.; Escalante K.; Franco J. (2015). Shaping changes through participatory processes. Local development and Renewable energy in rural habitats. *enewable & Sustainable Energy Reviews 45*, 278–289. Recuperado el 15 de 12 de 2017, de http://www.sciencedirect.com/

Berman, P. (1996). El estudio de la macro y la micro implementación. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (págs. 281-320). Mexico: Porrúa.

Bijker, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: Toward a theory of sociotechnical change.* Cambrigde: MIT Press.

Bonvillani, A. (10 de octubre de 2017). *Ides.org.* Obtenido de http://cursos.ides.org.ar/mod/resource/view.php?id=1290&redirect=1

Brutto, N. (2013). ¿Cómo hacemos ciudad? Análisis del proceso de urbanización del barrio Presidente Perón a la luz de la teoría del riesgo. *1° Jornada de Investigadores en Formación*, (págs. 169-177). Buenos Aires.

Carrión Mena, F. (2000) Relatoría General-conclusiones, en 52en *World Congress Habitat International Coalition*, San Juan de Puerto Rico.

Callon, M. (1992). *The Dynamic of Technoeconomic Networks.* -: -.

Castoriadis, C. (1983). *La institución imaginaria de la sociedad.* Madrid: Tusquets.

Castoriadis, C. (2002). *Sujeto y verdad en el mundo histórico-social. La creación de las ciencias sociales. Una perspectiva plurista.* . Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CENSO INDEC 2010, www.indec.gob.ar

Cejas, N. (2013). *Procesos comunicacionales en prácticas de co-construcción de conocimiento. Estudio de caso: circuito productivo interactoral para el desarrollo de tecnología social en Concordia, Entre Ríos.* Cordoba: CEA.

CEPAL. (25 de 10 de 2018). *CEPAL.ORG.* Recuperado el 20 de 11 de 2018, de CEPAL.ORG: http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3112&idioma=e

Colas, P. (1992). El análisis de datos en la metodología cualitativa. *Revista de Ciencias de la Educación*, 152, 521-539.

Coraggio, J. L. (1994). *Economía Urbano: la perspectiva popular*.

Cravino, Del Río y Duarte (2008) "*Magnitudes y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*", en XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – Universidad de Buenos Aires- 1 al 4 de octubre de 2008.

Cuenya, B. (1999) *Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en la Argentina hacia fines del siglo XX,* en Seminario Internacional de Gestión Local y Políticas Habitacionales, organizado por la maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario: 18 y 19 de noviembre.

Dagnino, R. (2008). *Neutralidade da Ciënci*a *e determinismo tecnológico: Um debate sobre a tecnociËncia.* -: Unicamp.

Di Virgilio, M. (2006). *¿Existen oportunidades para la creación de valor publico durante la implementación de los programas sociales? La implementación del ProMeBa en el conurbano bonaerense (Argentina 2002-2003).* Universidad Nacional de General Sarmiento.

Di Virgilio, María; Rodríguez, María. (2009). Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina. *Ecuador Debate*(76).

Di Leo, F. (s.f.). *IDES*. Obtenido de http://cursos.ides.org.ar/mod/book/view.php?id=1510

Dussel, E. (1998). Un proyecto ético y político para América Latina". *Antrhopos huellas del conocimient*, 180.

Escalante, K.N.; Belmonte, S; Gea, M. . (2013). Determining factors in process of socio-technical adequacy of renewable energy in Andean Communities of Salta, Argentina. *Renewable and Sustainable Energy Reviews 22*, 275–288.

Enet, M. (2008). *Herramientas para pensar y crear en colectivo, programas intersectoriales de hábitat.* Meximo: CYTED-HABYTED-RED XIV.

Fernández Wagner, R. (2003). Elementos para una Revisión Crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas* (pág. 28). Brasilia: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-.

Fernandez Wagner, Raúl; Varela, Omar; Silva, María. (2004). La complejidad ausente en los programas de intervención socioespacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del ProMeBa en el Gran Buenos Aires. *II Congreso Nacional de Políticas Públicas Sociales*, (págs. 02-27). Mendoza.

Freeman, C. (1987). *Technology policy and economic policy.* London: Pinter.

Gonzalez, F. y Chevez, P. (2016). Política de Hábitat en la Provincia de Chubut. Construcción de Viviendas Sociales Bioclimáticas: Interacción entre actores, tecnologías y dinámicas sociopolíticas. *Revista AVERMA* 45, 1-22.

Ginzburg, C. (2016). *El queso y los gusanos. El cosmos según un molinero del siglo XVI.* CABA: Ariel.

Guba, E; Lincoln, Y. (2002). *Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa.* California: Thousand Oak,.

Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo. América Latina en Movimiento. *Publicación Internacional de la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI). Separata: Destaques del Foro Social Mundial*, 1-24.

Hardoy, J.; Sierra,G.; Ledesma,G.; Ledesma, L.; García, C. (2010). Aprendiendo de los jóvenes y de nuestra experiencia en el barrio San Jorge. *Ambiente y Urbanización*, 125-146.

INDEC. (2014). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Sinopsis estádistica* . Buenos Aires: INDEC.

INDEC. (26 de 10 de 2018). *INDEC.GOB (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)*. Obtenido de INDEC.GOB (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos): https://www.indec.gob.ar/informesdeprensa_anteriores.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=64

INTI (2013). Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Sitio web: http://www.inti.gob.ar/noticiero/2013/noticiero347.htm

Insaurralde, A. (2007). *Capacidades comunitaria para el desarrollo: aportes de un programa social. El caso del ProMeBa (Universidad Nacional de San Martín, tesis de maestría).* Buenos Aires.

Kaminker, Sergio; Velásquez, Roxana. (2015). Programa de Mejoramiento de Bsarrios en la Patagonia Central: Regularización de la Informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. *Cuaderno urbano*(18), 89-110.

Knorr-Cetina, K. (1981). *The micro-sociological challenge of macro-sociological:towards a reconstrucction of social theory and methodology.* -: .

Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Península.

Lundvall, B.-A. (1996). *The Social dimension of the learning economy.*

Mardones, J. (1989). *Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales. Materiales para una fundamentación científica.* Mexico: Antropos.

Marradi, A; Archenti, N; Y Piovani, J. (2012). *Metodología de las Ciencias Sociales.* Buenos Aires: Cengage Learning. Segunda edición.

Marengo, Cecilia; Elorza, Ana Laura. (2010). Calidad de vida y políticas de hábitat. Programa de mejoramiento barrial en Córdoba, Argentina. Caso de estudio: Barrio Malvinas Argentinas. *Bitácora Urbano Territorial*, 79-94.

Medez, L. (31 de 10 de 2014). El caso de Divino Niño y la crisis habitacional en Salta. *Salta. Cultura y Actualidad*, pág. 3.

Miranda Gassul, V. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. *Territorio (36)s*, 217-238.

Miranda Gassull, V., Gomez, H., & Cuello, L. (2014). Metodologías participativas en el hábitat popular. Construyendo saberes comunes. *I Congreso Nacional de Epistemología Crítica en el campo del Hábitat* (pág. 5). Córdoba: CIECS.

Narváez Palacios, S. (2006) *La focalización de las políticas sociales hacia la población con discapacidad: debate sobre los instrumentos de cuantificación y caracterización*. En *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences* ISSN-e 1578-6730. Universidad Complutense de Madrid.

ONUHABITAT. (25 de 08 de 2018). *www.onuhabitat.org*. Obtenido de www.onuhabitat.org: www.onuhabitat.org.unchs/spanisch

Pelli, V. (1997). *La integración social como objetivo de las políticas habitacional*, en revistainvi.uchile.cl

Picabea, F. (2014). Tecnologías para la Inclusión Social y Hábitat Popular. Estrategias institucionales. *Plan de Trabajo de INvestigación* . Bernal, Buenos Aires.

Picabea, F., & Fressoli, M. (2015). Modelos de intervención, escala y alcances de las estrategías socio-técnicas para la construcción social del hábitat. Bernal, Buenos Aires, Argentina. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/304276432_Modelos_de_intervencion_escala_y_alcances_de_las_estrategias_socio-tecnicas_para_la_construccion_social_del_habitat_en_Argentina

Picabea, Facundo; Fressoli, Mariano. (2012). Estilos de intervención, escala y alcances de las nuevas estrategias socio-técnicas. En F. Picabea, & M. Fressoli, *Tecnologías para la Inclusión Social y Políticas Públicas en América Latina* (pág. 350). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

ProMeBa. (01 de 02 de 2015). *Promeba*. Obtenido de Promeba: https://www.promeba.gob.ar/programa.php

ProMeBa. (02 de 11 de 2018). *promeba.gob.ar*. Obtenido de promeba.gob.ar: https://www.promeba.gob.ar/programa.php

Redfield, R. (1941). *The Folk Culture of Yucatán.* Chicago.

Rodríguez, M,: Di Virgili, M. (2011). *El caleidoscopio de las políticas habitacionales territoriales.* Buenos Aires: Prometeo.

Romagnoli, V.; Barreto, M. (2006). Programas de Mejoramiento Barrial: reflexiones sobre fundamentos y pertinenci de sus objetivos a partir de un análisis del ProMeBa (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco). *Cuaderno Urbano: espacio, cultura y sociedad*, 151-176.

Romero, G. (2008). *La cuestión de la participación en la construcción social del espacio habitable: viviendas, barrios, aldeas, pueblos y ciudades en Mexico y América Latina.* San Juan, Argentina: 1er Congreso Iberoamericano en teoría del Habitar "Iberoamerica una forma de habitar".

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría : objetivos y métodos de investigación.* Buenos Aires: Ediciones Lumiere.

Sautu, R; Boniolo, P: Dalle, P:Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.* Buenos Aires: CLACSO.

Sennett, R. (2009). *El Artesano.* (M. A. Galmarini, Trad.) Barcelona: Anagama.

Tamayo Sánchez, M. (1997). Capítulo 11. El análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañon, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública.* Madrid: Alianza Universidad.

Thomas, H. (2012). Capítulo I:Tecnologías para la inclusión social en Amércia Latina. En H. Thomas, M. Fressoli, & G. Santos, *Tecnología, Desarrollo y Democracia: nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social* (pág. 268). Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Thomas, H. (2013). Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico. En H. Thomas, & A. Burch, *Actos, Actores y Artefactos* (pág. 293). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Thomas, H. & Buch, A. (Eds.) (2008). Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Tribuno, E. (07 de 02 de 2015). Las contradicciones del déficit habitacional. *El tribuno*, pág. 2.

Tribuno, E. (15 de 08 de 2018). El terreno de San Remo, en custodia. *El Tribuno*, pág. 3.

Tula Molina, F., & Giuliano, G. (2007). Política científica y contexto de implicación. En G. Giuliano, & L. . Massa, *Tecnología y Democracia* (págs. 48-52). Santa Fe: CTS-CTA.

Unda, M. (1992). Los que viven en la ciudad, formas y espacios de participación. En M. Unda, *Gestión del Hábitat Popular*. . Quito: ForHum.

Vanoli, F., Martinez, V., & Cejas, N. (2018). Procesos Comunicacionales en la producción social del hábitat: tres inflexiones para un abordaje decolonial. *Question*, 25.

Veiga, D. (2009). *Desigualdades sociales y fragmentación urbana.* -: -.

Vicens, Lorenzo & Grullón, Sergio (2011). Innovación y emprendimiento: Un Modelo basado en el desarrollo del emprendedor. Presentado en el V Foro de competitividad de las Américas para el Banco Interamericano de Desarrollo y *Compete Caribbean.* Santo Domingo, República Dominicana, 5–7de Octubre, 2011. Disponible en file:///C:/Users/nuria/Downloads/Innovaci%C3%B3n-y-emprendimiento-Un-modelo-basado-en-el-desarrollo-del-emprendedor.pdf

Wirth, L. (1938). Urbanism as a Way of Life: The City and Contemporary Civilization. *American Journal of Sociology*, 44.

Yuni, Jose; Urbano Claudio. (2016). *Técnicas para investigar.* Córdoba : Brujas.