

POLÍTICAS DE HÁBITAT EN LA CIUDAD DE SALTA: EL CASO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL (PROMEBA) EN SALTA UN ANÁLISIS SOCIO TÉCNICO

Facundo D.F. Gonzalez

Instituto de Investigaciones en Energía No Convencional (INENCO) dependiente de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de Salta y de CONICET.

facundoinenco@gmail.com

Resumen

El trabajo tiene como objetivo analizar las dinámicas sociotécnicas que se producen a partir de la implementación del Programa de Mejoramiento Barrial (Promeba) en Salta. Allí interactúan diferentes actos, actores y artefactos que generan acciones pensadas a partir de una política pública nacional -con fondos mayoritariamente internacionales-. El caso estudiado incluye la implementación del Promeba en la zona sudoeste de la Ciudad de Salta entre los años 2015 y 2017, en el Barrio Fraternidad (antiguo asentamiento precario) y zonas aledañas. Allí el programa implementó tareas vinculadas a dimensiones sociales (construcción y apuntalamiento de vínculos de la comunidad, etc.), ambientales (forestación, tratamiento de residuos, etc.), legales (acceso a la propiedad escriturada, resolución de conflictos varios) y de infraestructura (cloacas, cordones y cunetas, etc.). Cada una llevada adelante por expertos.

La metodología utilizada incluyó técnicas de corte cualitativo (Entrevistas en profundidad, observaciones y talleres participativos, etc.) que decantaron en el cruce de categorías emergentes con el enfoque sociotécnico. Las primeras conclusiones visibilizan la fragilidad de los vínculos generados entre el equipo de trabajo y los vecinos de la zona, la poca fluidez entre la planificación de tareas y obras respecto del giro de fondos, e insuficiente cohesión y visión de equipo entre los miembros de grupo de trabajo. Esto se suma a la reiterada consecuencia de orden “paternalista”, representada en el abandono y destrucción de obras y grupos, una vez que el programa abandona la zona de trabajo.

Palabras clave: ProMeBa, Hábitat, Análisis Sociotécnico.

Cuando se habla de hábitat, comúnmente se lo asocia a la idea de “hábitat popular”, entendiéndolo como un conjunto de atributos socio económicos que condicionan la autorrealización de un sector “pobre” de la sociedad. Esta síntesis, simplista, superficial y del sentido común, funciona como un lente que vela la mirada sobre los procesos de producción social del hábitat. Esa concepción, no se transforma sólo teniendo acceso a otras perspectivas teóricas acerca de la producción del hábitat, sino que la experiencia en el campo representa un componente sumamente importante si de comprender la complejidad de concepto de hábitat se trata.

Por lo expuesto anteriormente, se señala que cuando se refiere al hábitat se está haciendo mención a un conjunto de elementos que permiten igualar derechos, generar nuevos espacios de libertad y mejorar

la calidad de vida de las personas. Sobre esto, los estudios consultados sobre política de hábitat permiten conformar una anticipación de sentido que advierte sobre la necesidad de desplegar estrategias que no se reduzcan al diseño y ejecución de planes públicos de producción de viviendas en serie. Aparentemente, el desafío en la construcción de hábitat reside en considerar elementos como la cultura, el ambiente, los saberes sociales locales, entre otros, que exceden el carácter técnico y que aportan dimensiones fundamentales para comprender la problemática y generar insumos para la política pública del campo (Picabea: 2012).

El tema y el caso elegido

El interés por estudiar los procesos de producción social de hábitat¹ se asienta en la complejidad de los mismos, advirtiendo especialmente las dinámicas que relacionan la Ciencia y la Tecnología con la construcción de las políticas públicas. De esta forma surgieron las primeras inquietudes que motivaron la realización de este trabajo; ¿Existen espacios de participación –inclusivos, populares y abiertos –en el diseño de políticas públicas de hábitat? ¿Cómo se establecen los modelos de diseño y construcción del hábitat desde el Estado? ¿Existen experiencias de diseño e implementación de tecnologías alternativas al modelo de intervención estatal en la construcción de hábitat? ¿Qué elementos favorecen dinámicas virtuosas que permitan la orientación y coordinación de alianzas socio-técnicas fuertes y estables?

Esta investigación presenta una experiencia de producción social de hábitat en la ciudad de Salta que se centró en estudiar estrategias de intervención del Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa)², especialmente en la zona sudeste de la capital salteña. El trabajo abordó el problema a partir del enfoque socio-técnico, ordenando un marco teórico metodológico amplio de herramientas analíticas para el estudio, la promoción, implementación, gestión y evaluación de tecnologías para la producción social del hábitat.

Para un mejor entendimiento, el trabajo está estructurada de la siguiente forma:

La primera parte presenta el marco teórico y metodológico elegido para llevar adelante la investigación. Aquí se explica la operacionalización del enfoque socio-técnico, la justificación del tema y del caso estudiado, los objetivos propuestos, una mención a los antecedentes que se tomaron como referencia y la selección de técnicas de recolección y análisis de la información, valiéndose de fuentes primarias y secundarias. Además, se incluye una síntesis del desarrollo del trabajo de campo.

La segunda parte contiene la descripción del ProMeBa, como un Programa Nacional, tomando en cuenta documentos oficiales (informes de gestión, auditorías y autoevaluaciones) e información recogida a partir de entrevistas a actores claves. Es importante señalar que se consideraron para esta parte las dimensiones históricas, políticas y técnicas del programa estudiado.

En la tercera parte el lector podrá observar parcialmente el resultado del trabajo de campo dispuesto a partir de los conceptos ordenadores desagregados del enfoque socio-técnico: configuración socio-técnica, trayectoria socio-técnica, alianza socio-técnica, adecuación socio-técnica, Grupos Sociales Relevantes, entre otros.

Finalmente, el último apartado presenta la reconstrucción de la Alianza Sociotécnica del ProMeBa III, que gráfica las relaciones entre los diferentes actores.

¹ Esta idea se apoya en la teoría del constructivismo que señala que “cada acto de percepción es en cierto grado un acto de creación y cada acto de memoria es a cierto modo un acto de imaginación” (Edelman, 1989)

² De ahora en más se usará el término “ProMeBa” para referenciar al “Programa de Mejoramiento de Barrios de Argentina”.

Primera Parte: Contextualización

Los países de América Latina muestran alarmantes índices sociales y económicos, así como altos niveles de riesgo ambiental. Lejos de disminuir, la marginalidad, el desempleo, la pobreza y la violencia social tienden a aumentar y profundizarse. Enormes proporciones de la población (oscilando entre el 20 y el 50% según los indicadores de cada país según datos de la Comisión Económica para América Latina) viven en condiciones de exclusión, signadas por un conjunto de déficits: habitacional, de salud, alimentario, educacional, de acceso a bienes y servicios (UN, 2011). Si bien, en años recientes, Argentina ha mejorado algunos indicadores, no es ajena a este escenario: según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), más del 6% de la población argentina vive en condiciones de pobreza e indigencia (en la región noroeste el índice supera el 12%) (INDEC, 2012).

Resolver los déficits estructurales de acceso al hábitat demandaría la movilización de recursos equivalentes al 50 o 100% del producto nacional de los países afectados (Thomas, 2013). Por eso, no parece posible responder al desafío, con el simple recurso de multiplicar acriticamente la dotación tecnológica existente. La inclusión de la población excluida y sub-integrada, en condiciones de acceso a bienes y servicios compatibles con estándares de calidad de vida digna y trabajo decente, así como la generación de las viviendas y de empleos necesarios, implicaría una gigantesca demanda energética, de materiales, de recursos naturales, con riesgos de alto impacto ambiental y nuevos desfases sociales.

Algunos consideran que una acción orientada por la simple multiplicación del presupuesto en I+D (Investigación más Desarrollo) sería insuficiente para generar un cambio en la dinámica socio-técnica local. Es necesario un viraje estratégico tanto para aumentar la participación de las unidades públicas de I+D en la dinámica de cambio tecnológico local como para poner las capacidades científicas tecnológicas locales al servicio de las necesidades sociales (Thomas, 2011). Por ello, estudiar el estado actual de las políticas públicas de hábitat y formular recomendaciones para el desarrollo de Tecnologías para la Inclusión Social (TIS) constituye un aspecto estratégico de la respuesta viable.

En Argentina, las experiencias de lo que en la actualidad se denominan TIS, se remontan a fines de la década de 1960, principalmente en las áreas de vivienda social y energías renovables en una diversidad de instituciones. Entre ellas, se destacan el Núcleo de Tecnologías Apropriadadas, el Centro Experimental para la Vivienda Económica (CEVE) y la Asociación Argentina de Energías Renovables y Ambientales (ASADES). Asimismo, a inicios de los años 1990, en distintas instituciones públicas de I+D, así como en unidades de extensión universitaria, comenzaron a desarrollarse iniciativas de TIS. A partir del año 2003, en el marco de las nuevas políticas de Ciencia y Tecnología, algunos de estos programas fueron ampliados, profundizándose e institucionalizándose: el Pro- Huerta, el Centro IPAF e institutos regionales, del INTA, y los Programas de extensión, de Abastecimiento Básico Comunitario y Coordinación de Tecnologías de Apropiación Colectiva del INTI.

El último censo marcó que eran necesarias -al menos- tres millones de viviendas. Sin embargo, según el mismo censo, habría 2,5 millones deshabitadas. Además, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) relevó un número significativo de viviendas en venta, alquiler, o bien, en avanzado proceso de construcción, que en algunos casos se usan como oficinas o consultorios, o sólo para vacaciones o fines de semanas (INDEC, 2013).

En el caso de Salta, los datos reflejan un “boom” inmobiliario, pero que atiende la demanda de sectores como el turismo. Esta situación se contrasta con la emergencia habitacional declarada por el Estado Provincial en 2008³.

Además de la problemática habitacional cuantitativa, se suman los aspectos culturales y geográficos, generalmente no considerados y que llevan a una mala calidad en el hábitat a pesar de que en la última década se volvieron a implementar planes de viviendas sociales, suspendidos durante la profunda crisis que vivió el país en 2002. No obstante las líneas de intervención para atender la problemática

³ Decreto Provincial 1414/08 firmado por el Gobernador de Salta, Juan Urtubey, ratificado en 2014.

habitacional continuaron desarrollando el estilo tecno-productivo lineal, puntual y universalista de abastecimiento de viviendas llave en mano (Picabea y Fressoli, 2015). El problema de este tipo de políticas de generación de viviendas consiste en que no se atienden particularidades locales de los sectores sociales que habitarán allí. Siguiendo a Picabea y Fressoli (ob cit):

“La mayoría de los programas de viviendas sociales llevados adelante por el Estado presentan problemas de implementación como la linealidad, la escasa participación de los usuarios y la falta de flexibilidad tanto en el diseño como en la administración y ejecución de las obras; aun cuando en la última década se produjo un incremento presupuestario y de la cantidad de viviendas construidas, la perspectiva de diseño e implementación masivo y lineal, permanece sin alteraciones”.

En Salta, provincia que presenta una importante diversidad cultural (gran número de comunidades originarias, familias inmigrantes, etc.), se observa la linealidad en la implementación de planes de viviendas, no considerando aspectos esenciales para un hábitat inclusivo y coherente con las prácticas sociales. Sin embargo, se han podido identificar algunas experiencias de optimización de viviendas y mejora del hábitat donde interactúan múltiples actores sociales: usuarios, técnicos, sector gubernamental, organizaciones locales. Entre las experiencias de esta línea, en la ciudad de Salta se destaca un programa nacional dependiente del Estado Nacional llamado ProMeBa.

El ProMeBa en la Ciudad de Salta

El ProMeBa en Salta Capital trabaja en forma directa con cooperativas vecinales, ONGs y la Universidad Católica de Salta. El organismo ejecutor del programa es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación⁴. Además, el programa cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM). En el caso de Salta, la Unidad Ejecutora es la Subsecretaría de Financiamiento del Ministerio de Economía e Infraestructura.

La UCN administra los fondos del programa, planifica y realiza el seguimiento de la cartera de proyectos a partir de la priorización. Asimismo, apoya y supervisa a los subejecutores en las distintas fases del Ciclo de Proyectos, evalúa su capacidad de gestión y desarrolla acciones de fortalecimiento y capacitación para incrementarla.

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

El sitio web oficial del Promeba define su metodología de trabajo señalando que: “*El desarrollo de los proyectos se basa en una metodología de compromiso y participación de todos los actores, involucrándolos en las Mesas de Gestión junto a los distintos organismos del Estado, las organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios profesionales, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros*” (promeba.gob.ar)

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

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

En el caso particular de Salta Capital, esta etapa de ProMeBa se encuentra instalada en la Zona Sudeste de la Ciudad interactuando con más de 10.000 familias, alcanzando una población aproximada de 100.000 habitantes. Las actividades incluyen diferentes intervenciones que van desde la construcción de veredas, ampliación de espacios de casas, colaboración en actividades culturales, forestaciones, hasta el

⁴ Durante la gestión anterior, ProMeBa dependió del Ministerio de Planificación Federar y Obras Públicas.

diseño de viviendas a construir entre cooperativas de vecinos con la financiación y colaboración del Instituto de Vivienda de la Provincia de Salta.

Abordaje Teórico

Para analizar socio-técnicamente la complejidad de las políticas públicas de construcción social del hábitat en la provincia de Salta (estas tres cosas no son simétricas), resultó necesario conformar un cuerpo analítico de herramientas específicas, que mediante operaciones de triangulación conceptual permitiera establecer relaciones de causalidad entre elementos no relacionados, revelar actores y actividades. A continuación, se describen algunos de los principales conceptos ordenadores del trabajo.

Una *Trayectoria Socio-Técnica* es un proceso de construcción de productos, procesos productivos y organizacionales, instituciones, relaciones usuario-productor, procesos de aprendizaje, relaciones problema/solución, procesos de construcción de funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología, racionalidades, políticas y estrategias determinadas (Bijker, 1995).

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

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

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

Metodología

A nivel analítico se utilizó un concepto organizador del análisis: el proceso se estudia como una *alianza socio-técnica*, como configuración de relaciones socio-técnicas entre actos, actores y artefactos.. Además, correspondiéndose con el marco teórico elegido, metodológicamente se abordó la interacción de elementos heterogéneos que intervienen en la promoción, gestión, diseño e implementación de hábitat en Salta. El enfoque Socio-Técnico (Thomas, 2003), se basa en un diseño teórico metodológico flexible, que privilegia la triangulación de teorías y la incorporación de elementos económicos, culturales, legales y tecnológicos al análisis sociológico (Picabea, 2015).

El Desarrollo teórico y metodológico descripto anteriormente se diseñó en función del objetivo general de generar aportes para la promoción, implementación, gestión y evaluación de las TIS en el ámbito del hábitat salteño analizando el proceso de construcción de hábitat en la Zona Sudeste de la ciudad Salta a partir del estudio del ProMeBa. Por consiguiente, se establecieron como objetivos específicos:

- ✓ Analizar las experiencias de diseño e intervención del ProMeBa.
- ✓ Configurar las alianzas socio-técnicas que permiten la articulación entre actores y artefactos.
- ✓ Analizar las relaciones entre las instituciones de I+D públicas y privadas vinculadas a los órganos ejecutores de hábitat en PROMEBA.
- ✓ Generar insumos para la producción social del Hábitat.

Trabajo de Campo

En paralelo a la realización del Estado del Arte y el análisis de fuentes secundarias, se empezó a diseñar el trabajo de campo. El mismo fue desplegado en la zona sudeste de la ciudad de Salta (barrios Convivencia, Fraternidad y Libertad) donde actúa el ProMeBa y adscribe a una fase de investigación exploratoria realizada entre Octubre de 2015 y Enero de 2017, durante la cual se efectuaron visitas a la zona del obrador del programa. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a vecinos y técnicos del equipo de campo del ProMeBa. Asimismo, se implementó como técnica de obtención de datos la observación participante en reuniones de delegados de manzana, presentaciones públicas y actividades barriales (organizadas por este programa estatal, donde participaron vecinos del barrio, autoridades gubernamentales provinciales y nacionales). Además, se realizaron varias recorridas 'a pie' por las calles del barrio para conocer la dinámica social y se implementó la técnica de recolección de información con un grupo focal con el equipo de campo del ProMeBa.

Mientras las observaciones participantes sirvieron como elemento para la "*descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el escenario social elegido para ser estudiado*" (Marshall y Rossman, 1989), las entrevistas semi estructuradas realizadas a vecinos (beneficiarios del programa), técnicos (ejecutores del programa) y decisores ahondaron sobre los siguientes ejes: 1- iniciativa, proyecto y tecnología, 2-forma de intervención, 3-resultados del proyecto /experiencia, 4-cambios observados, 5-opiniones generales (sobre la experiencia y la producción del hábitat). Además, la técnica de grupo focal con el equipo de campo permitió explorar los conocimientos y experiencias de los técnicos en un ambiente de interacción, dando espacio para examinar lo que piensan, cómo piensan y por qué piensan de esa manera. La sistematización de esta información recogida, más el análisis de fuentes secundarias, permitieron la triangulación de datos que le dan forma a la tesis.

Segunda Parte: Contexto de políticas nacionales de hábitat

Desde mitad del siglo XX los procesos de urbanización informal latinoamericanos han constituido uno de los problemas más importantes para los estudiosos del desarrollo, analizando las acciones de intervención del Estado y de los Organismos Internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo desde los años 1970). Desde ese momento, los problemas de hábitat fueron abordados a través de diferentes políticas basadas en distintas concepciones teóricas. Fernández Wagner (año y cita) propuso una clasificación de las mismas a partir de denominar una Primera y una Segunda Generación de Políticas Habitacionales. La Primera Generación de Políticas se basó en programas de financiamiento de la oferta, que consistían en erradicar los asentamientos informales reemplazándolos por conjuntos de viviendas modernas "llave en mano", realizados por grandes empresas constructoras. Por su parte, cuando se habla de Segunda Generación de Políticas se hace referencia a aquellos programas que surgieron – principalmente- en los años 1970 y que propiciaron la consolidación de estos asentamientos y soluciones tales como "lotes de servicios" a partir de programas de pequeña escala, considerando la participación de

sus pobladores y organizaciones no gubernamentales en la gestión y/o construcción (Fernández Wagner R., 2003).

Luego, desde los años 1980, América Latina fue objeto de Políticas Públicas Habitacionales que incluyeron componentes de ambas generaciones: producción en serie de viviendas “llave en mano” y un despliegue de acciones tendientes a involucrar más activamente a los gobiernos locales y organizaciones civiles y de base en la integración de los asentamientos a las ciudades. Al respecto el autor señala que “*Se debe destacar que la segunda generación de políticas no reemplazará la primera sino ocurrirá que partir de los años ‘80, sucesivamente en América Latina se superpondrán acciones de ambas generaciones de políticas habitacionales*” ((Fernández Wagner R., op cit.) En el caso particular de Argentina, la aplicación de Políticas Públicas de Segunda Generación se comenzó a evidenciar luego de la Reforma del Estado en los años 1990 en el marco del Consenso de Washington. Con esto, como telón de fondo, se produjo la reforma de los Organismos nacionales encargados de implementar políticas habitacionales:

“A mediados de la década de 1990, en el apogeo de las políticas neoliberales de achicamiento del Estado, privatización, terciarización y descentralización de los organismo públicos, se produjeron una serie de modificaciones en el FONAVI⁵. En aquel escenario se creó el Sistema Federal de Viviendas⁶ a través de la Ley 24.464/95. La nueva regulación implicó la descentralización de los programas federales y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación se convirtió en un mero organismo financiero, que controla la certificación del avance de obras (...)” (Picabea & Fressoli, 2015).

Esto indica que en la trayectoria socio-técnica de las políticas habitacionales ejecutadas por el Estado Argentino prevalecen las correspondientes a las de Primera Generación. Como corolario, se favoreció un estilo tecno-productivo lineal provocando una especie de caja negra (Picabea, 2014) en torno al diseño, construcción y financiamiento de las soluciones habitacionales, que terminó imponiendo procesos y productos que de ninguna forma ayudan a la construcción de un hábitat integral. El mismo autor señala:

“(...)Uno de los mayores problemas que presenta [aún] la política actual de acceso al hábitat es su sesgo hacia el diseño e implementación de programas de vivienda a gran escala, con escasas o nulas oportunidades de considerar el entorno ecológico o regional, la innovación y la participación de los usuarios” (Picabea & Fressoli, 2015).

Siguiendo la idea de *Generación de Políticas Habitacionales*, Fernández Wagner señala que existe una Tercera Generación, incipientes en la segunda mitad de los años 1990 y consolidadas durante los 2000. En esta Tercera Generación de Políticas Habitacionales “*el debilitamiento o fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional, que en la primera generación de políticas estaba centrado en el financiamiento de la oferta, con base en el acuerdo entre poder político y sector de la construcción, en los ‘90 el neoliberalismo propugnará su reemplazo por el llamado financiamiento de la demanda*” (Fernández Wagner R., 2003). Los principales promotores de esta forma de intervención fueron los Organismos Internacionales de Crédito (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y apoyado, en el caso Latinoamericano, por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Estos actores incentivaron el rol del Estado como “facilitador” del mercado de los sistemas de financiamiento nacionales. En este caso, la solución al problema de la vivienda “*se dará mediante la expansión del mercado de hipotecas (cuyo estandarte en la región lo constituirá el sistema habitacional Chileno)*” (Ob. Cit.). Este abordaje sectorial promueve intervenciones estatales focalizadas, y es en este marco que se diseñan políticas públicas de intervención centradas en los sectores económicamente más pobres. De esta forma, y en las condiciones antes mencionadas, es que se germina ProMeBa.

Objetivos, etapas y destinatarios del ProMeBa

⁵ Fondo Nacional de la Vivienda

⁶ El Sistema Federal de Viviendas está integrado por el FONAVI, los Organismos Ejecutores provinciales y el Consejo Federal de la Vivienda.

El ProMeBa no está concebido como programa de construcción de viviendas, sino que apunta, al igual que el programa brasileño *Favela-Bairro* – también promovido por la CEPAL- al mejoramiento de las viviendas existentes y a la provisión de servicios públicos; como agua potable, gas y electricidad. Solamente, se construyen viviendas completas en casos en los cuales no es posible el mejoramiento de las mismas, por ejemplo en zonas de extrema densidad poblacional o en zonas inundables. Además se regulariza la tenencia de los terrenos, en los casos en los que ésta sea informal o irregular y se promueve el desarrollo de Centros Comunitarios, Parques y Plazas, con el fin de mejorar la calidad del hábitat del área de implementación. Los objetivos del programa se resumen en la tabla 1

Tabla 1: Objetivos del ProMeBa
Objetivos del Promeba

Objetivos específicos	Intervenciones Físicas	Proveer y completar redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo.
		Regularizar las situaciones de dominio, entregando a cada familia su título de propiedad.
		Relocalizar familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo.
		Llevar a cabo acciones de mitigación ambiental.
		Consolidar los espacios públicos e incorporar infraestructura privada de saneamiento básico.
	Intervenciones Sociales	Estimular procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable, que asegure la participación activa de estas comunidades.
		Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria
		Promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficio.

Fuente: Elaboración propia en base a la información oficial.

El ProMeBa contó con tres etapas: la primera –que inicio 1997⁷- se invirtieron 150 millones de dólares, aportando el BID 102 millones y la Nación los restantes 48 millones. El ProMeBa II (inicio 2007) costó 390 millones de dólares estadounidenses, basado en una línea de crédito del BID de 350 millones. La Nación aportó 40 millones de manera directa.

Al 2015, en el ProMeBa III (Inicio 2011) hay finalizados 358 proyectos, alcanzando a más de 120.000 familias. Además, se encuentran en ejecución 151 proyectos conteniendo casi 60.000 familias. Se encuentran en proceso licitatorio otros 38 proyectos que colaborarán en el desarrollo del hábitat de 9000 familias (promeba.gob.ar).

Breve repaso de la historia del ProMeBa

El Programa de Mejoramiento de Barrios se inicia en Argentina en los años 1990 en el contexto de las reformas del Estado. Las reformas tuvieron tres ejes fundamentales: la descentralización de las responsabilidades del Estado, la privatización de los servicios públicos, y la desregulación del mercado de trabajo. Estas políticas se concretaron mediante la venta de empresas privadas, las privatizaciones y/o concesiones de los servicios públicos, la reducción de personal y las transferencias de competencias hacia

⁷ Se señala la fecha de aprobación del financiamiento del Programa como fecha de inicio. En cuanto a la fecha de cierre, indicar una sería impreciso pues cada provincia adopta tiempos de ejecución diferentes debido a diferentes condiciones (de licitación y pago de obras, transferencia de fondos, etc.)

las provincias. Al respecto, Raúl Fernández Wagner señala que: “(...) Como consecuencia del ajuste estructural convenido con la banca internacional, en forma compensatoria se organizó un sistema de políticas basado en un menú de programas focalizados sostenidos con financiamiento internacional. Buena parte de ellos estuvo financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); como ocurrió con PROMEBA.” (Fernández Wagner, Varela, & Silva, 2004)

En 1995 la Subsecretaría de Vivienda, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social comenzó a trabajar en el diseño del PROMEBA, y se implementó a partir de 1997. En ese momento, y hasta 2004, las soluciones habitacionales comprendidas en el programa contemplaban la construcción de un solo núcleo sanitario por familia y por lote y hasta un Centro Comunitario de Usos Múltiples por proyecto.

El programa inicialmente fue pensado -por su organismo ejecutor- como subsidio del Estado Nacional, no sólo a la población sino también a las provincias. No obstante el Ministerio de Economía, durante las negociaciones para la firma del contrato de préstamo entre Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1996, establece que para todos los Programas con financiamiento externo, se requiere endeudamiento de las provincias: “Esta decisión provocó que las provincias de mayor pobreza relativa, demoraran su inclusión o directamente que no lo hicieran todavía, por no poder responder a la exigencia (...)” (Fernández Wagner, Varela, & Silva, 2004).

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

La definición de los destinatarios se establece a partir de los criterios de elegibilidad en los que se interrelacionan aspectos sociales, urbanos, ambientales y legales. El programa tiene una doble focalización⁸:

1- Por una parte, se centra a nivel poblacional, donde se identifican las familias susceptibles de ser consideradas como población objetivo. Aquí se incluyen los grupos familiares que tienen un nivel de ingreso mínimo que los ubique en el primer quintil de la población, donde al menos más de la mitad de la misma posea necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁹;

2- Por otra parte, se centra a nivel espacial, en la cual se delimitan territorios con condiciones de pobreza homogéneas. En este sentido, el ProMeBa exige que los grupos acrediten estar asentados en barrios con dos o más años de antigüedad en localidades de más de 15000 habitantes –hasta 2003 la exigencia era que las poblaciones sean superiores a 20000- en cualquier lugar de Argentina.

Por otro lado, a comienzos del año 2002 (y como resultado directo de la crisis de diciembre de 2001), el ProMeBa se incorporó a un conjunto de programas sociales denominados Programas de Emergencia Nacional, en forma conjunta con el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), Becas y Otros. Esta priorización generó un incremento del financiamiento del Préstamo por parte del BID, consolidando el aporte comprometido para el trienio 2002-2004 en U\$S 170.000.000. (Fernández Wagner, Varela, & Silva, 2004).

⁸ “Según la CEPAL (1995) focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales –población objetivo- claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita” (Narvaez Palacios, 2006).

⁹ “Las necesidades básicas insatisfechas se definen en el Reglamento Operativo del Programa (P: 2) con las siguientes condiciones: (a) hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto; (b) vivienda: hogares que habitarán una vivienda de tipo inconveniente (incluye los siguientes tipos: pieza de inquilinato o de hotel pensión, casillas o ranchos, locales no construidos para habitación, vivienda móvil); (c) condiciones sanitarias: hogares que habitaran en una vivienda que tenga retrete sin descarga interna de agua; y (d) asistencia escolar: hogares con algún niño en edad escolar que no asistiera a la escuela” (Reglamento Operativo PROMEBA I).

Desde el año 2003, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en la órbita del Ministerio de Planificación Federal es la responsable de la ejecución del Programa. Además, se flexibilizan los requerimientos a las provincias para que puedan ejecutar el Programa sin adquirir deuda y se permite la intervención de ProMeBa en el área del Gran Buenos Aires. En ese marco se ajustan los términos de las contrapartes presupuestarias provinciales y se modifican los porcentajes de endeudamiento que plantea el contrato original y se adaptan a la problemática de las provincias incorporadas al Programa. También, se reconocen las tierras como la contraparte que aporta la Nación al programa. A la vez que se amplía el número de familias beneficiarias, el enfoque social del programa se fortalece a partir de la articulación con otros programas sociales: Pro- Huerta; convenios con la Secretaría de Deportes, con Universidades y con instituciones vinculadas a la Defensa de Usuarios de servicios públicos privatizados. Asimismo, se amplían las tipologías de soluciones habitacionales, incorporando la posibilidad de construir un núcleo habitacional de 25 metros cuadrados como mínimo y 42 metros cuadrados, como máximo.

Organigrama

En cuanto al organigrama, el PROMEBA es un programa desconcentrado en su gestión y descentralizado en su implementación. Es desconcentrado porque transfiere funciones de gestión sin que esto implique la delegación de atribuciones; y es descentralizado porque se gestiona a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP), las cuales tienen sede en la mayoría de los casos en los Institutos Provinciales de Vivienda, que fueron creados para gestionar el sistema FONAVI. El nivel de articulación se establece con cada UEP, la cual realiza la promoción del programa en los municipios operativos y con la Unidad Coordinadora Nacional (UCN), que participa de la identificación de los barrios conjuntamente con la UEP y los Municipios, y realiza la capacitación requerida en relación con las características del Programa. Las UEP, tienen la responsabilidad de la promoción del programa y de otorgar asistencia técnica a las comunidades con mayor debilidad en la preparación de la solicitud del proyecto, y luego en la posterior ejecución del mismo. Las UEP orientan a los municipios, realizan la supervisión de las obras y el acompañamiento social. En el PROMEBA, el organismo executor del Programa es la UCN (en la órbita Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) con descentralización de las UEP, conforme al grado de autonomía que le confiere el Reglamento Operativo. La UCN *“tendrá a su cargo, entre otras funciones: promocionar el Programa en las jurisdicciones provinciales, aprobar la Fase I de elegibilidad de los proyectos elevados por las respectivas jurisdicciones provinciales y autorizar los contratos de asistencia técnica solicitados por las jurisdicciones provinciales.”* (Manual de Organización, P: 2).

En cuanto a la ejecución, el ProMeBa está dividido entre el equipo de campo y el área administrativa o de oficina. El equipo de campo ejecuta el Proyecto de Ejecución integral (PEI) y está conformado por diferentes profesionales divididos en áreas: legal (dominial), urbana, ambiente y social con un coordinador general y asesores por especialidad. Los técnicos de las diferentes áreas implementan acciones -por área e integrándolas- tendientes a lograr los objetivos del PEI. La cantidad de integrantes de un equipo de campo, así como el administrativo- está dado por el tamaño del proyecto a ejecutar.

A continuación, en la tabla N°2, pueden apreciarse las distintas fases en el desarrollo de proyectos:

Tabla 2: Síntesis de las etapas/fases del ProMeBa al año 2015

Etapa	Descripción
1 <i>Identificación</i>	La UEP realiza la promoción del programa en los municipios operativos.
	La UCN participa en la identificación de los municipios conjuntamente con a UEP y UEM.
	La UCN realiza la capacitación requerida en relación con las características del programa.
2 <i>Eligibilidad y Priorización</i>	La UEP –a través del equipo administrativo- verifica los criterios de elegibilidad de esta etapa: sociales, ambientales, dominiales y urbanos.
	La UEP envía la documentación completa a la UCN.

	Entre la UEP y UCN se firma un acta acuerdo para la confirmación del proyecto. Se definen montos iniciales, programa de formulación del proyecto ejecutivo integral y los compromisos de aportes complementarios.
3 <i>Formulación del PEI</i>	<p>Se verifica el criterio de elegibilidad económica, a través del censo poblacional y económico.</p> <p>Se realiza el relevamiento de los hechos existentes, físicos, dominiales y los estudios previos requeridos (mensuras, topografías, curvas de nivel, otros)</p> <p>La formulación del proyecto se abre en el eje social, ambiental, urbano y legal. Se contrata consultores individuales que conformarán el equipo de campo.</p> <p>La documentación urbana contiene el pliego general, el pliego particular y el pliego técnico que comprende planos, memorias técnicas, cómputos y presupuesto</p> <p>La formulación social contiene: el diagnóstico, la propuesta y el monitoreo del misma. Asimismo, se requiere de un consenso del 100% de las familias para las situaciones de relocalización y del 60% para las consolidaciones.</p> <p>La intervención ambiental contiene el diagnóstico, la propuesta y el llamado a consulta pública que incluye también el anteproyecto de las obras a ser ejecutadas.</p> <p>La UEP deberá ejecutar los convenios emergentes del proyecto: de aportes complementarios, con empresas prestatarias, con el Organismo Ejecutor de los acompañamientos, con los municipios y otros que sean necesarios.</p> <p>LA UEP deberá realizar las presentaciones del PEI a la UCN, con dictamen de aprobación sectorial y general. Se inicia la etapa de evaluación en la UCN</p> <p>Los proyectos cuyos montos superen los \$50.000.000 deberán ser remitidos al BID para su conformidad.</p> <p>La UCN produce su dictamen final de aprobación del PEI, y envía a la UEP la no objeción para la publicación del aviso de licitación.</p>
4 <i>Proceso Licitatorio</i>	De acuerdo a la reglamentación vigente nacional.
5 <i>Ejecución Integrada</i>	<p>Proceso que incluye la obra y su inspección, el acompañamiento social y ambiental. En consecuencia, está previsto un equipo ejecutor de trabajo en campo, coordinado por un organismo ejecutor.</p> <p>La UEP es la responsable de la supervisión de todas las áreas.</p> <p>La UCN monitorea todo este proceso que vincula por un lado las certificaciones de obras, y por el otro la ejecución de los acompañamientos sociales y ambiental</p> <p>El resultado final del proyecto debe incluir la escrituración, la promoción ambiental y el monitoreo social, ejecutado de acuerdo a la formulación, el control de las obras en el plazo de garantía, y la realización de la auditoría final de la UCN</p> <p>El Equipo de Campo monitorea y evalúa la ejecución del PEI seis meses luego de finalizar el proyecto</p>

Componentes del Promebea

El Programa Mejoramiento de Barrios III¹⁰ tiene como finalidad 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.

La planificación de la gestión se coordina con los programas federales de construcción y mejoramiento de vivienda de la Subsecretaría e incluye la participación de otros organismos del Estado, instituciones, empresas, organizaciones comunitarias y los pobladores de los barrios. El Promeba I y II incluyeron 3 componentes: Legalización de la Tierra (componente 1), Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental (componente 2), Incremento del Capital Social y Humano (componente 3). El caso del Promeba III, suma un cuarto componente que pretende generar elementos para el desarrollo local de la comunidad desde una perspectiva participativa que promueva la inclusión social, y se denomina "Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión".

El Programa financia las siguientes actividades enmarcadas en cada componente (promeba.gob.ar):

- Componente I. Legalización de la Tierra: este componente incluye estudios, trámites, y acciones de regularización física del área a intervenir y de regularización legal necesarios para realizar la transferencia de la titularidad del dominio de las tierras donde se asienta el proyecto, a favor de los beneficiarios; y entrega de títulos de propiedad a los hogares beneficiarios.
- Componente II. Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental: prevé formulación del PEI (Proyecto de Ejecución Integral); construcción de obras de mitigación ambiental en el espacio público y privado; construcción de nexos de infraestructura: red vial, agua, alcantarillado, energía eléctrica y gas; construcción de vialidad interna, incluyendo red peatonal; construcción de sistemas de infraestructura: agua potable, desagües de alcantarillado (o solución alternativa), energía eléctrica y gas; provisión de alumbrado público; construcción de drenajes pluviales; construcción o mejoramiento de equipamiento urbano, comunitario y social; construcción de parques y desarrollo de espacios verdes y recreativos; intervenciones intra lote.
- Componente III. Incremento del Capital Social y Humano: considera la conformación de equipos multidisciplinarios de campo para el acompañamiento integral de los proyectos. Organización de talleres participativos. Capacitación en administración y gestión de recursos en las comunidades; asesoramiento legal en la formalización jurídica institucional de las organizaciones de base. Asistencia y financiamiento a Proyectos de Iniciativas Comunitarias (PIC). Capacitación, seguimiento y asistencia técnica para el mejoramiento y mantenimiento en temas de habitabilidad, barrio y medio ambiente; asistencia y financiamiento de Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano (PFCSyH) orientados a la contención y prevención de riesgos de grupos vulnerables y la creación de redes de organizaciones que contribuyan al desarrollo local, bajo cuatro líneas de acción: 1. actividades de prevención de salud, violencia familiar, adicciones; 2. actividades recreativas, deportivas y culturales; 3. actividades de capacitación, principalmente de jóvenes y mujeres con el objetivo de mejorar su potencial para inclusión social dotándoles de habilidades básicas para una mayor capacidad de empleabilidad; y 4. ordenamiento y manejo de residuos sólidos para clasificadores.

¹⁰ Se profundiza en los componentes de esta etapa, contemporánea al caso de estudio abordado.

- Componente IV. Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión: actividades de sinergia y capacitación para la gestión y mejora organizacional de las Unidades Ejecutoras y las competencias y desempeño de sus recursos humanos; así como la organización y gestión de los actores sociales involucrados en los proyectos/programa; recursos humanos calificados y equipamiento a las Unidades Ejecutoras; estudios/planes/operatorias que permitan enmarcar las decisiones estratégicas de las Unidades Ejecutoras respecto del programa y los proyectos; acciones de prevención de nuevos asentamientos; acciones para implementación de seguridad ciudadana, y el desarrollo, instalación y operación de soportes informáticos. (promeba.gob.ar).

Configuración de Alianzas Socio- técnicas

La descripción realizada anteriormente ayuda a reconstruir la Trayectoria Socio-técnica del ProMeBa, denotando la configuración del programa como un Sistema Tecnológico Social. En este sentido, se puede observar la intencionalidad de generar dinámicas de inclusión social y desarrollo local de la comunidad donde se interviene. El discurso de técnicos y responsables del ProMeBa –en concordancia con la documentación oficial- denota un esfuerzo por visibilizar el objetivo de “empoderar a los vecinos” a través del diseño integrado de productos como los Proyecto de Iniciativas Comunitarias que buscan incrementar el capital social y humano. No obstante, esto se contrapone con las restricciones explícitas a la hora de democratizar el control y las decisiones respecto de las obras a construir, o sobre cómo construye cada actor (ProMeBa, vecinos, instituciones aliadas) los problemas y las soluciones. En este sentido, se puede decir que el programa realiza un esfuerzo por intervenir de forma estratégicamente sistémica, pero que se ve limitado por condicionantes que deciden la financiación del mismo. Además se observa una escasa adecuación socio-técnica, lo que sería coherente por el carácter exógeno de las condiciones básicas que impone el BID para su financiamiento. No obstante, la revisión de las diferentes experiencias en diferentes puntos del país, señala que existen intersticios que cada equipo de campo puede utilizar para dotar la ejecución del ProMeBa con elementos diferentes. El caso que analizará en el próximo capítulo está enriquecido con esta característica.

A continuación se profundiza sobre el análisis de las alianzas socio-técnicas en las dos primeras etapas del ProMeBa. Al analizar en profundidad del estudio de caso en Salta, se planteará la constitución de alianzas para la etapa III.

Por un lado, es necesario señalar que se reconocen dos etapas en la trayectoria socio-técnica del ProMeBa: Primera Etapa que incluye el periodo 1997 -2002, y una Segunda Etapa que abarcaría el período 2003-2015.

Primera Etapa (1997-2002)

La decisión de realizar este recorte, no obedece sólo a un mecanismo organizativo del trabajo, sino que responde a la observación de modificaciones sustanciales en el programa. Si bien, como ya se dijo, el ProMeBa se empieza a gestar a mitad de los años 1990, su puesta en marcha se da recién en 1997, en la órbita de la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Social. Este dato no es menor, pues señala la concepción del programa como una política paliativa de contención social. Esta idea se refuerza, cuando en el año 2002 el ProMeBa es incorporado al Programa de Emergencia Nacional

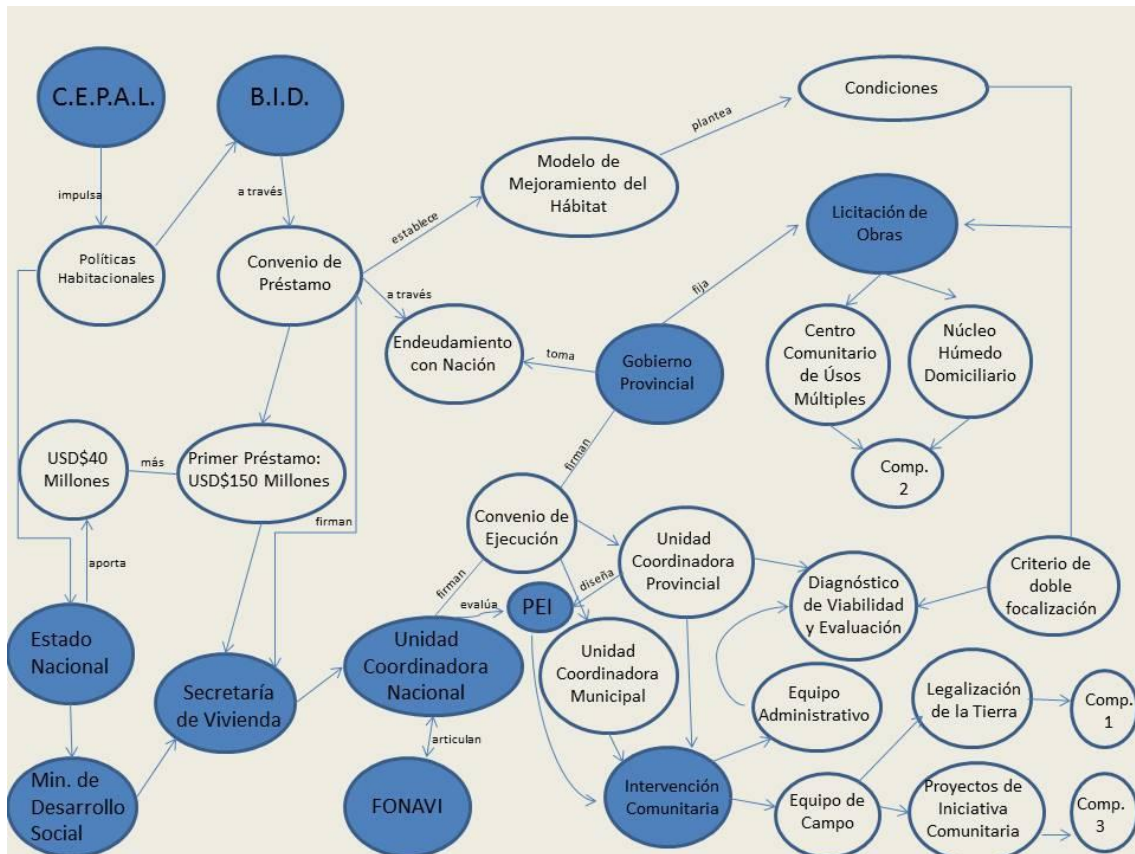
Durante esta etapa la población alcanzada no puede ser superior a 2000 por proyecto. Además, sólo es posible construir un núcleo Sanitario por familia y un Centro Comunitario de Usos Múltiples por proyecto, comprendiendo los Componentes 1 y 2. Recién en 1999, con la redefinición operativa –producto de la experiencia en los primeros proyectos- se amplían las líneas de acción y se potencia la dimensión social de intervención con los Proyectos de Iniciativa Comunitaria. Con esta última acción se cumpliría con el componente 3.

Más allá del dinero que financia la etapa recortada (que incluye el monto del ProMeBa I), se advierte un carácter federal restringido, ya que aquellas provincias que no pueden adquirir deuda con el Estado Nacional (justamente las más pobres) son excluidas del programa. Por otro lado, más allá de la capacidad

de endeudamiento, la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires no son tenidos en cuenta para la ejecución de ProMeBa. No obstante, durante 2002 se realiza una fase experimental en el Conurbano Bonaerense.

A partir de la descripción anterior, se puede visualizar cómo los diferentes elementos involucrados en el diseño y puesta en marcha de la primera etapa del programa interactúan con las tecnologías y la heterogeneidad de actores, generando procesos dinámicos de coordinación y alineación con el objetivo de “hacer funcionar” el ProMeBa como sistema. Pero al mismo tiempo se pone de manifiesto el no-funcionamiento –total- del proyecto al ver cómo muchas relaciones se encuentran en tensión generando la crisis del mismo. (Ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: *Alianza Socio-técnica - Periodo 1997-2002*



Segunda Etapa (2003-2015)

Esta etapa es coincidente con la reactivación económica del país, que luego de la fuerte crisis social, política y económica, vuelve a impulsar una política habitacional activa. En este punto, el ProMeBa cambia de Organismo. La Subsecretaría de Vivienda pasa a llamarse Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y cambia de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a la del Ministerio de Planificación Federal de la Nación. Este dato no es menor, considerando que el programa se suma a una visión de una política federal del mejoramiento del hábitat más que una acción paliativa de la pobreza urbana. Al principio de esta etapa la nueva administración del Estado Nacional decide que la Nación aporta las tierras como contraparte, se amplían la población alcanzada hasta 5000 (2003) y 15000 (2011), se incluye el componente 4 que promueve la inclusión social a través de la capacitación de la comunidad y el fortalecimiento de la capacidad de gestión del ProMeBa como actividades de sinergia buscando mejorar el desempeño de las

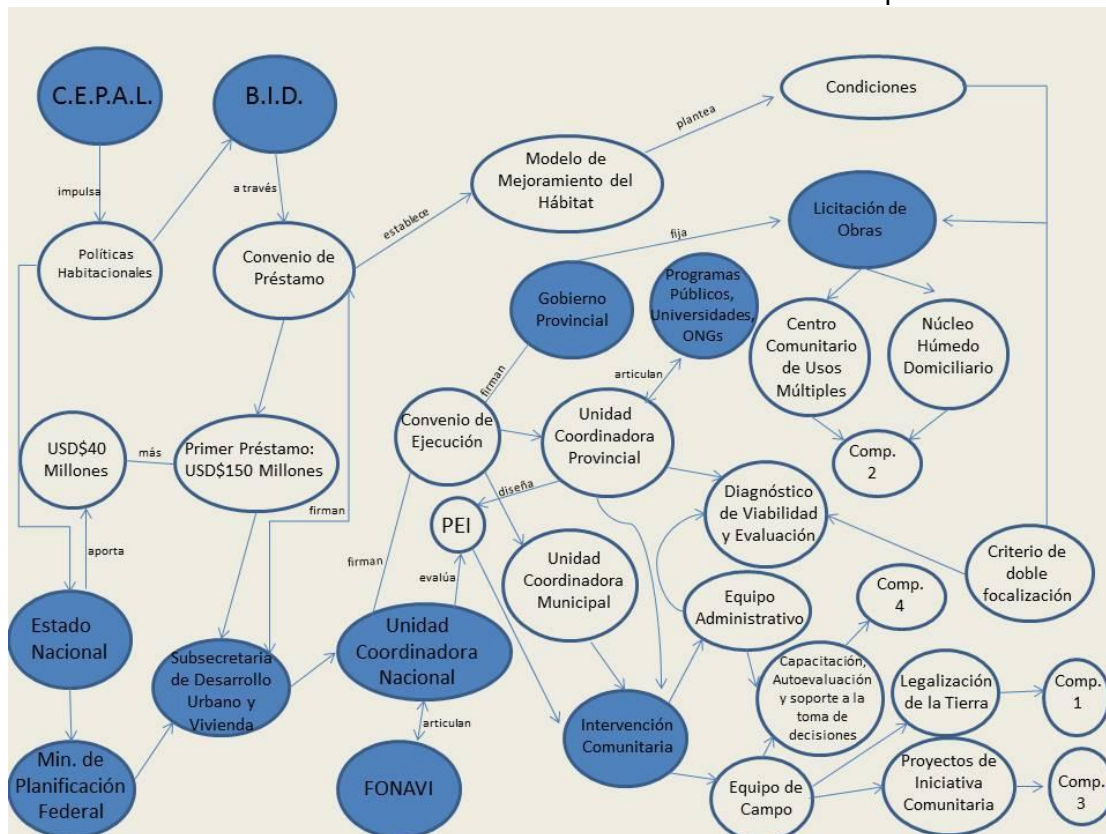
unidades ejecutoras –principalmente-, se incluyen a todos los Estados Provinciales y CABA en el programa sin importar las capacidad crediticia de cada uno ya que el préstamo con el BID lo asume Nación.

Por un lado, los nuevos Reglamentos Operativos del ProMeBa incluyen un espíritu más participativo en el diseño y ejecución del PEI. Esto revestiría al ProMeBa como un Sistema Tecnológico Social más óptimo. Esto es así ya que la adecuación socio-técnica adoptada habilita al programa a generar procesos auto-organizativos e interactivos de integración de conocimientos, artefactos y actores. La construcción del ProMeBa en la calidad de hábitat de los vecinos y la solución más pertinente es posible de poner a consideración de los beneficiarios del programa. En el funcionamiento o no funcionamiento del programa como un Sistema Tecnológico Social será determinante la construcción de relaciones socio-técnicas con actores y artefactos –ahora- habilitados para colaborar con las acciones del ProMeBa y que permiten la construcción alianzas fuertes y estables (Con otros programas públicos, ONG´s, Universidades, instituciones de Ciencia y Tecnología, etc.).

De cualquier manera, y lo que en otras instancias puede ser positivo, esos intersticios de los que se hacía mención anteriormente, pueden funcionar también como un elemento restrictivo en el diseño del Promeba como un sistema integral. Esto se debe a que, aunque, se pretende horizontalidad en la participación del diseño y ejecución del PEI, el equipo interdisciplinario de programa es quien se adosa la redacción final del proyecto. Por lo que la idea de un Promeba más participativo, desde el convencimiento de que para el mejoramiento del hábitat es necesario incluir todos los actores beneficiarios es –por momentos- solamente verosímil.

Con los elementos antes mencionados, desde un análisis integral del Promeba como política nacional, desde fuentes primarias y secundarias, se puede reconstruir la alianza socio-técnica de esta etapa (Gráfico N°2).

Gráfico N°2: alianza Sociotécnica del período 2003-2015



Tercera Parte. El caso estudiado: El ProMeBa en Barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad de la Ciudad de Salta

El estudio de caso realizado abordó –parcialmente- la ejecución de un PEI que interviene en la zona sudeste de la Ciudad de Salta, abarcando los barrios Libertad, Convivencia y Fraternidad, desde el año 2013.

El equipo que interviene trabaja de lunes a sábados –en ocasiones los feriados- en los barrios mencionados, utilizando como base dos obradores de obra –ubicados en B° Libertad y B° Fraternidad- que hacen las veces oficina. Ver fotografía a continuación poner imágenes de los dos obradores.

Al momento del acercamiento al ProMeBa, el equipo de campo estaba integrado de la siguiente manera:

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

Por un lado, el cuadro muestra la composición del equipo interdisciplinario que deriva de la intencionalidad del ProMeBa por hacer intervenciones desde un enfoque integral en las problemáticas de hábitat que debe abordar. Sobre esto, tanto la página oficial del ProMeBa Argentina, como la página de dominio *wix* creada por el equipo de campo de Salta expresan que el programa “Basa su estrategia de intervención en el desarrollo de acciones ejecutadas a partir de un equipo profesional de diferentes disciplinas, ampliando los enfoques de trabajo en la búsqueda de mejorar de manera sustentable el hábitat en los barrios” (Miranda Mallo, 2015)

Además, el caso estudiado presenta la particularidad de contar con un coordinador en terreno, figura poco presente en otros casos del ProMeBa, y que en principio favorecería la gestión. También es importante decir que los profesionales son empleados mediante “contratos de Locación de Servicios” por el período –generalmente- de un año, siendo contratante la Subsecretaría de Financiamiento Internacional de la Provincia. Cada profesional cumple la función de “consultor” y elabora un proyecto que debe encuadrarse en el PEI. El procedimiento de cada contratación se dio en diferentes circunstancias que van desde convocatorias públicas con instancias de oposición de antecedentes y entrevistas, hasta recomendaciones de diversos actores. Los consultores ejecutan su proyecto a partir de metas y objetivos anuales y al finalizar cada año realizan un informe individual para dar cuenta del cumplimiento de metas y objetivos de su proyecto.

Por otro lado la administración de los procesos que incluyen aspectos legales, técnicos y contables de la UCP, se encuentra en dependencias del Gobierno provincial. En concreto, comparte espacio físico con la Subsecretaría de Financiamiento Internacional. Además, son quienes están a cargo de llevar adelante la administración, control, seguimiento y evaluación de la ejecución del PEI, así como de las obras, son empleados públicos de esa dependencia. En concreto, hay dos personas responsables de la administración de ProMeBa y de otros programas con financiamiento internacional. Estas dos personas son auxiliadas –en ocasiones- por otros trabajadores del organismo provincial.

Caracterización y Localización de los Barrios Convivencia, Fraternidad y Libertad en la Zona Sudeste de la Ciudad de Salta.

La zona de injerencia del ProMeBa surge aproximadamente unos 15 años atrás (según datos aportados por los pioneros barriales) mediante la ocupación de tierras fiscales en la zona sudeste de la ciudad; y nace como un asentamiento de viviendas precarias carentes de servicios básicos, que fue creciendo con el tiempo hasta alcanzar hoy día la categoría de barrio con diferentes etapas de urbanización. Cuenta con una infraestructura de calles (cordones y cunetas, nivelado de terreno-anti-inundaciones-, avenida principal asfaltada, etc.), edificios institucionales (escuelas, comisaría, sala de atención médica, hospital Papa Francisco, etc.-) y centros comunitarios de distinto tipo (Centro de Integración Comunitaria y Salón de Usos Múltiples). A nivel de servicios básicos, sus habitantes poseen agua de red y luz eléctrica (en el hogar y alumbrado público en pocos sitios), utilizando como combustible gas envasado y leña en la mayoría de los casos. Sus calles son de tierra y el polvo en suspensión, producto de una empresa ladrillera colindante, reviste el paisaje diario. Las fachadas de las casas (de una planta, mayormente) son de ladrillo/ladrillón a la vista, algunas están revocadas, cuentan con muros pequeños o alambrados perimetrales de sus terrenos y en pocos casos presentan incipientes jardines ‘a fuerza de mucho riego’. Al respecto, la síntesis del PEI señala que las condiciones ambientales son inadecuadas para un buen hábitat ya que la “Presencia de micro basurales, polvo en suspensión, escasos espacios verdes y arbolado público parcial. Anegamiento de calles e inundaciones por drenaje deficiente. Presencia de letrinas. Cercanía a ladrilleras privadas en explotación” (PEI, 2013)

La zona tiene como particularidad un ‘paisaje’ de casas que se hallan en constante construcción. Según datos del diagnóstico del ProMeBa, el espacio que intervienen alberga ‘oficialmente’ a 11440 personas (aunque ese número se aumentaría si se incluyera la zona de influencia de las obras de infraestructura) aunque vecinos y miembros de ONGs asentadas en el lugar afirman que son 20.000 sus habitantes. La zona estudiada, junto al barrio Solidaridad –que ya fue objeto de intervenciones del ProMeBa- representan el aglomerado urbano más importante de la Ciudad de Salta.

Los barrios objetos del trabajo están formado por más de 1.178 familias, muchas de ellas en situación de vulnerabilidad social muy grave: los técnicos del programa señalan que más de la mitad de la población en condiciones de trabajar no posee un empleo estable y cumplen oficios de “empleadas domésticas en los barrios privados y de clase media de la ciudad, en el caso de las mujeres”; mientras que los hombres son albañiles, carpinteros, gasistas, electricistas y soldadores en su mayoría. La descripción del barrio no debe eludir esta situación de precariedad laboral e infraestructura habitacional que asoma tras

del mejoramiento constante; en gran parte del terreno, el hábitat social es similar al de otros asentamientos de la ciudad.

Percepción del ProMeBa por los vecinos

Es importante señalar que el ProMeBa es un actor reconocido y solicitado por los vecinos de la zona sudeste. Al respecto, durante una caminata por el barrio, algunas vecinas que pasean cerca de la construcción de lo que será la Plaza de los Deportes, responden al interrogante sobre si conocen el ProMeBa y qué hace: “(...)¿Si sabemos que es el ProMeBa? –Mirada cómplice con sus compañeras- si hijo, yo deje la letrina cuando ellos llegaron hace dos años y ya no me embarro entera cuando salgo a tomar el colectivo, obvio que los conocemos. Cuando estaban en Soli –B°Solidaridad- hicimos una movida para pedirles que vengan aquí también.” Otra de las señoras señala que “El Consejo Barrial de Seguridad que armaron los chicos del programa ayudo mucho a que nos cuidemos entre nosotros (...)”

Ubicación en el Espacio de la Ciudad de Salta

En las imágenes que a continuación se muestran, se pueden observar la ubicación de la zona de intervención del ProMeBa al momento del presente estudio. Es así, que se puede ubicar a los Barrios Libertad, Fraternidad y Solidaridad al Sudeste de la Ciudad de Salta. Para llegar al sitio, desde la Terminal de Ómnibus local, se debe tomar la Avenida Hipólito Yrigoyen en sentido sur hasta la Avenida hasta la Avenida Discepolo. El trayecto demanda unos 15 minutos en horario y velocidad normal (60 km./h.).

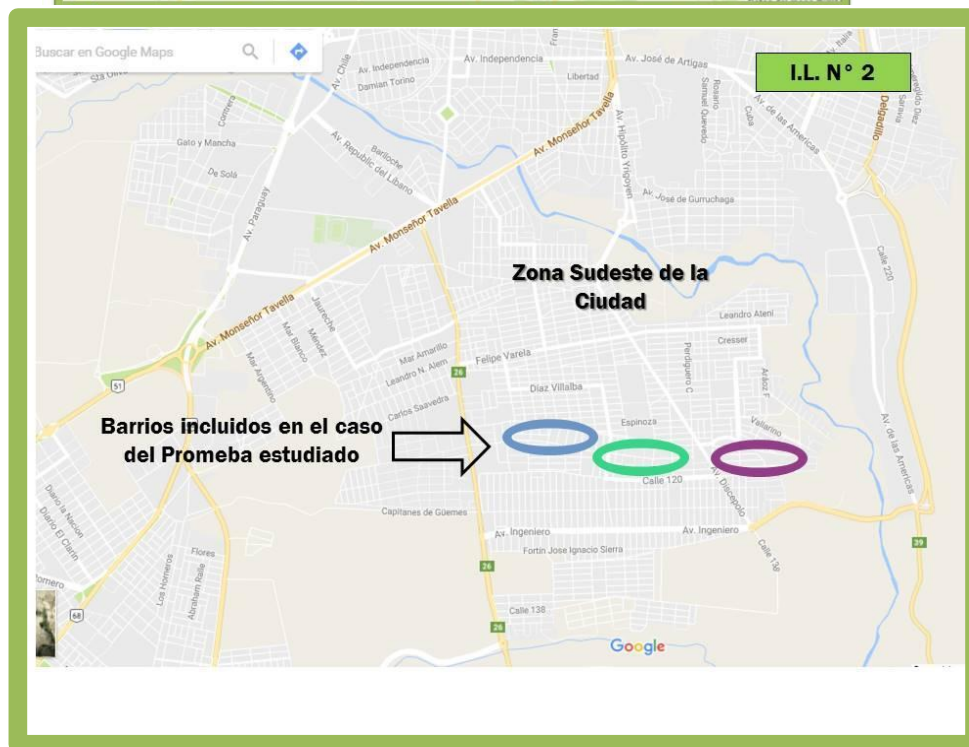


Figura xxx, mejorar la presentación de los mapas, traer el que está más adelante, diseñar una sola figura integrando la ubicación en Salta y distribución de los barrios.

4- Descripción del Proyecto Ejecutivo Integral

Si bien, administrativamente existen 5 PEI´s para el caso estudiado, en esta investigación se decidió hablar de esos Planes Ejecutivos Integrales como un Gran PEI. Esta decisión, más allá de resolver la cuestión de redacción responde a que se considera que:

- Los indicadores socioeconómicos de la zona son muy parecidos.
- Espacialmente se encuentra cerca y la cartografía social es la misma.
- ProMeBa III para la provincia de Salta sólo actúa en la zona estudiada.
- Es el mismo es equipo de campo, tanto para el PEI de Convivencia-Libertad como el Fraternidad.

A continuación se presenta una síntesis de cada PEI¹¹²:

1. Fraternidad: PEI 1 (Infraestructura), PEI 2 (Equipamiento Comunitario), PEI 3 (Equipamiento Urbano y Parque)

El PEI 1 (2013) incluye la primera etapa de tendido de redes de agua, cloacas y gas. También se incorpora la construcción de veredas y pavimentación de las calles principales. El PEI 2 (2014) se presenta como una etapa complementaria del PEI 1 y sumó la construcción de un Salón de Usos Múltiples (SUM). Por su parte, el PEI 3 es el único de los 5 PEI´s que a diciembre de 2016 aún se encuentra en ejecución, ya que los demás finalizaron en marzo del mismo año.

2. Libertad y Convivencia: PEI 4 (Infraestructura) y PEI 5 (Equipamiento comunitario)

En cuanto a infraestructura, el PAI 4 también construyó –en algunos casos- y/o mejoró –en otros- las redes de agua, cloacas y gas natural. En este caso no se pavimentaron calles ni se construyeron veredas, pero si se hicieron cordones y cunetas. En el marco del PEI 5 se construyó un SUM, además de acciones complementarias del PEI 4.

A propósito del trabajo de los consultores profesionales, miembros del equipo de campo, se puede decir que trabajaron en los PEI´s mencionados considerando todos o la mayoría de los siguientes ejes:

- Acompañar el proceso de comunicación entre la empresa constructora y los vecinos.
- Diseño de Arbolado Urbano.
- Salud.
- Seguridad, Violencia Familiar, Violencia de Género.
- Propiedad Dominial.
- Asesoramiento Técnico a los vecinos sobre la estructura de sus viviendas.
- Capacitación en Oficios.
- Articulación de actores (vecinos, ONGs´s, instituciones gubernamentales, empresas privadas, etc.).

En términos cuantitativos, la tabla 3 muestra el alcance del ProMeBa III:

Tabla N° 3: Alcance del ProMeBa III.

Barrios	Superficie en has.*	Lotes	Viviendas	Familias	%NBI**	ICSH***
Convivencia y Libertad	35	723	757	757	79,1	0,85
Fraternidad	19	421	425	421	75,9	0,77
Total	54	1144	1182	1178		
Promedio					77,5	0,81

Referencias: *Hectáreas, ** Necesidades Básicas Insatisfechas y ***Índice de la Calidad de Situación Habitacional

En cuanto el dinero invertido, proveniente del BID y del Gobierno Nacional, el monto es de casi \$50.000.000, de los cuales 16.000.000 son destinados al Parque Urbano ubicado en Fraternidad y que aún no finalizó.

Grupos Sociales Relevantes

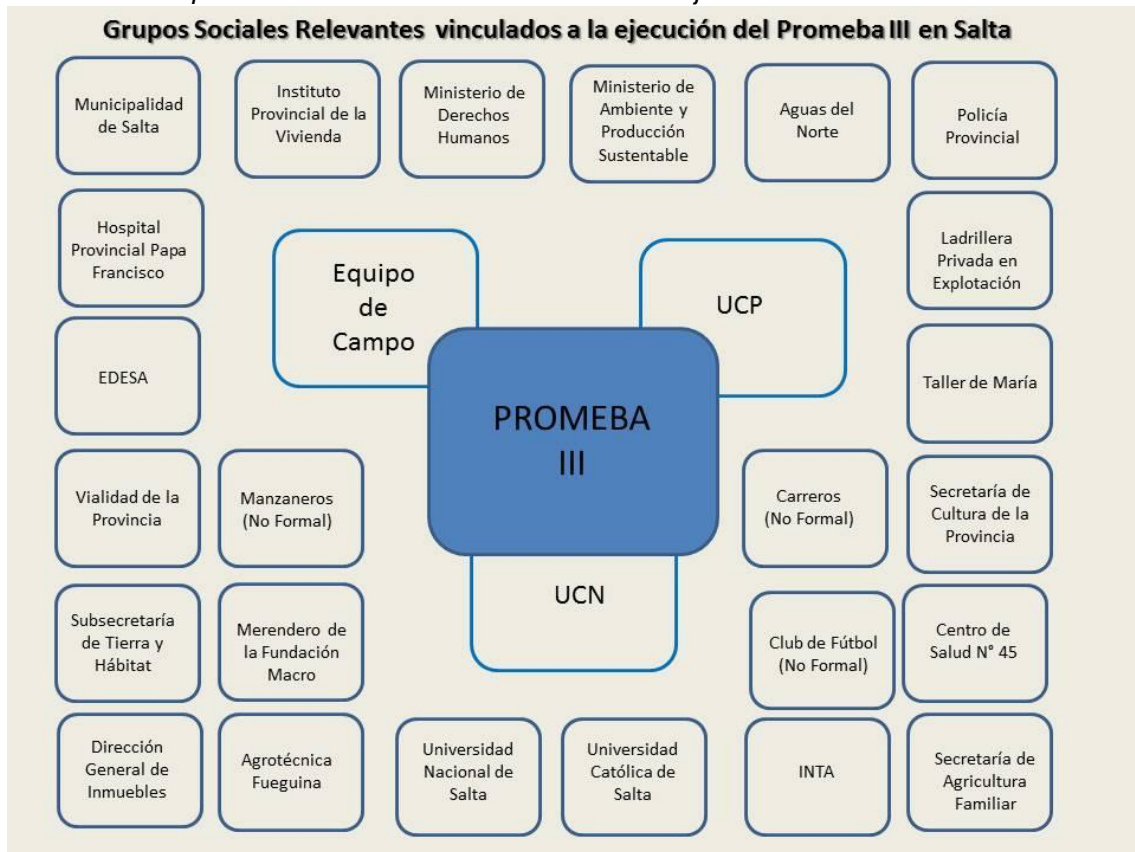
Otro aspecto a destacar son los Grupos Sociales Relevantes, que de una manera u otra tensionaron/tensionan la ejecución del ProMeBa. En este sentido, se han identificado 20 grupos de personas e instituciones públicas Gubernamentales y No Gubernamentales que actúan en la zona (*Ver Figura N° 6*). La ¿performance? de estos actores contribuye a construcción de la dinámica barrial. Esta

¹¹ La síntesis se hace en función de fuentes primarias y secundarias.

¹² Se presentan los 5 PEI´s en dos grupos (por un lado Fraternidad, y por otro Convivencia y Libertad) siguiendo la lógica de los pliegos de obras.

dinámica es un componente esencial en la construcción del Problema/Solución en la calidad del hábitat que transitan los vecinos. Cada Grupo Social Relevante (GSR) dará una mirada y jerarquizará aquellas circunstancias que considera problemáticas y querrá intervenir en la solución si se siente interpelado. A su vez, el Problema/Solución que construya cada GSR puede o no coincidir –total o parcialmente- con el diseño del PEI del ProMeBa. En la medida que exista instancias de diálogo se pueden enriquecer algunos encuentros y desencuentros. Pero hay que reconocer, también, que hay puntos –por llamarlos de algún modo- en los que la negociación se estanca o rompe, y es ahí donde la alianza socio-técnica que promueva algún actor permitirá una adecuación socio-técnica virtuosa. Allí la Dinámica Socio-técnica constituirá el elemento principal para determinar el funcionamiento o no funcionamiento del programa.

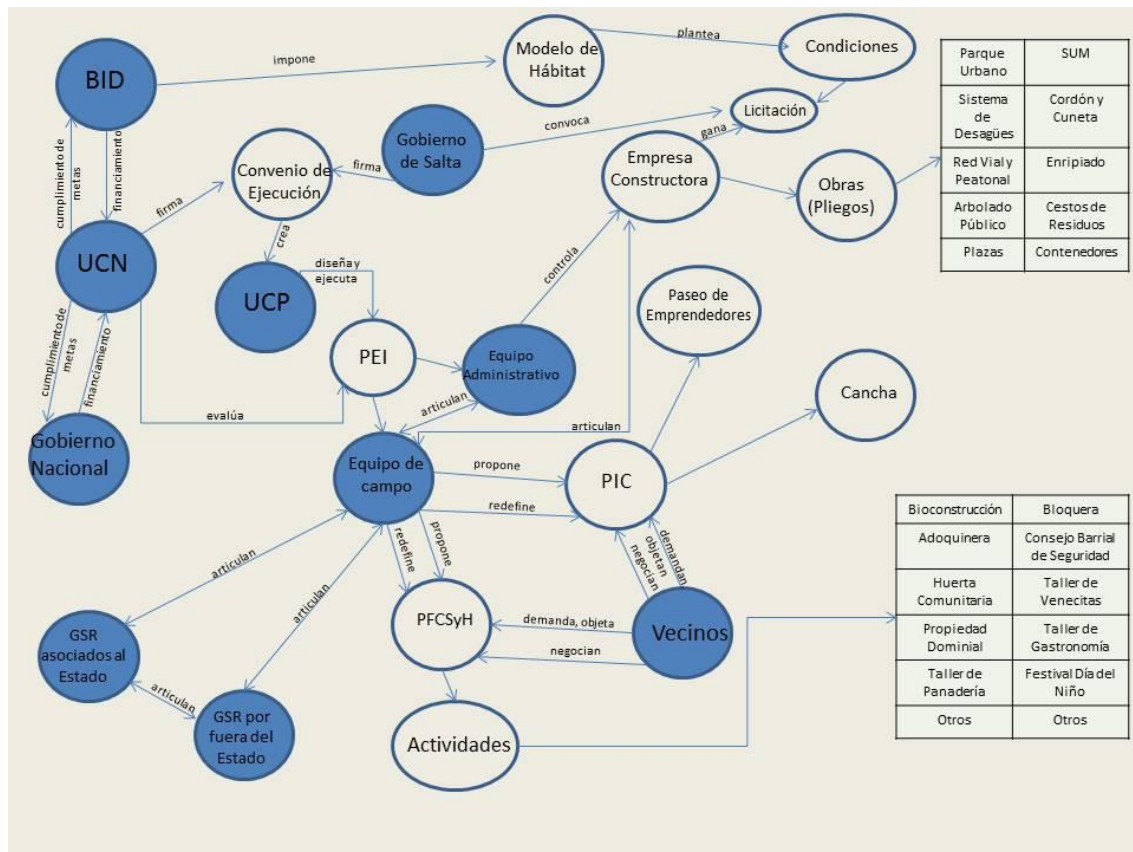
Gráfico N° 3: Grupos Sociales Relevantes asociados a la ejecución del ProMeBa III en Salta.



Cuarta Parte: la Alianza Sociotécnica para la producción del mejoramiento del Hábitat del ProMeBa III en Salta: Esbozos sobre primeras conclusiones.

En términos analíticos, se trata de una alianza socio-técnica compleja, por el alto grado de heterogeneidad actoral e institucional, así como el importante número de elementos circulantes, que el ProMeBa pretendió coordinar y alinear detrás de la construcción de artefactos para el mejoramiento del hábitat en la zona de intervención.

Figura 4: Alianza Sociotécnica del ProMeBa III en Salta.



Las primeras conclusiones visibilizan la fragilidad de los vínculos generados entre el equipo de trabajo y los vecinos de la zona, la poca fluidez entre la planificación de tareas y obras respecto del giro de fondos, e insuficiente cohesión y visión de equipo entre los miembros de grupo de trabajo. Esto se suma a la reiterada consecuencia de orden “paternalista”, representada en el abandono y destrucción de obras y grupos, una vez que el programa abandona la zona de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bijker, W. (1995), *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*, Cambridge y Londres, The mit Press. Censo Nacional, 2010
 - Marshall, Catherine & Rossman, Gretchen B. (1989). *Designing qualitative research*. Newbury Park, CA: Sage.
 - Convivencia, V. B. (Noviembre de 2015). Entrevista a Vecinos del Barrio Convivencia de Salta Capital beneficiarios del Promeba. (F. Gonzalez, Entrevistador)
 - Edelman, G. M. (1989). *The Remembered Present: A Biological Theory of Consciousness*. Nueva York: Basic Book.
 - Fernández Wagner, R. (2003). Elementos para una Revisión Crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas* (pág. 28). Brasilia: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-.
 - Fernández Wagner, R., Varela, O., & Silva, M. (2004). La Complejidad ausente en los Programas de Intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso de PROMEBA en el Gran Buenos Aires. *II Congreso Nacional de Políticas Públicas*, (pág. 24). Mendoza.
 - Fraternidad, V. d. (Octubre de 2015). Entrevistas a los Vecinos de Barrio Fraternidad de Salta Capital. (F. Gonzalez, Entrevistador)
 - Libertad, V. d. (Octubre de 2015). Entrevistas a Vecinos del Barrio Libertad en Salta Capital. (F. Gonzalez, Entrevistador)
 - Miranda Mallo, F. G. (Octubre de 2015). *Promeba3*. Recuperado el 15 de Octubre de 2015, de <http://promeba3.wixsite.com/>
 - INDEC (2015) Publicación Anual
 - Maclaine Pont, P. y Thomas H. (2012), *The Sociotechnical Alliance of Argentine Quality Wine: How Mendoza's Viticulture Functions Between the Local and the Global*, Science, Technology & Human Values, vol. 37, N° 6, pp. 627-652
 - Picabea, F., & Fressoli, M. (2015). Modelos de intervención, escala y alcances de las estrategias socio-técnicas para la construcción social del hábitat. Bernal, Buenos Aires, Argentina. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/304276432_Modelos_de_intervencion_escala_y_alcances_de_las_estrategias_socio-tecnicas_para_la_construccion_social_del_habitat_en_Argentina
 - *promeba.gob.ar*. (s.f.). Recuperado el Mayo de 2015
 - Salta, P. (. (Octubre de 2015). *Promeba.gob.ar*. Recuperado el Agosto de 2015, de <http://www.promeba.gob.ar/fichin.php?idproyecto=467>
 - Thomas, H. (2008), "Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico", en Thomas, H. y A. Buch (Coords.), *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 217-262.
- Thomas, Hernán (2012), "Tecnologías para la inclusión social en América Latina. De las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas". En Thomas, H., M. Fressoli y G. Santos (ed.) *Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, pp. 25-78.

ISBN 978-987-4415-46-2

