

# **Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina**

**MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

mdivirgilio@fibertel.com.ar

*Desde mediados de la década de 1990, en el área metropolitana de Buenos Aires un importante número de organizaciones sociales comienza a involucrarse en la producción social del hábitat a través de su participación en programas sociales orientados al hábitat popular. El presente trabajo analiza la participación de las organizaciones en la implementación de estos programas, su inserción territorial, el tipo de redes e intervenciones que generan y las relaciones que establecen con las familias beneficiarias de los programas. Se concluye que los programas y las organizaciones sociales se integran en entramados complejos de actores que varían su configuración según quiénes son los actores que los integran, las experiencias de intentos anteriores de participación y los modos en que se gestionan los conflictos y las tensiones intrínsecos al proceso de participación. Finalmente, se proponen tres escenarios de participación que permiten definir el vínculo entre programas y organizaciones en intersección con las configuraciones socioterritoriales de cada intervención.*

En el área metropolitana de Buenos Aires algunos programas sociales orientados al hábitat popular contemplan la posibilidad de que las organizaciones sociales actúen como organismos responsables de su implementación. En particular, desde mediados de la década de 1990 un importante número de organizaciones de diferentes tipos (ONG y/o de base territorial) se involucraron en la gestión del hábitat de interés social. Estas experiencias se orientan hacia la construcción de vivienda, al reordenamiento de villas, a la provisión de lotes con servicio, a la construcción de redes de agua y cloacas, a la capacitación y el asesoramiento constructivo, a la regularización dominial, etcétera. En estos casos, las organizaciones sociales se constituyen en ámbitos a través de los cuales es posible acceder a los beneficios de estos programas. De este modo, las organizaciones, a través de sus intervenciones, también se incorporan a las redes de acceso a recursos de las familias de menores ingresos. En este marco, el trabajo que aquí se presenta

analiza la participación de las organizaciones en la implementación de las políticas orientadas al hábitat popular; su inserción territorial, el tipo de redes y de intervenciones que generan, deteniéndose especialmente en las relaciones que establecen con las familias beneficiarias de los programas.

## **I. Programas orientados a la producción social del hábitat: el papel de las organizaciones sociales en su implementación<sup>1</sup>**

En el área metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA)<sup>2</sup> se implementan diferentes iniciativas orientadas a la producción social del hábitat (Tabla 1). Si bien la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y/o los gobiernos locales de los municipios de la conurbación realizan acciones de forma autónoma en el territorio, la jurisdicción que mayor ingerencia parece haber tenido en la última década en materia de producción social del hábitat es el gobierno nacional. Estas iniciativas se implementan de manera descentralizada o desconcentrada, a través de la suscripción de convenios con los gobiernos provinciales y/o municipales.

Las iniciativas impulsadas por el gobierno nacional —coordinadas desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda— se implementan en la Ciudad de Buenos Aires y en los municipios del Gran Buenos Aires. Estas

---

<sup>1</sup> Este apartado se elaboró con base en el análisis presentado en Rodríguez y Di Virgilio et al. (2007).

<sup>2</sup> El AMBA comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conjunto de los 24 municipios que constituyen su conurbación. Concentra aproximadamente al 31 por ciento de la población total del país con 12,8 millones de habitantes y una densidad poblacional de 2.390 habitantes/km<sup>2</sup>. El crecimiento de los municipios que constituyen la conurbación de la Ciudad de Buenos Aires respondió a distintos procesos de urbanización a través de los cuales se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la ciudad central. El primer cordón está conformado por los municipios lindantes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presentan la mayor densidad poblacional y tasas de crecimiento menor, mejor provisión de servicios urbanos y sociales y mejores indicadores de salud: Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. Estos se caracterizan por tener una población con menor proporción de niños y jóvenes, un aumento proporcional de personas mayores de 65 años, bajas tasas de natalidad, alta mortalidad general y un saldo migratorio negativo. El segundo cordón está constituido por los municipios de A. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre. Aunque en los últimos años puede observarse una disminución en su tasa de crecimiento, presentan características muy distintas de los del primer cordón y del interior de la provincia. En términos de su estructura demográfica, se caracterizan por tener poblaciones más jóvenes, con una tasa de natalidad aún alta o estable y una mortalidad general baja y mayores niveles de población con necesidades básicas insatisfechas.

intervenciones se dirigen en su mayoría a grupos de bajos ingresos, tomando en cuenta diferentes indicadores para su selección, y proveen diferentes tipos de bienes y/o servicios (Tabla 2)<sup>3</sup>.

**Tabla 1**  
Programas nacionales orientados a la producción de vivienda social en el AMBA (2008)

Programas	Ciudad de Buenos Aires	Municipios del Gran Buenos Aires
Programa Federal de Reactivación de las Obras – Fonavi Etapa II	X	X
Programa Federal de Construcción de Viviendas Etapa I y II *	X	X
Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas	X	X
Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”		X
Programa Mejoramientos de Barrios “Promeba”		X
Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”		X
Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”	X	X
Programa Arraigo <sup>4</sup>	X	X
Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos (Ley Pierri - Ley 24.374)		X

\* Incluye los subprogramas de Construcción en Villas y Asentamientos Precarios y Municipios.

Fuente: Rodríguez et al. (2007); Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)).

<sup>3</sup> Entre los criterios de focalización se encuentran el de *población con necesidades básicas insatisfechas* (Promeba, Programa de Mejoramiento habitacional e Infraestructura Básica), *población que se encuentra en el quintil más bajo de ingresos* (el Programa Federal de Construcción de Viviendas - PFCV), *familias o grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o situados debajo de la línea de pobreza* (Programa de Emergencia Habitacional), *familias de asentamientos irregulares en tierras fiscales nacionales* (Arraigo), *residentes en villas y asentamientos irregulares* (Subprograma de Urbanización de villas y asentamientos precarios), *ocupantes de inmuebles urbanos de propiedad privada* (Ley Pierri-Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos) y/o *familias que no tengan acceso a las formas tradicionales de crédito* (Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”).

<sup>4</sup> Se registra, también, para ambas jurisdicciones, el Programa Arraigo dependiente de la Comisión Nacional de Tierra Social.

**Tabla 2**  
Programas nacionales orientados a la producción  
de vivienda social según bien y/o servicio que entrega (2008)

Programas	Regularización dominial	Vivienda nueva	Rehabilitación de vivienda existente	Infraestructura urbana/ equipamiento social
Programa Federal de Reactivación de las Obras Fonavi		X		
Programa Federal de Construcción de Viviendas Etapas I y II *		X		X
Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas		X		
Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”		X		X
Programa Mejoramientos de Barrios “Promeba”	X			X
Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”		X	X	X
Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”			X	
Programa Arraigo	X			
Régimen de Regularización dominial de inmuebles urbanos (Ley Pierrí - Ley 24.374)	X			

\* Incluye los subprogramas de Construcción en Villas y Asentamientos Precarios y Municipios.

Fuente: Rodríguez et al. (2007); Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)).

La mayoría de las intervenciones se orienta a la provisión de vivienda nueva. Esta modalidad a veces se complementa con otras, entre las que sobresale la provisión de infraestructura urbana y/o equipamiento social. A pesar de ello, las intervenciones se definen como iniciativas puntuales y sectorizadas, siendo notoria la carencia de instrumentos para resolver el acceso al suelo urbano. Entre las modalidades de ejecución predomina la empresarial que, según datos del año 2005, capta el 94,7 por ciento del presupuesto ejecutado entre todos los programas del AMBA. Sólo se diferencian el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, que en la ejecución de las obras involucra cooperativas de trabajo integradas por desocupados y beneficiarios de programas de transferencia de ingresos, y el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”, en el cual la entidad beneficiaria define la modalidad de ejecución, se hace cargo de la licitación, concurso de precios o compra directa.

Cuando se observa en qué medida estos programas contemplan la participación de organizaciones sociales en diferentes etapas del proceso de producción, es posible advertir que sólo cuatro programas contemplan la participación de organizaciones o de la población a escala de proyecto. En los programas con financiamiento externo, como es el caso del Promeba, se trata de un requisito impulsado por el organismo financiador (en este caso, el BID). En otros, como el de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”, dicha participación es tributaria de la concepción que le dio origen ligada a la necesidad de fortalecer y desarrollar a las organizaciones sociales para reforzar las capacidades de subsistencia y autogestión. Una concepción que, en la actualidad, parece tener un escaso peso en los criterios de formulación de sus políticas. Otras iniciativas que contemplan la participación de colectivos son, tal como mencionáramos anteriormente, el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, que convoca en su implementación a cooperativas de trabajo, y el programa Arraigo, que trabaja conjuntamente con organizaciones de base territorial en el proceso de regularización dominial<sup>5</sup>.

Ahora bien, en este espectro acotado de iniciativas, ¿cómo efectivamente se lleva a cabo la participación? ¿Qué procesos y conflictos desencadenan? Los programas que la incluyen consideran a las organizaciones como ejecutoras de proyectos con roles acotados, generalmente de tipo operacional-instrumental (Tabla 3). Como señala Chiara (2006: s/p),

La participación es *mandato* de los actores encargados de financiar, diseñar y ejecutar políticas (organismos multilaterales de crédito, agencias gubernamentales, estados, municipios, ONG) y también *demanda* sostenida por ONG y organizaciones sociales. Sin embargo, este imperativo normativo supone en cada caso distintos modos de concebir la relación entre el Estado y la sociedad en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas. Y por lo general, la encontramos operando más como prescripción que como objeto de reflexión crítica<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> El Programa de Emergencia Habitacional utiliza la forma cooperativa para canalizar la organización de la mano de obra, y el Programa Arraigo utiliza la organización como herramienta de intermediación para canalizar la gestión de regularización, caso a caso (Rodríguez y Di Virgilio et al., 2007).

<sup>6</sup> En el siguiente apartado se profundiza a través del análisis de casos los diversos matices que asume la participación como dimensión de las políticas públicas que expresa de manera paradigmática las tensiones, matices y limitaciones que asume de la relación entre organizaciones sociales basadas en grupos de bajos ingresos y los ámbitos de diferentes niveles de gobiernos, reproduciendo o intentado transformar relaciones sociales y pautas de producción del espacio urbano.

**Tabla 3**

Programas nacionales orientados a la producción social del hábitat y que involucren en la gestión a organizaciones sociales según momento en el que las involucran (2008)

Programas	Búsqueda terreno	Ejecución/ desarrollo proyecto	Seguimiento proyecto	Administración de recursos
Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”		X		
Programa Mejoramientos de Barrios Promeba		X	X	
Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”	En algunos casos	X	X	X
Programa Arraigo				X

Fuente: Rodríguez et al. (2007); Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)).

En los acápite que siguen profundizamos el análisis del *sistema de relaciones y las formas de participación de las organizaciones* que impulsan en su implementación los programas orientados a la producción social del hábitat en el AMBA. Reflexionamos también acerca de cómo esta trama de relaciones es contemplada en los programas que directa o indirectamente facilitan el acceso al hábitat. Para ello, enfocamos el análisis en aquellos programas que intervienen o han intervenido en diferentes barrios y localizaciones del área metropolitana de Buenos Aires: barrios de la Ciudad de Buenos Aires y/o municipios de su conurbación.

## II. Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”: diversos escenarios para un único guión

El Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, tal como lo señaláramos anteriormente, recurre a la formación de colectivos en su implementación<sup>7</sup>. Sus intervenciones se orientan a

<sup>7</sup> El Programa se diseñó y puso en marcha en el año 2003, con la llegada a la Presidencia de la Nación de Néstor Kirchner. Su diseño constituye una apuesta del nuevo gobierno por desmontar uno de los dispositivos asistenciales implementados para dar respuesta a la crisis económico-social y a los reclamos que protagonizó la sociedad argentina a fines de 2001 y

... solucionar la emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y desocupados, organizados en forma de Cooperativas de Trabajo, para la construcción de viviendas. De esta manera, la política del programa prevé dar respuesta simultáneamente a problemas habitacionales y laborales, permitiendo aplicar fondos, actualmente destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, [www.vivienda.gov.ar/emergencia/descripcion.html](http://www.vivienda.gov.ar/emergencia/descripcion.html))

Situación habitacional y creación de trabajo son, de este modo, los ejes de su intervención<sup>8</sup>. El programa enuncia como sujeto de la política la figura *cooperativa* (Rodríguez y Ostuni, en prensa). Sin embargo, las cooperativas de trabajo son concebidas como un medio para la reinserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de subsidios por desempleo, antes que como colectivos orientados a profundizar el desarrollo de organización social alcanzado en los momentos más agudos de la crisis<sup>9</sup>. Varias cuestiones parecen dar cuenta de este rasgo.

---

principios de 2002. En ese marco, el presidente Eduardo Duhalde decidió poner en funcionamiento el Plan de Emergencia Social con el objetivo de concentrar las intervenciones y recursos en las áreas que se consideraron críticas. Dicho plan tomó como uno de los ejes principales de acción al subsidio a las Jefas y Jefes de Hogares desocupados, concebido como estrategia masiva dirigida hacia el conjunto de las familias pobres. Aprovechando la nueva coyuntura económica generada por la salida del Plan de Convertibilidad, el gobierno de Néstor Kirchner se propuso facilitar la reincorporación de los jefes y jefas desocupados al mercado de trabajo. El Techo y Trabajo se orientó en esa dirección.

<sup>8</sup> Cada Cooperativa de Trabajo se compone de 16 miembros y tiene a su cargo la construcción de un máximo de 8 unidades de vivienda —cuatro unidades de vivienda en un primer contrato y cuatro más a través de un segundo contrato— en un plazo de 10 meses. La formulación del proyecto y elaboración de documentación técnica están a cargo de los Institutos Provinciales de Vivienda, los municipios y/o las organizaciones de la comunidad que agrupan a beneficiarios del programa. Además del monto por la contratación — \$ 63.000 pesos en la primera etapa y \$ 72.000 en la segunda—, cada cooperativa recibe, por única vez, un subsidio no reintegrable de \$5.250 para la adquisición de equipos, herramientas y libros contables. En la segunda contratación, por otras 4 viviendas, se prevé que los beneficiarios dejan de percibir el subsidio del plan Jefes y Jefas e ingresan al circuito de la economía formal.

<sup>9</sup> A comienzos del año 2002, Argentina se encuentra sumida en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. A partir de 1998 —como consecuencia de los avatares de los mercados internacionales de capitales y los problemas de Brasil—, la economía entra en una fase recesiva que se extiende por tres años. Hacia finales de la década, la situación social de la Argentina presenta ya un cuadro de profunda gravedad. Era ya evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década

El programa supone que las cooperativas de trabajo son instancias creadas especialmente a los fines de la implementación, sin prever de manera explícita estrategias de articulación con organizaciones sociales preexistentes. La implementación de las iniciativas en el territorio permite observar que la voluntad de articular ha quedado exclusivamente en la órbita del gobierno local<sup>10</sup>.

En este escenario, el municipio de José C. Paz constituye un caso paradigmático: las cooperativas han sido pensadas como verdaderas empresas municipales para la ejecución de las obras. Las compras, la gestión, la planificación y dirección de la obra se realizaron de manera centralizada desde la municipalidad, dando poco lugar a la participación de las organizaciones en la toma de decisiones. En Florencio Varela, uno de los municipios pioneros en la puesta en marcha del programa, el gobierno local también jugó un papel protagónico en la formación de las primeras cooperativas. Si bien la gestión de las cooperativas fue operada directamente por el municipio, paulatinamente el gobierno local incentivó la autonomización de dichos colectivos<sup>11</sup>. Así, 16 de las cooperativas conformaron una organización de segundo grado —Fecootraun— que realiza trabajos a terceros y que fue subcontratada por una empresa constructora para la ejecución de viviendas en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (Marichelar, 2008).

En Moreno, la implementación del Programa tuvo una impronta mixta que se hizo especialmente evidente en la localización de tierra vacante. Si bien el organismo encargado de llevarlo adelante fue el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (Iduar), la construcción de viviendas del Programa fue realizada en lotes vacantes pertenecientes al Banco de Tierras Municipal y/o en tierras que la ONG Madre Tierra disponía a partir de

---

de los '90 no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza. En diciembre de 1999 asume el gobierno Fernando De la Rúa, acompañado por Carlos Álvarez, una fórmula presidencial surgida de la alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente para un País solidario (Frepaso). Durante los dos años que dura el gobierno de De la Rúa, y después de tres años de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera se profundiza hacia fines del año 2001. En ese marco, entre los años de final de década y las postrimerías del nuevo siglo, las movilizaciones de protesta de amplios sectores de la población dieron lugar a la formación de distintos tipos de colectivos como por ejemplo asambleas barriales, grupos de desocupados, organizaciones de trabajadores a cargo de la gestión de fábricas recuperadas, etcétera.

<sup>10</sup> La ejecución del Programa opera en forma desconcentrada a través de provincias y municipios. Del total de cooperativas radicadas en el área metropolitana, el 70,2 por ciento fueron constituidas y gestionadas por los municipios bajo diversas modalidades. Sólo el 29,7 por ciento restante quedó en manos de las organizaciones sociales (Marichelar, 2008).

<sup>11</sup> Cabe destacar que Florencio Varela es un municipio en el que se registra una importante trayectoria de organización y participación social desde los albores de la década de 1980.



intervenciones previas en el territorio. En ese marco, el Instituto de Empleo del Municipio tuvo a su cargo la capacitación de los cooperativistas y asumió a su costo la dirección de las obras.

En el municipio de La Matanza el programa fue ejecutado exclusivamente desde las organizaciones sociales. La Federación de Tierra y Vivienda, la Corriente Clasista y Combativa y las cooperativas que se formaron a iniciativa del Programa Arraigo en Villa Palito y Las Antenas fueron las encargadas de la implementación del programa. En ambos barrios se observa una importante articulación de programas y actores sociales. Algunas de las viviendas construidas por las cooperativas de trabajo fueron financiadas, también, por el Programa Federal de Emergencia Habitacional y/o ampliadas a través del financiamiento del Programa Mejor Vivir. Las cooperativas de Las Antenas y Villa Palito se constituyeron en cooperativas madre que generaron otras cooperativas orientadas a trabajar específicamente en el Programa, transmitiendo experiencia y asesoramiento, y formando casi una verdadera unidad ejecutora. Los adjudicatarios de estas viviendas fueron los habitantes del barrio y la firma de convenios para la construcción de viviendas fue sostenida a lo largo del período 2003-2007. Las cooperativas de la Federación de Tierra y Vivienda, en cambio, tuvieron un funcionamiento más errático y aún no han culminado con las obras pactadas en el primer marco del convenio firmado en 2004 (Marichelar, 2008).

En Tres de Febrero las cooperativas también administraron sus recursos independientemente de la acción municipal. Sin embargo, en este caso, en el que no se registraba una larga trayectoria de organización social, la contracara del no involucramiento del gobierno local fue que las cooperativas que inicialmente firmaron convenio para la construcción de 104 viviendas sólo pudieron concretar la construcción de 52.

Tal como se puede observar, en aquellos municipios en los cuales existe experiencia en el trabajo con cooperativas o aquellos en los que la base territorial de algunos movimientos sociales (en particular el Movimiento Piquetero) es fuerte —como por ejemplo en el Municipio de La Matanza— el programa articuló con colectivos consolidados. En otros municipios, como por ejemplo el Municipio de José C. Paz, en los que no existían dichos colectivos, entonces el gobierno local tuvo una fuerte injerencia en la constitución de las cooperativas, generándose así profundas heterogeneidades en las experiencias participativas. De este modo, en algunos casos, la formación de colectivos se constituyó en un proceso fuertemente orientado por el gobierno local, dependiendo los niveles de participación, básicamente, de las características de los actores locales.

En este contexto, la constitución de organizaciones con base territorial cede paso a los arreglos organizacionales que se estructuran en torno a cri-

terios de representación funcional (Cunill Grau, 1997)<sup>12</sup>. Esto parece explicar por qué, en muchos casos, las organizaciones permanecen como arreglos organizacionales formales, con escasa capacidad para articular intereses territorialmente, en los que la obligatoriedad de la gestión colectiva inhibe la participación antes que facilitarla. Las redes de intercambio preexistentes a las propuestas organizativas que emanan desde los agentes gubernamentales y que han desarrollado ciertas capacidades de organización generan mejores condiciones para el acceso a los beneficios de los programas sociales. Es posible pensar, entonces, que la experiencia organizacional no debe ser considerada sólo como un mero requisito impuesto por la operatoria de los programas sociales sino, más bien, que las políticas deben recuperar experiencias preexistentes de resolución de un amplio espectro de cuestiones cotidianas y colectivas, pero en diálogo con las limitaciones que el contexto impone a la reproducción de las familias de menores ingresos.

Asimismo, el programa no prevé acciones de capacitación y/o asistencia técnica para la formación y/o el funcionamiento de los colectivos de trabajo<sup>13</sup>. Asume discursivamente como criterio de política la decisión de promover un tipo particular de actor colectivo —cooperativas de trabajo—, pero

carece de la definición de elementos complementarios para el sostén procesal de esa conformación (capacitación-formación, asistencia interdisciplinaria, estrategias de financiamiento a mediano y largo plazo). La voluntad de incorporar personas al circuito de la economía formal en el marco de una actividad laboral (trabajo) no encuentra los componentes necesarios para propender a la consolidación de las cooperativas como unidades productivas; ni tampoco existen condiciones contextuales extraprogramáticas que requeriría para potenciar su viabilidad (Rodríguez y Ostuni, en prensa: s/p).

De este modo, el enunciado del sujeto político cooperativa de trabajo no necesariamente se corresponde con el reconocimiento de las condiciones básicas que aseguran el “éxito” de los emprendimientos productivos. Otros rasgos que marcan, también, el rumbo de estas formas organizativas son precisamente las capacidades institucionales puestas en juego en el proceso mismo de constitución de la organización. Contar con otros recursos en el hogar que permitan sostener por un tiempo que la remuneración de la

---

<sup>12</sup> La representación funcional alude a los arreglos organizacionales que se constituyen a partir de la representación de intereses sociales sectoriales.

<sup>13</sup> Las acciones de capacitación que se han podido observar se han desarrollado por iniciativa de los gobiernos locales y/o de las organizaciones sociales.

mano de obra y los eventuales excedentes se usen para capitalizar el microemprendimiento o el acceso a redes institucionales de comercialización, producción y/o venta de servicios, etcétera, parecen ser cuestiones centrales para la continuidad de la experiencia (Merlinsky, 1997). El programa no da cuenta de la brecha que existe entre la formación de pequeñas cooperativas constructoras y la sustentabilidad de los emprendimientos. “Con un mínimo de cobertura en asistencia técnica, sin estrategia de capacitación en distintos planos y sin estrategia de financiamiento, las cooperativas de trabajo no se plantean como una opción masivamente sustentable” (Rodríguez y Ostuni, en prensa: s/p).

Cabe destacar que el Plan Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” no prevé financiamiento para la adquisición de tierra urbana sobre la cual construir; este limitante hace que sus intervenciones se localicen casi exclusivamente en barrios y/o asentamientos irregulares en los que el dominio de la tierra pertenece fundamentalmente al gobierno local y/u organismos públicos dispuestos a cederlo a sus ocupantes. Esto sucede, por ejemplo, en el barrio INTA<sup>14</sup>, en donde las intervenciones del programa se articulan con las acciones del Plan de Radicación de Villas<sup>15</sup> que se desarrolla en el barrio desde hace más de una década<sup>16</sup>. Parte de las obras en el barrio INTA fueron adjudicadas a la cooperativa de trabajo Coopar Ltda. Coopar parece ser una organización con amplia trayectoria, muy diferente a las que inicialmente se proponía promover el plan. De este modo, y aun sin considerar la efectividad de la decisión, la contratación de cooperativas de trabajo con mayor capacidad operativa pone en evidencia una de las tensiones que atraviesan al programa: adjudicación a colectivos con mayores capacidades de gestión versus la asistencia a grupos de desocupados, a veces con escaso conocimiento del oficio. Tal como señalan Rodríguez y Ostuni (en prensa), a veces las cooperativas están conformadas por desocupados y mano de obra que no necesariamente tiene experiencia y formación en el rubro de la construcción. Asimismo, sus integrantes no eligen esa actividad como una opción procesada y deseada. El proceso del desarrollo de la organización requiere tiempos y recursos que no están necesariamente contemplados en marco del programa<sup>17</sup>. De este modo, el programa, desde su dise-

---

<sup>14</sup> El Barrio Inta es una de las villas de emergencia que se encuentran ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>15</sup> Ley N° 148.

<sup>16</sup> El Gobierno de la Ciudad plantea explícitamente esta articulación. Una descripción somera del Plan de Radicación puede leerse en [www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento\\_obras/vivienda](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/vivienda), julio 2006.

<sup>17</sup> Si bien es posible pensar que la cooperativa puede funcionar como instancia de capacitación en servicio (cuestión que el programa no explicita), esa práctica no cubre todos los aspectos para el fortalecimiento de cada proyecto cooperativo.

ño, parece estar atrapado en una encrucijada: se propone constituirse en *ventana de oportunidad* para la inserción en el mercado de trabajo formal de mano de obra desocupada, con escasa experiencia cooperativista<sup>18</sup> y, posiblemente, con necesidades de formación para el desarrollo de la tarea específica. Si acepta esta opción, resigna capacidad de impacto sobre las condiciones del hábitat; si la niega (como parece haber ocurrido en el barrio INTA) va en contra de sus propósitos y objetivos fundacionales.

Asimismo, en el caso de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, una de las características fundamentales que tienen las obras implicadas en el Plan de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” —en su articulación con el Plan de Radicación de Villas— es la convivencia con la población beneficiaria de las mismas. Esto deriva en un conjunto de aspectos que ponen a prueba la relación entre la Cooperativa de Trabajo, el IVC, las organizaciones vecinales y los vecinos en general. Los conflictos parecen emerger cuando se generan cortocircuitos entre lo establecido en el contrato que el IVC acuerda con las cooperativas y lo que las propias familias negocian con el organismo<sup>19</sup>. La articulación IVC, Cooperativas de Trabajo y habitantes parece ser un triángulo escasamente atendido en el marco del programa, generando numerosas dificultades en su implementación en el territorio. El contrato de obra no parece estipular reglas de juego claras en este sentido. Cabe destacar que la bibliografía abocada al análisis de procesos de implementación de programas de mejoramiento de barrios, que también conviven con esta problemática, pone en evidencia que una cuestión central para el desarrollo de la relación con la entidad constructora (sea empresa y/o cooperativa) es la incorporación de mano de obra de beneficiarios residentes en el barrio (Clichevsky y Chiara, 2000). En general, éste constituye un requerimiento de las organizaciones vecinales y de los vecinos de los barrios, en la medida en que es visto como un factor facilitador en la resolución de conflictos y, también, como una forma de conocer los avances previstos para las obras en el barrio. Esta opción no parece haber sido contemplada por el programa que, en general, se orientó a desvincular a las cooperativas del lugar en el que se desarrolla la intervención. En este sentido, el programa parece equiparar la figura de las cooperativas de trabajo a la de las empresas constructoras tradicionales (tipo Fonavi), sustentando de este modo una visión tradicional del proceso de construcción del hábitat.

---

<sup>18</sup> En la medida en que supone que se constituyen en tanto tal al momento de ingreso al programa.

<sup>19</sup> Una presentación detallada de denuncias de vecinos del barrio INTA puede leerse en la Resolución 0050/07 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

### **III. Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica: experiencias de micro-financiamiento habitacional como intervenciones compartidas**

Algunos programas orientados a la producción social del hábitat como, por ejemplo, el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, contemplan la posibilidad de que las ONG actúen directamente como organismos ejecutores. En estos casos, las organizaciones sociales se constituyen en ámbitos a través de los cuales es posible acceder a los beneficios de estos programas. El acceso al beneficio está fundamentalmente mediado por las capacidades de gestión que hayan adquirido las organizaciones a lo largo del proceso de constitución. Presentar un proyecto a fin de que sea financiado por algunos de los programas no es tarea sencilla y obliga a desplegar capacidades que, en la mayoría de los casos, están ausentes de la letra de los programas. De este modo, las ONG, a través de sus intervenciones, también se incorporan a las redes de las familias de menores ingresos.

En particular, desde mediados de la década de 1990 un importante número de ONG se involucran en la gestión del hábitat de interés social (Almansi, 2005; Rodulfo et al., 1999; Rodulfo, Fuentes y Sabsay, 1997). Estas experiencias se orientan hacia la construcción de viviendas, al reordenamiento de villas, a la provisión de lotes con servicio, a la construcción de redes de agua y cloacas, a la capacitación y el asesoramiento constructivo, a la regularización dominial, etcétera. Las organizaciones centraron sus actividades en la promoción y la administración de proyectos y en la asistencia técnica y social a la población beneficiaria, articulando para ello con organizaciones de base, universidades y agencias de cooperación (Almansi, 2005)<sup>20</sup>. Entre ellas, Sedeca —Secretariado de Enlace— ha desarrollado diversas tareas de apoyo tendientes a dar solución a los problemas de hábitat entre las familias residentes en los asentamientos del municipio de Tigre —objeto de este estudio—. Sus intervenciones, tradicionalmente, se vincularon a cuestiones ligadas a la tenencia de la tierra, a la construcción de vivienda y/o de infraestructura. En el caso de las familias residentes en los asentamientos del municipio de Tigre son beneficiarias del Fondo Rotatorio para Mejoramiento de Vivienda que gestiona la organización.

---

<sup>20</sup> Organizaciones como el MOI, Sedeca, IIED, Madre Tierra, Fundación Vivienda y Comunidad, Provisoc, Procon, Obispado de Quilmes, Centro Comunitario San Cayetano, entre otras, son las que han tenido mayor protagonismo en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

**Tabla 4**  
Programas promovidos por ONG en el AMBA.  
Descripción tipológica (ejecución 1998)

Entidad	Provincia y localidad	Objetivos	Monto total proyectado en US\$	Relación crédito puro/subsidio
MOI	Ciudad de Buenos Aires	Recuperación edilicia básica. Desarrollo de experiencia autogestiva.	128.800	80,7%
Sedeca	Buenos Aires Tigre	Ampliación del fondo de créditos para el mejoramiento de viviendas	250.000	80,8%
Asociación Civil Madre Tierra	Buenos Aires Moreno, Merlo, Ituzaingó, Hurlingham	Fondo rotativo de créditos para mejoramiento habitacional	231.000	73,6%
Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Limitada	Buenos Aires Quilmes y Ezpeleta	Fondo rotativo de créditos para mejoramiento habitacional	192.000	100,0%
IIED-AL	Buenos Aires San Fernando	Ampliación del fondo de crédito para mejoramiento habitacional e infraestructura para un barrio	237.190	86,5%

Fuente: Rodulfo et al. (1999).

Sedeca trabaja con líneas de microcréditos en los barrios de Don Torcuato y de Pacheco —municipio de Tigre— desde hace aproximadamente dos décadas. Sin embargo, es a partir de 1997, con la implementación del Programa 17 (actual Programa 37) de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica —de la Subsecretaría de Vivienda— que su accionar se fortalece y multiplica<sup>21</sup>. En ese año, el programa intervino por primera

<sup>21</sup> El programa se orientó al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra de hogares con necesidades básicas insatisfechas y grupos vulnerables en situación de emergencia, es decir, a población con niveles de ingreso por debajo de los requeridos en las operatorias Fonavi. A través de este Programa, el gobierno nacional dispuso de recursos ejecutables de manera directa para el financiamiento de viviendas e infraestructura urbana. La aplicación del programa preveía la ejecución de soluciones habitacionales en áreas rurales y urbanas mediante la firma de convenios de transferencia suscritos con entidades gubernamentales, provinciales, municipios y organismos no gubernamentales. El programa portó subsidios directos dentro de un esquema de cofinanciamiento: es decir, el Estado nacional aportaba una parte del costo de los proyectos y dichos recursos se complementaban con otros recursos, monetarios o no

vez en el AMBA, a través de un conjunto de proyectos presentados por distintas organizaciones de la sociedad civil —6 proyectos en el Gran Buenos Aires y 1 en la Ciudad de Buenos Aires (Herzer et al., 1998)—.

Los fondos de crédito se constituyen en una alternativa que, a través del otorgamiento de microcréditos, tiene por objeto promover soluciones para el mejoramiento habitacional poniendo de relieve la participación activa de los beneficiarios, en pos de potenciar sus propias capacidades, recursos y esfuerzos para superar la condición deficitaria en que se encuentran. Las ayudas financieras que se generan de los fondos públicos —especialmente a través del Programa 17 y, en la actualidad, Programa 37— se aplican según la demanda efectiva, de forma descentralizada, a través de ONG con trayectoria en el ámbito de la vivienda e infraestructura social —entre ellas Sedeca<sup>22</sup>—. Mediante esta modalidad de gestión se aspira a lograr la sustentabilidad social y económica de los recursos, como también mejoras concretas de las condiciones de vida de la población pobre, a la vez que mayores conocimientos que incentiven la generación de distintas estrategias para la resolución de las situaciones habitacionales deficitarias (Rodulfo et al., 1999).

La gestión del Programa de Créditos, en el caso de Sedeca, involucra en su desarrollo diferentes instancias colectivas. Por un lado, la organización se vincula con las organizaciones de base existentes en los barrios. Por el otro —si bien el crédito es individual—, para recibirlo las beneficiarias deben asociarse y constituir un *grupo solidario*<sup>23</sup>.

Tal como surge del relato de los profesionales involucrados en la implementación del Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37”, la experiencia acumulada durante el bienio 1995/

---

monetarios, aportados por los actores involucrados. Asimismo, previó la capacitación para el empleo dentro de la actividad constructiva y el financiamiento de la asistencia técnica. De este modo pretendió, por un lado, contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura social básica y acceso a la tierra, de los hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad como medio de elevación de sus condiciones objetivas de calidad de vida y desarrollo humano. Por el otro, intentó fortalecer y desarrollar la organización social, productiva, tecnológica y de empleo de los miembros de los hogares y asociaciones intermedias de la población beneficiaria. Se orientó a reforzar la capacidad de subsistencia y de autogestión de la población beneficiaria en la cobertura de sus necesidades básicas (Estambul + 5, 2001: 17).

<sup>22</sup> El programa se organiza a través de actividades y líneas de acción que proponen una amplia gama de soluciones alternativas con el fin de brindar una respuesta lo más ajustada posible a las necesidades de los grupos demandantes, su localización territorial y sus características sociales y culturales específicas. En este contexto, financia proyectos comunitarios emprendidos por entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales.

<sup>23</sup> Las beneficiarias de los créditos son mujeres. Cada miembro del grupo debe rubricar/ avalar con su firma los pagarés contraídos por sus compañeras.

1997 puso de manifiesto la necesidad de prioritar aportes para el financiamiento de proyectos que involucren la participación de asociaciones comunitarias y/o grupos de base, que tengan por objetivo la construcción de “productos” que en su ejecución conlleven tanto a la satisfacción de la condición habitacional deficitaria como al desarrollo social de los individuos y sus hogares. De este modo, el programa promueve la autogestión como estrategia solidaria para la ejecución de las soluciones habitacionales (Rodulfo et al., 1999: 19).

Los efectos positivos que ha tenido el programa se vinculan con la promoción social de las familias y además, en algunos casos donde se trabajó expresamente, con la promoción comunitaria. Con respecto a la primera, no sólo ha mejorado la calidad de vida de la población sino también, debido a las soluciones habitacionales implementadas, se ha generado la puesta en valor de sus viviendas, la puesta en valor de su capacidad de ahorro, valoración social de sus recursos no monetarios, incentivo a la capacidad de planificación de las estrategias familiares para mejorar su calidad de vida y el reconocimiento de su capacidad de inclusión en la economía formal. Con respecto a la promoción comunitaria, sin ser un objetivo concreto del programa, en algunos casos se promovieron acciones comunes entre vecinos y parientes en cuestiones tales como intercambio de herramientas, de saberes, contribución de mano de obra y garantías solidarias. Esta última aunque genera corresponsabilidades de pago también produce demoras en el otorgamiento del crédito y en algunos casos con experiencias negativas al tener que responder por otros.

Los hallazgos de Clemente y Smulovitz (2004), con base en el análisis de experiencias participativas en el municipio de San Fernando, ponen de manifiesto que las características de los procesos de participación ciudadana, asociados a la gestión de los programas sociales y sus resultados, parecen vincularse estrechamente con el estilo de gestión local y con la forma en la que se resuelve la tensión entre diversificación de demandas e intereses, partidarios y extrapartidarios. Las autoras reparan en cómo el modelo de gestión asociada, que acompaña la puesta en marcha de programas sociales en el nivel local en San Fernando, redefinió las relaciones entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales al generar una alternativa al modelo preexistente de gestión radial entre organizaciones y municipio, alentó la conformación de redes de cooperación, y promovió una mayor horizontalidad en las relaciones con el gobierno local. En ese marco, las autoras observan un retraimiento de los mecanismos tradicionales (que hacen eje en la figura de punteros y de organizaciones asiladas), dando lugar a dispositivos más democráticos y efectivos (como, por ejemplo, las consultas públicas periódicas). Clemente y Smulovitz (2004) señalan cómo, en el pro-



ceso, las organizaciones sociales de base asociadas al municipio de San Fernando se han ido conformado en *activas asistentes directas* para el funcionamiento de estos programas (distribuyendo bolsas de alimento, brindando apoyo escolar, etcétera), involucrándose también en el desarrollo de tareas mayores, como programas de prevención y de mejoramiento barrial. En este marco, se han acrecentado las funciones de las organizaciones sociales, las que no solamente actúan como un nexo entre el gobierno y los vecinos, sino que asumen “la representación de intereses (...) y sobre todo, reinterpreta la racionalidad y lenguaje de la misma ante la comunidad” (Clemente y Smulovitz, 2004: 78). Las cuestiones críticas a atender en escenarios de gestión asociada parecen vincularse al grado de representatividad de las organizaciones sociales, su capacidad de agregar intereses relativamente amplios y mantener la independencia en sus líneas programáticas. Asimismo, otro punto importante a destacar se refiere a la diversidad de los actores convocados en la asociación, tanto en su conformación como en sus capacidades, vinculaciones y objetivos. Esta también constituye una cuestión a ser atendida, en tanto condiciona los puntos de partida para la participación ciudadana y garantiza (o no) las posibilidades de expresión de diversidad de intereses.

Asimismo, resulta crítico dar cuenta de las prácticas participativas propias de (y en) las organizaciones y de sus estructuras. Habitualmente, dichas organizaciones presentan fuertes liderazgos internos “que no se renuevan, y [que] en muchos de los casos tampoco amplían la base de consenso” (Smulovitz y Clemente, 2004: 80), reflejándose, en este plano, la ausencia de verdaderos procesos de democratización interna.

En el territorio, también, resulta difícil “conjugar las preocupaciones de las ONG que trabajan con una misma población” (Grompone, 2005: 195). La fragmentación de espacios participativos es impulsada muchas veces por la superposición de intereses de distintas entidades, “a lo que se le agrega el entrecruzamiento con las prioridades de las agencias de cooperación internacional, que siguen a menudo pautas estandarizadas de intervención de patrones internacionales y que no realizan (...) análisis de los distintos contextos en los que actúan” (Grompone, 2005: 195).

#### **IV. La participación de las organizaciones en el marco del Promeba<sup>24</sup>**

En la segunda mitad de la década de 1990, en las ciudades latinoamericanas, comienza a implementarse un importante número de programas de mejoramiento de barrios. Dichos programas se enmarcan en las acciones

<sup>24</sup> Se recuperan en este apartado los análisis desarrollados en Di Virgilio (2004) y en Di Virgilio y Galizzi (2009).

tendientes a mitigar la pobreza a través de la intervención urbana en los asentamientos irregulares, precarios, subnormales o marginales. Para ello prevén garantizar la integralidad con otros programas, integrar los asentamientos a la ciudad formal (reorganización del espacio público), recalificar los asentamientos sociales y, espacialmente, mejorar y sanear ambientalmente los barrios. En los países de América del Sur es posible identificar experiencias impulsadas por los gobiernos nacionales, como por ejemplo el Programa Habitar-Brasil, el Programa Chile-Barrio, el Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios (Chile), el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (Uruguay), el Subprograma de Mejoramiento de Barrios (Bolivia) y el Promeba (Argentina). A nivel local se destacan los programas de Río de Janeiro, el *Favela-Bairro* y el *Nova Baixada*, y el programa de Bogotá, denominado Programa Desmarginalización (Fernández Wagner, s/f).

La puesta en marcha del Promeba se inscribe en ese escenario. Las intervenciones del programa se orientan a transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria<sup>25</sup>. Su ejecución opera en forma descentralizada-desconcentrada a través de provincias y municipios<sup>26</sup>.

La etapa de diseño del programa comenzó en 1995 y la de implementación en 1997. Los primeros proyectos ejecutados se remontan a 1999. En el año 2002 el gobierno nacional, en el contexto de la crisis económica y social, le propuso al BID cambiar la dirección de la cartera de préstamos y orientarla a la emergencia. Comenzó a discutirse, entonces, la incorporación del Promeba al Plan de Emergencia Social, lo que ocurrió ese mismo año. Los funcionarios a cargo de la gestión central del programa aprove-

---

<sup>25</sup> Su financiación corresponde en un 40 por ciento al gobierno nacional y en un 60 por ciento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De los fondos solicitados al Banco, el 50 por ciento está a cargo de los gobiernos provinciales. Los gobiernos provinciales, de este modo, se comprometen en el financiamiento del programa suscribiendo un Contrato de Préstamo Subsidiario que requiere de la sanción de una Ley de Endeudamiento Provincial — instancia en la que se involucra no sólo a los Ejecutivos provinciales sino también a los Legislativos. Esta cuestión introduce importantes complejidades en la organización de la gestión del programa —originalmente organizada de forma desconcentrada—, ya que al comprometerse con el financiamiento las provincias adquieren potestad relativa en el destino de los recursos del Programa.

<sup>26</sup> Cabe destacar que Argentina adopta para su gobierno la forma federal. La implementación es coordinada por la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la ejecución por Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). En forma complementaria los municipios constituyen Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) o equipos municipales vinculados directamente a cada proyecto.

charon esta situación como una oportunidad para ampliar el financiamiento del programa y la cobertura territorial hacia el Gran Buenos Aires. Paralelamente, en las reuniones anuales que el equipo central de gestión mantenía con los representantes del BID se inició un proceso de revisión de las rutinas operativas del programa. La experiencia acumulada en la gestión y la revisión realizada de cara a la incorporación del Promeba al Plan de Emergencia Social impulsaron un proceso de modificaciones que se plasmó en los cambios incorporados al Reglamento Operativo en el año 2002. Dichos cambios se pusieron a prueba y terminaron de definirse en el 2003. La implementación de los nuevos lineamientos de intervención se materializó en la elaboración de los proyectos para el Gran Buenos Aires<sup>27</sup>.

Cada proyecto Promeba y su puesta en marcha en el territorio requieren de la acción coordinada de diversos organismos y entidades sectoriales. De este modo, en cada municipio el Promeba adquiere características diferenciales. Asimismo, requiere de la colaboración de organizaciones sociales preexistentes atento a que el desarrollo de los proyectos debe ser consensuado con la población y, por lo tanto, exige un trabajo mancomunado entre unidades ejecutoras municipales, empresas constructoras y organizaciones que representan a los pobladores. Uno de los escenarios en el que se dirime la relación entre estas instancias es el de los *Talleres de Acuerdos, Evaluación y Cierre* que se proponen “como espacios de planificación, evaluación y propuesta en la ejecución de los proyectos, cuyos protagonistas son la totalidad de actores, en la particular heterogeneidad que distingue a cada barrio en el que se implementa el Promeba” (Pisoni, 2002: 9). Asimismo, se prevén otros espacios de articulación en los cuales pueden participar parte de estos actores para la consecución de acciones específicas y orientados a “promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria, para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramiento de su barrio (legales, sociales, urbanas y ambientales)” (Mendoza, 2008: 13).

Villa Tranquila es uno de los barrios del municipio de Avellaneda en el que se implementa el Promeba. Villa Tranquila, según cuentan sus pobladores, tiene alrededor de 70 u 80 años y surgió en torno a las actividades portuarias, las industrias y barracas que existían en sus alrededores. Algunos de los primeros pobladores también tenían pequeñas quintas, con producción de verduras, frutas y flores. Existen en el barrio organizaciones

---

<sup>27</sup> Este proceso, que comprometió fuertemente a los diversos organismos gubernamentales en los tres niveles jurisdiccionales —nacional, provincial y municipal—, generó una diversidad de problemas operativos que tensionaron las relaciones entre los involucrados en la gestión del programa. Estos conflictos se expresaron especialmente en el nivel local, en particular en los barrios hacia los que se orientaban las intervenciones.

sociales de distinto tipo: comedores y copas de leche, asociaciones o juntas vecinales, clubes, instituciones religiosas y político-partidarias. También existen instituciones municipales y provinciales. En el año 2004, momento en el que se inicia la urbanización del barrio, se contaban en el barrio unas 50 organizaciones e instituciones, muchas de las cuales tienen una antigüedad que supera los 5 años de acciones territoriales (Unidad Ejecutora Municipal, 2005).

En este contexto, se observa que la participación de las organizaciones y de los vecinos de Villa Tranquila en el marco del proceso de urbanización y de las acciones del Promeba se establece a través de la asistencia a reuniones convocadas por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, y más concretamente, mediante el Área Social que cuenta con un equipo de trabajadores sociales que son quienes mantienen la relación con los mismos. En una primera etapa, estas reuniones se hacían mensualmente, pero al demorarse las obras por falta de financiamiento, problemas con algunas de las empresas constructoras licitadas, cambios en el equipo, etcétera, comenzaron a realizarse de manera más esporádica, cuestión que los mismos vecinos reclaman. En estos espacios, se informa a los vecinos y organizaciones (en general, se realizan por separado) sobre las obras y actividades que se están planeando para el barrio, avances, plazos, verificaciones, adjudicaciones, etcétera. En algunos casos, ante algunas necesidades o problemáticas identificadas por el equipo social, se han planificado talleres y actividades dirigidas a poblaciones específicas. Por ejemplo, algunas entrevistadas mencionan que se han realizado talleres de juego para niños donde se trabajó su adaptación a las nuevas viviendas y espacios, y se efectuaron también talleres de reciclado de basura (Mendoza, 2008).

El primer grupo de organizaciones y referentes que se involucraron en este proceso fueron las aliadas políticamente al gobierno municipal y algunos dirigentes piqueteros que *compraron* el proyecto. En la etapa de puesta en marcha del programa, el municipio, a través del equipo social, debía resolver algunas cuestiones: conocer el barrio, identificar a las organizaciones e instituciones existentes y sus interrelaciones, y particularmente el Promeba requería, para poder dar inicio a las obras, el consenso de las familias del barrio, de modo que los referentes facilitaron la entrada a la villa y acompañaron al equipo en las visitas y recorridos que hacían. Las autoridades locales se enfrentaban a un gran descreimiento por parte de los vecinos y los referentes sociales apoyaron al municipio para revertir la opinión de los vecinos y lograr los consensos necesarios. Logrados los consensos básicos, el municipio comenzó a convocar a las demás organizaciones. En general, el rol que tienen las organizaciones sociales es acompañar al equipo social, mantener el vínculo con los vecinos, recibir sus peticiones y reclamos y trans-

mitirlas a los funcionarios, además de elevar las propias. También realizan sugerencias o recomendaciones en situaciones puntuales referidas al modo de organizar el trabajo con los vecinos, tomando en cuenta, por ejemplo, las rivalidades existentes en el barrio, proponen estrategias para evitar nuevas ocupaciones, o temas que el municipio debería atender: la inseguridad, la necesidad de preservar espacios verdes, etcétera. En una entrevista realizada a una de las funcionarias, ésta señala la importancia que el municipio le asigna a la participación de las distintas organizaciones del barrio y a los vecinos en general para el logro de acuerdos y consensos en torno a distintas cuestiones que se van planteando a lo largo del proceso. Concretamente menciona que en ocasiones han tenido que reelaborar y ajustar iniciativas, proyectos, modalidades de trabajo y acciones de acuerdo a las necesidades que planteaban los vecinos. Sin embargo, si bien los referentes de las organizaciones acuerdan en que se hicieron muchos cambios en el barrio, señalan que muchas de las propuestas que hicieron no se llevaron a cabo y que, en general, las cuestiones en las que se los involucra no son de las más relevantes. Reclaman que muchos temas se discuten pero no se realizan los cambios correspondientes (Mendoza, 2008).

Además de trabajar con las organizaciones, el Municipio requirió el trabajo con delegados en las zonas del barrio en donde los vecinos no estaban organizados. En esos casos se les solicitó a los vecinos que eligieran un delegado cada 20 familias cuya tarea específica era consensuar entre ellas el lugar en el que se ubicarían en las nuevas viviendas, para mantener y preservar las redes vecinales y familiares. De este modo, las organizaciones colaboran con los técnicos locales en la implementación de las acciones del Promeba en el territorio: los líderes barriales (delegados y/o referentes de las organizaciones) son los que acompañan a los funcionarios en sus visitas, realizan las convocatorias a los vecinos, reciben sus reclamos y los transmiten, opinan sobre los modos en que debería realizarse las mudanzas, entre otras cuestiones. Uno de los cambios más importantes que señalan los líderes y referentes barriales es que desde el inicio del proceso de urbanización se logró la constitución de una mesa de trabajo en la que trabajan algunas de las organizaciones sociales del barrio que, aun cuando provienen de distintas extracciones político-partidarias, han podido soslayar sus diferencias y unirse para acompañar el proceso.

Los técnicos locales destacan que el Promeba promueve la participación comunitaria y aclaran que ésta se articula con el proceso de urbanización. Sin embargo, señalan que no participan en el diseño, implementación o ejecución del proyecto, sino en cuestiones que se derivan de su intervención.

## V. A modo de cierre...

Tal como se ha podido observar hasta aquí, las intervenciones que desarrollan los diferentes programas orientados a la producción social del hábitat se articulan con diferentes tipos de organizaciones sociales que se integran en complejos *entramados de actores*<sup>28</sup>. Las características de estos entramados y de los actores que integran —entre ellos las organizaciones— configuran el desarrollo de las iniciativas en el territorio. De este modo, la participación y las acciones de las organizaciones sólo pueden ser entendidas en relación a la de los otros actores que se articulan en el entramado. Si bien los programas establecen coordenadas generales para la incorporación de las organizaciones, la forma final que adoptan dichos procesos y las relaciones que en ellos se desarrollan no ocurren sobre una tábula rasa sino que recogen la experiencia de intentos anteriores de participación.

Una segunda cuestión a considerar, al pensar la participación de las organizaciones sociales en la gestión de programas, tiene que ver con cómo se gestionan los conflictos y las tensiones que origina el mismo proceso de participación. El análisis desarrollado en estas páginas pone en evidencia que el desafío no se limita a pensar formas de participación más integrales sino a revisar los alcances y las limitaciones de los escenarios<sup>29</sup> de participación que los programas configuran. Estos escenarios se definen en la intersección del conjunto de reglas de juego que cada programa define y las características del entramado de actores que se involucrará en el proceso. Tal como señalan Catenazzi y Chiara (2009: 210),

Estas reglas de juego (formales e informales) constituyen la institucionalidad de la participación, definiendo *escenarios* y *momentos* en que los saberes y demandas se ponen en relación (...) Esta institucionalidad confiere (o puede conferir) a la convocatoria distinta apertura o alcance, aporta (o puede llegar a aportar) distintos grados de transparencia y asigna poder relativo a algunos actores respecto de otros.

---

<sup>28</sup> Para un desarrollo y aplicación práctica del concepto de entramado ver el análisis de Di Virgilio y Galizzi (2009).

<sup>29</sup> Siguiendo a Velásquez, Muñoz y González (1992: 271), un escenario es un ámbito “social de encuentro entre individuos, grupos y fuerzas sociales y/o políticas que permite la confrontación de opiniones, aspiraciones, iniciativas y propuestas, representativas de una gama de identidades y de intereses específicos de los cuales son portadores tales agentes (...) son lugares de confrontación de intereses y de toma de decisiones sobre las orientaciones de las políticas y las acciones concretas que deben ser ejecutadas en el marco de la gestión y de la prestación de servicios (...) se despliegan relaciones de poder (...) son asimétricos y operan factores de desigualdad”.

De este modo, los programas y las intervenciones públicas así como las iniciativas de las organizaciones se *(re)construyen* en las situaciones concretas de articulación de actores a las que se ha hecho referencia a lo largo del trabajo. Esto es así en la medida en que cuando dichas iniciativas se implementan en el territorio encuentran las particularidades que introduce la configuración local. Entonces, ¿qué escenarios de participación definen los programas y las organizaciones en intersección con dichas configuraciones locales socioterritoriales?

Esquema 1: En torno a la gestión de programas cuyo objetivo principal es proporcionar transferencias de bienes y servicios a personas u hogares en situación de pobreza, se crean componentes participativos que complementan el programa. Una variante es la formulación de componentes de fortalecimiento de organizaciones a nivel territorial.

Esquema 2: Las organizaciones tienen participación en algunos momentos del ciclo de vida del programa. Lo más frecuente es que esto ocurra en la gestión o seguimiento del programa. En este caso, las organizaciones no pueden modificar la oferta de bienes y servicios del programa.

Esquema 3: En este esquema se incorpora la puesta en marcha de espacios multiactorales de gestión, en los que intervienen representantes de los beneficiarios, el gobierno y las propias organizaciones sociales.

## Bibliografía

- Almansi, Florencia (2005). “Política de vivienda en Argentina. El microfinanciamiento dirigido al mejoramiento habitacional”, Tesis de maestría, Flasco.
- Catenazzi, Andrea y Magdalena Chiara (2009). “La participación como estrategia de la gestión”, en Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, Magdalena (2006). “Los componentes de una estrategia de articulación de actores en el diseño e implementación de políticas sociales”, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, mimeo.
- Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz (2004). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED.
- Clichevsky, Nora y Magdalena Chiara (2000). “Informe final: evaluación social del programa Mejoramiento de Barrios. Contrato de Préstamo 940/OC-AR”, Promeba-BID, mimeo.
- Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD-Nueva Sociedad.

- Di Virgilio, María Mercedes (2004). *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del Promeba en el Gran Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*, Washington D.C., Indes-BID.
- Di Virgilio, María Mercedes y Daniel Galizzi (2009). “Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis”, en Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Estambul + 5 (2001). *Examen y evaluación de los progresos realizados cinco años después de Hábitat II*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Fernández Wagner, Raúl (s/d). “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”, disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)
- Grompone, Romeo (2005). “Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú”, en Zárata Ardelá, Patricia (ed.), *Participación ciudadana y democracia. Perspectiva crítica y análisis de experiencias locales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Herzer, Hilda, María Mercedes Di Virgilio, Adriana Redondo, Silvia Lago Martínez, Máximo Lanzetta y María Carla Rodríguez (1998). “Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el área metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso”, Informe final de investigación, Universidad de Buenos Aires.
- Marichelar, Gabriela (2008). “Plan Federal de Emergencia Habitacional. Fomento de la emergencia en la Provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Programas Habitacionales, Buenos Aires.
- Mendoza, Mariana (2008). “La participación de las organizaciones sociales en el proceso de urbanización en Villa Tranquila”, mimeo.
- Merlinsky, María Gabriela (1997). “Hábitat, territorio y microemprendimientos en el Conurbano”, en Herzer, Hilda (comp.), *Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Oficina de Publicaciones del CBC.
- Pisoni, Carlos Adrian (2002). “Desarrollo social a través de la gestión asociada del hábitat de la pobreza”, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Rodríguez, María Clara y Fernando Ostuni (en prensa). “Del proceso cooperativo al proceso kafkiano”, en Cuenya, Beatriz (comp.), *Políticas urbanas en debate*.
- Rodríguez, María Clara, María Mercedes Di Virgilio, Valeria Procupez, Marcela Vio, Fernando Ostuni, Mariana Mendoza y Betsy Morales (2007). “Producción social del hábitat y políticas en el área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”, Documento de trabajo N° 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Rodulfo, María Beatriz, Jorge Fuentes y Alejandro Sabsay (1997). “Líneas de acción: fondos de crédito”, en Pérez Coscio, Luis (comp.), *Mejoramiento habitacional en*



*Argentina: estrategias de crédito y asistencia técnica para sectores populares*, Buenos Aires, IIED-Secretaría de Desarrollo Social de la Nación-Ficong.

Rodulfo, María Beatriz, Jorge Fuentes, Alejandro Sabsay y Rita Calógero (1999). “Mejoramiento habitacional, líneas de acción: fondos de crédito”, en Pérez Coscio, Luis (comp.), *Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina*, Buenos Aires, IIED-Secretaría de Desarrollo Social de la Nación-Ficong.

Unidad Ejecutora Municipal (2005). “Diagnóstico social Promeba”, Municipio de Avellaneda, mimeo.

Velásquez, Fabio, María Teresa Muñoz y Esperanza González (1992). “Gestión local de servicios públicos en Colombia: agua potable, alcantarillado y basura. Los casos de Armenia y Santander de Quilichao”, en Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (eds.), *Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

### **Palabras clave**

producción social del hábitat – organizaciones sociales – políticas públicas – participación – hábitat popular

### **Key words**

social production of habitat – social organizations – public policies – participation – popular habitat

### **Abstract**

Since the 1990s in the metropolitan area of Buenos Aires a significant number of social organizations began to get involved in social production of habitat, through their participation in social programs aimed at popular habitat. This paper analyzes the participation of organizations in the implementation of these programs, their territorial insertion, the type of networks and interventions that they generate and the relationships built with the families benefited from the programs. We conclude that the programs and the social organizations are integrated through complex networks of actors which change their settings depending on the actors who are part of them, the experiences of previous attempts to participation and the ways they manage conflicts and tensions which are intrinsic to the process participation. Finally, we propose three scenarios of participation for defining the link between programs and organizations in connection with socio-territorial configurations of each intervention.