



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política

Tesina de grado

# **IMPLEMENTACIÓN DEL PROMEBBA EN BARRIO ITATI DE ROSARIO**

## **Un análisis a partir del enfoque territorial**

Paula Guillermina de Altube

Directora: Coline Chevrin

Rosario, octubre 2016

## **Resumen**

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) implementado en el Barrio Itatí de la ciudad de Rosario a partir del año 2014, se presenta como una política integral en la que, mediante la articulación de los diferentes niveles del Estado, se busca transformar las condiciones de vida de este asentamiento irregular, integrando, a partir de obras de infraestructura y políticas sociales, el Barrio a la “ciudad formal”.

Si bien las obras planificadas por el PROMEBA comenzaron a ejecutarse en el año 2014, Itatí es un Barrio que ya venía siendo intervenido por el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH) a través del Programa Rosario Hábitat que planteaba, a través de una estrategia de intervención integral, un cambio sustancial para diferentes barrios populares de la ciudad.

En esta tesina se pretende analizar el caso del PROMEBA en el Barrio Itatí de la ciudad de Rosario, estudiando en primer lugar los paradigmas de intervención que se fueron sucediendo desde el Estado en sus diferentes niveles, y el rol que jugaron los organismos internacionales de crédito en los mismos. Además, se analizan las políticas públicas sobre hábitat en Argentina, hasta llegar al caso específico del PROMEBA en Itatí, estudiando su implementación en el territorio, a partir de la consideración de las particularidades del mismo, de sus actores, de cómo se relacionan, sus intereses, capacidades y recursos.

Cabe mencionar que en este trabajo se prestó especial atención a la realización de un análisis que pueda relevar la perspectiva y la valoración de los diferentes actores sobre las intervenciones y sobre las consecuencias de las mismas.

**Palabras claves:** PROMEBA - Barrio Itatí – políticas públicas – hábitat –

## Contenido

Introducción.....	5
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos .....	10
Hipótesis de trabajo .....	10
Estrategia metodológica .....	11
Marco Teórico .....	12
Las políticas estatales, el contexto y sus actores.....	12
Capacidades administrativas y políticas de los actores .....	15
La ciudad como sistema de relación entre actores.....	18
Abordaje territorial .....	20
Derecho a la ciudad como condición fundamental para el equilibrio urbano.....	24
Antecedentes de políticas públicas de vivienda en Argentina.....	26
Urbanización de Argentina y las políticas de primera, segunda y tercera generación .....	26
Principales políticas estatales aplicadas durante los procesos políticos nacionales .....	33
Antecedentes de políticas públicas de vivienda en Rosario.....	38
El Programa Rosario Hábitat.....	43
Barrio Itatí: características físicas y demográficas .....	46
El PROMEBA: intervención en el territorio desde la provisión de infraestructura, servicios y el fortalecimiento del capital social y humano .....	52
La estrategia de intervención integral y participativa del PROMEBA.....	56
Integralidad como complementación de intervenciones urbanas y sociales .....	56
Participación: involucramiento de actores diversos como legitimadores de una política pública .....	59
Presencia, conocimiento y relevancia de los actores en el territorio.....	59
Participación de los diferentes actores en la planificación y ejecución del PROMEBA .....	64
La estrategia participativa desde la mirada de los funcionarios estatales .....	67
La participación en las intervenciones según la mirada de los vecinos de Itatí .....	70
Impacto en la percepción de los vecinos a partir de la implementación del PROMEBA en el Barrio .....	77
Reflexiones finales .....	82

Bibliografía.....	90
Anexos.....	96
Entrevistas.....	96
Encuestas .....	116

## **Introducción**

La motivación inicial del presente trabajo fue la realización de la práctica pre profesional curricular en la Comisión de Hábitat y Asentamientos Irregulares del Concejo Económico y Social de la Municipalidad de Rosario durante el 2014. En las reuniones de dicha Comisión, se daban a conocer las políticas de hábitat que llevaba adelante la Municipalidad a través del Servicio Público de la vivienda y diferentes instituciones de la ciudad discutían acerca de las mismas y planteaban sus diferentes visiones sobre la problemática. Al finalizar la práctica se realizó una publicación de la Comisión como síntesis de los temas tratados durante el año 2014. Con este objetivo, se realizaron diferentes entrevistas a funcionarios del SPVH y a representantes de las instituciones participantes, que luego servirían de insumo para el presente trabajo. La investigación sobre esta cuestión permitió profundizar en el tema y motivó a seguir indagando sobre el mismo.

En el contexto actual de urbanización y creciente conflictividad urbana es tarea fundamental del Estado, a través de políticas públicas activas, transformar la realidad generando una ciudad más inclusiva que garantice determinados derechos básicos para todos sus habitantes, eliminando la especulación sobre los usos de la tierra, los espacios públicos y la construcción de la ciudad. Por lo tanto, desde las Ciencias Sociales debemos entender que los problemas urbanos no son sólo técnicos, que los mismos deben ser preocupación central de los politólogos, que deben involucrarse estudiando los fenómenos que están ocurriendo en las ciudades, para ser parte activa de las decisiones que modifiquen el futuro de las urbes.

En la actualidad más de la mitad de la población mundial se encuentra radicada en las ciudades, esto es así ya que en las últimas décadas, diversas cuestiones como la industrialización, la tecnificación del campo, entre otros, hicieron que el proceso de urbanización, que ya se venía dando desde fines del Siglo XVIII, se acelerara y que las personas tengan que encontrar en las ciudades nuevas oportunidades de subsistencia.

Sin embargo, estos nuevos habitantes de las ciudades en crecimiento, no siempre encontraron allí oportunidades laborales o habitacionales, que mejoren su situación previa. Tanto la ausencia de políticas públicas desarrolladas por el Estado, como las dificultades que impone el mercado inmobiliario para el acceso a la vivienda y al suelo urbano, generaron que los asentamientos irregulares se presenten como una de las pocas posibilidades para que muchas personas logren tener un techo.

Rosario no es una excepción a esta situación, allí existen actualmente 110 barrios caracterizados por ser asentamientos irregulares, villas y barrios populares informales en los que habitan 35.610 familias (TECHO, 2013). Los mismos están caracterizados por inadecuada o ausente infraestructura urbana y servicios como agua potable, desagües cloacales, pavimento, recolección de residuos. En nuestra ciudad,

se ha asistido al creciente fenómeno de la "urbanización de la pobreza", no sólo por el desplazamiento –o expulsión- de poblaciones desde ámbitos rurales sino, también, por creciente empobrecimiento de los segmentos bajos y medios de la población urbana, a partir de reiteradas crisis económicas y por la incapacidad de la actividad productiva de sumar puestos de trabajo y dar lugar a

que el crecimiento vegetativo de esas poblaciones logre quebrar el círculo de la marginalidad. El crecimiento informal de la ciudad sólo parece conducir a mayor exclusión social y segregación espacial, acentuando la vulnerabilidad de estas poblaciones.

(Castagna, Raposo y Woelflin, 2013, p. 3)

Desde el 2001, el SPVH (Servicio Público de la Vivienda y Hábitat, ente autárquico de la Municipalidad de Rosario que se encarga de formular, coordinar y ejecutar programas de los diferentes niveles del Estado en la ciudad) comienza a implementar en la Ciudad un programa financiado (en gran porcentaje) por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Por su parte, el SPVH basa su accionar en la generación de políticas que permitan resolver la problemática del hábitat de los vecinos de la ciudad que actualmente ocupan viviendas de carácter precario o radicadas en sectores inadecuados o inaptos para el uso residencial, viviendas originadas en Planes Habitacionales Municipales que presenten severas deficiencias estructurales que hagan imprescindible su sustitución, y de las familias de ingresos medios que requieran la intervención del Municipio y Entidades de los demás niveles del Estado para acceder a la vivienda propia (Ordenanza 8.898, 2012).

A partir de este Programa, denominado Rosario Hábitat, el Estado local buscaría modificar el paradigma desde el que se elaboran respuestas a los problemas de hábitat en la ciudad. En los años subsiguientes las acciones del SPVH buscarían la integración de los asentamientos irregulares a la ciudad “formal” no sólo atendiendo a los problemas de vivienda, sino también mediante la aplicación de lo que funcionarios del Ente denominan “políticas sociales complementarias”, estas son las capacitaciones en oficios, actividades culturales, deportivas, etc. Es decir, se empieza a interpretar al hábitat de manera amplia,

como cuestión que supera el abordaje de la vivienda como objeto aislado. Infraestructura, saneamiento ambiental, movilidad, transporte público, equipamientos, servicios urbanos y sociales comienzan a ser parte de los asuntos a considerar por las intervenciones y por otro lado, también se busca involucrar a los beneficiarios en la proyección de las intervenciones.

En el año 2004 el gobierno local anunció la realización de obras de mejoramiento para el Barrio Itatí que se enmarcaban en el programa Rosario Hábitat. Las acciones previstas para este lugar contemplaban, además de la construcción viviendas, la provisión de servicios esenciales.

Si bien había un sector de viviendas muy precarias, el principal problema del barrio no era habitacional, sino que las necesidades más importantes —y por las cuales el proyecto fue considerado prioritario—, estaba vinculado con el la apertura de calles para mejorar su conexión con el resto de la ciudad, facilitar el acceso de las viviendas, generar mejores condiciones de seguridad y permitir, con el ordenamiento y regularización del loteo, la escrituración de los terrenos y el acceso de los habitantes a las redes de infraestructura. (Página 12, 2011)

Barrio Itatí se encuentra localizado en el distrito sudoeste de la ciudad, delimitado por las calles: Ovidio Lagos, Oroño, Dr. Riva y Lido. Su ocupación comenzó en la década del 70 motivada por la cercanía con la fábrica de armas Domingo Matheu y a causa de migraciones internas, de personas provenientes principalmente de Chaco y Formosa que buscaban nuevas oportunidades en una ciudad en desarrollo.

### Plano N° 1: Barrio Itatí



Las obras planificadas por el programa “Rosario Hábitat” no pudieron ser realizadas en su totalidad por lo que se necesitó de un nuevo programa que financie las obras necesarias para acercarse al objetivo de integrar Barrio Itatí a la “ciudad formal”. En consecuencia, en el año 2014 se comenzó a intervenir el barrio a partir del Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Esta intervención contempla la mejora de la situación 713 familias. (Programa Mejoramiento de Barrios, s/f)

Las obras previstas por la intervención son: Desagües pluviales, desagües cloacales, red eléctrica, alumbrado público, pavimento definitivo (carpeta asfáltica), veredas, paqueteros y árboles.

## **Objetivo General**

El Objetivo General de esta investigación es comprender las transformaciones territoriales ocurridas a partir de las políticas desarrolladas por el PROMEBA en Barrio Itatí de Rosario y las percepciones de los actores involucrados.

## **Objetivos Específicos**

Los objetivos específicos de este trabajo son:

- Analizar el proceso y los retos más importantes que se presentaron en la implementación y formulación de las diferentes acciones que componen esta experiencia.
- Indagar sobre la participación de los vecinos en la intervención realizada en su barrio.
- Analizar la valoración de las intervenciones realizadas en Barrio Itatí de los diferentes actores involucrados.

## **Hipótesis de trabajo**

La hipótesis sobre la que trabajaremos a lo largo de esta investigación es: “Si bien la implementación del Programa Mejoramiento de Barrios en Itatí, logra reducir algunos aspectos de la pobreza y mejorar algunas condiciones infraestructurales, no consigue transformar la percepción de la población en cuanto a su condiciones de vida en el barrio y su situación en la ciudad, los factores de pobreza estructural ni el lugar que ocupa el Barrio dentro del territorio urbano.”

## **Estrategia metodológica**

La investigación se llevó a cabo a partir de un análisis cualitativo, a través de la recolección de información de fuentes secundarias como la brindada por notas periodísticas, libros, sitios webs, artículos académicos, información oficial del gobierno publicada en sitios web o brindada por el SPVH, y por otro lado también de fuentes primarias a partir de la realización de entrevistas, encuestas y mediante la observación en visitas al Barrio en ocasión de reuniones de los vecinos con funcionarios del SPVH, en visitas de concejales, o en visitas a vecinos.

A través de entrevistas semi-estructuradas se intenta conocer la visión de los diferentes actores, arquitectos, trabajadores sociales y funcionarios del gobierno involucrados en el programa y se recogió la percepción y valoración de los habitantes del barrio, ya sean referentes barriales u otros vecinos del barrio.

El tipo de entrevista seleccionada (semi-estructurada) nos da la posibilidad de reformular las preguntas en relación a las respuestas obtenidas, no obstante se contó con un cuestionario cuya función fue la de guiar la entrevista. La ventaja de elegir este tipo de entrevista es permitir un diálogo más profundo y rico que presente los hechos en toda su complejidad captando no solo las respuestas vinculadas con la temática abordada sino también actitudes, valores y formas de pensar de los entrevistados.

La muestra elegida consta de 3 referentes barriales, 3 vecinos que no pertenecen a ninguna organización y 1 funcionario del SPVH (por trabajos realizados anteriormente ya se contaba con tres entrevistas adicionales, realizadas personalmente sobre la misma temática a funcionarios del SPVH) la diversidad de actores se fundamenta en el intento por

abarcó la mayor cantidad de percepciones representativas posibles acerca de las intervenciones realizadas por el PROMEBA. Los entrevistados fueron localizados a partir de la técnica de muestreo de bola de nieve que consiste en localizar a algunos actores relevantes según determinadas características y estos luego nos ponen en contacto con otros actores. Este fue escogido por el tipo de temática abordada resultando más fácil localizar a los individuos.

Por otro lado, se intentó relevar las percepciones de los vecinos acerca de las intervenciones realizadas en el Barrio a partir de 10 encuestas a habitantes de Itatí que fueron localizados a partir de la selección de 5 casas diferentes elegidas aleatoriamente de diferentes manzanas de la zona norte del Barrio y 5 de la zona sur, el tipo de muestreo es aleatorio estratificados y consiste en considerar categorías típicas diferentes entre sí (estratos) que poseen gran homogeneidad respecto a alguna característica. Lo que se pretende con este tipo de muestreo es asegurarse de que todos los estratos de interés estarán representados adecuadamente en la muestra.

## **Marco Teórico**

### **Las políticas estatales, el contexto y sus actores**

Explicar las diferentes acciones llevadas adelante por el Estado en el territorio nos exige en primer lugar realizar una definición de lo que significa hablar de políticas estatales y de lo que suponen las mismas. En principio cabe aclarar que las políticas estatales no deben ser estudiadas por fuera de la cuestión a la que intentan dar resolución, ni dejando de lado la historia de su surgimiento y las posiciones que van tomando en relación a ella los

actores sociales que se sumergen en la misma. Ozslak y O'Donnell (1976, p. 13) sostienen que

Las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y sus respectivas –y sucesivas- políticas. [...] La política pública no es ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas que, observadas en un momento histórico, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Siguiendo a los autores mencionados, interpretamos que las políticas desarrolladas por el Estado en materia de hábitat, en diferentes etapas de nuestro país, se encuentran dentro de un contexto social, político, económico, tanto local, nacional como internacional que hace que tales acciones se diseñen en un momento específico, de una determinada manera, involucrando a algunos actores y no a otros, destinando un presupuesto específico, etc.

Aunque continuamente surgen diferentes problemáticas y demandas sociales que la comunidad puede percibir como los principales problemas de la vida en sociedad, el Estado, en sus diferentes niveles, no necesariamente hace la misma apreciación y puede responder con diferentes políticas o no hacerlo, y el no responder, o posponer una acción, también es una manera de posicionarse ante la cuestión. Estas necesidades o demandas que

aparecen en la sociedad como tales, pero que no necesariamente surgen, en un principio, de ella misma, son llamadas “cuestiones”, estas son, asuntos socialmente problematizados.

Si bien estamos hablando de las políticas llevadas adelante por el Estado, cabe resaltar que hay diferentes niveles de Estado, y que los mismos están compuesto por diferentes órganos que no actúan de manera unívoca, ya que cumplen diferentes responsabilidades, tienen diferentes intereses, dinámicas y capacidades. Además, existen otros actores de la sociedad civil, como organizaciones barriales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones y otros que intervienen en la problemática, por lo que en muchas ocasiones, no es el sector estatal quien más peso tiene a la hora de definir cursos de acción, la toma de decisiones es compleja e involucra no sólo a diferentes actores sino también a múltiples intereses. Como señala María Beatriz Rudolfo (2009, p. 1):

Este poder es permeable a los complejos procesos, relaciones y pujas existentes entre los intereses públicos y privados, los que se expresan a través de los actores que detentan la capacidad de tomar decisiones y tiñen los contenidos, instrumentos y prioridades de las políticas públicas.

Es importante para realizar el análisis, comprender la constitución y las acciones de los actores individuales y colectivos, que actúan y se relacionan en el tejido social, en un contexto que los influye, y que hace que estas interacciones, en las que se ejercen relaciones de poder, sean específicas y determinadas por las capacidades con las que cuentan los diversos actores.

## **Capacidades administrativas y políticas de los actores**

Los actores involucrados en las políticas desarrolladas en el territorio poseen ciertas capacidades que le permiten participar en la arena política e intentar imponer sus intereses, o lograr sus objetivos a partir de los recursos que poseen. En la teoría se pueden diferenciar dos tipos de capacidades, las administrativas y las políticas.

La capacidad administrativa se relaciona en el modelo weberiano, es decir, con el desempeño eficiente de los órganos del Estado, de las instituciones que componen la administración. Para este objetivo, el modelo supone la existencia de funcionarios aislados de la sociedad, de los conflictos y relaciones allí dadas. (Abal Medina; Cao, 2012)

En este sentido, se entiende a la capacidad administrativa como,

la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón.

(Citado en Repetto, 2003, pp. 10, 11)

Por otro lado, la capacidad política, no está asociada a la idea de funcionarios neutrales, aislados, sino, por el contrario, a las relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil, a partir de las cuales surgen las políticas públicas. Para Repetto (2003, p.6) esta capacidad es definida como,

la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social,

dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.

En esta definición, podemos diferenciar algunos aspectos claves, en primer lugar las decisiones se representan como respuestas que se ajustan a las demandas sociales, los diferentes intereses sociales se ven representados, la participación social en las decisiones y, por último, se destaca la existencia de la mediación en los conflictos (Sotelo, 2013)

La capacidad política por lo tanto, no se encuentra aislada de las problemáticas sociales, sino que se encuentra relacionada a la capacidad de lidiar con los conflictos (Sotelo, 2013) y a la “capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.” (Repetto, 2003, p. 12)

En este sentido, el Estado no es un actor más, ni cuenta con los mismos recursos que los otros actores involucrados, sino que en muchas ocasiones es quien impone las reglas. Al mismo tiempo tampoco es un actor autónomo. Allí donde se definen políticas y cursos de acción, entran en juego diversos actores con sus propios recursos, algunos son órganos del propio Estado, en sus diferentes niveles e instituciones, y otros se encuentran representados por individuos, organizaciones, empresas, etc. de la sociedad civil con quienes puede haber conflictos de intereses y con quienes el Estado tiene que interactuar, en ocasiones logrando consensos, para poder ejecutar las acciones planificadas.

En este sentido, el concepto de capacidad desarrollado por Sotelo (2013) hace una lectura de la capacidad política en relación a la conceptualización realizada por Maquiavelo sobre la “virtud política” que, según el autor, es un atributo personal de quien gobierna. El príncipe, para Maquiavelo, tiene la capacidad lograr sus objetivos propuestos, sus fines, a partir de la habilidad de dominio de los acontecimientos, de esos hechos que son ajenos a la voluntad del gobernante, denominados por el autor como “fortuna”.

En los ciclos de políticas públicas, las instituciones estatales tienen especial relevancia tanto para imponer ciertas reglas u orientar acciones como para identificar problemas, diseñar o implementar las políticas interactuando con otros actores que pueden ser en momentos aliados u oponentes.(Repetto, 2003)

Esta dimensión remite al interrogante sobre la capacidad del estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas. La respuesta no puede encontrarse solamente en el interior de las estructuras estatales, sino sobre todo en los cambiantes equilibrios entre los recursos de poder que puedan movilizar en cada situación el estado y los actores privados.

(Alonso, 2007, p. 5)

Para lograr sus objetivo, el Estado y la sociedad se relacionan a partir de la creación de una red de relaciones en la que participan determinadas organizaciones públicas y/o privadas, legitimadas como representantes de intereses en juego en el tratamiento de la cuestión, y con recursos de poder que les permiten participar en la construcción de la red de

relaciones, desarrollando sus estrategias, cooperando, facilitando, estableciendo cursos de acción o ejerciendo su influencia sobre ellos.

### **La ciudad como sistema de relación entre actores**

El urbanismo nos facilita herramientas para estudiar las políticas públicas de hábitat ya que es un ámbito de conocimiento y de acción que pretende orientar la acción sobre la ciudad y mejorar la ciudad existente (Ascher, 2004). En consecuencia, algunos estudios urbanos nos permiten entender los procesos que suceden en las ciudades y proyectar a futuro pensando hacia donde queremos dirigir las políticas y que rumbo deben tomar las ciudades.

Durante el siglo XX el acceso a la vivienda era una lucha reivindicativa llevada adelante por diferentes sectores, era motivo de reclamos de los sectores populares que exigían el acceso a la misma como un derecho para lograr una sociedad más justa. Este reclamo fue ampliándose en el tiempo y haciendo que la reivindicación por la vivienda y el barrio no sea suficiente, y que la lucha sea por alcanzar el derecho a la ciudad para aquellos que la habitan. Los reclamos hoy en día son por el hábitat, concepto que debe ser interpretado de manera más amplia que la vivienda. Ya no se reivindica el derecho a una casa de manera aislada, sino a la vivienda en su contexto, en el barrio, en la ciudad, que incluye pensar en las relaciones sociales, equipamientos, servicios, localizaciones, espacios públicos, recreación, movilidad, educación, salud, etc. Leff (citado en UN Hábitat, 2004, p.36) define al hábitat como:

[el] espacio donde se desarrollan las actividades productivas, culturales, estéticas y afectivas del hombre. Es el medio donde los

seres vivos evolucionan y complejizan su existir, donde el organismo social despliega sus potencialidades, es espacio donde define su territorialidad. Pero el hábitat humano es más y otra cosa que el medio biológico. Es el ambiente que contornea al hombre, que se conforma a través de las prácticas transformadoras de su medio. El hábitat es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura. Frente al espacio anónimo engendrado por la masificación de presencias sin identidad y sin sentido, el hábitat habitado es el lugar significado por experiencias subjetivas, de vivencias construidas con la materia de la vida.

La ciudad actual es un espacio físico en el que los ciudadanos interactúan, es donde se materializan los derechos y las políticas estatales

el espacio social se retraduce en el espacio físico [...] el poder sobre el espacio que da la posesión del capital en sus diversas especies se manifiesta en el espacio físico apropiado en la forma de determinada relación entre la estructura espacial de los agentes y la estructura espacial de la distribución de los bienes o servicios, privados o público (Bourdieu, 1999, p. 120)

El espacio es la construcción social producto de las relaciones sociales, económicas, políticas de estos actores, allí hay una estructura social propia, que a la vez está inserta en

un contexto más amplio como es la estructura social nacional. De esta forma, el espacio funciona como sistema de relaciones entre actores. (Pirez, 1995)

Los actores sociales, por su parte, son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales). Son actores que se reproducen como tales predominantemente dentro del ámbito local. (Pirez, 1995, p. 3)

En el espacio de la sociedad local se distribuyen diferentes personas, según su condición en la estructura económica, según su situación, la vivienda que habitan, según la localización, la infraestructura y los servicios disponibles, a partir de esto se relacionan y configuran los actores presentes en el territorio. Estos actores no están solamente relacionados internamente, sino que también están influenciados por las relaciones, condiciones y decisiones exógenas. Los “actores deciden sobre la ciudad y lo hacen dentro de un contexto formado por los ámbitos globales de la realidad (nacional e internacional).” (Pirez, 1995, p. 5)

### **Abordaje territorial**

En esta investigación es fundamental tener en cuenta las diversas perspectivas de todos los actores involucrados en el tema que hacen que una política se lleve adelante en el territorio de una manera particular. Si bien muchas políticas son planificadas desde los niveles centrales de gobierno, al momento de su ejecución en el territorio son muchos los

actores que entran en juego, con sus cosmovisiones, sus diferentes valores e intereses, que hacen que un programa tenga resultados distintos en cada uno de los territorios en que se aplica.

Para conocer los resultados efectivos de una política resulta indispensable tener en cuenta a cada uno de estos actores involucrados, por lo tanto, aquí se pretende estudiar el caso del PROMEBA en Barrio Itatí a partir de un análisis cualitativo a la luz del enfoque territorial, que permita visualizar y comprender a la cuestión en su conjunto, en su contexto, a las relaciones sociales allí dadas, a las disputas de poder, a los valores que se ponen en juego ante un programa de este tipo.

Es importante entonces comprender el concepto de territorio. Muchos autores han dado su definición al respecto, sin embargo cabe destacar aquí lo dicho por el geógrafo Claude Raffestin, quien interpreta al territorio a partir de las relaciones de poder ejercidas por todos los actores, dejando de lado teorías que hacían hincapié sólo en el Estado,

el territorio se genera a partir del espacio, es el resultado de la acción de los distintos agentes sobre éste, desde el Estado a los individuos, pasando por todas las organizaciones que actúan en el mismo. En el proceso de apropiación y transformación del espacio, los distintos agentes lo territorializan o producen el territorio, lo que implica el establecimiento de límites y la creación de diferentes concepciones de territorio (González, 2011, p. 4).

En cuanto a la noción de poder, este autor, se ve influenciado por Michel Foucault, quien comprende que al poder hay que analizarlo desde sus extremos, donde este se vuelve

capilar, no en sus formas regladas y legítimas, sino en las formas e instituciones más locales. Para Foucault además, “el poder se ejerce en red, transita por los individuos, no se aplica a ellos, que siempre están en condición de sufrirlo o ejercerlo.” (Foucault, 2000, pp. 38, 39)

Siguiendo la línea de este autor, “Raffestin sostiene que, las relaciones de poder se originan de incontables puntos y poseen intencionalidades. Por lo tanto en el territorio está esa multiplicidad de poderes que afectan, de maneras y grados diferentes, cualquier acción de planificación.” (Citado en Schneider Sergio y Peyré Tartaruga Iván G., 2006, p. 9)

Cada lugar es un nodo abierto de relaciones –una articulación, una malla- de flujos, influencias, intercambios, etc. La identidad de cada lugar (incluso su identidad política) es por eso, el resultado de la mezcla distinta de todas las relaciones, prácticas, intercambios, etc. que se entrelacen ahí (dentro de ese nodo) y producto también de lo que se desarrolle como resultado de ese entrelazamiento. (Massey, Doreen, 2007, p. 8)

Otro autor que nos permite interpretar la cuestión con mayor claridad es Marcelo López de Sousa, que también teoriza sobre este enfoque y argumenta que lo que define al territorio son las relaciones sociales, es decir, lo que determina y delimita este espacio para el autor, son las relaciones de poder allí dadas, por lo tanto, el territorio puede adquirir diferentes dimensiones y formas, desde un barrio, una ciudad, hasta una empresa multinacional. (González, 2011)

Siguiendo la misma perspectiva que los autores mencionados previamente, Rogerio Haesbaert (2011, p. 290) afirma que,

el Territorio en el sentido relacional con el que trabajamos, no es simplemente una “cosa” que se posee o una forma que se construye, sino sobre todo una relación social mediada y moldeada en la o por la materialidad del espacio. De esta manera, más importantes que las formas concretas que construimos son las relaciones con las cuales significamos y “funcionalizamos” el espacio, aunque en el nivel más individual.

El territorio no puede ser concebido de otra manera que no sea en relación a las variables políticas. Los límites del mismo no son otra cosa que construcciones sociales y políticas y estas son las que imprimen en el territorio sus rasgos particulares, porque a pesar de estar inserto en un sistema global, que rejerarquiza los territorios generando desequilibrios entre y dentro de ellos, el sistema de relaciones económicas, sociales y políticas dado en el territorio otorga una identidad propia al mismo. (Madoery, 2001)

Si bien el territorio tiene una historia y ciertas características que son parte constitutiva de su identidad, los procesos políticos, económicos, sociales en las que participan los actores a través de sus múltiples relaciones, colaborando, consensuando o enfrentándose generan una resignificación permanente del territorio.

El territorio es una realidad social anclada a un lugar. Realidad social construida a partir del juego de relaciones entre una multiplicidad de sujetos diferenciados por su particular inserción en

los sistemas productivo-laborales, jurídico-institucionales y socioculturales-simbólicos; diferenciados por su incidencia sobre los procesos territoriales; diferenciados también por la interpretación que sobre la realidad, la historia y la proyección territorial tienen, pero identificados por la común pertenencia a un mismo lugar. (Madoery, 2011, p. 6)

A partir del enfoque territorial, el camino que busca seguir este trabajo es el de identificar en un primer momento a los actores relevantes para el programa en el territorio, para luego hacer un análisis de la aplicación del PROMEBA desde sus actores, interpretando para este objetivo las características de estos actores, sus intereses, recursos (tanto materiales como simbólicos), relaciones y percepciones.

Para lograr aproximarnos a los objetivos planteados por esta investigación se recurrirá tanto a información secundaria, ya elaborada, como también a la construcción de información primaria a partir de entrevistas a los propios actores involucrados.

### **Derecho a la ciudad como condición fundamental para el equilibrio urbano**

Desde nuestro punto de vista entendemos que las políticas públicas implementadas en las ciudades deben direccionarse en la búsqueda de mayor igualdad, garantizando el “derecho a la ciudad” para todos los habitantes de la Ciudad. Este concepto, integra a los derechos ciudadanos con las decisiones políticas que hacen posible su ejercicio. Uno de los precursores de este concepto, Lefebvre “se refería al ‘derecho a la ciudad’ como uno de los derechos fundamentales del ser humano y de la ciudadanía, un derecho que implica la

motivación de la sociedad civil para re-crear la ciudad como parte de una ‘misión’ común y colectiva.” (Costes, 2011, p. 1)

Este derecho, ejercido por la comunidad, debería apuntar a mejorar la situación de los sectores más vulnerables, de los excluidos, para lograr el equilibrio urbano y garantizar a todos sus habitantes el pleno acceso a servicios y recursos de la ciudad. En nuestros tiempos está ocurriendo un proceso acelerado de privatización de los espacios públicos, de especulación sobre el uso del suelo y es el ejercicio real por parte de la comunidad del derecho a la ciudad el que permitirá poner un límite a esto, logrando una ciudad habitable para todos, que permita el progreso colectivo a través del acceso al espacio público, a los equipamientos colectivos y al suelo urbano.

El derecho a la ciudad supone el derecho colectivo a cambiar la ciudad, a reinventarla de acuerdo a nuestros deseos y necesidades, implica el “ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. [...] [Es el] derecho de los desposeídos a su ciudad, su derecho a cambiar el mundo, a cambiar la vida y reinventar la ciudad de acuerdo con sus propios deseos.” (Harvey, 2014, p. 20,49)

Este derecho se ejerce cuando los protagonistas de la vida urbana cumplen un rol activo en la planificación de políticas, cuando estos actores tienen derecho a lo que han producido y cuando pueden adecuar su ciudad a sus deseos, es decir, no se trata de una visión liberal que pretende dejar en manos del mercado la asignación y distribución del suelo, de viviendas y del espacio público, ni tampoco de un estado planificando la ciudad sin tener en cuenta los deseos de los protagonistas de la vida urbana, sino de que las ciudadanas elijan de manera conjunta y organizada qué ciudad es la que quieren. “Los

ciudadanos se hacen conquistando sus derechos que siempre requieren renovarse y hacerse efectivos, una conquista que se expresa en el espacio público, ámbito preferente de ejercicio de los derechos y de progreso de la ciudadanía.” (Borja, 2014, p. 116)

La ciudadanía a la que hacemos referencia no es pasiva, sino que esta condición en democracia implica la participación constante y activa en las instituciones y el ejercicio de poder mediante el cual se logra la ampliación de derechos y la apropiación de la ciudad por parte de las personas que allí habitan. “La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos.” (Borja, 2001, p. 9)

### **Antecedentes de políticas públicas de vivienda en Argentina**

#### **Urbanización de Argentina y las políticas de primera, segunda y tercera generación**

La fisonomía de las primeras ciudades del actual territorio nacional, fundadas en el Siglo XVI, fue definiéndose según la influencia del modelo español. El crecimiento poblacional de las ciudades estuvo fuertemente ligado a los procesos inmigratorios que se intensificaron a fines del siglo XIX y mediados del siglo XX. En el primer censo, realizado en 1869, la población total de Argentina era de 1.877.490, aumentando a 4.044.911 en 1895 (INDEC, s/f), esta tendencia de rápido aumento poblacional continúa hasta mediados del siglo XX. Es importante destacar otro dato que nos muestran los censos realizados en estos años: la población urbana. La misma fue multiplicándose significativamente desde fines del siglo XIX hasta su desaceleración pasado la mitad del siglo, según se puede apreciar en el censo de 1960.

El problema de los asentamientos irregulares en las ciudades de nuestro País data de la década del 50, surge con el arribo de los primeros migrantes rurales a las grandes ciudades y con ellos surge la necesidad de garantizar una solución habitacional para estas personas que llegaban principalmente de diferentes provincias argentinas. La situación que, en la mayor parte de los casos, motivaba la llegada de migrantes era la búsqueda de mejores condiciones de vida ya que las ciudades otorgaban crecientes posibilidades laborales a causa del período de industrialización que atravesaba el país en esos años, y por otro lado los avances en la tecnología aplicada a las actividades agropecuarias que demandaban menos mano de obra.

Sin embargo, el desarrollo industrial no fue al mismo ritmo que las migraciones, las ciudades se fueron poblando a un ritmo mucho más acelerado, quienes llegaban no lograban integrarse en la economía urbana y por lo tanto se fue generando un desequilibrio al interior de las ciudades. (Del Rio, 2011)

A partir de esta situación comienzan a ocuparse aquellas tierras cercanas a las fábricas que carecían de los servicios e infraestructura adecuada para que allí se construyan y habiten viviendas, de esta forma, surgen las primeras “villas miserias”. En principio estas viviendas eran de materiales poco resistentes, ya que se esperaba que sean transitorias y que luego de un tiempo las ciudades ofrecieran oportunidades de progreso económico, social y mejoras en las condiciones de hábitat.

El Estado por su parte, hasta avanzado el siglo XX, sólo se encargaba de proveer infraestructura y dejaba que a través del mercado las personas accedan a la vivienda. A su vez, el foco de la preocupación estatal en cuanto a hábitat estaba puesto en los problemas

de higiene, es decir, en regular la cantidad de personas por habitación, en regulaciones tipológicas, y más tarde incorporaría la cuestión moral buscando de esta forma modificar la conducta de las personas a partir del disciplinamiento y el control social. (Del Rio, 2011).

A partir del gobierno peronista que asumió en 1946, que promueve el desarrollo del sector industrial en el país, las ciudades ven un creciente aumento de su población por las migraciones, el Estado abandona el rol pasivo e interviene con mayor fuerza y de manera directa en la problemática de la vivienda a gran escala.

Ante este proceso de urbanización, el Estado dio diferentes respuestas como forma de modificar las malas condiciones de vida en estos asentamientos. Las malas condiciones, originadas en la falta de planificación, generaban recurrentes epidemias que derivaban en conflictos sociales dentro de las ciudades. Fernández Wagner (2007) distingue tres tipos de políticas que se fueron sucediendo y superponiendo en el tiempo, estas son: de primera, de segunda y de tercera generación.

Las políticas de primera generación son

Políticas “correctivas” las cuales se centrarán en la erradicación de los asentamientos y su reemplazo por viviendas “modernas.”[...] Políticas que si bien se dan en un marco de reconocimiento de derechos (fundamentalmente asociados al trabajo) es relativamente débil un ejercicio de derechos sobre el suelo urbano y el ambiente construido en general” (Fernández Wagner, 2007, p. 5)

En esta etapa, ocurrida entre la décadas del 50 y el 60 los habitantes de los asentamientos irregulares son trasladados a nuevas viviendas ubicadas en su mayoría en la periferia de las ciudades, alejadas de donde habitaban estas personas anteriormente, donde se construyen complejos habitacionales, de viviendas estandarizadas, poco adaptadas a las necesidades particulares de cada familia.

Las políticas de segunda generación, que se dieron en Argentina alrededor de la década del 70, se caracterizan por la urbanización de los asentamientos irregulares.

Ellas –si bien no tenían un sentido explícito en términos de derechos sino más bien un sentido práctico dado los fracasos de las erradicaciones- constituyen un avance ya que, aunque limitadamente, reconocen el derecho contraído por la historia del grupo social en el lugar (derecho a la ciudad y en algunos casos a la centralidad). Estas políticas, si bien formarán parte de las recomendaciones de las agencias internacionales, tendrán un alcance moderado en algunos países de la Región, y no reemplazarán las de primera generación, sino convivirán con ellas (Fernández Wagner, 2007, p. 5)

Durante este período, si bien se continuó con las relocalizaciones de familias desde asentamientos irregulares a barrios nuevos construidos por el Estado, también se comenzaron a implementar obras de mejoramiento de los asentamientos a partir de la provisión de servicios y del mejoramiento de las viviendas.

Cabe destacar en esta etapa, la emergencia de la preocupación de los organismos internacionales acerca de esta cuestión. En 1975 la ONU crea la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, que sería su primer órgano dedicado a este tema. Un año más tarde en Vancouver se realiza Hábitat I, la primera conferencia de la ONU sobre asentamientos humanos en la que se delinean cursos de acción para los países.

Por último, existen las políticas de tercera generación que se aplicaron en nuestro país en la década de los 90, en pleno período de políticas económicas neoliberales. En primer lugar se reemplazó el financiamiento a la oferta por el financiamiento a la demanda, se esperaba que el mercado, a quien se consideraba el mejor asignador de recursos, sea quien se encargue de dar soluciones habitacionales a partir de la expansión del mercado de hipotecas. Estas medidas económicas fueron impulsadas por organismos multilaterales de crédito y como consecuencia, el Estado se desligaba la responsabilidad directa sobre la problemática y la adquisición de una vivienda pasaría a ser una cuestión de resolución individual.

Esto lleva a un tipo de actuación pública “sectorial”, es decir centrada en la vivienda y desatendiendo (no ingenuamente) la dimensión urbana, en particular la del suelo urbano. [...] Por otra parte este abordaje sectorial se complementa con intervenciones focalizadas en los más pobres (aquellos que no pueden ser sujeto de crédito) como ocurre con la extendida experiencia de los “programas de mejoramientos de barrios” mayoritariamente financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en América

Latina. En realidad en los últimos 20 años, se detecta la coexistencia aún de políticas habitacionales de primera y segunda generación, con políticas de “facilitación” y actuación por programas focalizados, propios de una tercera generación (Fernández Wagner, s/f, p. 9)

En estos años, las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento fue la de dirigir las políticas nacionales en dirección al facilitamiento del mercado de créditos para aquellos sectores que reunían ciertas condiciones para poder acceder a él, y por otro lado, para una parte de quienes vivían en condiciones de pobreza más extrema, se llevarían adelante algunas obras de infraestructura y vivienda. Cabe recordar sin embargo, que en 1997 fue privatizada la principal entidad de préstamos para la construcción de viviendas con las que contaba el país, el Banco Hipotecario.

Las políticas de tercera generación están dirigidas a reducir o morigerar la pobreza urbana, por lo tanto, son acciones destinadas a una población específica considerada la más vulnerable.

Promueven una intervención urbana de los asentamientos informales con el objetivo general de atender a la pobreza extrema, desde una perspectiva integral del problema (en muchos casos en articulación con otros programas) con la finalidad de integrar social y espacialmente dichos asentamientos a la ciudad formal, contrarrestando los problemas ambientales, sociales, culturales,

económicos, etcétera, que determinan la situación de sus habitantes.

(Barreto, Miguel y Romagnoli, Venettia, 2007)

Estas políticas se caracterizan por ser focalizadas, y motivadas principalmente para evitar grandes conflictos urbanos y permitir la gobernabilidad. A diferencia de las políticas de primera generación que buscaban otorgar derechos sociales universales, con el neoliberalismo, sólo se busca asistir a algunos sectores considerados los más vulnerables para evitar conflictos sociales que afecten la estabilidad del gobierno.

Estas reformas al promover la “desuniversalización” de la política social, en términos de ciudadanía, provocan una distribución de bienes y servicios selectiva, según “clivajes geográficos, categoriales y sectoriales” que profundizan la desigualdad. La focalización determina quienes son “merecedores” de asistencia social solo a grupos sociales que ya sea por los ámbitos de residencia, por tener un determinado padecimiento, o pertenencia a un ámbito particular, constituyen “pobres susceptibles de intervención”, quedando atrás la condición de ciudadanos derechohabientes (Fernández Wagner, 2007, p.7)

Si bien el autor citado diferencia tres tipos de políticas sucedidas en la historia de las acciones estatales argentinas, cabe aclarar que en la práctica no siempre es fácil distinguir entre los períodos y en muchas ocasiones se han superpuesto. Un mismo gobierno, muchas veces, implementó políticas que podríamos caracterizar de segunda generación y además otras que podrían ser catalogadas de tercera generación, a continuación se detallarán con

mayor profundidad las acciones estatales en la historia del país y se podrá comprobar esta cuestión.

### **Principales políticas estatales aplicadas durante los procesos políticos nacionales**

Haciendo un repaso por la historia de las políticas públicas nacionales sobre hábitat podemos destacar dos hechos ocurridos hasta 1943 en materia de vivienda, estos son la sanción de dos leyes a principios del siglo XX que permitieron la construcción de tan sólo 911 viviendas. En 1905 se promulga la ley 4824 de casas baratas, o ley Ignacio Irigoyen que establece la afectación de fondos para la construcción de viviendas. A partir de la misma se construyen dos barrios en la Ciudad de Buenos Aires, estos son, Barrio Obrero Municipal Parque de los Patricios y Barrio Butteler. Diez años después de esta Ley se sanciona la Ley Cafferata, N° 9677 que establecía la creación de la “Comisión de casas baratas” con el fin de que a través de la creación de sociedades de crédito, beneficencia y cooperativas se construyan viviendas o se financien construcciones.

A partir de 1946, con la presidencia de Juan Domingo Perón, el rol del Estado en esta problemática cambia y la vivienda se transforma en un tema central junto con otras cuestiones que aportarían a la disminución de la desigualdad social y del desequilibrio urbano.

En 1949 se reforma la Constitución Nacional y en el Artículo 14 bis se establece el acceso a la vivienda digna como un derecho, a la vez que en el Artículo 37 inciso 6 se instituye el “...derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda...”. Estos artículos fueron derogados

posteriormente con el dictadura militar que derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón en 1955.

Durante el peronismo se implementaron políticas orientadas en dos sentidos, por un lado se otorgaron créditos a través del Banco Hipotecario a partir de la modificación de su carta orgánica, por la cual:

el crédito comenzó a tener una clara orientación social, se procuró otorgar la mayor ayuda y los máximos beneficios a las personas menos pudientes, con preferencia a los jefes de familia, obreros o trabajadores modestos. Los tiempos de pago eran prolongados, las tasas de interés muy bajas y el crédito cubría la totalidad del valor del inmueble.” (Citado en Del Rio, 2011, p. 83)

Por otro lado, a partir de los planes quinquenales, se construyeron 400.000 viviendas destinadas a trabajadores, se congelaron los alquileres y se prohibieron los desalojos.

En 1955, con el derrocamiento de Perón se produce un cambio en la dirección de las políticas urbanísticas, se instaura en el país un gobierno militar que toma medidas de ajuste, reduciendo las intervenciones del Estado, se reduce el crédito hipotecario, se pone fin al congelamiento de alquileres, aumentan el impuesto inmobiliario y se busca erradicar las villas, entre otras medidas. (Del Rio, 2011)

Posteriormente, durante la presidencia del radical Arturo Illia se desarrolla el Programa Nacional de Viviendas, financiado por el BID, mediante el cual se construyeron

conjuntos habitacionales, se amplió el crédito, se creó la Secretaría de Estado de la Vivienda y se legitimaron algunas luchas de organizaciones villeras. En el año 1966, Illia es derrocado por militares que imponen un gobierno de facto presidido por Juan Carlos Onganía. Durante su gobierno cambia nuevamente política de hábitat. En líneas generales, este gobierno se caracterizó por impulsar la tecnocracia, favorecer a las grandes empresas, a aquellas que parecían ser “eficientes”, para que aumenten su productividad con medidas que perjudicaban fuertemente a los trabajadores.

Siguiendo esta línea, entre los años 1969 y 1972 se ejecutó el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) en donde participaban grandes sectores empresariales, a partir del cual se construyeron 23.346 viviendas, y el PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia).

Poco tiempo antes de la vuelta del peronismo al Gobierno, en 1972, se desarrolló una política de gran impacto, esta es, la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), mediante la cual se construyeron 200.000 viviendas.

Posteriormente entre el 73 y el 76 se desarrolló el Plan 17 de Octubre por el que se construyeron 102.000 viviendas, luego este plan fue nombrado 25 de mayo por el que se realizaron 3.800 más. Además, con el Plan Eva Perón, renombrado Islas Malvinas por la dictadura militar, se construyeron entre el 76 y el 78 68.000 viviendas. Por otro lado también se puso fin a los desalojos y se ampliaron los sectores con acceso a los planes.

La política peronista llevada a cabo a partir del 73:

Suponía la atención de los intereses de los sectores de capital local en la construcción de viviendas. La misma buscaba apuntalar a las PyME, impulsar el mercado interno y defender el empleo. La vivienda se orientaba a los sectores de menores recursos y era vista como una forma de distribución del ingreso. [...]Al mismo tiempo, se acentuaron los vínculos entre gobierno, partido y CGT, como mecanismo a través del cual se canalizó el financiamiento. En síntesis, los programas habitacionales siguen los lineamientos del período anterior, se profundiza la orientación social y aumenta la escala de la acción pública. Sin embargo, las metas planteadas estuvieron lejos de alcanzarse. (Del Rio, 2011, p. 89)

En 1976 un nuevo golpe militar toma el poder y cambia el rumbo de las decisiones gubernamentales. Este nuevo Gobierno establece en el país políticas económicas liberales, apertura de los mercados, favorecimiento del sector financiero en detrimento del sector industrial y leyes que generaron la precarización laboral, que trajo aparejado además el empobrecimiento de la clase media, medidas que tendrían efectos hasta la actualidad.

En cuanto a las políticas habitacionales, con la llegada de este nuevo gobierno militar, se realizan desalojos y relocalizaciones de villas y,

se produce una disminución de la demanda, seguida por una reducción de la construcción, al tiempo que se liberalizan los alquileres y el sistema financiero asume rasgos cada vez más especulativos. De este modo, se restringen las posibilidades de

acceso a la vivienda vía el mercado, se reduce el crédito y se impone una división al interior del entramado estatal. (Del Rio, 2011, p. 90)

Con la vuelta a la democracia se generaron expectativas de cambio, de mejora de las condiciones políticas, económicas y sociales. Sin embargo, los efectos de las medidas instauradas por los militares tendrían fuerte impacto en los años posteriores. La situación económica venía empeorando, las industrias fueron desfavorecidas y los trabajadores perjudicados por las medidas tomadas. Durante el Gobierno militar las erradicaciones de villas habían dejado a miles de personas sin un lugar donde habitar, lo que genera gran conflictividad durante el Gobierno de Alfonsín por la toma de tierras en el conurbano bonaerense.

Por otro lado, durante este período, las dos instituciones de mayor importancia en este sentido (Banco Hipotecario Nacional y el FONAVI) se encontraron con serias dificultades. Por su parte, “el Banco Hipotecario Nacional, tuvo dificultades [que] se originaron en problemas de fondeo de corto plazo, basado en financiamientos provenientes de otras entidades del Estado destinadas a cubrir préstamos hipotecarios a 25 años de plazo y a tasas de interés bajas y fijas.” (Banzas; Fernández, 2007, p. 45) A su vez, el FONAVI, presentó dificultades en la recuperación de los fondos que otorgaba, en los altos costos y en la baja de la calidad de las viviendas construidas. (Citado en Banzas; Fernández, 2007)

## **Antecedentes de políticas públicas de vivienda en Rosario**

A mediados del siglo XX la ciudad atravesó un proceso de crecimiento poblacional a causa de la expulsión de mano de obra de la zona rural por la tecnificación del agro y por el proceso de industrialización. Nuevas fábricas, principalmente petroquímicas, de papel, metalúrgicas y siderúrgicas se instalaban en las ciudades requiriendo mano de obra esto se ve reflejado en las estadísticas oficiales que señalan que entre los años 1947 y 1960 la población del departamento Rosario creció un 20,8% y la población urbana de la provincia de Santa Fe aumentó de un 57,8% a un 76,2%. (Censo Nacional de Población y vivienda 1960)

A pesar del desarrollo industrial de Rosario y la Región, la industria no logró absorber a toda la mano de obra que llegaba a las urbes y por otro lado, el proceso de industrialización no fue constante sino que durante diferentes períodos el país atravesó profundas crisis económicas que afectaron gravemente a las clases trabajadoras, lo que hizo que estas personas que buscaban mejorar sus condiciones de vida en las ciudades, tuvieran que buscar otras formas de supervivencia y asentarse en lugares carentes de servicios e infraestructura. “Muchos migrantes que no podían acceder al mercado formal de tierras y vivienda, auto definieron su radicación a través de la ocupación de tierras, lo que dio lugar a la formación de las primeras “villas miseria”.” (Castagna; Raposo; Woelflin, s/f, p. 4)

Ante la situación que atravesaban las ciudades, el Estado, en sus diferentes niveles, comienza a responder con las diferentes acciones que fueron enmarcadas en el apartado anterior como políticas de primera, segunda y tercera generación.

Durante la primera etapa descripta (el gobierno peronista), en Rosario, se construyen viviendas con financiamiento del Banco Hipotecario Nacional y a través del Servicio Público de la Vivienda (creado en 1948)

Se registraron 319 viviendas construidas (7 intervenciones), de las cuales el 20% fueron ejecutadas por el BHN y el 80% por el SPV.

El BHN concentró su inversión financiera a través de créditos para la construcción de “vivienda familiar propia”, quedando la financiación de “grupos de viviendas” totalmente relegada.

(Cáceres; Salgado, 2009, p. 4)

El Banco Hipotecario Nacional orientaba el financiamiento principalmente a la construcción de viviendas familiares individuales y en menor medida a grupos de viviendas, de los cuales, en este período, se encargó el Servicio Público de la Vivienda, con la construcción de conjuntos habitacionales pequeños (de entre 8 y 16 viviendas) en la zona sur y sudoeste de la ciudad. (Cáceres; Salgado, 2009)

Durante el período desarrollista, el crecimiento de los asentamientos irregulares y el proceso migratorio hacia las ciudades continúan, en la escena urbana, adquiere relevancia un nuevo actor: el sector privado, que se encargará de la construcción de las viviendas. Un caso paradigmático de la construcción de un importantísimo número de viviendas en la ciudad por parte del sector privado que contaba con capitales estadounidenses es la construcción del Barrio Parque Field, que se logró en el marco de los acuerdos de la Alianza para el Progreso entre nuestro país y Estados Unidos. Además en este período se

sanciona en Rosario el Código Urbano y un Plan Regulador, que abrirían la puerta a la especulación inmobiliaria.

En estos años, se ejecutó además un plan financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y aplicado por el Banco Hipotecario Nacional, a partir del cual se construyeron viviendas en altura, aumentando la densidad poblacional de los complejos creados, y modificando la apariencia de la ciudad. (Cáceres; Salgado, 2009)

En cuanto a la construcción de viviendas con financiación pública, se observa la intervención del SPV, del BHN, así como los conjuntos construidos por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU). De las 8191 viviendas construidas en este período (40 intervenciones), corresponden el 59.64% al BHN [Banco Hipotecario Nacional], el 14.64% al SPV, y el 25.72% a la DPVyU. (Cáceres; Salgado, 2009, p. 6)

Durante este período se construyeron en Rosario importantes conjuntos habitacionales en el barrio Grandoli, en el barrio Las Flores y en el norte de la ciudad; a través del Banco Hipotecario Nacional, se construyeron 2040 viviendas en Barrio Rucci. (Cáceres; Salgado, 2009)

Con el gobierno militar en el poder a partir de 1976, y como consecuencia de las medidas económicas aplicadas, que traen el empobrecimiento de gran parte de la población, los asentamientos irregulares crecen y se producen violentos desalojos a villas. Por otro lado, ante la ausencia de una política urbana clara y las pocas limitaciones legales que

encontraron los empresarios en sus emprendimientos, se intensifica la especulación inmobiliaria.

En cuanto a la construcción de vivienda social, la DPVyU se constituyó en la principal ejecutora de conjuntos habitacionales en este período (75.79%) utilizando fondos del FONAVI (implementado desde 1976). El resto de las viviendas financiadas en la ciudad corresponden al BHN (13.53%), y al SPV (10.68%). [...] Los conjuntos FONAVI se gestaron mediante licitaciones que incluían el terreno, el proyecto y la construcción, otorgadas a una misma empresa o empresas asociadas, incentivando la monopolización de la construcción de viviendas e infraestructura. A través de los proyectos realizados se observa que la política implementada por las normas FONAVI tiende a un desmejoramiento de las condiciones de hábitat de los conjuntos, expresado en una progresiva reducción de la superficie de la vivienda, disminución de la calidad de los materiales de construcción; así como la disminución de la inversión destinada al equipamiento comunitario de los conjuntos de viviendas. (Cáceres; Salgado, 2009, pp. 7, 8)

En la década de los 80 se inicia un período de recuperación de la democracia, sin embargo la crisis económica se profundiza. Las políticas de hábitat en Rosario durante este período se orientan fundamentalmente hacia la construcción de viviendas sociales ejecutadas por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y financiadas por el

FONAVI. “Entre 1983-1990 se registra la construcción de 6862 viviendas con financiamiento público, de las cuales el 24.34% corresponden al BHN, el 11.06% a operatorias del SPV, y el 64.60% a operatorias de la DPVyU.” (Cáceres; Salgado, 2009, p. 9)

En la década de los 90, se logra imponer de manera profunda el modelo económico neoliberal, el Estado retrocede en sus ámbitos de acción y deja que el mercado sea quien asigne los recursos, ya que se lo considera como el actor más eficiente.

El proceso de migraciones y de crecimiento de los asentamientos irregulares continúa aumentando ininterrumpidamente, y la pobreza aumenta de forma acelerada, sobre todo a finales de la década.

En Rosario la población habitante de los más de 100 asentamientos irregulares existentes en 1996, alcanzaba las 22.006 familias (Cáceres; Salgado, 2009). Ante esta situación, se construyeron conjuntos habitacionales pequeños y medios, de menos de 100 viviendas, dentro de la trama urbana de la ciudad. Además, en 1991, se aprueba un nuevo Plan Director que actualizaría lo dispuesto en 1968. A partir del mismo, se propone el abordaje de las cuestiones urbanas de manera conjunta con las localidades vecinas, fomentar el turismo y mejorar la costa. “Entre 1991-1999 se construyeron 7333 viviendas, de las cuales el 75.82% corresponden a operatorias de la DPVyU, y el 24.18% a operatorias del SPV. También se registran 982 soluciones habitacionales (regularización de terrenos y autoconstrucción) con financiamiento del SPV.” (Cáceres, Salgado, 2009, p. 10)

En la actualidad la ciudad de Rosario cuenta con una población de 948.312 habitantes, que conforman 320.532 hogares y habitan 357.547 viviendas. El 0,97% de las

viviendas de nuestra ciudad están construidas de materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes constitutivos. (Censo Nacional de población y vivienda, 2010).

### **El Programa Rosario Hábitat.**

Desde el año 2001 se implementó en la ciudad el Programa Rosario Hábitat que fue financiado en un gran porcentaje por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y ejecutado por el SPVH (el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat, ente autárquico de la Municipalidad de Rosario que se encarga de formular, coordinar y ejecutar programas de los diferentes niveles del Estado en la ciudad). El mismo se planteó como objetivo la integración de los asentamientos irregulares a la “ciudad formal” a partir, tanto de la realización de obras de infraestructura necesarias en el área de intervención, como de otros aspectos de la problemática como la capacitación en oficios, actividades culturales, actividades deportivas, etc.

El programa Rosario Hábitat constituye una propuesta integral de mejoramiento del hábitat popular e integración de los asentamientos irregulares a la trama urbana de la ciudad, mediante la implementación de un enfoque participativo, multisectorial y flexible, donde la problemática específica de cada comunidad en su territorio es el eje central del programa. A través de procesos participativos de planeamiento y ejecución, el programa se propone integrar intervenciones físicas y sociales a diversas escalas (urbana, barrial y habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e

individual), mediante la utilización de mecanismos y criterios de focalización y ejecución desde un ámbito de gobierno local.

(Arqueros Mejica; Gil y de Anso; Zapata, s/f, p. 1)

Si bien en este trabajo nos orientamos a analizar el PROMEBA, es inevitable en muchas ocasiones, analizar las intervenciones realizadas por ambas como un proceso continuo, porque, para aquellos actores relevantes para el estudio del caso, y para aquellos afectados directamente por la problemática lo sustancial son las modificaciones en las condiciones de vida y las mejoras del Barrio, y no identificar el nivel del Estado que lo realiza la financiación o el nombre que se le asigne al programa.

A partir de la implementación del Rosario Hábitat se produce un cambio de dirección de las políticas públicas locales, se avanza sobre una nueva visión de la problemática, y en consecuencia, se modifican las respuestas del Estado hacia las mismas. La cuestión de la casa como objeto aislado y la relocalización como única solución se deja de lado y se consolida una visión más amplia del hábitat. Empiezan a cobrar importancia otros factores claves como la infraestructura, saneamiento ambiental, movilidad, transporte público, equipamientos, servicios urbanos y sociales, se incorporan a los beneficiarios a la planificación de las acciones a realizar, lo que permite tener en cuenta las particularidades de cada asentamiento en el que se interviene.

En cuanto a los actores intervinientes en el Programa fueron múltiples, no sólo actuó el SPVH, sino que también se coordinó con otras áreas del Estado Local como la Secretaría de Promoción Social, la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior, la Secretaría de Hacienda Municipal, la Unidad Coordinadora del Programa, integrada por

el ejecutor y representantes de la Secretaría de Promoción Social, de Obras Públicas, de Planeamiento, de Servicios Públicos, de Producción y Empleo y la Secretaría de Hacienda del Municipio.

El programa benefició a 4.600 familias en toda la ciudad mediante la llegada de servicios e infraestructura. A partir del componente social del programa, se capacitaron a los beneficiarios con el objetivo de que tengan una salida laboral y se promovieron espacios de cultura en los barrios.

Las evaluaciones realizadas sobre los resultados del programa arrojan la siguiente información: para el año 2004 las intervenciones habían alcanzado a 7 asentamientos, a 3.575 familias e invertido el 20% del presupuesto del Programa. Para el año 2005, se sumaron 4 asentamientos más intervenidos, llegando a ser 4.297 las familias alcanzadas y ya en 2008 las familias alcanzadas fueron 5.290: se terminaron dos polideportivos, dos centros comunitarios, un centro de capacitación, dos centros de salud y tres plazas. (Maseratini, 2013)

Si bien en algunos barrios de la Ciudad, el Rosario Hábitat no pudo ser implementado en su totalidad, y no se lo podría considerar exitoso en cuanto a las modificaciones físicas logradas allí, como es el caso de Barrio Itatí, sí sentó un antecedente en el SPVH en cuanto a la forma de trabajo participativa e integral que sería modelo para las futuras intervenciones estatales y además,

es importante señalar que el Programa Rosario Hábitat se constituyó en la primera experiencia de unidad ejecutora municipal en relación directa con el Banco Interamericano de Desarrollo en

nuestro país, a pesar de que el financiamiento fue transferido como subsidio desde el gobierno nacional. (Arqueros Mejica; Gil y de Anso; Zapata, s/f p. 69).

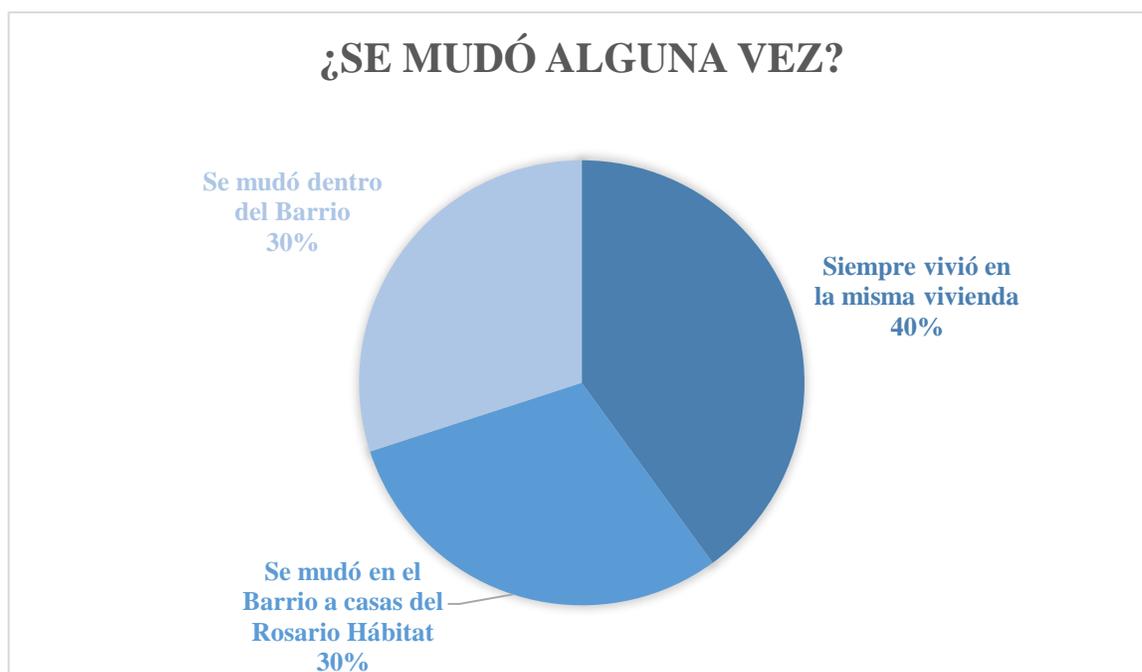
### **Barrio Itatí: características físicas y demográficas**

Barrio Itatí se encuentra localizado en el distrito sudoeste de la ciudad, delimitado por las calles: Ovidio Lagos, Oroño, Dr. Riva y Lido. Otro límite significativo lo constituyen las vías, aún en uso, del Ferrocarril Mitre, que conforman una barrera física y divide en dos sectores al Barrio, la parte norte y la sur. Este límite influye también en las relaciones que se entablan entre los habitantes y en los accesos a cada una de los dos sectores del Barrio, siendo más fácil acceder a la parte sur por la calle Ovidio Lagos y a la parte norte por Bv. Oroño.

La ocupación de Barrio Itatí comenzó en la década del 70 motivada por la cercanía con la fábrica de armas Domingo Matheu y a causa de migraciones internas de personas provenientes principalmente de Chaco y Formosa que buscaban nuevas oportunidades en una ciudad en desarrollo.

En relación a las características demográficas y socioeconómicas de la población de Barrio Itatí se puede señalar que de las 2479 personas censadas por el SPVH (2013) el 68% son rosarinos, un 4,3% de otra localidad de la provincia y un 20% proveniente de otras provincias, un 1.2% de países limítrofes, un 0.1% de otros países y no se registraron datos de un 6 %. El promedio de integrantes de las familias es de 5 miembros de los cuales la edad promedio es de 30 años.

En cuanto a las personas encuestadas para el presente trabajo, comprendidas en el rango entre los 30 y los 70 años, el 100 % hace más de 20 años que vivía en el Barrio, el 40% respondió que siempre vivió en la misma vivienda, el 30% que si bien siempre vivió en el Barrio, se mudó ya que fue beneficiario de las viviendas otorgadas por el Programa Rosario Hábitat y el otro 30% que siempre vivió en el Barrio pero se mudó a otra vivienda. Lo que refleja que es un Barrio consolidado que no creció en cantidad de habitantes en los últimos años, que conserva a sus primeros habitantes y que las viviendas de gran parte de los mismos no se ha modificado significativamente.



Por otro lado, en cuanto a la información de la actividad económica de los habitantes de Itatí, los datos más recientes con los que se cuentan son los relevados por el SPVH (2013) que revelan que de la población económicamente activa el 10,3% posee un empleo formal, el 24% se encuentra en relación de dependencia, “en negro”, el 4,9%

contratado, el 42,3% es cuentapropista el 4,1% jubilado o pensionado y el 14,4% es desocupado.



En cuanto a los empleos informales (dependiente en negro, cuentapropista, contratado) predominan las actividades como “changas” en albañilería, paquetero, vendedor ambulante, servicio doméstico o cuidado de niños. Entre los empleos formales se destacan operarios de fábricas o frigoríficos y empleados de comercio. (SPVH, 2013, p. 21)

En el pasado, cuando aún las calles no estaban abiertas, y abundaban los pasillos, la comunicación entre ambas partes del Barrio era casi inexistente, las salidas del barrio eran hacia Ovidio Lagos u Oroño y existía un gran prejuicio y desconocimiento de ambos sectores del Barrio hacia el otro lado, que solía juzgarse como la zona insegura, el lado

peligroso del Barrio. Si bien en la actualidad ambas zonas se encuentran comunicadas gracias al paso a nivel de las vías por la calle Pueyrredón, el prejuicio subsiste, aunque en menor medida y cada vez son más fluidas las relaciones entre vecinos de ambos lados.



*Barrio Itati antes de las intervenciones del PROMEBA*

Previo a la primera intervención realizada en el Barrio en el marco del Programa Rosario Hábitat, las viviendas del asentamiento se encontraban construidas en pequeños lotes, muy próximos entre sí, y estaban ubicadas sobre el trazado de las calles, lo que impedía la continuidad de las mismas y dificultaba la conexión del barrio tanto internamente como con el resto de la ciudad. Los materiales de las viviendas variaban y se podían encontrar algunas de chapa, madera o de materiales más resistentes como ladrillo.



*Barrio Itatí antes de las intervenciones del PROMEBA*

En cuanto a servicios, las viviendas de Barrio Itatí estaban conectadas de manera informal a la red eléctrica, no contaban con red de gas natural, algunas de ellas tampoco tenían conexión de agua potable y desagüe cloacal regular, por lo que los habitantes del barrio se encontraban expuestos a enfermedades que se derivan de la ausencia de estos servicios básicos, por la presencia de basurales a cielo abierto y de los inexistentes desagües pluviales. (Servicio Público de la Vivienda, 2013)

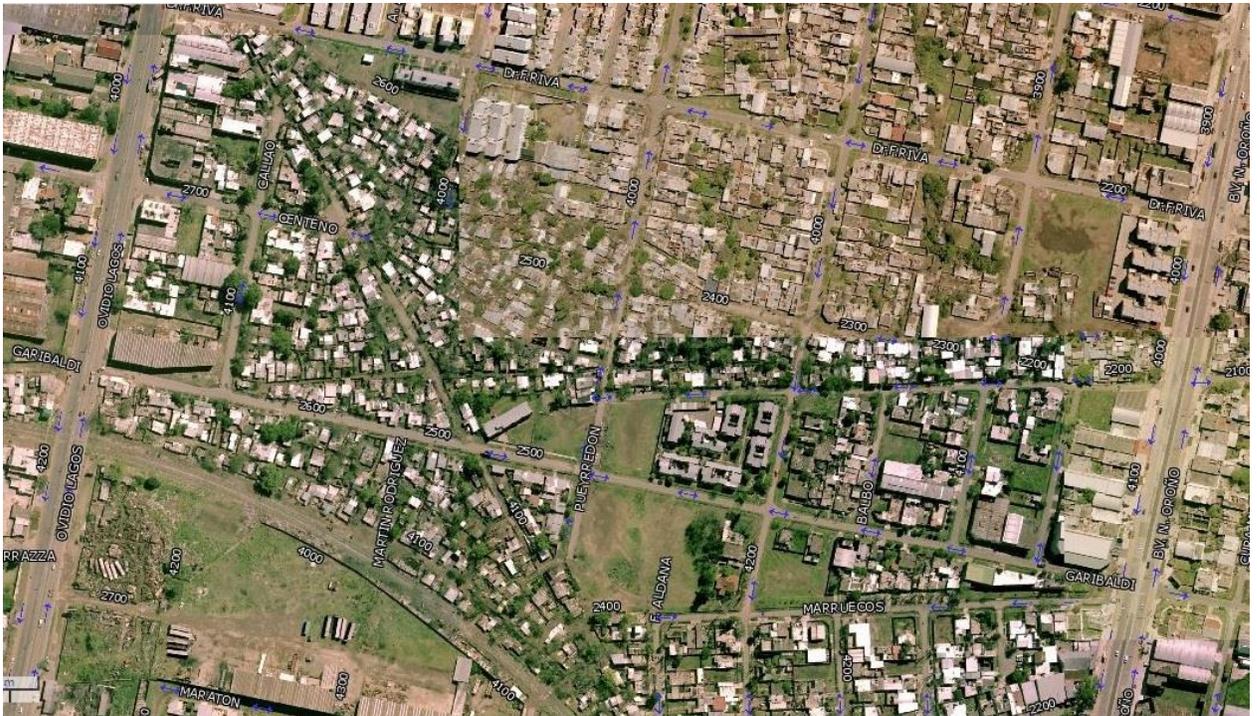


Imagen satelital de Barrio Itatí en el Año 2005

Fuente: (<http://infomapa.rosario.gov.ar/emapa/mapa.htm>)



Imagen satelital de Barrio Itatí en el Año 2005

Fuente: (<http://infomapa.rosario.gov.ar/emapa/mapa.htm>)

Si bien se han mencionado datos que corresponden a las condiciones del Barrio antes de que se realizaran los programas mencionados, algunas cuestiones persisten como la inexistencia de gas natural, y otras se encuentran camino a ser resueltas como son las conexiones legales a la energía eléctrica y redes cloacales.

**El PROMEBA: intervención en el territorio desde la provisión de infraestructura, servicios y el fortalecimiento del capital social y humano**

El PROMEBA surge en 1997, durante el gobierno de Carlos Menem desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Gobierno Nacional. Este programa se podría encuadrar en lo que Fernández Wagner (2007) denomina políticas de tercera generación, caracterizadas por un lado, por el financiamiento a la demanda, es decir, por la existencia de un Estado que funciona como facilitador del mercado, permitiendo la obtención de mayor cantidad de créditos y a su vez, para quienes no cumplan con los requisitos para tales créditos, para aquellos sectores de la sociedad de menores ingresos, que viven en situaciones de extrema pobreza se desarrollan políticas focalizadas, como es el caso del PROMEBA.

Este tipo de políticas, acompañadas de una “desestatización” de muchos de los servicios públicos (agua, teléfono, correos) y del traspaso a los gobiernos provinciales de gran parte de las instituciones nacionales, como fueron los casos de salud y educación, se caracterizan por ser impulsadas por el Banco Mundial y, en el caso de los programas focalizados, por ser financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Fernández Wagner, 2007).

La primera etapa del Programa comenzó en 1997, la segunda en 2007 y mediante ambas etapas las familias beneficiadas en todo el país fueron 132.457. Actualmente se está llevando adelante la tercera etapa del programa, que cuenta con un financiamiento de 400 millones de dólares provenientes de un crédito del BID a 25 años, que pretende impactar en 250.000 hogares de Argentina, a partir de la transferencia de recursos a los niveles de gobierno provincial y municipal. (Programa Mejoramiento de Barrios, s/f).

Por su parte, la tercera etapa de este Programa, se plantea como objetivo:

mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Su propósito es mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares. Mediante la ejecución de proyectos integrales barriales tiene como objetivos 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. (Programa Mejoramiento de Barrios, s/f)

A través del programa se busca mejorar las condiciones del hábitat, como el hacinamiento, condiciones sanitarias, etc. de las personas de menores recursos,

transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, [del] acceso a la propiedad de la tierra

y [del] fortalecimiento de la organización comunitaria. Mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral. (Programa Mejoramiento de Barrios, s/f)

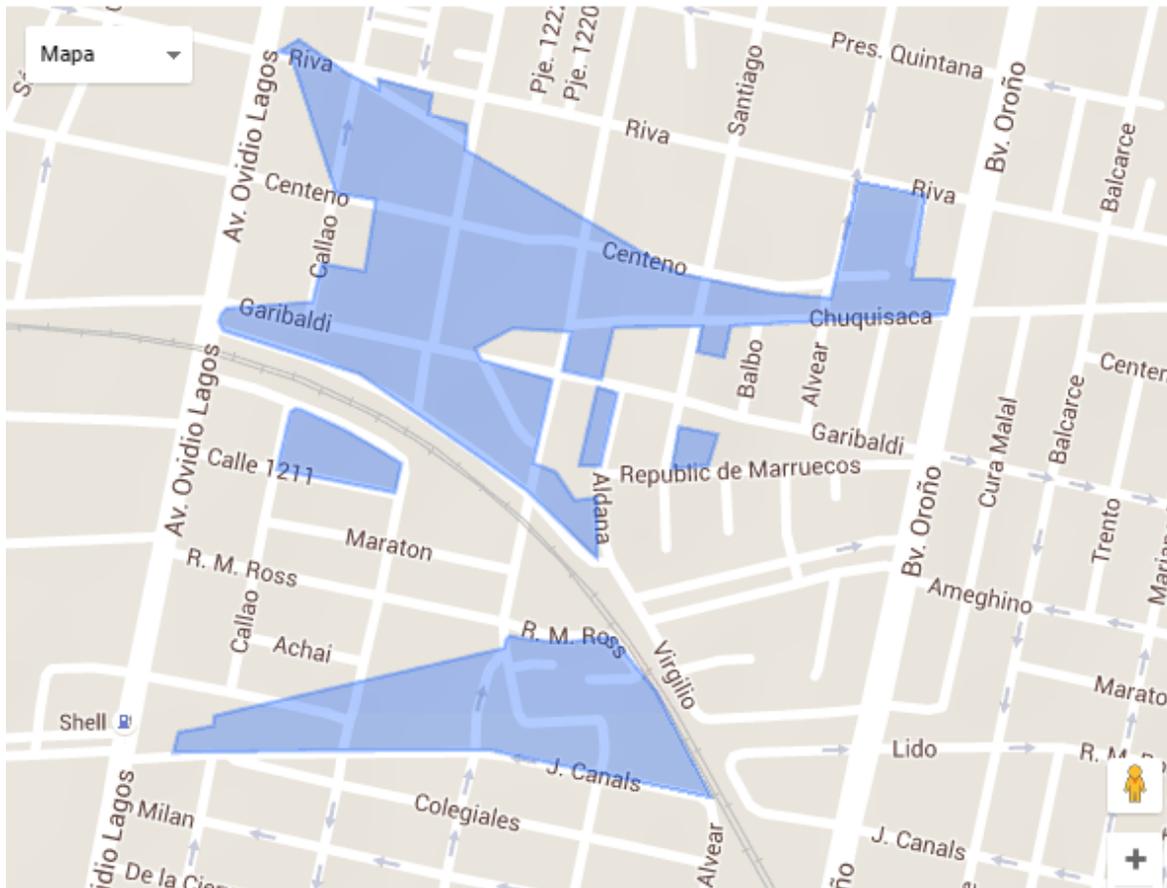
En Rosario los barrios elegidos para la aplicación del programa fueron: Itatí, La Cerámica (que ya habían sido intervenidos por el Rosario Hábitat, pero las obras no se concluyeron) y recientemente Villa Moreno. Las obras realizadas en Barrio Itatí a partir del 2014, que benefician a 713 familias, contaron con un presupuesto de \$ 2.566.993,87 y son ejecutadas por la empresa constructora Edeca S.A. Las mismas se basan en la construcción de red de agua potable, servicios cloacales, desagües pluviales, red vial, alumbrado público, retiro de árboles, obras eléctricas, conexiones a lotes y ejecución de pasillos, Proyecto de Fortalecimiento del Capital Social y Humano “Itatí en acción”, a partir del cual se hicieron talleres para jóvenes de radio, fotografía, pintura de murales, fútbol y danza (que ya finalizaron) y un Proyecto de Iniciativa Comunitaria para la Pintura de Fachadas, que se va a iniciar próximamente.

La intervención en este Barrio del PROMEBA comenzó en el año 2014 y se espera que finalice en el transcurso del 2016. Las obras de infraestructura ya se encuentran realizadas casi en su totalidad y lo que resta hacer son las conexiones domiciliarias de los servicios de energía eléctrica, agua potable y redes cloacales, y el proyecto de pintura de fachadas que se encuentra el proceso de iniciación.

Los lotes que intervino el PROMEBA son 719, de los cuales 570 están ubicados en el asentamiento informal y 149 son privados ubicados en el entorno inmediato del asentamiento.

Por su parte, la propiedad dominial de gran parte (88%) de los predios en el que se encuentra el asentamiento pertenecía al Estado Nacional y fueron transferidos al SPVH, un 3% a la Municipalidad de Rosario, el 1% a la Provincia de Santa Fe y un 8% a privados, que ya fueron expropiados en su mayoría.

*Plano N°2: Área de intervención del PROMEBA en Itatí*



Fuente: PROMEBA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Recuperado de: <http://www.promeba.gob.ar/fichin.php?idproyecto=388>

## **La estrategia de intervención integral y participativa del PROMEBA**

### **Integralidad como complementación de intervenciones urbanas y sociales**

La estrategia desarrollada por el SPVH para la implementación del Programa es caracterizada como integral, ya que busca actuar no sólo en el plano de la vivienda sino que se propone mejorar el hábitat, entendiendo a este concepto de manera amplia, y es por esta razón que las obras planificadas en Itatí por el PROMEBA abarcan infraestructura, servicios y otras acciones de carácter social. El PROMEBA además incentiva la presencia de una mesa de gestión en la que se busca que participen todas las organizaciones e instituciones del barrio, vecinos y en el caso de Rosario, el SPVH (órgano ejecutor del Programa). Es en el intento por mejorar el hábitat de manera integral, desde las diferentes cuestiones que lo componen, y con un trabajo con la comunidad a partir de la búsqueda de consensos, que, según relatan funcionarios públicos, se obtienen los resultados buscados, y otros no esperados que aportan al mejoramiento del Barrio, según afirma el Presidente del SPVH, Raúl Álvarez, (Consejo Económico y Social, 2014, p. 12)

La llegada de servicios de infraestructura generalmente impacta fuertemente sobre la actitud individual de quienes viven allí ya que se ven motivados para mejorar sus viviendas, mejorar su frente, relacionarse con los vecinos, a estar más en la calle, en las veredas.

Es por esta razón, que además del equipo interdisciplinario propio del ente, (arquitectos, trabajadores sociales, entre otros) el SPVH trabaja con otras áreas municipales, coordinando diferentes acciones dependiendo la particularidad de cada intervención.

En los programas se intenta articular además con otras políticas de niñez, juventud, promoción social, mujer, etc. pero es en general lo que más cuesta ya que si bien existen políticas, programas y proyectos cuesta mucho la articulación en el territorio de todos esos actores para poder optimizar los recursos y que realmente se hagan las cosas. (Consejo Económico y Social, 2014, p.24)

Esta modalidad de intervención busca complementar acciones para problemas urbanos “y” sociales, como si lo segundo no formara parte de lo urbano, es decir, no se interpreta a la cuestión de manera integral, como un todo con diferentes componentes, sobre el cual actuar, sino como diferentes conflictos en un mismo territorio. La tendencia actual de intervenciones estatales locales van por este camino, es decir, se busca aplicar “políticas sociales complementarias” y es por este motivo que se trabaja con equipos interdisciplinarios y se intenta coordinar (muchas veces sin éxito) entre las diferentes áreas municipales.

Las metodologías de intervención que viene aplicando el SPV y el Hábitat en los asentamientos irregulares desde hace un tiempo, son de carácter integral, abordando problemáticas sociales y urbanas. (Consejo Económico y Social, 2014, p. 30)

Cabe destacar que en este punto encontramos un avance en cuanto a las formas en que el Estado trabaja en los territorios en comparación con el pasado, o por lo menos en teoría. En las intervenciones actuales se intenta tener en cuenta las características propias de cada territorio, se cree que hay problemas en los que el Estado tiene que estar presente para

poder llegar a mejorar las condiciones de vida y que las políticas tengan impacto real, es decir debe intervenir, además de la vivienda y la infraestructura, en aquellas cuestiones vinculadas a las relaciones que se establecen en el territorio entre vecinos, al acceso a la cultura, al deporte y a la salud, entre otros. Sin embargo, muchas veces esta forma de abordaje de las intervenciones suele quedar en las planificaciones y resulta difícil identificar este tipo de prácticas en el territorio. Si bien en el diagnóstico previo a una intervención en un barrio se tienen en cuenta la diversidad de factores intervinientes en la problemática, la capacidad de acción de los diferentes órganos del Estado, la voluntad política, los recursos económicos y humanos, entre otros, hacen que, en muchas oportunidades, las intenciones del proyecto de intervención no se vean plasmadas en los hechos.

En resumen, el carácter integral de la intervención está compuesto por el Proyecto de Fortalecimiento del Capital Social y Humano “Itatí en acción”, a partir del cual se hicieron, durante algunos meses, talleres para jóvenes de radio, fotografía, pintura de murales, fútbol, danza y un Proyecto de Iniciativa Comunitaria para la Pintura de Fachadas, lo cual parece ser insuficiente para abordar las problemáticas sociales que inciden en el hábitat de quienes viven en Itatí, ya que los talleres son muy limitados en el tiempo, no abarcan cuestiones centrales como por ejemplo lo laboral, son para una población etaria determinada, no muy difundidos, y no repercuten directamente en lo relacionado al hábitat, en números podemos afirmar, a partir de las encuestas realizadas, que el 80% de los encuestados no conoce los talleres que se dictaron en el marco del Programa.

## **Participación: involucramiento de actores diversos como legitimadores de una política pública**

### **Presencia, conocimiento y relevancia de los actores en el territorio**

Para fines del año 2004, cuando se empieza a intervenir en el Barrio con el Programa Rosario Hábitat, el Servicio Público de la Vivienda realizó un relevamiento que arrojó que en el lugar habitaban 977 familias y que la presencia de organizaciones sociales representativas en el Barrio eran muy pocas. (Servicio Público de la Vivienda, 2013).

Sin embargo, datos oficiales más recientes relativizan esta información. El sitio web del PROMEBA detalla actualmente que las organizaciones sociales que participan de la mesa de articulación e intercambio intersectorial son: Semillas Mágicas, Casa de la Cultura N° 232, Club Atlético Biedma, Centro Comunitario “Los Niños del Mañana”, FOB: Federación de Organizaciones de Base, Los Pibes de mi Barrio, Pibes en Progreso, Vecinal 25 de Mayo y Vecinal Pueyrredón.

Además de las organizaciones sociales mencionadas, los actores institucionales involucrados directamente en el Programa identificados por el SPVH en su informe sobre el PROMEBA en Itatí (2013) encontramos:

-La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios como responsable institucional por la ejecución del programa

-Unidad Coordinadora Nacional del PROMEBA como administradora del Programa a nivel Nacional.

-Servicio Público de la Vivienda y Hábitat de la Municipalidad de Rosario como Unidad Ejecutora del Proyecto Itatí.

-Empresa Provincial de la Energía, quien aprueba el proyecto de provisión de energía eléctrica y recibe las obras de infraestructura correspondientes para la puesta en funcionamiento de la provisión de energía.

-Aguas Santafesinas, quien aprueba el proyecto de provisión de agua corriente y desagües cloacales y recibe las obras de infraestructura correspondientes para la puesta en funcionamiento de los servicios.

-Dirección de Hidráulica de la Municipalidad de Rosario, quien aprueba el proyecto de desagües pluviales y recibe las obras de infraestructura correspondientes.

-Dirección de Pavimentos y Calzadas, quien aprueba el proyecto de consolidación de calles y recibe las obras de infraestructura correspondientes.

No obstante las organizaciones señaladas en el sitio web del PROMEBA, en las entrevistas realizadas a referentes territoriales, no se tiene conocimiento de casi ninguna de las organizaciones mencionadas, a excepción de la Vecinal 25 de Mayo a la que concurren con frecuencia los vecinos, y del Centro Comunitario Los Niños del Mañana. Según relata Emilio Gilardoni, referente de la organización Nuevo Encuentro en el Barrio, *“las organizaciones que se nombran en la página del PROMEBA, no existen, yo en los años que*

*milito acá nunca conocí a otras organizaciones, la única que los vecinos conocen y tienen relación es la Vecinal 25 de Mayo, que tampoco pertenece completamente a Itatí.”<sup>2</sup>*

Sin embargo, sí se tiene conocimiento de otras como Nuevo Encuentro, Movimiento Evita y la FOL, que es identificada con una familia del barrio, los “cagatintas”, en conflicto con otros actores referentes de la zona sur del barrio, organizados a partir de la defensa de una cancha de fútbol, cuyo referente es Salvador Acosta, y al Centro Comunitario Los Niños del Mañana, ligado a su ex mujer, Cristina que están vinculados con dirigentes socialistas y radicales. Si bien este conflicto particular data de largo tiempo, una de las cuestiones que enfrenta a los involucrados es la apertura de una calle (por la que se accede a la mencionada cancha), que se espera que haga el Estado local, en la que se encuentra la vivienda de los “cagatintas”, que deberían ser relocalizados. Este problema existente entre diferentes actores de la zona sur de Itatí no es ajeno a las intervenciones en el Barrio y sirve como ejemplo para comprender los conflictos interpersonales que se desencadenaron de las obras en el Barrio, principalmente causados por la delimitación de cada lote, por las medidas del terreno de cada vecino, por cómo estos se definirían y por la poca claridad e informalidad de la comunicación de los funcionarios municipales con los habitantes de Itatí.

En tanto que el contacto con los referentes barriales arrojó los resultados antedichos, las encuestas realizadas a vecinos que no tienen participación alguna en organizaciones políticas o sociales, reflejan que el 50% no conoce ninguna organización social o política en el Barrio, un 10% sabe que existen organizaciones sociales o políticas con algún trabajo en el territorio, pero desconocen cuáles son, o que actividades se llevan adelante, y el otro

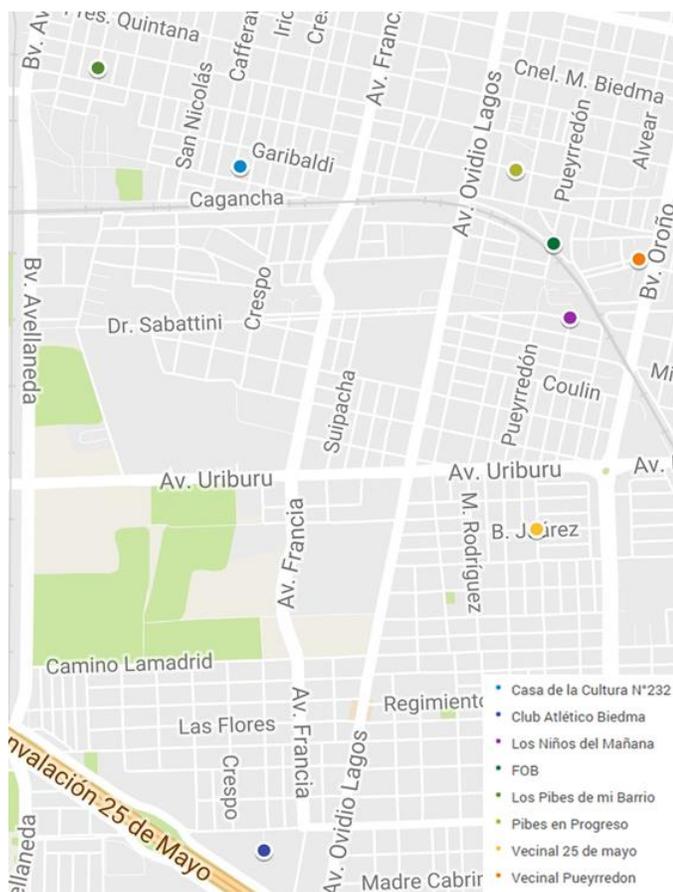
---

<sup>2</sup> Véase en Anexo entrevista en profundidad a Emilio Gilardoni

40% (de los cuales el 100% pertenecen a la zona sur del Barrio) tienen conocimiento de la presencia de Nuevo Encuentro en el Barrio.

Uno de las posibles causas por las cuales los habitantes de Itatí desconocen la existencia de las organizaciones mencionadas por el PROMEBA es la localización de las mismas. Si bien se las mencionan como organizaciones radicadas en el Barrio podemos observar en el siguiente plano que sólo cuatro están dentro del perímetro comprendido por las calles Lido, Ovidio Lagos, Oroño y Dr. Rivas, que son las que delimitan a Barrio Itatí, estas son: Casa de la Cultura N° 232, Club Atlético Biedma, la Vecinal 25 de Mayo y Los Pibes de mi Barrio, se encuentran a varias cuadras del Barrio. Es importante aclarar que Nuevo Encuentro no es mencionada por el PROMEBA, pero que si lo hicieron varios vecinos encuestados y entrevistados, y que su localización es dentro de los límites del Barrio, en la zona sur, sobre calle Colegiales entre Callao y Rodríguez.

### Plano N°3: Organizaciones Sociales en Barrio Itatí



En cuanto a la presencia de instituciones del Estado en el barrio se pueden mencionar a los dos centros de salud, Centro de Salud Provincial “Gonzalez Losa” N° 22 y el Centro de Salud Municipal N°65 “Itatí”, que fue construido por el Programa Rosario Hábitat y que comenzó a funcionar en el año 2008; la Escuela Primaria N° 1162 “Dr. Pedro Arias”, la Escuela Secundaria “Bicentenario de la Bandera” N°544, Escuela N° 1322 “Rosario de Santa Fe”, el Centro de Convivencia Barrial N° 27 (ex CTR ex Centro Crecer); Centro Municipal Distrito Sudoeste “Emilia Bertolé”, al Área de Servicios Urbanos (ASU) Sud Oeste y la oficina del SPVH en el barrio, el obrador, localizada sobre calle Ov. Lagos

4011 a la que los vecinos denominan “el hábitat” y es donde realizan los reclamos relacionados a los problemas habitacionales y a los programas implementados en el Barrio.

En las encuestas realizadas a los vecinos, cuando se indaga acerca del conocimiento y asistencia a estas instituciones, es llamativa la importancia que tiene el Centro de Salud Municipal Itatí para los vecinos, el 90% lo conoce y el 70% asiste regularmente al mismo, por lo tanto, es un gran acierto del Programa Rosario Hábitat la construcción de un Centro de Salud dentro del Barrio, a partir del cual se da un acercamiento del sistema de salud municipal a la comunidad.

### **Participación de los diferentes actores en la planificación y ejecución del PROMEBA**

El Programa Mejoramiento de Barrios intenta lograr la participación de los beneficiarios en los proyectos de sus barrios. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de participación?

Si bien no existe una sola forma de participación ciudadana, vamos a definirla como el involucramiento activo de los vecinos en cuestiones de gobierno que los afectan directa o indirectamente. Mediante la participación los ciudadanos ejercen un control del accionar estatal, ponen temas de relevancia para la sociedad en la agenda de gobierno, participan en la orientación de las políticas públicas, deciden sobre sus cursos de acción y la ejecutan.

En una visión tradicional de la política y del ejercicio gubernativo, la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido era tomada exclusivamente por el

gobierno, si acaso con la participación de algunos selectos actores sociales afines al régimen, o suficientemente poderosos como para obligar al gobierno a que los tomara en cuenta, y el resto de los integrantes de la sociedad quedaba conformado por lo que Cunill llama ciudadanos privados, interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos. (Villarreal Martínez, s/f, p. 5)

Cuando hacemos referencia a la participación ciudadana no hablamos sólo de individuos aislados, sino que la misma se basa también en el involucramiento de diversos actores relevantes en una temática específica, estos pueden ser, organizaciones sociales, ONG, empresas, grupos de vecinos, etc. que tienen intereses en juego y posiciones tomadas sobre ciertas cuestiones, que pueden complementarse y ayudar a acercarse a una visión más completa sobre determinado asunto. Las tensiones existentes en esta participación se verifican en:

los intereses que se ponen en juego en relación a la propuesta de solución que subyace a una determinada intervención; las representaciones acerca de las soluciones y de las modalidades de su implementación; el poder relativo de que dispone cada uno de ellos; el lugar que la cuestión ocupa en su 'estructura de agenda' y el diferente 'sentido de la urgencia'. (Citado en Mendoza, 2008, p. 3)

En muchas ocasiones, la participación es sólo aparente, la influencia de muchos actores en la definición de una política es ínfima o las cuestiones que discuten no tienen

real relevancia para la problemática. Muchas veces, las cuestiones en las que se enfoca la participación, están limitadas a asuntos abstractos o demasiado genéricos, que permiten que los actores con poder de decisión real, quienes ejecutan la política, interpreten y actúen de acuerdo a criterios personales o institucionales pero que legitimen dichas decisiones por el involucramiento de diversos actores. En otros casos sucede que la participación se enfoca hacia cuestiones particulares y se pierden de vista las cuestiones más generales de las cuales termina encargándose la alta administración. (Citado en Mendoza, 2008)

En cuanto a las políticas sociales, hay diferentes posturas acerca de la participación ciudadana, por un lado se sostiene que el involucramiento de los beneficiarios en la planificación de una política lleva a la ineficiencia del mismo, es decir, implica mayor tiempo y mayor cantidad de recursos. Por otro lado, y con mayor frecuencia en la actualidad, se cree que una política será más eficaz, se acercará más a las necesidades de los beneficiarios si los mismos son parte de la proyección de la política.

No obstante, creemos que no existe una modalidad que garantice el éxito de la política, ni que la participación sea positiva per se. La discusión de la problemática y la búsqueda conjunta de soluciones no son suficientes, sino que además es necesario que sean los ciudadanos quienes gestionen la política.

para el desarrollo efectivo de prácticas participativas en las diversas fases implicadas en un programa social “el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales. Esto es, no como ‘destinatarios’ de una oferta sino como gestores

colectivos de una demanda por bienes y servicios que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos y los componentes de las prestaciones, como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social. (Citado en Mendoza, 2008, p. 3).

Las políticas habitacionales de nuestro país tienen una tradición de planificación concentrada en el nivel central, siendo la participación ciudadana casos excepcionales. La participación se ha dado sólo en algunas etapas de los programas, no es frecuente la intervención en la planificación, en el control o en la evaluación sino que en la mayor parte de los casos ocurre en la ejecución, donde los beneficiarios aportan mano de obra. (Mendoza, 2008).

Sin embargo, en los últimos años y en la mayor parte de los países latinoamericanos, se ha generado consenso acerca de la importancia de la participación de los ciudadanos involucrados en el proyecto y de las organizaciones que median entre el Estado y las personas afectadas. (Di Virgilio, Rodríguez, 2014)

### **La estrategia participativa desde la mirada de los funcionarios estatales**

El PROMEBA exige formalmente entre sus requisitos la participación de las organizaciones sociales del barrio, para esto, se pretende que se busquen consensos entre todos los actores involucrados en cada uno de los proyectos a realizarse. Esta particularidad es propia de todos los programas ejecutados en Latinoamérica financiados por el BID, ya que es un modo de gestión que se trató de promocionar desde dicho organismo.

Según los dichos de funcionarios del SPVH y de informes de esta institución, se intentó aplicar un componente participativo en la intervención, lo que se buscó es que los vecinos afectados por la intervención fueran parte activa de las decisiones tomadas, pudiendo expresar sus deseos y necesidades con respecto al loteo.

Desde el SPVH se describe a la metodología de intervención de la siguiente manera: *“La lógica es la regularización dominial y el mejoramiento habitacional para lograr la integración del Barrio al resto de la ciudad, nosotros tenemos una metodología de trabajo participativa con los vecinos de todos los barrios, es decir empezamos a trabajar desde que se presenta el proyecto hay un equipo de trabajo trabajando ahí, exclusivamente en ese barrio todos los días que es el que acompaña a todos los vecinos en todo lo que es el proceso de modificación de su hábitat, se hacen talleres, ellos pueden participar en algunas decisiones y se hace ese acompañamiento”*<sup>3</sup>

Cabe destacar que en el contexto de liberalismo en el que surge el programa, el involucramiento en los proyectos en cada barrio centraba su atención en una participación particular, como despolitización, ya que se pensaba a los beneficiarios más que como ciudadanos como clientes, (Di Virgilio, Rodríguez, 2014) no como ciudadanos organizados, parte de una comunidad o miembros de un colectivo.

Quienes llevaron adelante el Programa en Barrio Itatí resaltan la importancia del involucramiento de diversos actores en las políticas públicas, haciendo especial hincapié en la diferencia entre la metodología de trabajo utilizada por el mismo órgano en el pasado. La Vicepresidenta del SPVH expresa que,

---

<sup>3</sup> Véase en Anexo entrevista en profundidad a Valeria Faelis

Otra característica es la participación de la gente durante todo el proceso de intervención en los barrios. En el PROMEBA por ejemplo, existe el Componente de Capital Social y Humano a través del cual se trabaja con las familias involucradas y las organizaciones del lugar en diferentes instancias tales como talleres de arte, pintura y deportes. (Consejo Económico y Social, 2014, p.30)

Tanto en los informes del SPVH como en los relatos de los funcionarios del órgano, se destaca la cuestión de la participación, se señala que el modo de gestión llevado adelante por el SPVH garantiza la construcción social del hábitat, que la ejecución del programa requirió de acuerdos colectivos y que los beneficiarios disponen de toda la información desde un primer momento,

los ejes transversales del proceso de intervención son: la información, o sea que la gente debe saber toda la información desde el primer momento, para poder ir avanzando en las distintas etapas del proyecto; la participación, a partir de talleres de planificación participativa y de loteo participativo donde ellos mismos son los que toman la manzana en la que viven y entre todos diseñamos como van a quedar los lotes de acuerdo a las reglamentaciones municipales; reuniones, visitas y otros talleres donde se van consensuando las diferentes cuestiones del proyecto, como por ejemplo quiénes se tienen que relocalizar porque están asentados sobre una calle, quiénes quedan en el lugar, dentro de su

manzana, cómo va a quedar su lote y qué servicios va a recibir. En general este es el mecanismo que empleamos y que lleva años, ya que son políticas a mediano y largo plazo. (Consejo Económico y Social, 2014, p.24)

Además de las cuestiones mencionadas anteriormente, los funcionarios del SPVH exponen como característica de la institución y de la gestión actual la presencia y el acompañamiento del Estado en todo el proceso.

En cuanto a nuestra metodología de intervención, la misma sigue una serie de momentos en los cuales está presente fundamentalmente un abordaje interdisciplinario a través de equipos de campo en cada proyecto, en cada barrio donde lo que se hace es un acompañamiento a las familias que viven allí durante todo el proceso, desde que empieza hasta que termina mediante talleres, reuniones, etc. (Consejo Económico y Social, 2014, p.24)

### **La participación en las intervenciones según la mirada de los vecinos de Itatí**

Desde la perspectiva de los vecinos, el componente participativo no es descripto de la misma manera que lo hacen los funcionarios estatales. Contrariamente a lo que expresan las autoridades del Estado local los vecinos afirman que sólo se realizaron algunas reuniones, (en ninguna entrevista se mencionó más de una para el caso del PROMEBA) que, según sus descripciones, fueron informativas de cómo se iban a realizar las obras. La voluntad de los vecinos de participar e informarse acerca de lo que estaba sucediendo en el Barrio al comienzo de las intervenciones se ve reflejada en la alta participación en las

reuniones, el 80% de los encuestados afirma haber participado en al menos una ocasión a reuniones con el SPVH. La descripción de las reuniones como “informativas” fue señalada por los vecinos tanto para las reuniones del Programa Rosario Hábitat como para el PROMEBA, donde se les explicó cómo quedarían las casas, qué obras de infraestructura se realizarían y dónde lo harían. Según la referente del Movimiento Evita en Barrio Itatí (norte) Gladys Morales, *“Cuando se empezaron las intervenciones se hacían reuniones en el centro CRECER, había maquetas de cómo iba a ser tu casa, “parecían mansiones”, venían y decían así va a ser tu casa, o así va a ser tu terreno, pero luego cuando los vecinos vieron lo que eran se quejaban, eran más chicas e incluso más chicas de las que tenían antes. Los vecinos estaban muy enojados porque pedían una cosa y después les mostraban otra, decían que no había más plata, te tenías que conformar con lo que te daban.”*<sup>4</sup>

Las primeras reuniones realizadas para el Rosario Hábitat, que pretendían ser talleres a partir de los cuales diseñar las viviendas y los lotes, eran convocadas a la mañana, en horario laboral, por lo que muchas personas no podían asistir y muchas otras no eran notificadas. Por otro lado, las decisiones de los vecinos no tenían incidencia, sólo se negociaron las superficies y disposiciones de los lotes, pero el resultado de cada vecino en este sentido dependía de la capacidad negociadora individual, tanto para con sus vecinos como con el SPVH, como relata Salvador Acosta, *“dejaron que cada uno se agarre el terreno, el más fuerte se agarró más terreno que el otro, cada uno se agarraba lo que le parecía, vos ibas al Hábitat y le decías yo tengo un problema con mi vecino porque a mí*

---

<sup>4</sup> Véase en Anexo Entrevista en profundidad a Gladys Morales.

*me toca hasta allá, y te decían bueno agarralo, después iba el vecino y le decían no a vos te toca hasta allá, son cosas que ellos tenían que marcar o dividir.”<sup>5</sup>*

En cuanto a referentes barriales, encontramos que existen ciertas personas referenciadas en un área específica del Barrio, como es el caso de Nuevo Encuentro en la zona sur del Barrio, pero no existen referentes identificados por toda la comunidad de Itatí o al menos por gran parte de él, lo que muestra la poca organización barrial, que impide a los vecinos fortalecer su capacidad política para influenciar en las decisiones estatales y unirse en la búsqueda y reclamo de soluciones a las problemáticas del Barrio y refuerza la evaluación hecha por el SPVH previo a la implementación del Rosario Hábitat, en lo respectivo a la poca presencia de organizaciones sociales

Las palabras de los vecinos nos permiten además saber que no hubo un gran involucramiento y conocimiento de los vecinos acerca de los programas, ejemplo de esto es que la gran mayoría de los vecinos no distinguen con exactitud al Programa Rosario Hábitat del PROMEBA, y por lo tanto suelen hablar del Hábitat indistintamente. En las encuestas realizadas a los vecinos, el 70% tiene conocimiento del Programa Rosario Hábitat, y nadie de los encuestados conoce por su nombre al PROMEBA, sin embargo, cuando se indaga sobre los cambios positivos ocurridos en el Barrio por las intervenciones el 90% menciona la apertura de calles (realizada a partir del Rosario Hábitat) y su pavimentación (PROMEBA).

Es necesario detenernos en este punto para hacer una diferenciación entre los vecinos de la zona norte del barrio, quienes no conocen prácticamente de la existencia del

---

<sup>5</sup> Véase en Anexo Entrevista en profundidad a Salvador Acosta.

nombre PROMEBA (si las obras realizadas por el mismo), y de los vecinos de la zona sur que están más organizados, tienen mayor conocimiento acerca de las características de los dos programas que modificaron al barrio en los últimos años y donde además las obras de dicho Programa se encuentran menos avanzadas. Soledad Luna, es una vecina de la parte sur del Barrio, milita en Nuevo Encuentro, y afirma que *“El hábitat estuvo hasta el 2013 después vino el PROMEBA del que nadie sabía, todos pensaban que seguía el hábitat, pero cuando fuimos a reclamar por las cosas que habían prometido con el Hábitat me dijeron que no que lo que prometió el Hábitat ya no corría más porque ahora estaba el PROMEBA.”*<sup>6</sup>

Según se afirma en el informe realizado por el SPVH (2013, p. 6),

Todos los proyectos ejecutados a través del SPV tienen la premisa de movilizar a la comunidad, logrando que los beneficiarios se apropien del hábitat que se construye y se fortalezcan los vínculos interpersonales entre los vecinos. Es por este motivo que se busca la integración y el protagonismo de la población con la que se trabaja.

Al observar esta cuestión en el territorio, entrevistando y encuestando a los vecinos del Barrio, se advierte que se tiene conocimiento de las autoridades del SPVH, algunos se han reunido con el Director del ente, pero con quienes tienen mayor relación, es con los funcionarios del ente en el barrio, en el obrador, que están referenciados en el Barrio como representantes del SPVH, con quienes se relacionan los vecinos a partir de los constantes reclamos que realizan en dicha dependencia (aunque resaltan la ausencia de respuestas a los

---

<sup>6</sup> Véase en Anexo Entrevista en profundidad a Soledad Luna

mismos) y a partir de las recorridas en el territorio que en diferentes oportunidades realizan dichos funcionarios. Sin embargo, cabe señalar que la relación con los vecinos es completamente hostil, que en los encuentros que se observaron a partir de las visitas al Barrio, se escucharon amenazas y maltratos, que parecen ser frecuentes, entre vecinos, trabajadores sociales y arquitectos que trabajan en el SPVH, por lo que las mesas de trabajo, el diálogo, la participación, la integralidad de la intervención se ve atravesada por conflictos causados por el incumplimiento de plazos, de obras o de problemas en el Barrio no resueltos que derivan en maltratos personales cruzados que obstaculizan la convivencia pacífica y el éxito de la intervención.

Si bien algunos vecinos reconocen que hubo intenciones de las autoridades municipales de convocarlos a participar de reuniones en las que se trataba el tema de las obras a realizarse, principalmente con el Programa Rosario Hábitat y no tanto con el PROMEBA, sólo el 50% continúa teniendo contacto con funcionarios del ente.

La dinámica del loteo participativo que desarrolló el Rosario Hábitat puede parecer interesante y eficaz para satisfacer las necesidades de los vecinos, sin embargo, generó profundos conflictos entre vecinos que sobreviven hasta el día de hoy, y que además podrían ser una de las causas de la disminución de la participación en las posteriores convocatorias a reuniones desde el SPVH.

Después de muchos años de promesas, reuniones y reclamos los vecinos aseguran que las obras no se hicieron porque “se robaron la plata”, lo que termina por deslegitimar a las autoridades del SPVH del Barrio y genera un descreimiento del accionar del Estado en cuanto a políticas públicas en el territorio. Al hablar con los vecinos se percibe esta

cuestión, en los dichos de Hilda Luna, vecina de Barrio Itatí (Sur) lo vemos reflejado: *“Después vino el PROMEBA, hablé con un morocho y le dije, usted va a hacer lo que está diciendo porque acá se han robado todo, la gente del hábitat se robaron las cosas para hacerse sus casas. Además les dieron cosas a quienes no tenían ni que darles porque acá mismo, en frente, a un hombre vieras la casa que le hicieron.”*<sup>7</sup>

En todos los casos relevados en el presente estudio, los entrevistados utilizan palabras que permite entrever ciertas particularidades de esa participación. Al hablar de las reuniones se utilizan frases como “te mostraban como iba a ser tu casa”, “te mostraban en una maqueta así va a ser tu casa”. El análisis que se desprende de las expresiones utilizadas por los vecinos y sus relatos es que, en primer, lugar hubo cierto interés por parte de las autoridades municipales de que se aplique una metodología participativa, en que los vecinos sean parte activa del proyecto, pero en los hechos esto quedó a mitad de camino, es decir, en principio, según expresaron los vecinos y referentes barriales entrevistados, las reuniones que se realizaron fueron en el centro Crecer, y fundamentalmente para el Programa Rosario Hábitat. Allí según las expresiones utilizadas, podemos inferir que se les “mostró” como iban a ser sus viviendas, es decir, que ante la descripción realizada acerca de los encuentros observamos que no existió una retroalimentación, si bien se realizaron diferentes encuentros, no fueron tanto para construir consensos y decidir cómo iba a ser su barrio, sino para informar, e intentar darle a la intervención un tinte participativo que no se llega a profundizar realmente. Por otro lado, las intenciones de trabajar el hábitat como una cuestión integral se deja de lado en estas reuniones, ya que los relatos muestran que se hacía especial hincapié en la construcción de las nuevas viviendas y en las mejoras de otras.

---

<sup>7</sup> Véase en Anexo Entrevista en profundidad a Hilda Luna

Si bien las autoridades municipales aseguran usar esta metodología para todas las intervenciones, en el contacto que tuvimos en el territorio con diferentes vecinos no se registraron personas que hayan participado de más de una reunión del PROMEBA, y quienes recuerdan haber participado de un encuentro vinculado a dicho Programa, resulta haber sido una reunión de tipo informativa.

Aunque el PROMEBA, esté menos enfocado hacia la metodología participativa si se lo compara con el Rosario Hábitat y sea menos ambicioso en sus objetivos, tiene opiniones más favorables, ya que al poco tiempo de ser anunciadas las obras en el Barrio se comenzaron a ejecutar y en su gran mayoría ya fueron concluidas.

Como conclusión acerca de la participación, se puede argumentar que si bien teóricamente la mayor participación de la sociedad en los asuntos comunes puede llevarnos a pensar que esta situación fortalece a la democracia, empodera a los ciudadanos, permite mayor eficacia en las acciones gubernamentales y permite mayor transparencia en la gestión de un gobierno, no siempre ocurre esto. En muchos casos puede suceder que la población que participe no sea representativa de los intereses de los afectados en la cuestión o que la opinión de quienes participan no tenga ninguna influencia ni modifiquen ninguna decisión. Muchas veces, existe el riesgo de que la participación ciudadana se traduzca en un pacto de simulación, donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo. (Villarreal Martínez s/f)

En reiteradas oportunidades, los ciudadanos son llamados a participar del diseño de políticas, pero en los hechos tienen únicamente la función de reafirmar una decisión tomada

de antemano, con el objetivo de darle a una política la apariencia de haber sido consensuada democráticamente.

### **Impacto en la percepción de los vecinos a partir de la implementación del PROMEBA en el Barrio**

A partir de la llegada del Programa Rosario Hábitat al Barrio, en el año 2004 se realizaron obras como: apertura de calles, relocalización de 457 familias a nuevas viviendas, mientras que a otras se les otorgó compensaciones económicas para que desalojen sus hogares y encuentren una nueva vivienda, solución que en muchas ocasiones resulta provisoria y traslada el problema a otra zona de la ciudad que recibe a estas familias, además a través del Programa se construyeron un centro de salud y un salón de usos múltiples, se realizó la regularización del loteo, entre otras acciones.

Si bien en el año 2014 se comenzó a ejecutar en el Barrio el PROMEBA, el mismo ya venía siendo objeto de intervenciones estatales que no fueron concluidas. Las obras planificadas por el programa “Rosario Hábitat” tanto para Barrio Itatí como para la Cerámica no pudieron ser realizadas en su totalidad porque, se venció el plazo de ejecución del Programa o porque no alcanzaron los recursos (no queda muy claro el motivo real ya que no hay un único discurso de las autoridades del SPVH) por lo que se necesitó de un nuevo programa que financie las obras necesarias para acercarse al objetivo buscado por el SPVH de integrar al Barrio Itatí al resto de la ciudad.

Es en relación al concepto de integración del asentamiento al resto de la ciudad, donde se encuentran contradicciones. En primer lugar por la diferenciación que se hace de dos ciudades, una “formal” y otra “informal”, que carece de planificación urbanística

previa, de infraestructura, servicios y equipamiento, es aquella que se contrapone a la “ciudad formal”. Sin embargo, se puede afirmar que ambas son dos caras de una misma moneda, es decir, es en la misma ciudad, donde, a partir de un sistema que otorga mejores oportunidades para unos que para otros, se producen y reproducen diferentes espacios para diferentes grupos sociales con características particulares.

Se entiende entonces que la ciudad formal es aquella asociada al polo dinámico de crecimiento y generación de la renta, mientras que la contracara de esta realidad está representada por la “ciudad informal” que “concentra la mano de obra degradada en espacios e instituciones que no ofrecen posibilidades de movilidad ascendente en la escala social y que induce a la formación de subculturas de supervivencia y abandono.” (Citado en Ferrero y Rebord, 2013, p. 19)

La informalidad, que se define por lo que no es. No se puede entender sino se lo considera como lo espontáneo, como lo que surge como consecuencia de las estrategias de reproducción de la vida (la lógica de la necesidad) de aquellos sectores de la sociedad que no logran acceder a un lugar donde asentarse por la vía del mercado formal. Lo informal, es decir lo no integrado al sistema -a lo que se considera convencional- en la mayoría de los casos no cuestiona abiertamente a la formalidad, sino por el contrario se imbrica formalidad e informalidad de muy diversas formas, siendo frecuente que sea el sistema formal el que produce la informalidad. (Fernández Wagner, s/f. p. 12)

Por otra parte, si bien los objetivos planteados por el Programa pretenden ir en la línea de “integrar” el Barrio a la ciudad “formal”, se comprueba, al establecer contacto con los actores involucrados, que al momento de la ejecución del Programa en el territorio se presentan obstáculos que impiden acercarse al objetivo planteado, y además que la integración a la “ciudad formal” no conlleva necesariamente a una mejora de la calidad de vida, es necesario replantearse qué lugar ocupan aquellas personas que viven en barrios populares dentro de la redes de relaciones desarrolladas en la “ciudad formal”.

En primer lugar podemos inferir por las entrevistas con los vecinos beneficiarios de la intervención que, contrariamente a lo que expresan los informes del SPVH, la integración del Barrio al resto de la ciudad, a partir de la consolidación de la apertura de calles, la ejecución del pavimento definitivo y la terminación de las obras de infraestructura no es suficiente y que no se presenta como la mayor expectativa. Si bien las obras son valoradas y reconocen la existencia de un cambio en su calidad de vida, las demandas referidas a las viviendas individuales, y a servicios básicos, principalmente la conexión de las cloacas (cuyas obras se encuentran realizadas pero faltan las conexiones a las viviendas) y la construcción de los baños prometidos por el Programa Rosario Hábitat surgen como denominador común en la preocupación y en los reclamos de los vecinos. Según las palabras del referente de Nuevo Encuentro, Emilio Gilardoni, *“si bien cambia no embarrarte para salir de tu casa, tener pavimento o tener cordones, hay promesas incumplidas como por ejemplo les dijeron que iban a hacer las veredas, que probablemente nunca las hagan. Ahora te animas a meterte, antes nosotros pasábamos de noche y nos daba miedo, era de tierra, estaba todo cortado, había rancheada en todos lados, si bien dignifican las obras no es un cambio sustancial, es superficial, siguen sin*

*alumbrado, sin cloaca.*<sup>8</sup> Por otro lado, no obstante se cuenta con infraestructura necesaria para el acceso del transporte público, los colectivos no ingresan al Barrio y los servicios nocturnos se reducen considerablemente, limitando las actividades y las relaciones fuera del Barrio ya que las personas, en muchas oportunidades, se ven obligadas a volver a Itatí temprano.

Por el contrario, el balance de funcionarios del SPVH, son sumamente positivos, desde la institución se considera que esta metodología favorece un cambio radical en el Barrio, en las condiciones de vida de los vecinos, que es a partir de la presencia del Estado en el Barrio con la provisión de infraestructura que se lo pone en valor y se incentiva a los vecinos continuar la tarea de mejoramiento de sus viviendas particulares y del Barrio en general, Valeria Faelis, funcionaria del SPVH afirma que *“las valoraciones de la gente son excelentes, les cambia la vida completamente, por más que siga habiendo inseguridad y otros problemas, les cambia la vida, tener una dirección en sus casas les cambia la vida, tener una dirección oficial les cambia cuando van a pedir trabajo o a inscribir a los hijos a la escuela.”*<sup>9</sup>

Itatí es un Barrio que viene siendo intervenido desde hace muchos años, primero con el Rosario Hábitat y luego con el PROMEBA. El Rosario Hábitat se presentó como un Programa ambicioso que pretendía modificar radicalmente al Barrio, mediante intervenciones integrales, desde las cuestiones físicas hasta lo laboral, social, educativo, entre otros. Esto generó grandes expectativas entre los vecinos de Itatí que terminaron, en muchos casos, por desilusionarse y descreer de que la presencia del Estado con políticas

---

<sup>8</sup> Véase en Anexo entrevista en profundidad a Emilio Gilardoni

<sup>9</sup> Véase en Anexo entrevista en profundidad a Valeria Faelis

públicas activas pueda modificar sus condiciones de vida. El diálogo con los vecinos da cuenta de las ilusiones generadas por los Programas, Salvador Acosta afirma que *“las expectativas eran que nos mejoren la calidad de vida, la plata estaba para que nos mejoren, pero los que nos quedamos acá no recibimos ningún beneficio, si los que se fueron, yo no me quise ir, si quería me iba pero yo me quería quedar, me tendrían que haber arreglado la casa de forma tal que yo viva igual que los que se fueron, las expectativas eran esas, además era lo que ellos prometían, que el Programa haría eso, y la plata que recibieron era para eso.”*<sup>10</sup>

Si bien los habitantes de Barrio Itatí conocen con mayor detalle las características del Programa Rosario Hábitat y participaron más activamente de su planificación en comparación con el PROMEBA, las opiniones y anécdotas en general sobre este programa son negativas. En primer lugar la causa de esta valoración negativa responde al tiempo de ejecución, en segundo y más importante, por la no ejecución de las obras programadas para el Barrio. Aún en la actualidad una de las demandas más frecuentes de los vecinos al SPVH está vinculada a las obras de construcción de los baños proyectadas por el Rosario Hábitat, que no serán realizadas porque, según argumentan funcionarios del ente, los plazos del Rosario hábitat concluyeron y el PROMEBA no prevé ese tipo de obras, por lo tanto probablemente sean realizados en un futuro por otro proyecto.

En este largo proceso de intervenciones en el Barrio, desde las primeras reuniones del Rosario Hábitat, hace más de una década, hasta la actualidad con el PROMEBA se han realizado muchas obras que, si bien están contenidas en ambos programas y que tienen un eje y objetivos establecidos, terminan ejecutándose de manera tal que no tienen el impacto

---

<sup>10</sup> Véase en Anexo entrevista en profundidad a Salvador Acosta

deseado de transformación estructural y se desarrollan como obras públicas aisladas. Esto lleva al descontento y desilusión de los vecinos que, si bien en principio confiaron en que sus condiciones de vida cambiarían radicalmente, en realidad no fue así. Aunque en general la valoración particular sobre el PROMEBA no es negativa, ya que según relatan vecinos no pasó mucho tiempo desde el momento en que se anunciaron las obras hasta el momento que se comenzaron a realizar y a concluirse, el 70% de los encuestados considera que cambió mucho la infraestructura en cuanto a calles y reconocen la importancia de las obras en cuanto a cloacas, en general las expectativas de las intervenciones del Estado en el Barrio no fueron satisfechas, los conflictos entre vecinos aumentaron, fundamentalmente por la delimitación de los lotes, los reclamos por obras incumplidas en el SPVH fueron numerosos, y el abordaje de la cuestión social fue muy limitado y no precisamente enfocado en los objetivos que tenían las intervenciones. La integralidad que pretende llevar adelante el PROMEBA encuentra sus límites en su implementación en el territorio cuando el componente social parece ser un requisito que cumplir y se limita a talleres de fotografía, fútbol, danza, etc. de corto plazo y de poca difusión.

### **Reflexiones finales**

El recorrido realizado para comprender la dinámica de la aplicación de una política pública en el territorio, en este caso el PROMEBA en Barrio Itatí comenzó con un estudio teórico que nos permitió enmarcar la investigación que se llevaría adelante, de esta forma pareció que lo más correcto era analizar la situación desde un enfoque territorial que no deje afuera el estudio de ninguno de los actores involucrados, con sus intereses, relaciones, disputas, capacidades y acciones que forman parte de la dinámica de implementación de una política en el territorio.

Luego se procedió a realizar un análisis de los antecedentes de políticas públicas en materia de hábitat, implementadas a nivel nacional provincial y municipal, en las últimas décadas y por último se profundizó en Barrio Itatí, en las características del territorio, sus actores, instituciones, características demográficas, y en cómo se aplicó el Programa en el territorio desde las diversas perspectivas que se pudieron relevar.

En primer lugar cabe reconocer que el territorio viene siendo protagonista de la implementación de diferentes políticas públicas desde hace ya varios años. Si bien Itatí es un barrio que lleva varias décadas de historia, las condiciones de vida de sus habitantes en el pasado reciente eran muy malas, por falta de infraestructura, servicios y de aquí surgen otros efectos en la salud, en las relaciones humanas y demás.

Algunas de estas problemáticas materiales se fueron resolviendo a través de los años gracias a diferentes intervenciones del Estado, en sus diferentes niveles, primero gracias al Programa Rosario Hábitat que principalmente abrió calles, construyó algunas casas y definió los lotes de las viviendas, construyó el Centro de Salud Itatí y luego por la infraestructura y servicios construida por el PROMEBA.

A lo largo de la historia fueron variando las formas de abordar la problemática de los asentamientos irregulares y se fue avanzando en una concepción más cercana a tener como protagonistas a las personas que habitan allí, ejemplo de esta modalidad es la aplicación del loteo participativo, que intenta contemplar las particularidades de cada familia que habita en el Barrio, o la disminución en las relocalizaciones, entendiendo que donde habitan las personas se teje un entramado social que se rompe al movilizar a las familias del lugar.

A priori las intervenciones realizadas, que fueron mejorando algunas cuestiones del Barrio, son positivas, las mejoras en las condiciones de vida gracias a la construcción de nuevas viviendas, provisión de agua potable, desagües cloacales, energía eléctrica, nuevos centros de salud, apertura y pavimentación de calles, entre otros, cambian de manera rotunda la vida diaria de las personas que allí habitan. Esto se ve claramente expresado en las palabras de la Vicepresidenta del SPVH, María Inés Capón (Consejo Económico y Social, 2014, p.30),

En el Barrio Itatí, donde se están realizando obras, se pueden observar cambios notorios. Como la continuidad de las trazas de las calles que antes estaban obstaculizadas por viviendas precarias. Una vecina mencionaba que ya no le dicen más la “Villa Itatí”, ahora lo llaman “Barrio Itatí”, ya no es más una villa porque está integrado con el resto de la ciudad. Inclusive en las actividades que se convocan desde el Centro de Distrito participan tanto las familias que viven en el antiguo barrio formal como las familias de Barrio Itatí, incentivando a la integración tanto física como social.

Al ingresar al Barrio se visualizan las obras realizadas fácilmente, las calles recién abiertas, pavimento recién hecho, casas construidas por el Estado en los últimos años, nuevos postes de luz, nuevo tendido eléctrico, que aún ni siquiera fue inaugurado, sin embargo, esto convive con situaciones extremas como casas construidas con chapa en el predio del Centro de Salud, sin baño, ni ningún servicio, de manera regular, donde viven niños en condiciones críticas, veredas con árboles cayéndose, deficiencias en el transporte urbano y viviendas que aún esperan por algún plan de financiamiento nacional, provincial,

municipal o lo que fuere que les mejore las condiciones del baño que esperan hace ya un largo tiempo. Además, como afirma Maceratini, (2013)

No obstante esta transformación, es probable que la ciudad formal no “se acerque” hasta que no existan polos de atracción o, cosa aún más difícil, que no cambie el imaginario sobre las villas. También es necesario integrar los barrios al sistema de planificación de la ciudad y conectarlos con el sistema de transporte público, realizar actividades culturales y deportivas en espacios públicos, y diseñar una campaña de sensibilización y promoción para cambiarle la “cara” a lo que en un tiempo fue una villa miseria.

Si bien se busca integrar el Barrio a la Ciudad, los títulos de propiedad no fueron entregados a los vecinos, el transporte urbano público no ingresa al Barrio, la frecuencia del mismo es baja, de noche son pocas los coches que continúan el recorrido, lo que limita la vida cotidiana de los vecinos de Itatí ya que les exige a los habitantes del Barrio volver antes de la noche a sus casas, les dificulta tener un trabajo al que tengan que llegar en colectivo, y les limita para todas sus actividades cotidianas la salida del Barrio.

Al inicio de este trabajo nos propusimos investigar la cuestión del hábitat de manera amplia, es decir, se intentó profundizar no sólo en los cambios materiales que significaron las intervenciones en el territorio, sino también en otro tipo de acciones llevadas adelante por el Estado en el marco de estas políticas, consideradas por el Estado local como “políticas complementarias” y cómo todo esto repercute, o no, en las personas que

conforman este territorio, en sus relaciones y en su autopercepción como ciudadanos de Rosario.

Luego de recorrer el Barrio en numerosas oportunidades, dialogar con referentes y vecinos creemos que la disconformidad puede ser dirigida en momentos hacia el órgano ejecutor de los programas o hacia los programas, pero al profundizar en la cuestión vemos que en realidad, las obras planificadas fueron realizadas en su mayoría, pero que la condición de pobreza y de exclusión del sistema sigue presente a causa de otros motivos que exceden el alcance que puede tener un programa de este tipo.

Por otro lado si tenemos en cuenta cuál fue el camino que se siguió en relación a la planificación de las obras nos preguntamos, ¿Cómo pueden modificarse las condiciones de vida de los vecinos de Itatí, sus condiciones y oportunidades en la ciudad si no cuentan con un espacio común donde poder conocerse, interactuar, organizarse y luchar por todos esos derechos sociales que no les son respetados y a los que, la mayor parte de los vecinos nunca tuvo acceso? En las intervenciones realizadas a este Barrio se proyectaron casas, agua potable, energía eléctrica, entre otros, pero no se planteó el mejoramiento de la calidad de vida a partir del trabajo con la comunidad, a partir de la creación de espacios verdes, tan importantes para la salud, la recreación, como sitio de encuentro, interacción, organización y empoderamiento de los vecinos. La participación de los vecinos sin embargo, no modifica las condiciones que les tocan a quienes viven en Itatí con respecto a su situación en la ciudad. ¿Cómo puede integrarse a la ciudad un Barrio si sus habitantes no cuentan con un buen servicio de transporte público, que tenga horarios nocturnos, y mayor frecuencia, para ir a trabajar, a la escuela o a realizar sus actividades diarias?

Todas las obras llevadas adelante por los programas son pasos que aparentan avanzar en dirección a devolverles la dignidad a las personas que viven allí, en restituir el derecho constitucional a una vivienda digna, sin embargo el camino que falta para cambiar la realidad de quienes habitan los barrios marginales de las ciudades es largo.

Estos ejemplos nos advierten de la existencia de toda una batería de soluciones aparentemente ‘progresistas’ que no sólo desplazan al problema sino que de hecho lo refuerzan. [...] El efecto global [de los derechos de propiedad] suele ser el de destruir los modos colectivos de solidaridad social y apoyo mutuo, no basados en la maximización de beneficio, sin favorecer el alivio conjunto de la población a falta de un empleo seguro y adecuadamente remunerado. (Harvey, 2014, p. 43)

Existe un sistema económico que excluye a estas personas del mercado formal de trabajo y los obliga a sobrevivir en la informalidad sin protección social alguna y excluyéndolos además de la posibilidad de acceder a un crédito o al mercado formal de viviendas.

Mientras quienes se dedican al mercado inmobiliario siguen acumulando fortunas a partir de la especulación, construyendo la “ciudad formal” con grandes torres (que en gran porcentaje se encuentran deshabitadas), en terrenos privilegiados de la ciudad (a partir de la complicidad mecanismos facilitadores) , a las que además también puede acceder sólo un sector privilegiado, encontramos, a escasos metros, cientos de familias que ven vulnerado el derecho a la vivienda, que les resulta imposible acceder a una vivienda digna a través del

mercado formal, que no cuentan con los ingresos mínimos para satisfacer necesidades básica, que no cuentan con servicio de agua potable, cloacas o energía eléctrica y que son privados del derecho al esparcimiento ni al disfrute de la ciudad que construyen con su propia mano de obra. Como expresa Harvey (2014, p. 19) “vivimos en un mundo en el que la propiedad privada y la tasa de ganancia prevalecen sobre todos los demás derechos de los que uno pueda pensar.”

Si buscamos una ciudad integrada, en que no haya sectores excluidos ni discriminados, en la que todas las personas que habitan la ciudad, donde quienes son parte de la producción diaria de la ciudad, tengan el derecho colectivo a acceder a ella, el cambio debe ser realmente integral, abarcando los diferentes componentes que atañen a la situación de pobreza urbana, actuando principalmente en el terreno económico, social y cultural, generando oportunidades para toda la comunidad, y esto además debe darse desde el Estado a partir de la coordinación de todas sus jurisdicciones, con la comunidad en su conjunto en sus diferentes niveles organizativos, y en sus diferentes grupos socioeconómicos.

La ciudad se está dividiendo en partes separadas, en las que parecen formarse muchos 'microestados'. Los vecindarios ricos provistos de todo tipo de servicios, tales como escuelas exclusivas, campos de golf y de tenis y patrullas de policía privada que recorren el área continuamente, se ven rodeadas de asentamientos ilegales donde solamente se puede obtener agua en las fuentes públicas, no existen sistemas de evacuación de residuos ni de recogida de basuras, la electricidad solo está al alcance de unos pocos privilegiados, las calles se convierten en barrizales siempre que llueve y lo normal es

compartir la vivienda entre varias familias. Cada fragmento parece vivir y funcionar autónomamente, aferrándose firmemente a lo que ha sido capaz de proveerse en la lucha cotidiana por la supervivencia" El Estado no debería jugar el rol de "contener" la pobreza, y librar a los ciudadanos a sobrevivir a partir del acceso a bienes indispensables a partir del mercado. (Citado en Harvey, 2014, p. 36)

El derecho a la ciudad se ve vulnerado además en este tipo de intervenciones, la planificación participativa en el caso de Itatí quedó en las intenciones, los vecinos organizados, que son quienes deben darle contenido al ejercicio de este derecho, no se involucraron activamente en la construcción de su barrio, en amoldarlo, construirlo, reformarlo según los hábitos, deseos, costumbres, gustos y necesidades de la comunidad de Barrio Itatí.

Las políticas desplegadas en Itatí responden a la lógica de acciones paliativas de la pobreza que vienen financiando hace décadas organismos internacionales de crédito y que no buscan una real transformación urbana, sino reproducir las condiciones de desigualdad, conteniendo la pobreza para evitar los conflictos sociales, permitiendo ganancias exorbitantes gracias a la especulación inmobiliaria y cediéndole exclusividad del ejercicio del derecho a la ciudad a aquellos sectores económicamente más favorecidos.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993) "Estudio introductorio" en "Problemas públicos y agenda de gobierno" Porrúa Grupo Editor. México
- Álvarez Raúl (2014) "Hábitat y asentamientos irregulares en Rosario Reflexiones colectivas para la construcción de políticas públicas. Consejo Económico y Social. Rosario.
- Arqueros Mejica Soledad, Gil y de Anso María Laura, Zapata María Cecilia. "Producción social del hábitat y componentes participativos en políticas públicas. Una mirada desde el Programa Rosario Hábitat." Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigación Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
- Ascher François (2004) "Los nuevos principios del urbanismo. Alianza editorial.
- Banzas Alejandro; Fernández Lorena. (2007) "El financiamiento de la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos". Documento de Trabajo N° 18. Centro de Economía y finanzas para el desarrollo de Argentina.
- Barreto, Miguel; Romagnoli, Venettia (2006) "Programa de mejoramiento barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (provincia del Chaco). Cuaderno Urbano N° 5, ISSN: 1666-6186. Recuperado de: [http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/cu\\_5/archivos/archivos\\_html/romagnolibarreto.htm](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_5/archivos/archivos_html/romagnolibarreto.htm)

- Boniolo Paula Di Virgilio María Mercedes, Otero María Pía. (Coomp). (2012) “Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza: diseños del norte y alternativas del sur”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Borja Jordi (2001) “La ciudad y la nueva ciudadanía”. Fórum Europa. Barcelona.
- Borja Jordi (2014) “Revolución urbana y derechos ciudadanos”. Editorial café de las ciudades. Colección Urbanidad.
- Borja Jordi. (2001) Conferencia pronunciada en el "Fórum Europa". Barcelona.
- Bourdieu Pierre (1999) “La miseria del mundo”. Ediciones Akal.
- Cáceres Sabrina; Salgado Marcelo. (2009). “Políticas para el hábitat social y su vinculación al desarrollo urbano en Rosario. Referencia a los modelos económicos de las últimas décadas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Castagna Alicia, Raposo Isabel, Woelflin María L. “Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario.” RII. Red de Investigadores en Globalización y Territorio. Universidad Federal de Bahía- Brasil.
- Consejo Económico y Social. (2014) “Hábitat y asentamientos irregulares en Rosario Reflexiones colectivas para la construcción de políticas públicas. Rosario.
- Costes Laurence. (2011) “Del ‘derecho a la ciudad’ de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna”. URBAN.
- Del Río, Juan Pablo (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes [en línea]. Tesis de Posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la

Educación.

Recuperado

de:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>

- Di Virgilio María Mercedes; Rodríguez María Carla (Comp.) (2014). “Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur.” Editorial Café de las Ciudades.
- Fernández Wagner Raúl (2004) “De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las “políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat” en América Latina.” Revista Pobreza Urbana y Desarrollo. N° 24. Año 10.
- Fernández Wagner, Raúl. (2007). “El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual” XIII ENCUENTRO DE LA RED ULACAV Y V JORNADA INTERNACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL. Valparaíso, Chile.
- Fernández Wagner, Raúl: “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas”, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio. Brasilia, Brasil.
- Ferrero Aurelio, Gustavo Rebord (2013). “Aprendizajes desde el hábitat popular UNA EXPERIENCIA PEDAGÓGICA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA FAUD. 1991-2011”
- Foucault, Michel (2000) “Defender la Sociedad.”. Cursos del 7 de enero de 1976, del 14 de enero de 1976, del 21 de enero de 1976 y del 17 de marzo de 1976. FCE.

- González Alejandro Roberto. (2011). “Nuevas percepciones del territorio, Espacio social y el Tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI”. Instituto de Investigaciones Gino Germani. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores.
- Haesbaert Rogerio (20011). “El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad”. Editorial Siglo XXI. México.
- Harvey David. (2014). “Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana.” AKAL Pensamiento crítico.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-27866-2011-03-17.html>.

<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

- INDEC. “Volumen y crecimiento de la población argentina según censos nacionales de población.”
- Macertatini Elisa (2013). “Buenas prácticas de intervención integral en asentamientos informales. El caso del programa Rosario Hábitat”. Bitácora 23. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Recuperado de: [http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/40647/html\\_60](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/40647/html_60)
- Madoery Oscar (2001) “El Proyecto Político Local como alternativa de Desarrollo.” Revista Política y Gestión, volumen 2, publicación arbitrada de la Universidad Nacional de San Martín, U. Nacional del Nordeste, U. Nacional de Rosario, U. Nacional del Litoral, la Universidad de Chile, Colegio de Sociólogos del Uruguay y el Centro de Investigaciones y estudios Sociales del Uruguay, ed. Homo Sapiens.

- Madoery Oscar (2011) “Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio”. Cuadernos del CEDET N° 2. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio. Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Rosario
- Massey Doreen (2007). “Las geometrías del poder”. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Mendoza Mariana (2008). “La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBA en Villa Tranquila” V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.
- O’Donnell Guillermo; Oszlak, Oscar: (1976). “Estado y Políticas Estatales en América Latina”. Documento de Estudios CEDES. Buenos Aires.
- ONU (2014) “Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo”. Nueva York. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=29935>
- Ordenanza 8.898 (2012). Rosario.
- Página 12 (2011). “Nuevas Calles”. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-27866-2011-03-17.html>
- Piedad Cristina Martínez Caraso. (2006) “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica.” Pensamiento & Gestión.
- Pírez Pedro (1995) “Actores sociales y gestión de la ciudad”. Ciudades 28. México.

- PNUD-UN Hábitat (2004) “Hábitat y desarrollo humano.” Panamericana Formas e Impresos. Bogotá. Recuperado de:
- Programa Mejoramiento de Barrios (s/f). “Proyecto Estratégico Integral Villa Itatí.” Recuperado de: <http://www.promeba.gob.ar/fichin.php?idproyecto=388>.
- Programa Mejoramiento de Barrios. (s/f). “El Programa.” Recuperado de: <http://www.promeba.gob.ar/programa.php>
- Rodolfo María Beatriz. (1993) “La situación habitacional y las políticas públicas.”
- Sánchez Anna. “Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad”
- Schneider Sergio y Peyré Tartaruga Iván G. (2006) “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales.”
- Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat. Municipalidad de Rosario. (2013). “Programa de Mejoramiento de Barrios. Proyecto Villa Itatí.”
- TECHO (2013) “Relevamiento de asentamientos informales 2013. Construcción colectiva de la información”
- Villarreal Martínez María Teresa. “Participación ciudadana y políticas públicas”. Décimo certamen de ensayo político.
- Yacuzzi Enrique. (2005). “El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación”. Universidad del CEMA.

## **Anexos**

### **Entrevistas**

Entrevista a Emilio Gilardoni (Referente de Nuevo Encuentro)

-¿Cómo era el Barrio antes de las intervenciones?

-Antes del PROMEBA el Barrio estaba en condiciones lamentables, no sólo no tenía ningún tipo de servicio sino que socialmente era muy complicado el acceso de ambulancias, remises, cuando llovía era imposible salir a la calle, en cambio después del PROMEBA, en 4 o 5 meses le cambió totalmente la cara al barrio.

El Rosario Hábitat en cambio estuvo planchado durante años, 6 años en que no se hizo nada, lo que dicen ellos, es que hicieron las casas y repartieron los materiales.

-¿Qué diferenciación hacen los vecinos entre ambos programas?

-Los vecinos de la zona en la que estamos nosotros diferencian entre Rosario Hábitat y PROMEBA, en primer lugar porque les llegó una citación a las casas de los vecinos, que los convocaban a la oficina de Ov. Lagos y Grandoli, que es donde los vecinos hacen los reclamos, aunque allí no les dan bola y siempre cambian los empleados del lugar, para informarles que iban a realizar nuevas obras.

Los vecinos dicen que la plata del Rosario Hábitat se la robaron los de la Municipalidad, porque si vas los materiales los tienen, el otro día estábamos en la casa de uno de los pibes, llegó el padre, que es miembro de la Comisión Directiva de Empleados de

Comercio y contó que sacan los materiales del corralón de Oroño y Grandoli, los mismos empleados venden los materiales, los usan para sus casas.

En todos lados sale que está todo terminado, pero no tenemos ni pavimento ni cloacas, ni cordón cuneta, nada.

-¿Se realizaron reuniones previas a la implementación del PROMEBA?

-Los citaron para el PROMEBA, explicaron que eran fondos nacionales, ejecutados por la Municipalidad.

Luego de que se hicieron las calles la intendenta fue al Barrio a recorrerlo, durante 9 años no pusieron en condiciones el Barrio y después cuando con plata de Nación (a través de un crédito del BID) se hicieron parte de las obras ella caminó por ahí, muchos de los vecinos cuentan que querían llamarla para manifestar su disconformidad y que su secretaria no lo permitió.

Con el PROMEBA pasó lo mismo, en 4 meses cambiaron la cara al barrio pero dejaron a medias las obras.

-¿Cuáles crees que son los cambios sufridos por el Barrio a partir de la ejecución del Promeba?

-Si ahondamos en cuestiones más profundas estructuralmente no cambió mucho, los colectivos no pasan, no hay alumbrado público no tienen cloacas. Si bien el alumbrado está puesto no funciona.

Dentro del PROMEBA hay una partida para algo parecido a un presupuesto participativo, los vecinos en asamblea elegirían si quieren una canchita de fútbol un centro cultural o algo para ejecutarlo, pero si les preguntas a los vecinos nunca fueron consultados en ninguna asamblea, ni hubo un relevamiento de una trabajadora ni nada.

El cambio se ve en lo visual, en el tránsito sobre todo, porque entran autos, las motos circulan, cuando llueve los vecinos no se inundan, pero es más que todo visual, si bien cambia no embarrarte para salir de tu casa, tener pavimento o tener cordones, pero hay promesas incumplidas como por ejemplo les dijeron que iban a hacer las veredas, que probablemente nunca las hagan. Ahora te animas a meterte, antes nosotros pasábamos de noche y nos daba miedo, era de tierra, estaba todo cortado, había rancheada en todos lados, si bien dignifican las obras no es un cambio sustancial, es superficial, siguen sin alumbrado, sin cloaca.

¿Conocés algunas actividades (como por ej. Tralleres) realizados a partir del componente social del PROMEBA?

El componente social que supuestamente tiene el PROMEBA yo no lo veo, hay una gran distancia de las instituciones hacia el barrio, ya sea el centro de salud, las trabajadoras sociales van dos veces por semana y no salía de ahí. Como una trabajadora social de un barrio vulnerable como Itatí no se anima a ir a la casa de un vecino.

Otra de las cosas que dejó el PROMEBA fue que cuando ejecutaron las obras movieron tierra para todos lados, pero dejaron tierra por todos lados, no movieron nada y eso trajo problemas para los vecinos.

Otra de las cosas es que no se tuvieron en cuenta las particularidades de las familias, muchas familias no se querían ir de sus casas porque dicen “me dan una casa con una habitación, una cocina y un baño, a donde nos vamos a meter los 7?” ellos mal que mal, en condiciones quizás precarias tienen dos o tres habitaciones, no se analizó seriamente la cantidad de personas que vivía en cada casa y muchas veces las condiciones son peores a las que tenían.

¿Qué otras organizaciones existen en el barrio?

De las organizaciones que se nombran en la página del PROMEBA, no existen, yo en los años que milito acá nunca conocí a otras organizaciones, la única que los vecinos conocen y tienen relación es la Vecinal 25 de Mayo, que tampoco pertenece completamente a Itatí.

Un caso de participación real se dio con el caso de la cancha, que quería sacarse y hacer allí casas pero obviamente los vecinos no querían porque es el único lugar donde se construyen lazos sociales, se propuso una votación, se hizo una asamblea se votó y la cancha quedó allí. No se crearon a partir de las intervenciones en el barrio espacios verdes, de participación, en Itatí no hay ningún club. Hicieron playones de cemento en el barrio que fueron criticados por los vecinos, ya que si juegas al fútbol ahí te caes y te raspas, es una cancha de básquet, los vecinos pusieron arcos y juegan al fútbol en la cancha de básquet.

## **Entrevista a Hilda Luna (Vecina del Barrio)**

¿Hace cuánto que vive en el barrio?

Yo hace 16 años que vivo en el barrio, antes vivía en Entre Ríos.

Yo antes vivía del otro lado sobre un galpón. Después me mudé a lo de mi hermano que es donde me censaron y después pude construir en otro lugar.

¿Qué cambió en el barrio a partir de las intervenciones?

Siempre que me cruzaba a los del hábitat les reclamaba un terreno como la gente, o una vivienda.

Un día la chica del hábitat me dice que la chica de allá quiere irse y como las viviendas que te hacían eran muy encerradas, me dijeron te dejamos la casa esa y a la chica de esa casa le damos la vivienda, pero yo creía que estaba en buenas condiciones, era más grande la casa y el terreno, yo la vi así nomás pero ni techo tenía, tenía techo de madera. Después que cambiamos fui y reclamé pero me dijeron vos ya cambiaste, ya no te vamos a ayudar. Fui a reclamar el baño, después me dieron algunas cosas para el baño, pero ni el techo ni el tanque. Yo no falté a ninguna reunión del hábitat.

Después vino el PROMEBA, hablé con un morocho y le dije, usted va a hacer lo que está diciendo porque acá se han robado todo, la gente del hábitat se robaron las cosas para hacerse sus casas. Además les dieron cosas a quienes no tenían ni que darles porque acá mismo, en frente, a un hombre vieras la casa que le hicieron.

y las calles las abrieron pero no aparecieron más, las veces que vinieron ellos fue cuando vino la Fein, después nunca más.

¿Hubo algún cambio?

Si mal que mal hoy todo está más libre, antes no entraba nadie, ni autos ni ambulancia ni remis, era todo pasillo, anda más seguido la policía.

De todas formas doy gracias que tengo mi casa, hay gente que está años y no tiene su casa.

### **Entrevista a Salvador Acosta (Referente del Barrio)**

¿Hace cuánto vive en el Barrio?

Hace cerca de 30 años, yo viví en Santiago hasta los once años y después me vine para acá con mi familia.

Antes era muy distinto, estaba todo cerrado, no había calles, era todo pasillo la cancha era inmensa era casi toda la manzana y después se fueron achicando porque los vecinos fueron agarrando terrenos y haciéndose casitas. Yo conozco desde ese tiempo.

Era todo pasillo, no había calle, no podías pasar con auto para el lado de la vía tenías que ir o por Oroño o por Ovidio Lagos, estaba todo cortado, ahora abrieron hicieron el paso a nivel, antes de la vía para allá casi que ni cruzábamos, había que conocer para cruzar, no andaba cualquiera.

Antes la relación con los vecinos del otro lado era mala, eran casi enemigos, ahora no se si porque abrieron o porque pero no ya no hay rivalidad, los chicos de la canchita del otro lado ahora vienen a jugar acá

Cuando llego el Plan Hábitat con los loteos y eso se fueron un montón de familias que ahora están viviendo en San Nicolás y Centeno y en Ovidio Lagos y la vía, sacaron muchísima gente de acá.

¿Hace cuánto que empezaron a abrir?

En el 2006, 2007, este Barrio es el que tardaron más, es más no terminaron todavía, empezaron a lotear, no se exactamente que hizo el PROMEBA y que el Hábitat, se que el Hábitat hizo todo lo que tenía que ver con el terreno y el PROMEBA todo lo que es cloaca, lo que es afuera el pavimento, las luces las columnas que no están funcionando, pero lo hicieron re bien, los pavimentos, trabajaron re bien, porque viste una vez por ejemplo habían hecho de Mrs. Ross hasta la vía, lo hicieron así nomás y a los dos meses estaba roto, en cambio a esto lo hicieron bien, hicieron los cordones, todo, pusieron cal pasaron las maquinas quinientas mil veces cuando estaba lloviznando pasaban las máquinas, aplastaban todo, las casas temblaban, lo que hizo el PROMEBA es buenísimo, bien hecho, lástima que todavía, por ejemplo las luces no funcionan, creo que los pilares los están haciendo y el Plan hábitat mal mal mal, todo el mundo se queja.

¿Cuál cree que es la diferencia, en que fue malo el Hábitat?

En todo, en la división de terrenos, a la gente que le tenían que dar no les dieron los materiales, no lo hicieron, dejaron que cada uno se agarre el terreno, el más fuerte se agarró

más terreno que el otro, cada uno se agarraba lo que le parecía, vos ibas al hábitat y le decías yo tengo un problema con mi vecino porque a mi me toca hasta allá, y te decían bueno agarralo, después iba el vecino y le decían no a vos te toca hasta allá, son cosas que ellos tenían que marcar o dividir, yo acá más o menos la pilotié, yo no tengo problema con nadie, hablé con ellos.

¿Hubo conflictos entre los vecinos a raíz de este problema?

Si, se peleó casi todo el mundo, yo no me hago mucho problema, te diría que hasta el Hábitat yo no tenía problema con nadie, me llevaba bien con todo el mundo. Pero esto generó conflictos con todo el mundo, el que se calló la boca, perdía, por ejemplo mi vecino nunca dijo nada, y no tiene ningún servicio, no tiene salida para ningún lado.

¿Cómo eran las reuniones?

Las reuniones eran grupales pero las hacían los días de semana a las 9 de la mañana, pero uno podía perder un día de trabajo, en las reuniones que hacían por ejemplo, te decían, dibújame la ventana de tu casa, la puerta, y uno decía pero si ya fueron agrimensores, y contestaban, no pero esto es un taller que se yo, y perdías el día de trabajo, entonces no iba nadie.

¿y lo que se definía en esa reunión luego se hacía?

Se hacía lo que definían después con los reclamos.

¿Estas reuniones solo fueron para el Rosario Hábitat o también para el PROMEBA?

Yo fui sólo a una del PROMEBA cuando iba a empezar, pero después no hicieron muchas más, en cambio para el Hábitat hicieron talleres pero la gente no iba, porque como te digo tenías que dibujar donde estaba el baño, donde estaba el pozo, o la ventana, y si ellos ya le habían pagado a los agrimensores y sabían lo que había que hacer, así que perdía el día de trabajo.

Además las notificaciones de las reuniones casi nunca te las tiraban.

¿A las reuniones iban sólo vecinos o también algunas organizaciones?

No sólo los vecinos, para el PROMEBA si se invitaba a las instituciones, el Director de la EPE, y otras, me acuerdo que yo fui por el Centro Comunitario, que fuimos pero iban vecinos.

Además con el PROMEBA trabajaban sábados, domingos, 10 o 12 hs., con lluvia y todo, en cambio los del Hábitat estaba nublado y ya por tres días no venían, además trabajaron distinto, no se si será por el pago o que, las cosas están bien hechas. Es una lástima que no funcionen las luces, porque ya no se hace cuanto que está, un año ya, decí que no lo empezaron a romper.

Pero ya está todo terminado, excepto la casa que está allá, las luminarias los cordones las columnas los cables todo está terminado,

Y en cuanto a la vida cotidiana, ¿en qué les modifican estas obras?

Y en mucho, el tema de las calles, es un beneficio para todos, quedó distinto, el problema es en las casas, adentro, que no se mejoraron.

Hoy por ejemplo estuvieron viendo el tema de los baños, viendo quienes necesitan que se los hagan, a mi ex esposa le dijeron que el de ella estaba bien, pero quien define que está bien? Si está prolijo te dicen que está bien, además si hacen algo tiene que ser para todos, porque en principio era que iban a hacer los trabajos en todas las cocinas y baños para colocar el gas, pero luego lo desmintieron y ahora no sé cómo es el tema.

Hubo intervenciones previas al Hábitat?

No siempre hubo planes, no se el nombre, siempre decían, vamos a abrir las calles, vamos a lotear, pero eso venía desde hace mucho, cada cinco o diez años aparecían a decirnos eso, entonces hasta que no estuvieron las calles abiertas nadie creía que lo iban a hacer.

¿Qué expectativas tenían con respecto a las intervenciones?

Y las expectativas eran que nos mejoren la calidad de vida, la plata estaba para que nos mejoren, pero los que nos quedamos acá no recibimos ningún beneficio, si los que se fueron, yo no me quise ir, si quería me iba pero yo me quería quedar, me tendrían que haber arreglado de forma tal que yo viva igual que los que se fueron, las expectativas eran esas, además era lo que ellos prometían, que el Programa haga eso, y la plata que recibieron era para eso.

¿Y cómo fue la realidad?

Y mejoró el tema de las calles y eso pero nada más.

¿Y la relación entre vecinos?

Y no quedó re mal, porque ahora casi nadie se saludan, la mayoría estuvo peleado, porque te querían sacar un pedazo de terreno y siempre ganaban los más fuertes

¿y espacios verdes hicieron?

Y quedó la cancha.

¿Existen organizaciones sociales en el Barrio?

El Centro comunitario de Cristina, lo que estamos haciendo nosotros, ahora vinieron los de la F.O.L., los de Nuevo Encuentro, algunos de Liftchitz, pero que no tuvieron mucha participación en los programas.

¿Qué cosas buenas encontrás en el Barrio que hacen que no quieras irte?

A mi lo que me gusta es el tema de la cancha, el espacio para los chicos. Las amistades, conocer a la gente, yo me llevo bien con todo el mundo, jamás tuve problemas con nadie.

Además de las obras que mencionaste, ¿Hicieron algún taller con la gente, de oficio o algún otro?

No en las reuniones decían que eran talleres, o les decían a las personas que iban a las reuniones que después tenían posibilidades de trabajar en el Programa pero, otros talleres no, pero si figuraba que se gastaba un montón de plata en talleres y eso, pero que yo sepa no hubo.

## **Entrevista a Soledad Luna (Vecina del Barrio)**

¿Cómo era el Barrio antes de que intervinieran con los programas?

El barrio antes de la intervención del hábitat era todo pasillo, no había calle ni nada era un pasillo largo y todos pasillitos en los que te perdías.

El hábitat estuvo hasta el 2013 después vino el PROMEBA del que nadie sabía, todos pensaban que seguía el hábitat, pero cuando fuimos a reclamar por las cosas que habían prometido con el hábitat me dijeron que no que lo que prometió el hábitat ya no corría mas porque ahora estaba el PROMEBA.

¿Qué cosas les prometieron?

Las divisiones de terrenos, cada terreno debía tener 100 metros cuadrados y al que le faltara el vecino le tenía que dar un pedazo, el tema de los baños, a todos, los saquen o no, les iban a hacer el baño, iban a mandar albañiles para hacértelos, pero después no hicieron nada.

¿y que si hicieron?

Con el hábitat abrieron las calles, reubicaron a los vecinos, hicieron unas casas, no hicieron pavimento, con el PROMEBA hicieron el pavimento y también prometieron las cloacas, el alumbrado, la instalación de agua, luz, de los pilares, ahora ya veo que se va el PROMEBA viene otro y ya fuiste.

Lo único que está hecho del PROMEBA es el cordón cuneta que es lo que habían prometido, los postes de luz están también pero todavía no pasó nada, resulta que ahora

cada vecino se tiene que hacer su pilar pero antes nos dijeron que ellos nos hacían el pilar y vos te tenías que hacer la instalación de la luz a tu casa.

En cuanto a las cloacas ya están instaladas pero tienen que venir a hacer la instalación para los pasillos internos y para cada uno de las casas, los que están en frente la tienen más fácil porque le dejaron ahí nomás las cloacas, pero los de los pasillos no.

¿Fueron a alguna reunión de las intervenciones?

Sí, del Rosario Hábitat. Me acuerdo que cuando arrancó, en el 2012 fuimos al distrito, nos mostraron en planos como iba a quedar, lo primero que iban a hacer, con respecto al agua nos mostraron planos con color verde que era donde iba la red, con color rojo la electricidad los pilares todo, hasta la división del terreno tenían, cada terreno está marcado, si te sobraba terreno te hacían una raya roja y te ponían un mojinetete que supuestamente después iban a dividir, pero no se hizo.

¿Del PROMEBA fueron a alguna reunión?

No, no recuerdo. Vinieron directamente e hicieron el pavimento, los postes de la luz, las cloacas.

¿Con quienes tienen relación, a quien van a plantearle los problemas de hábitat?

Y, nosotros siempre culpamos a Mari, que es la que trabaja ahí en el obrador de Lagos, pasó mucha gente y se fueron yendo, Mari siempre quedó.

En cuanto al hábitat desde que empezó siempre se hicieron reuniones siempre te iban diciendo cosas pero no te daban un papel diciendo se van a abrir las calles, vamos a

poner la luz, etc. o sea que después no podíamos reclamar porque eran todas palabras nunca se firmó nada, ni un volante nada.

¿Ustedes decidían en esas reuniones o simplemente se les contaba cómo iban a ser las obras?

Una vez hubo una reunión pero era de otra cosa, del presupuesto participativo. Los vecinos que no se querían ir se tenían que arreglar entre ellos, por ejemplo mi prima no se quería ir de donde estaba entonces cambió con el vecino, el vecino se fue y ella se quedó en la casa del vecino porque la casa de ella la tiraron abajo, así se arreglaron las cosas se charlaba entre vecinos, se cambiaban las casas.

¿Iban solo los vecinos a las reuniones o participaba alguna organización?

No conozco ninguna excepto Nuevo Encuentro, sé que venía gente a la canchita pero que después se van.

¿Hay vecinos más beneficiados que otros por las intervenciones?

Sí, todos menos los de los pasillos.

¿Hubo algún cambio en la vida de los vecinos gracias a las obras?

Sí, uno puede andar en la calle, antes a los pasillos no se podía salir porque a veces había alguno escondido, atrás de un árbol, cuando salías a la escuela te embarrabas todo, pero ahora salís a la calle y estás.

¿Qué instituciones estatales están presentes en el barrio?

Hay dos centros de salud, municipal y provincial, está el centro Crecer donde sé que hacen talleres.

### **Entrevista a Valeria Faelis (Funcionaria SPVH)**

¿Qué características demográficas tenía el Barrio antes de las intervenciones?

Era un barrio muy denso, a nivel de ocupación del espacio, era un asentamiento irregular de familias de escasos ingresos, son trabajos informales, por cuenta propia, changarines, uno de los barrios más peligrosos e inseguros de la ciudad por más que no sea un barrio que aparezca siempre en los medios como la tablada pero lo es.

A partir de que nosotros intervenimos con el Rosario Hábitat, que abrimos calles cambio en parte o los grupos delictivos se trasladaron a otras zonas.

Para poder regularizar el barrio, para integrarlo a la ciudad con apertura de calles y amanzanamiento tuvimos que relocalizar aproximadamente a 450 familias.

¿Cuál es la lógica de intervención que desarrolla el SPVH?

La lógica es la regularización dominial y el mejoramiento habitacional para lograr la integración del Barrio al resto de la ciudad, nosotros tenemos una metodología de trabajo participativa con los vecinos de todos los barrios, es decir empezamos a trabajar desde que se presenta el proyecto hay un equipo de trabajo trabajando ahí, exclusivamente en ese barrio todos los días que es el que acompaña a todos los vecinos en todo lo que es el proceso de modificación de su hábitat, se hacen talleres, ellos pueden participar en algunas

decisiones y se hace ese acompañamiento porque a veces es traumático o conflictivo hubo mucha gente que se tuvo que mudar para poder acomodar un poco el barrio, eso siempre se trata de consensuar criterios con ellos, de quien se muda y quién no.

¿Qué criterio se utilizó para definir los barrios a intervenir con el PROMEBA?

Estábamos limitados porque el PROMEBA no financia relocalizaciones, o sea construcción de viviendas no financia, nosotros teníamos que tener un barrio que no requiera relocalizaciones porque ya estuvieran hechas donde ya estuviesen las calles abiertas, lo que financia es infraestructura y conexiones domiciliarias. y aparte tiene un par de proyectos sociales que son de fortalecimiento del capital social y humano y de iniciativas comunitarias. En Itatí ya hicimos un proyecto de fortalecimiento donde hicimos talleres para jóvenes de radio, foto, pintura de murales, fútbol y danza. Esto tuvo una duración y terminó, duró un año. Ahora vamos a hacer un proyecto de iniciativas comunitarias que tiene que ver con las pinturas de las fachadas que lo vamos a empezar en quince días.

¿Qué relación hay entre este programa y el rosario hábitat?

Es una continuidad en algunos barrios para nosotros porque hicimos con Rosario Hábitat gran parte de la intervención en dos barrios, La cerámica e Itatí y Rosario Hábitat terminó y completamos con PROMEBA, que es nacional, es un programa nacional, también financiado por el BID, entonces en estos dos proyectos en particular representó la posibilidad de continuar y dar un cierre, terminar acciones que nos habían quedado pendientes de realizar con el Rosario Hábitat pero ahora estamos viendo otros barrios, analizando la factibilidad donde podemos ir a trabajar directamente con PROMEBA .

¿Por qué no se pudieron concluir las obras planificadas por el Rosario Hábitat?

Porque no alcanzó la plata, por el tema del dólar y la convertibilidad. De todas formas se gestionó un Rosario Hábitat II que por una cuestión política con la Nación nunca salió.

¿Cuáles son las obras que faltan realizar del PROMEBA en Barrio Itatí y que es lo que ya está terminado?

Se hizo todo lo que es infraestructura que incluye redes de agua cloacas, pluviales, alumbrado público, red de energía eléctrica, pavimento, cordón cuneta está terminado. Esa es la obra de infraestructura grande del Barrio y ahora estamos haciendo las conexiones domiciliarias, o sea de esas redes que se tendieron hay q conectarlas a cada casa para que esas casas se conecten a los servicios, con eso terminaríamos y con el proyecto de pintura de fachadas que empieza pronto.

¿Qué impacto tiene esto en la vida cotidiana de la comunidad de Itatí?

Es enorme, nosotros en general hacemos evaluaciones durante la ejecución del proyecto y ex post, que todavía no se hizo porque no terminó. Pero tenemos una evaluación intermedia, en general más allá de esta experiencia en particular por la experiencia de otros proyectos, las valoraciones de la gente son excelentes, les cambia la vida completamente, por más que siga habiendo inseguridad y otros problemas, les cambia la vida, tener una dirección en sus casas les cambia la vida, tener una dirección oficial les cambia cuando van a pedir trabajo o a inscribir a los hijos a la escuela.

Una vez que terminamos las obras más grandes también vemos el impacto, la gente comienza a mejorar su casa, si era un rancho comienza a construir las paredes de material y muy de a poquito se va apropiando de su casa, y de que tiene un papel que dice q es suya que antes no lo tenía y eso es lo que estamos haciendo también, el proceso de legalización, que damos un papel legal que no es una escritura pero es un papel que dice que ellos son los dueños de ese terreno y que esa es su casa, esto abre el camino para hacer el proceso de escrituración.

¿Se generaron conflictos entre los vecinos por esta cuestión de la metodología participativa?

Miles de conflictos entre vecinos, para eso hacemos una serie de talleres participativos donde definimos con ellos el loteo, por qué a algunos se les achica a otros se les agranda, y siempre tratando de pensar en sacarlos de su beneficio individual para llevarlos al bien común, entender que a veces yo tengo que ceder un poquito de mi terreno para hacer un pasillo, para regularizar una manzana que en vez de tener cinco pasillos q atraviesan la manzana va a tener 4 derechos y que eso influye en la seguridad. Los conflictos son diarios pero para eso hay un equipo trabajando ahí que son quienes trabajan estas cuestiones, los consensos, siempre tratamos nosotros, aunque a veces demoremos, los inicios de las obras físicas hay un periodo pre obra en el que trabajamos con los vecinos estas cuestiones que si se trabajan bien y se cumple en tiempo y forma cuando viene la obra se minimizan los conflictos.

¿Trabajaron con organizaciones sociales?

Sí, PROMEBA propone una forma de trabajo en que hay una mesa de gestión en que participan todas las organizaciones e instituciones del barrio, vecinos y nosotros que un poco es la que va llevando el curso del proyecto y planteando cuestiones.

Los proyectos de fortalecimiento de capital humano e iniciativa comunitaria se tratan de consensuar en esa mesa y cada uno aporta algo, por ejemplo los talleres que hicimos con jóvenes se hicieron en las vecinal Pueyrredón, se trabajó con ellos, los materiales que habíamos comprado para hacer los talleres se los dejamos para que puedan continuar con esas acciones, tampoco es fácil todo eso, es muy difícil en los barrios articular acciones con todos, no solo con las organizaciones de la sociedad civil sino con las organizaciones gubernamentales.

¿Trabajaron con otras áreas estatales?

Sí, en todos los barrios trabajamos con los distritos, y todas las áreas que tiene el distrito. No se da en todos lados igual, pero tratamos de que así sea, en Itatí por ejemplo con el CCB o con el Centro de Salud.

¿Hubo modificaciones a partir del cambio de gobierno nacional?

No, hasta ahora no, es un proceso de transición complicado, pero no modificó si ellos hicieron cambios pero a nosotros no nos afectó en nada. Hasta ahora seguimos con los proyecto.

¿Para cuándo está prevista la finalización del PROMBA en Itatí?

Para este año. Una vez que terminamos las obras tenemos un período de pos obras de 6-8 meses. Ya desde ahora estamos tratando de articular cuestiones con el distrito, que la gente se vaya apropiando del distrito, que es difícil porque hace muchos años que nosotros estamos ahí.

¿Cuándo arranca el PROMEBA en Itatí?

Arranca en el 2013, pero el Rosario Hábitat en el 2004 y la gente no diferencia uno de otro, es la municipalidad para ellos, entonces hace muchos años que estamos y eso genera mucha dependencia, por ejemplo les queda muy cómodo ir a preguntarnos a nosotros cualquier cosa. Entonces ahora estamos trabajando fuertemente con el distrito para empezar a pasarle las cosas que no tengan que ver con nosotros que lo tomen ellos.

Las expectativas que se generaron en los vecinos a partir de las intervenciones en el Barrio fueron satisfechas?

En general el cambio es tan grande que en general las expectativas de la gente están más que satisfechas, pero siempre hay alguno que quedó en la cola, que quedó último, son muchas familias, es un Barrio muy grande, hay personas disconformes pero el porcentaje es mínimo comparado con el total de las familias con que trabajamos.

## **Encuestas**

- 1. ¿Cuántos años tiene?**
- 2. ¿Hace cuánto tiempo que vive en el Barrio?**
- 3. ¿De dónde es?**
- 4. ¿Se mudó alguna vez dentro del Barrio?**
- 5. ¿Conoce los Programas a partir de los cuales se realizaron obras en el Barrio, PROMEBA y Rosario Hábitat?**
- 6. ¿Su casa o su cuadra fueron intervenidas por obras del Rosario Hábitat o el PROMEBA?**
- 7. ¿Cuáles fueron esas obras?**

**8. ¿Cuánto cree que cambió el Barrio en cuanto a Servicios (agua luz cloacas gas)?**

- Mucho
- Algo
- Poco
- Nada

**9. ¿Cuánto cree que cambió el Barrio en cuanto a Vivienda?**

- Mucho
- Algo
- Poco
- Nada

**10. ¿Cuánto cree que cambió el Barrio en cuanto a transporte público?**

- Mucho
- Algo

- Poco
- Nada

**11. ¿Cuánto cree que cambió el Barrio en cuanto a Calles?**

- Mucho
- Algo
- Poco
- Nada

**12. ¿Cuánto cree que cambió el Barrio en cuanto a Seguridad?**

- Mucho
- Algo
- Poco
- Nada

**13. ¿Cuánto cree que cambió el Barrio en cuanto a la recolección de residuos?**

- Mucho

- Algo
- Poco
- Nada

**14. ¿Está conforme con los programas de intervención realizados en el Barrio?**

**15. ¿Por qué?**

**16. ¿Qué cambiaría?**

**17. ¿Cuáles son las principales problemáticas del Barrio que considera que deberían mejorar? (Marcar hasta 3 en orden de mayor a menor importancia)**

- Basura
- Transporte público (frecuencia, recorridos, cantidad de líneas, etc)
- Calles (pavimento, mejorado)
- Espacios públicos
- Iluminación

- Servicios de Agua potable, Cloacas, energía eléctrica o Gas

**18. ¿Conoce los talleres dados por la municipalidad en el Barrio (vecinal Pueyrredón)? ¿Usted o algún familiar participó de alguno de ellos?**

**19. ¿Participó en alguna reunión en la que participaron representantes del Estado en que se discutan los problemas del Barrio, y se definan las modalidades de intervención?**

- Si
- No
- Ns/Nc
- 

**20. ¿Tiene comunicación con el SPVH respecto a las obras que se realizaron o que se realizarán en el barrio?**

- Si
- No
- Ns/Nc

**21. ¿Conoce alguna institución del Estado presente en el Barrio?**

- Si
- No
- Ns/Nc

**22. ¿Cuáles?**

- Centro de Salud Provincial “Gonzalez Losa” N° 22
- Centro de Salud Municipal N°65 “Itati”
- Centro de Convivencia Barrial N° 27 (ex CTR ex Centro Crecer);
- Centro Municipal Distrito Sudoeste “Emilia Bertolé”
- Área de Servicios Urbanos (ASU) Sud Oeste Centro de Salud
- Otra .....

**23. ¿Asiste regularmente o asistió alguna vez a alguna a estas? ¿A cuál?**

**24. ¿Conoce organizaciones sociales/políticas en el Barrio? ¿Cuáles?**

- FOL
- Mov. Evita
- Nuevo Encuentro
- Los niños del mañana
- Otra...

**25. ¿Cuál es su relación entre los vecinos del Barrio antes y ahora?**

- Buena a partir de las intervenciones
- Buena desde siempre
- Mala a partir de las intervenciones
- Mala desde siempre
- No tengo relación con los vecinos