

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

# La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBA en Villa Tranquila .

Mendoza, Mariana.

Cita:

Mendoza, Mariana (2008). *La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBA en Villa Tranquila. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/531>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/BNG>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **La participación de los sectores populares en las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. El caso PROMEBA en Villa Tranquila**

Mariana Mendoza

Instituto de Investigación Gino Germani/ UBA

[marumendoza05@yahoo.com.ar](mailto:marumendoza05@yahoo.com.ar)

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto UBACyT S032 “Producción Social del Hábitat en Argentina” dirigido por María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio. Se propone describir y analizar los modos en que se conforma la participación de los sectores populares -los beneficiarios directos de las políticas y las organizaciones de base- en las políticas de vivienda y hábitat. Específicamente, en relación a un estudio de caso: el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en Villa Tranquila, partido de Avellaneda. Supone identificar los espacios existentes y el tipo de participación que concretamente se promueve y establece en los programas que actualmente se encuentran en ejecución. En relación a ello, describir los alcances y límites que enmarcan la participación de estos sectores.

Se presenta entonces, una breve descripción de los programas nacionales implementados en la actualidad, para luego focalizar en el PROMEBA, en su implementación en Villa Tranquila, ya que el mismo plantea como requerimiento la participación activa de los destinatarios a través de sus organizaciones para apoyar la sostenibilidad en el tiempo de las acciones de mejoramiento de su barrio. En este punto, se indaga específicamente sobre el papel de los actores que intervienen, los canales de participación que se abren y los consensos y obstáculos que enfrentan para su implementación.

## **El impulso a la participación**

Para algunos autores el impulso a la participación de las organizaciones sociales, o de la sociedad civil en general, está vinculado con la necesidad de transparencia de la gestión pública, de la democratización y el control ciudadano de las acciones gubernamentales (Bresser Pereira; Cunill Grau: 1998; Cunill Grau: 2004) en vista muchas veces de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión o bien en legitimar acciones políticas. Así, desde esta perspectiva, el BID (organismo que financia el PROMEBA) entiende por participación “el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la

posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso [...]. La participación contribuye a la renovación permanente de la legitimidad de las instituciones de la democracia, siendo por tanto complementaria con los procesos de fortalecimiento de las mismas” (BID, 2004: 2, 3).

Es por eso que se han incorporado mecanismos institucionales que al menos desde lo normativo propician la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, a instrumentos como las audiencias públicas, referéndum, plebiscito, etc. se suman otros canales formales como por ejemplo, la carta compromiso, los convenios de gestión, la negociación, entre otros, que buscan en diferentes grados establecer espacios para la deliberación y la participación de los ciudadanos en las decisiones y en la formación de la agenda pública.

Asimismo, se hace hincapié en que la participación implica la ampliación de los derechos de los ciudadanos, de su jerarquización o empoderamiento, y del fortalecimiento de las instituciones u organizaciones que los nucleen. Sin embargo, se advierte también que la participación por sí misma no siempre procura esos resultados, depende del tipo de participación propuesta y, fundamentalmente, del modo en que es ejercida. De manera que, una participación restringida, controlada y subordinada a ciertos intereses podría redundar en una mayor fragmentación o al fortalecimiento de las inequidades existentes.

Desde distintos enfoques políticos ideológicos, se apela a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en general coinciden en que se debe fomentar un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones para afianzar una democracia más receptiva a sus intereses (Schneider: 2007).

¿Pero qué tipo de participación se promueve? ¿Quiénes son los que participan? Sostenemos de modo muy general que la participación depende, por un lado, de las condiciones de apertura concretas que se viabilicen desde el ámbito estatal, de los dispositivos implementados y por otro, de la capacidad de movilización de recursos y fuerzas que pueda desplegar cada sector, por lo que, en general, considerando las desigualdades socioeconómicas y culturales que se observan entre la población, la participación se restringe a sólo ciertos sectores de la sociedad civil, a aquellos que tienen mayor capacidad de involucramiento. “Es clara la influencia que la propia estructura económica tiene en estas inequidades en la distribución del poder social y que, por tanto, su modificación resulta clave a los efectos de trascender la relación inversa que se suscita entre la necesidad y la posibilidad de la participación, en términos de que quienes más necesitan participar son quienes menos pueden hacerlo. Sin embargo, también es posible admitir que los mecanismos de participación

pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica” (Cunill Grau: 1995: 7)

La participación debería implicar la articulación de una multiplicidad de actores (funcionarios estatales de las diferentes áreas implicadas, organizaciones sociales de base, ONGs, empresas, etc.), con capacidad decisoria, en el marco de una gestión que tome en cuenta las tensiones que pueden existir entre ellos, las distintas visiones de la problemática y distintos modos de pensar su resolución según las percepciones del problema y las expectativas que se generan. Estas tensiones, como señalan Catenazzi et al (2007:168), “se verifican en diferentes aspectos o planos: los *intereses* que se ponen en juego en relación a la propuesta de solución que subyace a una determinada intervención; las *representaciones* acerca de las soluciones y de las modalidades de su implementación; el *poder* relativo de que dispone cada uno de ellos; el lugar que la cuestión ocupa en su ‘*estructura de agenda*’ y el diferente ‘*sentido de la urgencia*’”.

Consideramos que para el desarrollo efectivo de prácticas participativas en las diversas fases implicadas en un programa social “el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales. Esto es, no como ‘destinatarios’ de una oferta sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos y los componentes de las prestaciones, como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social.” (Hintze, 1996:9). La autogestión, desde la perspectiva que aquí se presenta, no implica una relación paralela o extrínseca de las organizaciones sociales con el Estado, “sino más bien pone en evidencia su vinculación con procesos de transformación de la institucionalidad pública. En tal sentido, las propuestas autogestionarias tienden a impulsar procesos de desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales, al transferir capacidades a los sujetos ejecutores y, en particular, al apuntar a su participación en definiciones de políticas que dejan de constituir un dominio exclusivo de las burocracias” (Rodríguez, et al: 2007: 30).

En los programas actuales, la participación tiene una orientación más bien instrumental focalizada en la resolución de problemas y demandas específicas, y restringida en tanto las organizaciones y la población destinataria no intervienen o lo hacen de manera limitada en las decisiones de diseño, ejecución, evaluación y control. Como señala Chiara (2006:1) “la participación es *mandato* de los actores encargados de financiar, diseñar y ejecutar políticas

(organismos multilaterales de crédito, agencias gubernamentales, estados, municipios, ONGs) y también *demanda* sostenida por ONGs y organizaciones sociales comunitarias. 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”.

Se constata, a veces, una retórica a la participación que no se condice con una práctica efectiva, se la limita a ciertas cuestiones o ámbitos que no permiten una intervención plena en la toma de decisiones, “la participación ciudadana o se refiere a políticas demasiado genéricas (metas estratégicas, oportunidades, fortalezas de una ciudad o de una temática dentro de ella) que pasan a la postre a depender de la interpretación que los agentes estatales hagan de ellas y de la hechura que concreten; o se refiere a aspectos muy constreñidos de la política (la microplanificación) que opaca la relación con las cuestiones más generales que siguen siendo decididas por la alta administración” (Cernotto: 1999: 8)

Como señala Rofman (s/f: 14) “la perspectiva más difundida actualmente, tanto en los discursos como en los diseños institucionales de implementación de políticas sociales, está afincada en la visión axiológica de la sociedad civil, asigna a estas organizaciones el papel de resguardo de la transparencia y la eficacia, proponiendo así formas de participación que aseguren el mantenimiento de la distinción nítida entre esta esfera y los actores estatales. En este modelo, los papeles que corresponden a los representantes de la sociedad civil, que van desde la auditoría y control de las políticas estatales,- como los Consejos Consultivos- hasta el rol de ejecutores de las prestaciones previstas en dichas políticas – como se establece en la mayoría de los programas sociales actualmente vigentes- , se sitúan por afuera de los procesos de formulación de los programas. Al pautar tan claramente los límites a la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en un lugar de exterioridad a la formulación de las políticas, se pretende resguardar a los valores supuestamente propios de la sociedad civil, de la contaminación nociva que provendría de la política”. El suponer un límite entre las organizaciones y el Estado, en desmedro de los vínculos efectivamente existentes entre unos y otros, implica, para el análisis de la participación la cuestión central de cómo es la interacción entre los distintos actores y en qué niveles es posible su transformación.

Por lo tanto, la participación aparece así con connotaciones positivas y negativas, en mutua tensión. Aún cuando se fomenta la participación, en la práctica se puede volver una amenaza. En la implementación de programas sociales participativos, uno de los temas que aparecen cuestionados es que la participación atenta contra la eficiencia, fundamentalmente porque

suele insumir tiempos más extensos y, en ocasiones, requieren una mayor inversión de recursos, y esto puede comportar, por ejemplo, la demora o la suspensión de las obras o acciones planificadas.

De esta forma, se acuerda discursivamente acerca de la importancia de la participación de los beneficiarios, se entiende que las modificaciones u observaciones apuntadas por estos pueden motivar mejores soluciones pero se advierte, a la vez, que puede resultar un obstáculo para la consecución adecuada de los objetivos y metas propuestos, soslayando de ese modo la pretensión, que originalmente había motivado su apertura, de democratización de las decisiones.

Esta tensión entre participación y eficiencia puede repercutir finalmente en detrimento de la primera, ya que se termina reclamando la restitución de la apropiación de las decisiones públicas a favor de unos pocos. Como señala Arriagada (2007: 191), “el tiempo requerido por las instancias participativas tampoco parece estar contemplado en la planificación de los programas. Ciertamente, una participación comunitaria real está en alguna medida reñida con la maximización de la eficacia y eficiencia en la rapidez de aplicación de programas sociales. No es posible maximizar ambas variables. Es necesario aceptar un equilibrio entre una y otra, porque de lo contrario se producen conflictos que terminan, por lo general, en una concentración de poder en las instancias rectoras, que se ven exigidas de realizar acciones en plazos cortos”. Una alternativa sería comprender el problema desde una perspectiva más integral donde el concepto de eficiencia amplíe su alcance y permita la inclusión en sus metas, por ejemplo, la apropiación de los proyectos por parte de la comunidad destinataria y no sólo en una visión limitada que por lo general prioriza la obra física, tangible.

El desafío, entonces, que conlleva el llevar adelante una política efectivamente participativa, es la necesidad de crear y fortalecer diversos mecanismos y canales de participación “de tal modo que la ciudadanía juegue un papel activo en el contexto del gobierno democrático. Para ello, es preciso recrear canales de articulación y negociación con la sociedad civil, lo que significa redefinir las relaciones entre Estado y sociedad” (Fernández, A. et al: 2003:4) y de generar dispositivos que impulsen una mayor equidad para que se pueda viabilizar la participación de amplios sectores de la población y que, en virtud de este objetivo, puedan atenderse las diversas tensiones que circulan en su implementación.

En la década del '90 las reformas impuestas por los organismos multilaterales de crédito, bajo los condicionamientos del Consenso de Washington, aspiraban, entre otras cuestiones, a un proceso de reforma del Estado que consideraban podría mejorar su eficacia y eficiencia en la

implementación de políticas sociales. Particularmente, con la instalación del discurso neoliberal que se erige como respuesta a la crisis, se modifica el vínculo Estado-sociedad o como indica Oszlak hay una redefinición de las fronteras entre los dos ámbitos que se basa en la restricción de la extensión y naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales (Oszlak: 1994). En este contexto, el Estado aparece como el responsable de la crisis y deslegitimándose su papel como asignador de los recursos de la sociedad. Por un lado, la reforma económica basada en las políticas de control inflacionario, apertura y ajuste estructural y por otro, la reforma del Estado centrada en la privatización y terciarización de empresas productoras de bienes y servicios públicos, la descentralización, verificada principalmente en el traspaso de los servicios de educación y salud pública a los gobiernos provinciales y municipales y la reducción del aparato burocrático del Estado implicaron la continuidad y profundización de la políticas iniciadas en la década del '70 durante el gobierno militar.

El proceso de descentralización fue de índole sectorial-administrativo, implicó no sólo a los servicios de carácter más universal, como la educación y al salud, sino también a los fondos de vivienda, a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), y alimentación<sup>1</sup>, a través del Programa Social Nutricional (PROSONU) y de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) de cobertura alimentaria. Como señalan Repetto y Alonso (2004), la descentralización, fue presentada como la solución a décadas de centralismo en nuestro país, se pretendía con ella, mejorar la gestión del gobierno central, tornarla más eficiente y contribuir a fortalecer la participación y la democracia, pero “en la práctica lo que primó fue la intención de utilizar esta estrategia para resolver problemas de déficit fiscal de nivel central e intercambiar favores políticos de sesgo electoral” (Repetto y Alonso 2004: 28)

A través de la descentralización, entonces, era posible transferir responsabilidades asociadas a la gestión y ejecución de la política social, a los distintos niveles de gobierno tanto provinciales como municipales y, en ese contexto, se favorecía la participación de la sociedad civil a través de organizaciones y de los destinatarios de las políticas<sup>2</sup>. Se amplía el marco

---

<sup>1</sup> Según Repetto y Alonso (2004) el motor de las transferencias de presupuesto para proyectos de construcción de viviendas y programas alimentarios, se originó en la necesidad del gobierno nacional de obtener apoyo provincial en cuestiones tales como definir un nuevo pacto fiscal, y atenuar las resistencias al traspaso de los niveles educativos.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, en un documento del BID, acerca de la participación ciudadana se señala: “La experiencia del Banco permite concluir que la participación es un componente importante y valioso en sus actividades. El Banco enfrenta entonces la oportunidad de avanzar en la capitalización de su experiencia y la de otras instituciones internacionales en cuanto a mecanismos y procedimientos participativos, tanto para aumentar la transparencia y eficiencia de sus operaciones como para contribuir al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo en los países de la región”

institucional en el que se desenvuelven las relaciones de las organizaciones con el Estado y se multiplican los espacios para la participación en procesos de consulta, decisión, gestión; y control de las políticas (González Bombal et al: 1999)<sup>3</sup>. La deslegitimación que acompaña la crisis de los partidos políticos y la debilidad creciente de los mecanismos de representación contribuyeron también a reforzar el impulso a la participación.

### **Las políticas sociales en los '90**

Durante los '90 las políticas sociales en general, se caracterizan por aplicar criterios de focalización<sup>4</sup> subordinados a los requisitos de reestructuración neoliberal del Estado. Estas políticas de “alivio a la pobreza” son de carácter asistencial y se orientan a proveer servicios y bienes a grupos focalizados de la población para disminuir el riesgo social en situaciones de crisis (Arriagada: 2005: 109). En ese sentido se priorizó la atención de “los más pobres entre los pobres” y la definición de la población objetivo de los programas comprendió la utilización de indicadores materiales como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el de Línea de Pobreza (LP).

Históricamente, las políticas aplicadas en la lucha contra la pobreza fueron fragmentarias y focalizadas, se implementaron programas para garantizar una alimentación mínima, y se realizaron acciones para paliar las carencias en otro tipo de consumos como el abrigo, la movilidad, el uso de energía, etc. Donde la pobreza era fundamentalmente definida por la falta de acceso, o la carencia de bienes y/o servicios, básicamente por la privación material. En la actualidad, debido a la heterogeneidad que manifiesta, la mayoría de los autores coincide en resaltar su carácter multidimensional, acuerdan en que abarca más que la insuficiencia de ingresos, (aunque este se constituye como uno de los elementos centrales) y las carencias materiales; la pobreza, en ese sentido, se caracterizaría más bien por “la privación de los activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos [...] está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas. Deriva de un acceso restrictivo a la propiedad, de bajo ingreso y consumo, de limitadas oportunidades sociales, políticas y laborales, de insuficientes logros educativos, en salud, en nutrición, en acceso, uso y control en materia de recursos naturales, y en otras áreas del desarrollo.” (Arriagada, 2005).

---

<sup>3</sup> Sin embargo, la autora también destaca que aún con esta ampliación de posibilidades de participación, en general, “se han enfatizado aspectos organizacionales relacionados con la gestión y administración de los servicios sociales, dejando en un segundo lugar los aspectos relacionados con la deliberación pública y la influencia en políticas” (González Bombal et al: 1999).

<sup>4</sup> Promovidas por los organismos multilaterales de crédito.



El problema de implementar programas focalizados es que no se tiene en cuenta las variadas expresiones de la pobreza, como ejemplifica Isuani, “se brinda alimentación a un grupo social pero no se satisfacen sus necesidades de habitación, se permite el acceso a servicios de salud públicos o al sistema educativo público pero no se provee ingreso para transporte o uso de energía, etc.” (Isuani: 2002: 81). Otro problema que enfrentan estas políticas es que no alcanzan a todos los pobres, porque es muy difícil identificar quiénes son concretamente y su identificación queda entonces en manos de la discrecionalidad de los funcionarios a cargo de los programas, lo que termina degenerando en prácticas clientelísticas.

Estas políticas están dirigidas a compensar los efectos negativos del modelo económico en los sectores más vulnerables, definidos como de extrema pobreza, amparándose en una perspectiva que separa la política social de la económica, centralizándose sobre los efectos de la pobreza más que sobre las causas.

### **Las políticas habitacionales en Argentina**

En este marco, las políticas habitacionales siguieron esa tendencia, sumando a los indicadores de pobreza cuestiones como la localización en referencia a las políticas que tienen como destinatarios a residentes en villas y asentamientos irregulares, y la condición irregular de tenencia, que abarca, por ejemplo, a ocupantes de inmuebles urbanos.

En general, las políticas habitacionales<sup>5</sup> en Argentina se han caracterizado en su mayoría por ser diseñadas desde el nivel central, con poca o nula participación de las familias afectadas o de las organizaciones que las nuclean (cuando han existido) y en consecuencia alejadas de las necesidades particulares y colectivas, de los problemas y posibilidades de los sectores sociales que tienen como destinatarios. Los sectores populares, en particular, han sido apelados desde el lugar de beneficiarios o usuarios, y su participación frecuentemente ha estado reducida a un papel marginal vinculado sólo a algunas etapas del proceso que implica una política o programa social, la mayoría de las veces se promueve una participación en la fase de implementación de las políticas (por ejemplo, a través del aporte de mano de obra, o ayuda mutua) pero poco en lo que respecta al diseño, gestión, control o evaluación de las mismas<sup>6</sup>. Como, además, la mayor parte de los programas tienen como objetivo la vivienda “llave en mano”, la participación de los destinatarios queda relegada al pago de las cuotas del crédito.

---

<sup>5</sup> En “políticas habitacionales” tomamos tanto las políticas ligadas a la vivienda como al hábitat (en esta noción se incluye provisión y acceso a la provisión de diversos servicios e infraestructura urbana (Rodríguez et al: 2007).

<sup>6</sup> En el Programa Federal de Emergencia Habitacional, de actual vigencia, por ejemplo, se desarrolla un único modelo de vivienda para todo el país, y si bien algunas organizaciones sociales han podido realizar algunos cambios, las familias no tienen mayores oportunidades de participar en su diseño. (Rodríguez; Ostuni: 2006)

Por otro lado, la fuerte historia clientelar que tiene el país, en un contexto de crisis socio-económica, puede operar y condicionar de manera tal que los sectores populares limitan muchas veces su accionar a la demanda de soluciones por parte del Estado.

La política habitacional en Argentina ha estado centrada más bien en satisfacer tres cuestiones:

a) las demandas del sector empresarial (construcción), que ha sido uno de los actores más beneficiados ya que históricamente los recursos han estado destinados privilegiadamente a las grandes empresas constructoras.

b) dar respuestas sectorizadas o segmentadas al problema del hábitat, puesto que se dirigen a la construcción de vivienda nueva, al mejoramiento o ampliación de las existentes, a la regularización dominial, a la provisión o ampliación de la infraestructura y servicios, y si bien, en algunos casos, ciertos programas combinan algunas de estas modalidades prevalecen acciones particularizadas lejos de una perspectiva integral que tienda a ofrecer soluciones más completas<sup>7</sup>.

c) las políticas habitacionales han tenido como destinatarios fundamentalmente, a los sectores medios y medios bajos con posibilidad de solventar un crédito, es decir, los sectores más pobres, muchas veces, quedan afuera de estas operatorias. El FONAVI, por ejemplo, si bien se desarrolló como operatoria dirigida a los sectores de más bajos ingresos, en la práctica éstos quedaron excluidos ya que el acceso a este programa requería una base de ingresos que estos sectores no alcanzaban a cubrir.

Ya con la reinstauración de la democracia comienzan a proliferar proyectos alternativos de hábitat popular, impulsados y ejecutados por ONGs y municipios con el objetivo de mejorar la calidad de vida y las condiciones de hábitat de los sectores pobres. Si bien se constituyen organizaciones con diverso origen (algunas son promovidas y constituidas por profesionales independientes, iglesias o universidades) y diferentes objetivos, tienen en común que se trata de organizaciones intermedias, que operan como mediadoras entre el Estado y las familias destinatarias. Estas experiencias, en general, promueven soluciones integrales al problema habitacional, al fortalecimiento de organizaciones sociales, y, en algunos casos, apoyan prácticas de autogestión. Algunas de estas organizaciones, pugnan además, por un desarrollo social más amplio donde “la ruptura del círculo de la pobreza pase por la autorrealización de

---

<sup>7</sup> El problema del hábitat no se limita a la cuestión de la vivienda, importa fundamentalmente la calidad de las mismas y la calidad del entorno en que se localizan ya sea por la disponibilidad de servicios básicos e infraestructura y por el tipo de relaciones que puedan establecer que se liga a cuestiones tales como la seguridad de la tenencia, la posibilidad concreta de pagar los servicios de la vivienda, la accesibilidad a equipamientos educativos y de salud, a medios de transporte, entre otros (Cuenya et al: 1992)

las comunidades marginadas, el respeto a sus patrones culturales y la vehiculización de su participación en la escena sociopolítica bajo formas directas de representación” (Cuenya. et al.: 1992: 5). Sin embargo, los proyectos llevados adelante por las ONGs, han estado focalizados y han tenido un alcance más bien acotado.

Por su parte, la población de más bajos ingresos y sus organizaciones de base, han mostrado, en algunos casos, como estrategia de acceso al suelo una importante capacidad de autoproducción organizada a través de la toma de tierras en un contexto donde ha sido escasa o nula la inversión pública, donde los procesos de valorización del suelo en las áreas centrales de las ciudades tienden a empujarlos hacia otros barrios o bien, fuera de la Ciudad. Los programas que se implementan desde el Estado tampoco tienden a “resolver” la situación, de manera que estos sectores “ganan” su derecho al espacio urbano “autoconstruyendo su vivienda y autourbanizando la ciudad” (Catenazzi, Di Virgilio: 2001). Esto se enmarca en un contexto sociopolítico signado por relaciones desiguales de poder y dominación, en la lucha por el derecho al espacio urbano donde los actores que intervienen, el Estado a través de diversas agencias, organizaciones intermedias, comunitarias, los vecinos en general, entre otros, ponen en juego diferentes estrategias, recursos, alianzas, etc. con el objetivo de resolver la cuestión. Como señala Oszlak, “el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. [...] el derecho al espacio se ejerce sobre bienes desigualmente situados respecto del acceso a oportunidades económicas o a la satisfacción de necesidades de la vida material” (Oszlak, 1991:24).

Desde los `90, en el marco de la política descentralizadora en nuestro país, desde el Estado se han puesto en práctica algunos programas o acciones tendientes a favorecer la participación y el fortalecimiento de organizaciones sociales, a veces en respuesta a las demandas de la misma población, por iniciativa y presión de las mismas organizaciones de base o de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que trabajan en la temática de hábitat y vivienda, y también por los lineamientos provenientes de los organismos multilaterales de crédito y concretamente por la voluntad política de algunos funcionarios que dieron cauce al establecimiento de estas prácticas. Aunque en el conjunto de programas, estos corresponden a una porción pequeña de la política habitacional. Es entonces, que con distintos alcances y resultados se han apoyado o incentivado propuestas de producción social del hábitat (PSH) caracterizadas por enmarcarse en procesos colectivamente organizados, que plantean niveles explícitos de racionalización de las prácticas productivas del hábitat. La PSH “agrupa varias formas de producción de la vivienda y el hábitat que tienen en común haber sido concebidas

de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/ originadores [...] La práctica de dirección y control se plasma –con variantes- a través de las diversas fases del proceso productivo (diseño, ejecución, distribución y uso)” (Rodríguez, et al: 2007: 27).

Impulsando la participación “desde arriba” es de destacar la experiencia que llevó adelante el gobierno provincial de Mendoza que por un lado, descentralizó la ejecución de los recursos en los municipios y promovió la participación de organizaciones sociales y comunitarias (asociaciones, cooperativas, mutuales) y a través de ellas, generó, con diferentes grados y alcances, intervenciones activas de la población<sup>8</sup>. El Programa 17 de alcance nacional en los `90 se configuró también como una importante experiencia donde se trabajó de manera mancomunada con las organizaciones destinatarias.

Hay organizaciones que aún en un marco reducido, han impulsado iniciativas tendientes a modificar sus condiciones de vida y reproducción y algunas de ellas con objetivos políticos que trascienden los problemas específicos a los que originalmente se dirigen. Estas organizaciones, apoyadas o acompañadas por grupos de profesionales, plantean y exigen su intervención en la resolución de distintas problemáticas a través de la presentación de propuestas concretas, aportando contenido a los proyectos. Esto mostraría que aún, en un marco restrictivo de participación, surgen experiencias que pretenden, y a veces logran, influir activamente en la formulación de políticas públicas.

Por impulso de organizaciones de base y/o ONGs y por la voluntad política de funcionarios que le dieron cause institucional, se puede destacar la experiencia de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales en Córdoba en los `90, en la que confluyeron organizaciones villeras, diversas ONGs ligadas a la problemática de la vivienda y el hábitat, y funcionarios provinciales y municipales; y el Programa de Autogestión de Vivienda (PAV) de la Ciudad de Buenos Aires de actual vigencia que se creó a partir de la sanción de la ley 341 que fue impulsada por organizaciones sociales vinculadas a la temática, por la demanda de soluciones integrales al problema habitacional desde una perspectiva de producción social con énfasis en la autogestión y producto del debate en el que participaron legisladores (integrantes de la Comisión de Vivienda de la legislatura de la Ciudad), funcionarios de la Comisión Municipal de Vivienda (hoy IVC) y representantes de esas organizaciones sociales de base como la Mutual de Desalojados de la Boca y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI).

---

<sup>8</sup> Para las experiencias de Mendoza y Córdoba ver: Arqueros Mejica, Gil y de Anso, Mendoza y Zapata (2008) Córdoba y Mendoza: dos casos para pensar la Producción Social del Hábitat. En: Revista INVI N° 62, Vol. 23 Mayo.

En la actualidad, en la provincia de Buenos Aires, los principales programas nacionales en vigencia son: el Programa Federal de Construcción de Viviendas, con el subprograma de Villas y Asentamientos Precarios, el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional (Mejor Vivir) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)<sup>9</sup>. Sólo el primero, que se ejecuta vía empresas constructoras alcanzaba en el año 2005, el 70% del presupuesto nacional para el sector (Rodríguez et al: 2007). De modo que los programas que incluyen algún tipo de iniciativa tendiente a promover la participación de los beneficiarios, tienen un espacio bastante reducido en la política nacional.

### **El PROMEBA**

En el marco del proceso descentralizador de nuestro país, se pone en funcionamiento el Programa de Mejoramiento de Barrios<sup>10</sup> (PROMEBA). Se trata de un programa nacional financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que según sus planteamientos “transforma el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Mejora la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral. Contiene un efecto multiplicador ya que la ejecución de obras esenciales de infraestructura, favorece el desarrollo de economías locales y genera empleos ligados a la construcción. Las familias que intervienen en el Programa y los barrios conexos, acceden al agua potable, permitiendo el saneamiento de problemas de salud estructurales y la integración a la ciudad” (Website de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: 2007).

El PROMEBA cuenta entre sus requerimientos para la selección de proyectos, que existan organizaciones sociales o se formen para la ocasión, con el propósito de que cada proyecto debe ser consensuado, por lo que exige el trabajo mancomunado entre las unidades ejecutoras municipales, las empresas y las organizaciones desde de un modelo de gestión asociada a través de los “Talleres de Acuerdos, Evaluación y Cierre”. Estos se proponen “como espacios

---

<sup>9</sup> Entre los provinciales, se lanzó este año un Programa para mejorar los servicios de agua y cloacas, con financiamiento del Banco Mundial y recursos del tesoro provincial, y también está el Plan de Financiamiento de Viviendas en el Ámbito Municipal "Compartir", para construcción de viviendas de interés social pero no se ha accedido a información actualizada.

<sup>10</sup> Este programa se está desarrollando desde 1997 y en la actualidad se está implementando en 20 provincias (no están incluidas ni la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ni San Luis) y están en desarrollo 175 proyectos, con diferentes estados de avance.

de planificación, evaluación y propuesta en la ejecución de los proyectos, cuyos protagonistas son la totalidad de actores [*UCN y organismos del Estado nacional, UEP y organismos de los estados provincial y municipal, equipo interdisciplinario de campo, organizaciones sociales y no gubernamentales, organizaciones barriales, familias destinatarias y empresas contratistas*], en la particular heterogeneidad que distingue a cada barrio en el que se implementa el PROMEBA”. Asimismo, se prevén otros espacios de articulación en los cuales pueden participar parte de estos actores para la consecución de acciones específicas. Concretamente, este Programa se propone “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)”.

### **El PROMEBA en Villa Tranquila**

El barrio está ubicado en una zona central del municipio de Avellaneda, a pocas cuadras de la Av. Mitre (una de las vías principales del Municipio), que facilita el acceso a fuentes de trabajo y otros servicios urbanos. Ocupa 35 hectáreas y, hasta el momento de inicio del proceso de urbanización, estaba atravesado por una sola calle y las vías del ferrocarril (Ferroexpreso Pampeano). Es un barrio que, según cuentan los entrevistados, tiene alrededor de 70 u 80 años, surgió en torno a las actividades portuarias, las industrias y barracas que existían alrededor. Algunos de los primeros pobladores también tenían pequeñas quintas, con producción de verduras, frutas y flores.

En la actualidad, según datos del censo realizado por el Municipio en el año 2004, habitan en el barrio 7.039 personas, que conforman 1917 hogares. El 72,1% de los hogares de Villa Tranquila son pobres por ingresos (el 38,4% de ellos se encuentra bajo la línea de indigencia) y el 77,8% son pobres por NBI. Registra además que un 24% de la población activa se encuentra desocupada, y entre los que trabajan, prevalecen las actividades de baja calificación: empleadas domésticas, empleados de limpieza en general, ayudantes o peones de albañiles, entre otros. El 46,2% de las familias cuentan con algún miembro beneficiario de planes sociales. Entre las que reciben algún plan, el 91,4% recibe el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Existen en el barrio, varias organizaciones sociales de distinto tipo: comedores y copas de leche, asociaciones o juntas vecinales, clubes, instituciones religiosas y político-partidarias. También existen instituciones dependientes del municipio y de la provincia: Centro asistencial y educativo Municipal N° 25 (CAEM), EGB N° 11, Jardín de Infantes N° 21 y N°

25, Jardín Maternal N° 1 y N° 12, la Unidad Sanitaria N° 4, el CEF N° 152, la radio comunitaria FM Tranquila y el Programa Enviñón<sup>11</sup>. Al comienzo del proceso, el municipio había identificado alrededor de 50 organizaciones e instituciones en el barrio, hoy habría, según los entrevistados, algunas organizaciones menos, particularmente se señala que varias de las Copas de leche que había en ese entonces no funcionan en la actualidad.

El proceso de urbanización de Villa Tranquila (partido de Avellaneda – GBA), comienza con el inicio de actividades del PROMEBA en el barrio en el año 2004, y se enmarca en el Plan de Revitalización del área central de la ciudad que lleva adelante el Municipio de Avellaneda, que apunta a la integración de las áreas más marginales y deterioradas, con el fin, según señala uno de los funcionarios, de “integrar al barrio social y territorialmente a la trama urbana”.

El proyecto de urbanización contempla la intervención de varias áreas del gobierno municipal y la ejecución de distintos programas sociales y políticas públicas, entre ellos se encuentran: a) el PROMEBA -que financia la infraestructura pública y equipamiento comunitario del área: contempla la realización del sistema de desagües pluviales superficiales, red vial, alumbrado público, red peatonal, provisión de contenedores para residuos domiciliarios, parquización y arbolado, equipamiento comunitario y conductos y estación de bombeo pluvial y defensas. Y respecto a la infraestructura de servicios, el abastecimiento de agua potable, sistema de desagües cloacales, red de gas natural y estación de bombeo de líquidos cloacales-;

b) el Subprograma de Villas y Asentamientos Precarios del Programa Federal de Construcción de Viviendas -ya que para urbanizar el barrio se planteó la necesidad de relocalizar a algunos de los vecinos<sup>12</sup>, por ello el Gobierno municipal impulsó entonces la incorporación de la villa de este último programa que hasta el momento ha entregado aproximadamente 190 viviendas de un total de 730 que tiene previstas- y;

c) otros programas de las áreas de salud, y de inclusión social que en conjunto pretenden mejorar las condiciones de vida de la población de la Villa y dar una respuesta integral al problema del hábitat y de la vivienda.

Una de las cuestiones que facilitó el ingreso del barrio a estos programas es que la propiedad de la mayor parte de las tierras es municipal. Permite la urbanización del barrio, la

---

<sup>11</sup> El Enviñón es un programa dirigido a adolescentes en riesgo social, de 13 a 17 años. Nace a partir de la información que proporcionó el censo realizado en el barrio, donde se verificó la existencia de un gran número de adolescentes que no asistían a establecimientos educativos.

<sup>12</sup> Una de las entrevistadas señala, que si bien el PROMEBA financia para estos casos vivienda nueva, los prototipos son muy básicos, aproximadamente de 25 metros cuadrados y no resolvían el problema de vivienda de los vecinos.

relocalización de las familias en la misma área, y el Municipio compromete el traspaso del dominio a las familias.

Se trata de una intervención en el barrio, que desde la perspectiva del Municipio, se plantea como integral, y en la que se propone impulsar la participación de los vecinos y las organizaciones sociales existentes, con el objetivo de que los mismos se apropien del proyecto y consecuentemente la población del barrio pueda darle sostenibilidad en el tiempo a las acciones encaradas para su mejoramiento.

Para ello, el Municipio sostiene desde el inicio del proceso, en el año 2004 hasta 2007<sup>13</sup>, un acompañamiento social dirigido por un equipo que, entre otras tareas, realizan los seguimientos de las familias del barrio y mantienen vínculos con las organizaciones organizando la participación de las mismas en la definición de los proyectos.

### **La participación en el proceso de Urbanización**

En una primera aproximación, se puede observar que la participación de las organizaciones y de los vecinos de Villa Tranquila 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, etc., 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, etc. 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.

El primer grupo de organizaciones y referentes que se involucraron en este proceso fueron las aliadas políticamente al gobierno municipal. En esta etapa, el Municipio, a través del equipo social, debía resolver algunas cuestiones: conocer el barrio, identificar a las organizaciones e

---

<sup>13</sup> A fines de este año, algunos de los integrantes del Área Social, en la que se llevaban a cabo estas tareas, dejan la gestión, ingresan nuevos funcionarios y el Municipio decide su conversión, pasando a configurarse como Dirección Social de Hábitat.



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. Una vez iniciado este proceso, 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 transmitirlos 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, etc. 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 éstos. 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.

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, se les pidió a los vecinos que eligieran un delegado cada 20 familias, y su 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.

En relación con el PROMEBA específicamente, las acciones o cuestiones puntuales que identifican los referentes entrevistados y en las que realizan aportes son fundamentalmente:

- el logro de los consensos necesarios: como señalábamos anteriormente, se requirió la firma de los vecinos para que acordaran con la realización de las obras.
- la organización de las relocalizaciones: en los casos en que las familias están asentadas sobre las trazas donde se abrirán las calles.

De modo central, las organizaciones colaboran con el equipo social en la organización del trabajo en el barrio, 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 que señalan los referentes, es que desde el inicio del proceso de urbanización se logró la constitución de una Mesa de Trabajo en la que trabajan algunas organizaciones sociales del barrio, que aunque provienen de distintas extracciones político-partidarias han podido soslayar sus diferencias y unirse para acompañar el proceso. De todos modos, los diversos enfoques que sostienen implican que no acuerden en algunas cuestiones, por ejemplo, algunos de ellos aspiran a que el Municipio formalice y oficialice sus funciones a través de la creación de la Subdelegación de Villa Tranquila, desde donde centrarían sus actividades, para otros referentes, ésta no es una meta de su interés.

El trabajo en el barrio, está pensado desde el proceso de urbanización en su totalidad con todos sus componentes: los de infraestructura y servicios que provee el PROMEBA, y por las construcciones de viviendas nuevas, por parte del Subprograma de Villas y Asentamientos Precarios. En el caso del primer Programa, algunos de los entrevistados mencionan que no participan de las decisiones porque no tienen conocimientos técnicos para hacerlo, así, por ejemplo, lo expresa uno de los referentes:

*Mayormente son cosas de ingenieros que poco y nada podemos aportar nosotros. ¿Entendés? ¿Qué podemos aportar? ¿Qué hay que poner un caño? ¿Y qué opinión podemos dar? ¿Que hay que hacer un desagüe? No sabemos hacer un desagüe. ¿Que hay que abrir una calle?*

Los funcionarios del equipo social destacan que el PROMEBA auspicia la participación comunitaria y aclaran que es *complementaria* al proceso de urbanización, no participan en el diseño, implementación o ejecución del mismo, sino en cuestiones que se derivan de su intervención, por ejemplo en relación a la cuestión del medio ambiente, y se trabaja en la concientización a través de ofrecer información sobre la cuestión a tratar, de ese modo, por ejemplo, trabajaron sobre la campaña de desratización que se realizó en el barrio.

*Dentro de lo que es PROMEBA nos dan esta posibilidad de generar participación, como complemento de lo que es el programa de urbanización, si querés usar la palabra 'complemento'. Pero me parece que acá sí podríamos retomar estas cuestiones que van más allá de la vivienda concreta, de los espacios comunes. El generar organización y me parece que PROMEBA te da esta herramienta, donde la vivienda o la urbanización del barrio pasa como excusa. A partir de esta excusa, podemos avanzar. Y yo lo estoy pensando desde ahí.*

## **A modo de conclusión**

Es dable destacar en principio, que tanto para los vecinos en general como para las organizaciones, el solo hecho que se esté llevando adelante el proceso de urbanización en el barrio, es muy relevante. Anteriormente, hubo sólo dos intervenciones, en la década del '70 se ejecutó un Proyecto llamado "Conjunto habitacional: Villa Tranquila", en un predio cercano, que en un primer momento iba a albergar a pobladores del barrio pero finalmente fue ocupado por vecinos procedentes de otros lugares. Y algunos entrevistados mencionan también que se formó hace unos años una cooperativa de vivienda que estafó a muchos de los vecinos. Estas experiencias fallidas, sumadas a que las gestiones anteriores no actuaron sobre el barrio (incluidas las del actual intendente) logra que este proceso tenga una importante aceptación entre los vecinos.

Como se ha señalado anteriormente, esta es una primera aproximación al problema, pero por lo que se observa, la participación de las organizaciones se circunscribe a la fase de ejecución de los programas, colaboran, por ejemplo, en la reunión de los consensos que requiere el PROMEBA pero no los involucran en las decisiones de diseño, control o evaluación de los proyectos, algo que tampoco piden las organizaciones, en ese sentido suponen que la falta de conocimiento técnico les impide participar. En donde se percibe una mayor participación, es particularmente en lo que refiere a las viviendas, tanto las organizaciones como los vecinos en general se involucran, opinan y de hecho han logrado, por ejemplo, que se respetan los intereses de las familias respecto al sector del barrio donde quieren trasladarse (de acuerdo a las propuestas que ofrece el Municipio) y con qué vecinos quieren residir.

## **Bibliografía**

- Arriagada, Irma (2005): Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. En: Revista de la CEPAL 85. Abril 2005.
- Arriagada, Irma (2007): Gestión de las políticas sociales desde el enfoque del capital social. Capítulo VIII. En: Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras): *Manual de Gestión de la Política Social*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento (Mimeo)
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, eds. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.

- Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. M. (2001): Ingreso ciudadano y condiciones urbanas: Aportes para una estrategia de política social del gobierno nacional. SIEMPRO/ Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. (Mimeo).
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2007): La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. Capítulo VII. En: Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras). *Manual de Gestión de la Política Social*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento (Mimeo)
- Cernotto, Diana (1999): La producción de la política pública para una mayor equidad. IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, DF., 19 - 22 Octubre.
- 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)
- Cuenya, Beatriz y Rofman, Alejandro (1992): Proyectos alternativos de hábitat popular. La experiencia de organizaciones no gubernamentales y municipios en Argentina. Informes de Investigación del CEUR. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Ediciones CEUR.
- Cunill Grau, Nuria (1995): La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. No. 4.
- Cunill Grau, Nuria (2004). La democratización de la administración pública – Los mitos a vencer. En *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: F.C.E./CLAD
- Fernández A., Caballero, C., Cuoghi, L., Narrillos, H. y Ramírez L. (2003): Participación ciudadana en la gestión de lo público: necesidad y demanda en la Reforma del Estado. Seminario nacional, La reforma municipal pendiente: para qué y por qué perspectivas y prospectivas. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNCuyo. Mendoza, 9 y 10 de octubre de 2003
- González Bombal, Inés; Garay, Candelaria (1999): Incidencias en políticas públicas y construcción de la ciudadanía. Ponencia Presentada a ISTR - LAC. Chile.
- Hintze, Susana (1996): Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales. En Hintze, S.: *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC, Buenos Aires.
- Isuani, Ernesto A. (2002) “Bienestar, Consumo y Capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico” SOCIALIS N° 6. Noviembre

- Oszlak, Oscar y O'Donnel, Guillermo (1981): Estado Y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E.CLACSO/ N° 4, 1981
- Oszlak, Oscar (1991): Merecer la ciudad. Buenos Aires. Ed. Humanitas-Cedes
- Oszlak, Oscar (1994): "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (comp.), El Rediseño del Perfil del Estado. México. Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F., Alonso, G. (2004): "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la descentralización", Serie Políticas Sociales de la CEPAL, N° 97, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Maria Carla y Ostuni, Fernando (2006): "¿Del proceso cooperativo al proceso kafkiano?". Reflexiones a partir de los programas "Techo y Trabajo" y "Autogestión de la Vivienda (Ley 341-964)". (Mimeo)
- Rodríguez, M.C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007): Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires. AEU-IIGG/ FSOC-UBA Área de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani. Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat HIC-AL FVC – MOI-SEDECA
- Rofman, Adriana (S/F): La participación de la sociedad civil en las instancias de articulación multiactoral: hacia la elaboración de un modelo de análisis. V Conferencia Regional de la ISTR-LAC. Lima, 10 al 12 de agosto.
- Schneider, Cecilia (2007): La Participación Ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona. Tesis de doctorado. Universidad Pompeu Fabra. (Mimeo)

### **Fuentes consultadas:**

- Página Web de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y vivienda. [www.vivienda.org.ar](http://www.vivienda.org.ar)
- Página Web del Programa de Mejoramiento de Barrios. [www.promeba.org.ar](http://www.promeba.org.ar)
- Página Web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)
- Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. [http://www.iadb.org/exr/pic/pdf/citizenpart\\_esp.pdf](http://www.iadb.org/exr/pic/pdf/citizenpart_esp.pdf)