



REDES

Revista de estudios sociales de la ciencia y la
tecnología

(Re)pensar la política de hábitat desde la perspectiva de transición sustentable. Un análisis socio-técnico del programa de mejoramiento de barrios considerando el rol de la energía (Argentina 1997-2015)⁺

*Facundo D.F. Gonzalez**

*Juan F. Picabea***

*Carlos Cadena****

⁺ Este documento es parte de una publicación conjunta realizada entre Revista Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología y la RedTISA en el marco del Congreso PRAXIS 2022. El documento forma parte del libro Juárez, P. et al (eds) (2024) *Praxis: Innovación para la transformación socioambiental desde el Sur Global*, Bernal, UNQ, ISBN: 978-987-558-943-8.

* Instituto de Investigaciones en Energía No Convencional (INENCO). Universidad Nacional de Salta (UNSa).
Correo electrónico: facundoinenco@gmail.com

** Instituto de Estudios Sociales sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT)- Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Correo electrónico: fpicabea@conicet.gov.ar

*** Instituto de Investigaciones en Energía No Convencional (INENCO). Universidad Nacional de Salta (UNSa).
Correo electrónico: cadenacinenco@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.48160/18517072re57.336>

RESUMEN

La energía cumple un rol fundamental en el desarrollo integral de los individuos como miembros de una comunidad que aspira a la igualdad social. El acceso a la energía es un *habilitador de hábitat* y resulta clave, desde la perspectiva de derechos, su inclusión en el diseño de políticas públicas de hábitat. El artículo analiza el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Barrios (hasta el componente III) que lleva adelante el Estado Argentino y el rol de la energía en la intervención. El abordaje teórico-metodológico realizado implica la construcción del fenómeno como un caso de estudio, a partir del enfoque socio-técnico. El Enfoque privilegia la triangulación de teorías y la incorporación de elementos económicos, culturales, legales y tecnológicos al análisis sociológico. Se revisa brevemente la trayectoria y la dinámica socio-técnica y se reconstruye la alianza socio-técnica incorporando, en la discusión, la perspectiva de transición sustentable para determinar el grado de funcionamiento/no funcionamiento del programa. Se retoma, por momentos, como ejemplo la experiencia del programa en la Ciudad de Salta (Argentina). Una conclusión emergente refiere a la necesidad de abrir los modelos hegemónicos de intervención y diseñar políticas sistémicas, que operan en diferentes planos, a partir de una trama compleja de alianzas socio-técnicas, que incluyan a la energía como un elemento central para alcanzar objetivos de inclusión social.

PALABRAS CLAVE

HÁBITAT, ENERGÍA, TRANSICIÓN SUSTENTABLE, POLÍTICA PÚBLICA.

Introducción

La producción de hábitat puede dignificar las condiciones de existencia humana, generar nuevos espacios de libertad y mejorar la calidad de vida de las personas. Este proceso implica pensar estrategias que no se reducen al diseño y ejecución de planes de viviendas en serie o paquetes cerrados, sino en la construcción de un entramado complejo donde la dimensión energética viene a habilitar el ejercicio de derechos humanos (Gonzalez, 2019). Además, el desafío en la producción de hábitat reside en considerar elementos – como la cultura, el ambiente, los saberes sociales locales- que exceden el carácter técnico y que aportan dimensiones fundamentales para comprender la problemática y generar insumos para la formulación de políticas públicas en el campo.

El interés por estudiar los procesos de producción de hábitat desde la perspectiva de transición sustentable se justifica en la complejidad que presentan estos elementos, reconociendo -previamente- la centralidad de la energía como dimensión socio-técnica. La singularidad de estos procesos dio forma a las primeras inquietudes que motivaron la realización de este trabajo y que se sintetizan en los siguientes interrogantes: ¿Qué forma asume la producción social de hábitat en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa)? ¿Qué rol cumple la energía en estos procesos y el caso de estudio? ¿Es posible producir programas de mejoramiento del hábitat en sectores populares desde un enfoque de transición sustentable? ¿Qué elementos favorecen dinámicas virtuosas para la orientación y coordinación de una alianza socio-técnica fuerte y estable?

El artículo aborda el problema a partir del enfoque socio-técnico bajo la perspectiva de transición sustentable.

El trabajo se ubica en el marco de los estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS). Este campo propone una pluralidad de miradas frente a los cambios tecnológicos que combina propuestas de la historia y la sociología (Bijker, 1995; Callon, 1992), economía (Lundvall, 1996; Freeman, 1987), desde el análisis crítico (Tula Molina y Giuliano, 2007; Dagnino, 2008) hasta el análisis de políticas (Knorr-Cetina, 1981). La intención es estudiar los procesos de intervención de ProMeBa para comprender la configuración de la alianza socio-técnica que permite la articulación entre artefactos, investigadores, decisores, técnicos y vecinos/usuarios y el papel de la dimensión energética. En este sentido, la investigación adhiere a la dimensión de estudios sociales de la tecnología de la problemática CTS (Thomas, 2012) y de Transición Sustentable (Elzen y Wieczorek, 2005).

Método

Abordaje conceptual

Desde mediados del siglo XX los procesos de urbanización informal latinoamericanos han constituido uno de los problemas más importantes para los estudiosos del desarrollo, analizando las acciones de intervención del Estado y de los Organismos Internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) desde los años 70. Desde ese momento, los problemas de hábitat fueron abordados a través de diferentes políticas basadas en distintas concepciones teóricas. Fernández Wagner (2004) propone una clasificación de estas a partir de denominar una *Primera* y una *Segunda Generación de Políticas Habitacionales*. La Primera Generación de Políticas se basó en programas de financiamiento de la oferta, que consistían en erradicar los asentamientos informales reemplazándolos por conjuntos de viviendas modernas “llave en mano”, realizados por grandes empresas constructoras. Por su parte, en la

Segunda Generación de Políticas se hace referencia a aquellos programas que surgieron -principalmente- en los años 70 y que propiciaron la consolidación de estos asentamientos y soluciones tales como “lotes de servicios” a partir de programas de pequeña escala, considerando la participación de sus pobladores y organizaciones no gubernamentales en la gestión y/o construcción (Fernández Wagner, 2009).

Mas tarde, desde los años 1980, América Latina fue objeto de *Políticas Públicas Habitacionales* que incluyeron componentes de ambas generaciones: producción en serie de viviendas “llave en mano” y un despliegue de acciones tendientes a involucrar más activamente a los gobiernos locales y organizaciones civiles y de base en la integración de los asentamientos a las ciudades. En este trabajo emplearemos la clasificación de Wagner para entender las lógicas macro del ProMeBa como política de Hábitat -no habitacional- con financiamiento internacional.

En este trabajo asumimos la noción de hábitat desde un enfoque crítico y superador de la noción de habitar -vinculada a política habitacional- como lugar de residencia.

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

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

Para complejizar la noción de hábitat adherimos al concepto de Producción Social de Hábitat (PSH), que amplía y actualiza el concepto de progresividad, que fue

desarrollado por miembros de distintas organizaciones del Hábitat Internacional Coalition (HIC) interesados en la defensa del derecho al hábitat. El proceso de PSH implica una forma de gestión y de acción que no responde al modelo dominante, sino a una cultura de la solidaridad y de la complementariedad con otros actores sociales, con implicancias políticas, económicas y sociales de transformación de las relaciones de poder. A su vez, necesita de la participación de los pobladores y estar apoyado por asistencia técnica interdisciplinaria.

Con la emergencia de los problemas globales como el cambio climático, la crisis ambiental y la escasez de recursos naturales a finales del siglo pasado, se ponen en cuestionamiento los patrones de producción y consumo no sustentables. A causa de ese escenario se instaló la necesidad de implementar diferentes procesos de transición orientados por cambios sistémicos hacia regímenes de producción y consumos más sustentables (Smith y Stirling, 2010). Así, el concepto de transición sustentable se ha consolidado en la agenda global desde finales del siglo veinte y durante los últimos años existe un interés creciente en los aportes de los estudios sobre transiciones destacando sus elementos prescriptivos para el diseño de políticas públicas. La perspectiva basada en transiciones sustentables propone comprender los procesos de cambio en términos sistémicos combinando tecnologías, prácticas sociales, infraestructuras, regulaciones, mercados y valores culturales (Elzen y Wieczorek, 2005).

Abordaje Teórico-Methodológico

Para comprender la complejidad de los procesos de hábitat nos apoyamos en el enfoque socio-técnico. Las *trayectorias socio-técnicas*, las *dinámicas socio-técnicas* y las *alianzas socio-técnicas*, el concepto de *co-construcción*, *funcionamiento/no*

funcionamiento permite una aproximación a la configuración del hábitat, y el rol de la energía, como política de Estado. Así, las políticas que implemente para el mejoramiento del hábitat permitirán vislumbrar su orientación.

El artículo se centra en un estudio de caso, el ProMeBa, integrando diversas herramientas y técnicas de recopilación de datos (análisis documental, observaciones participantes, entrevistas y talleres), análisis conceptual y consultas participativas en dos períodos de trabajo de campo. La sistematización de la información recogida, más el análisis de fuentes secundarias, permitieron la triangulación de datos que le dan forma al trabajo.

Con la finalidad de obtener una comprensión holística, integral y compleja de las situaciones sociales, y también buscando describir cualidades y propiedades que caracterizan el objeto de estudio, se recurrió al análisis sociológico desde el enfoque socio-técnico. Esto se centró en establecer conexiones y/o rupturas entre los discursos y prácticas estudiadas y el espacio social en el que se insertan. Al mismo tiempo, el análisis de los resultados parte de una historización que comprende la trayectoria de las políticas habitacionales de Argentina.

Resultados

Política ¿De Hábitat?: Políticas públicas de construcción de viviendas en Argentina.

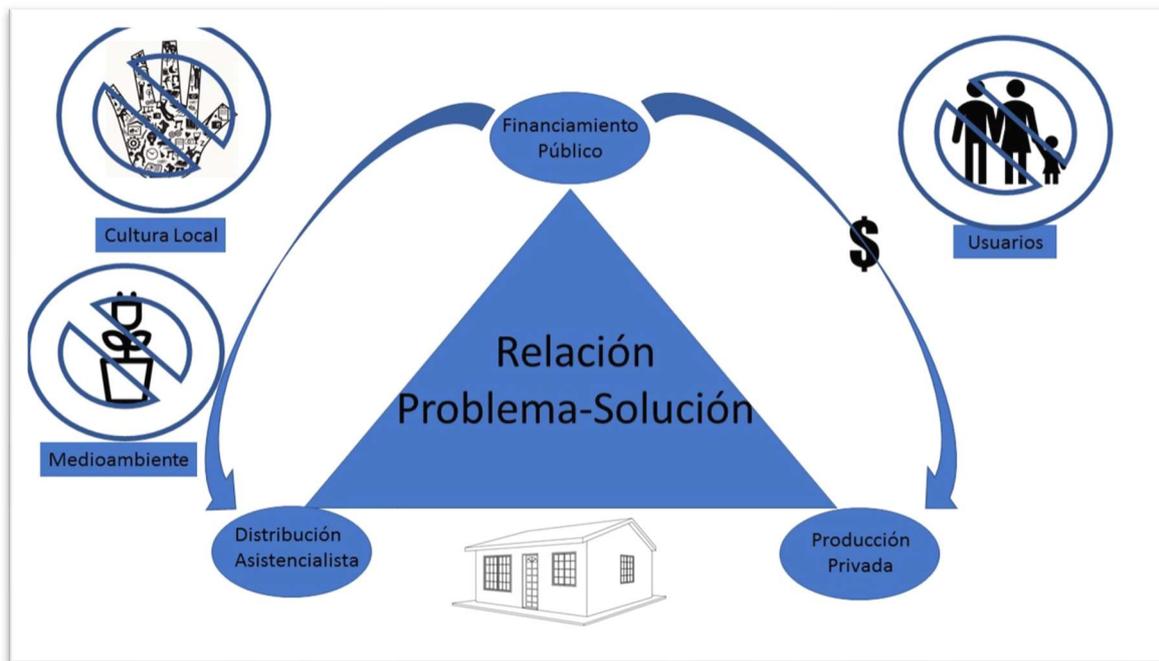
La mayor parte del parte de las políticas públicas habitacionales del Estado argentino responde a las características de la Primera Generación en la clasificación de Fernández Wagner (2003). Estas favorecieron un estilo tecno-productivo lineal

provocando una especie de caja negra¹ en torno al diseño, construcción y financiamiento de las soluciones habitacionales, que terminó imponiendo procesos y productos que no ayudan a la construcción de un hábitat integral (Picabea y Fressoli, 2015; Gonzalez, 2019).

La forma de producir hábitat promovida hegemonícamente por el Estado durante los últimos 100 años estuvo ligada a la construcción de viviendas “llave en mano”, que se caracterizó por la implementación masiva de diseños y materiales uniformes (Cravino 2006). El enfoque socio-técnico permite apreciar que la política pública de hábitat es en realidad una política pública de vivienda (Gonzalez, 2019). La clave está en comprender que se construyó el problema-solución (Ver figura 1) de una forma vertical, asistencialista y apoyada más en la interpretación de las carencias de determinados bienes y servicios, que en un diagnóstico de las necesidades sociales y una planificación no sólo habitacional sino urbanística (Pelli, 1997). No existe una problematización de la energía como factor complejo del proceso de hábitat.

¹ En los estudios de CTS se utiliza el concepto de Caja Negra para representar el fenómeno a través del cual la tecnología naturaliza su funcionamiento, ocultando los procesos de construcción de sentidos, que la diseñaron y modificaron hasta su forma final. Construir una caja negra es “un proceso histórico y socio-técnico en el cual los grupos vinculados a la tecnología que se vuelve dominante suprimen (hacia atrás y hacia adelante) las propuestas alternativas de configuración de problemas y soluciones.” (Picabea, F; Fressoli, M, 2016: Pág. 150)

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



Fuente: Gonzalez (2019).

Podemos afirmar que el modelo hegemónico que atiende las demandas de hábitat, consistente en la producción de viviendas, considera al usuario como un receptor pasivo, no atiende las características del medioambiente ni fuentes energéticas naturales disponibles, ni incluye adecuación socio-técnica. Resulta pertinente destacar la existencia, desde hace algunos años, de programas nacionales que han generado diseño de viviendas con un mayor grado de adecuación socio-técnica. Así, podemos destacar el desarrollo de un proyecto GEF (*Global Environment Facility*) encarado por el Estado Nacional, el cual cuenta con una donación cercana a los diez millones de dólares por parte del Banco Mundial que se aprobó en 2012 y que preveía la construcción de 128 viviendas bioclimáticas en Salta, Tucumán, Formosa, Mendoza, Buenos Aires, Chubut y Tierra del Fuego. Para cada provincia se ha elaborado un prototipo que tiene en cuenta las condicionantes climáticas y

energéticas, desarrollado por los respectivos Institutos Provinciales de Vivienda de cada provincia (Gonzalez y Chevez, 2016).

El ProMeBA como programa en línea con la Segunda Generación de Políticas Habitacionales.

Mientras que los programas caracterizados como primera generación de políticas habitacionales centraban sus esfuerzos en atender la oferta de viviendas, los pertenecientes a la segunda generación pretendieron consolidar los asentamientos y brindar soluciones del tipo “lote con servicios”, considerando el involucramiento de los pobladores y organizaciones no gubernamentales. Esta perspectiva surgió durante los años 70 (Fernández Wagner, 2009) y fue impulsada como forma paliativa de atender el problema por los organismos internacionales de financiamiento: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI).

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

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

De esta manera, a la reforma de los organismos encargados de implementar políticas de vivienda, se suman programas claramente paliativos de la problemática de hábitat. En el marco de esta superposición de políticas que se corresponde con la

primera y la segunda generación, ubicamos el inicio de la implementación de artefactos como el ProMeBa, financiado por el BID.

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

El ProMeBa

Por un lado, el ProMeBa, al igual que el programa brasileño Favela-Bairro², pretende mejorar las condiciones de las viviendas existentes y la provisión de servicios públicos (como agua potable, gas y electricidad) en asentamientos vulnerables. Sólo se construyen viviendas completas cuando no es posible el mejoramiento de las existentes. Por ejemplo, en zonas de extrema densidad poblacional o en zonas inundables.

Además, se busca regularizar la tenencia de los terrenos en los casos en los que ésta sea informal o irregular y se promueve el desarrollo de centros comunitarios, parques y plazas, con el fin de mejorar la calidad del hábitat del área de implementación. La regularización de la propiedad de la tierra cola al ProMeBa en un encrucijada por el encarecimiento de los costos de energía eléctrica, gas y agua que

² Favela-Bairro es un programa de mejoramiento de las favelas, financiado por el BID y administrado por la Municipalidad de Rio de Janeiro.

deben empezar a pagar los beneficiarios que antes accedían de forma irregular a costos cero o bajos.

Así, los objetivos del programa están orientados específicamente a dotar de infraestructura y regularizar la zona de intervención, y potenciar los procesos de organización de la comunidad. Tal como se observa en la tabla N°1, las tareas incluyen construcción de redes de servicios básicos, regularización de la propiedad de la tierra e impulsar iniciativas comunitarias, entre otras.

Tabla N°1: Objetivos del ProMeBa

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

Fuente: Gonzalez, 2019

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

de Vivienda que fueron creados para gestionar el sistema FONAVI. En Salta, depende de la Subsecretaría de Financiamiento Internacional.

La Unidad Coordinadora Nacional (UCN), que orbita en el organigrama de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, establece las condiciones y niveles de articulación con cada UEP. Entre las que podemos mencionar la promoción del programa en los municipios operativos (Viabes), la identificación conjunta de barrios y sectores donde intervenir, la organización y dictado de capacitación requerida en relación con las características del programa. En algunos casos, como el de la Ciudad de Salta, ni siquiera siendo el municipio más grande de la provincia posee Unidad de Coordinación Municipal (UCM), ya que sólo la provincia cuenta con la infraestructura económica y administrativa necesaria.

Las UEP tienen la responsabilidad de la promoción del programa y de otorgar asistencia técnica a las comunidades con mayor debilidad en la preparación de la solicitud del proyecto y, luego, en la posterior ejecución de este. Las UEP orientan a los municipios, realizan la supervisión de las obras y el acompañamiento social³.

En cuanto a la ejecución, el ProMeBa está dividido en dos áreas, el “equipo de campo” y la “oficina administrativa”.

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

³ Ver: <https://www.promeba.gob.ar/programa.php>

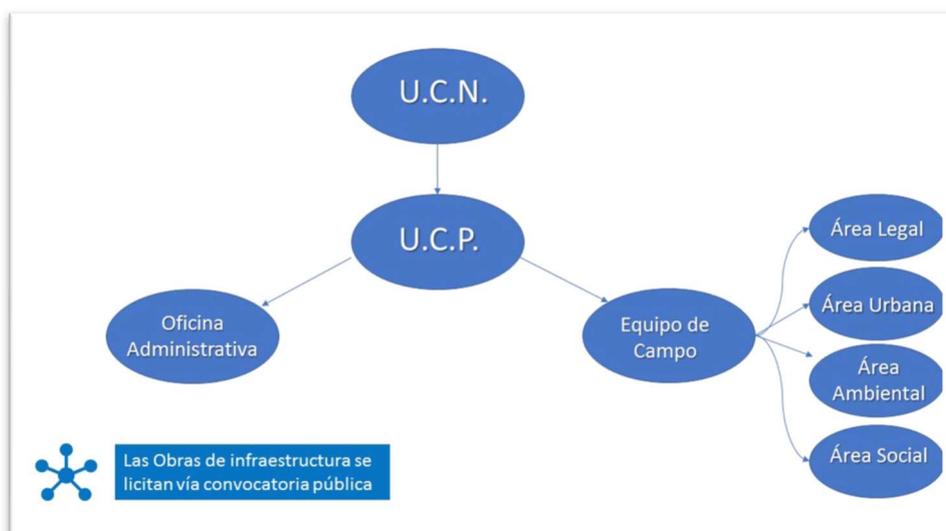
(área ambiental), asesoramiento en el reacomodamiento de la infraestructura de las viviendas, diseño de nuevos espacios para habitar (área urbana), organización de artefactos que permitan resolver conflictos intrafamiliares como violencia familiar, de género (social).

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

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

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

Figura N° 2: Administración interna del ProMeBa



Fuente: Gonzalez (2019)

Las etapas de desarrollo del ProMeBa están definidas en el Reglamento Operativo aprobado por la UCN⁴. Si bien tiene un proceso predefinido, no deja de estar impregnado por acuerdos políticos que exceden al proceso de desarrollo de los proyectos. Este componente “extra” suele ser definitorio en algunos casos, pues la forma vincularse entre decisores e interesados (vecinos, punteros políticos, decisores de menor jerarquía) influye en la selección de proyectos.

Las fases formales para el desarrollo del PEI son cinco e inician con la formulación para finalizar con la ejecución integrada (Ver tabla 2).

⁴ Ver: <https://www.promeba.gob.ar/programa.php>

Tabla N°2: Síntesis de las etapas del ProMeBa

Etapas	Descripción
1 Identificación	La UEP realiza la promoción en los municipios operativos.
	La UCN participa en la identificación de los municipios conjuntamente con a UEP y UEM.
	La UCN realiza la capacitación requerida en relación con las características del programa.
2 Elegibilidad y Priorización	La UEP verifica los criterios de elegibilidad de esta etapa: sociales, ambientales, dominiales y urbanos.
	La UEP envía la documentación completa a la UCN.
	Entre la UEP y UCN se firma un acta acuerdo para la confirmación del proyecto.
3 Formulación del PEI	Se verifica el criterio de elegibilidad económica.
	Se realiza el relevamiento de los hechos existentes, físicos, dominiales y los estudios previos requeridos.
	Formulación del PEI.
	La UEP deberá ejecutar los convenios emergentes del proyecto.
	LA UEP deberá realizar las presentaciones del PEI a la UCN e inicia la etapa de evaluación en la UCN.
	Los proyectos no pueden superar los \$50.000.000 sin la conformidad del BID.
	La UCN produce su dictamen final de aprobación del PEI.
4 Proceso Licitatorio	De acuerdo con la reglamentación vigente nacional.
5 Ejecución Integrada	Ejecución de Obras de Infraestructura. Acompañamiento social.
	La UEP supervisa todas las áreas.
	La UCN monitorea todo este proceso.
	Escrituración, promoción ambiental y monitoreo social. Certificación de obras.
	El Equipo de Campo monitorea y evalúa la ejecución del PEI seis meses luego de finalizar el proyecto

Fuente: Gonzalez (2019)

Componentes del ProMeBa

El Programa Mejoramiento de Barrios III⁵ pretende contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la

⁵ La referencia "III" (tres) tiene que ver con las líneas de crédito otorgadas por el BID en períodos secuenciales.

Hasta 2015 el préstamo era el tercero y actualmente existe hasta un quinto. Sin embargo, los cambios sustanciales se dieron entre la fase del préstamo 1 y 3.

población. Su propósito es optimizar, de manera sustentable, el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares.

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

La planificación de la gestión es coordinada con los programas federales de construcción y mejoramiento de vivienda de la Subsecretaría e incluye la participación de otros organismos del Estado, instituciones, empresas, organizaciones comunitarias y los pobladores de los barrios. Los ProMeBa I y II incluyeron sólo 3 componentes: legalización de la tierra (componente I), provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental (componente II), incremento del capital social y humano (componente III). La etapa III suma un cuarto componente que pretende generar elementos para el desarrollo local de la comunidad desde una “perspectiva participativa que promueva la inclusión social”, y se denomina “Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión”.

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

acciones para implementación de seguridad ciudadana, y el desarrollo, instalación y operación de soportes informáticos.

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

Figura N° 3: Componentes del ProMeBa por etapas.



Fuente: Gonzalez (2019).

Los componentes incluyen el acceso a la energía como un servicio disponible, no problematizan las condiciones de ese acceso ni los costos que implica la regularización.

Configuración de la Alianza Socio-técnica

El discurso de técnicos y responsables del ProMeBa –en concordancia con la documentación oficial- expresa la intencionalidad de cumplir el objetivo de “empoderar a los vecinos” a través del diseño integrado de productos como los Proyectos de Iniciativas Comunitarias procurando “incrementar el capital social y humano”⁶.

No obstante, esto se contrapone con las restricciones explícitas a la hora de democratizar el control y las decisiones respecto de qué obras construir, o sobre la

⁶ Ver <https://www.promeba.gob.ar/programa.php>

perspectiva de cada actor (ProMeBa, vecinos, instituciones aliadas) en relación con los problemas y las soluciones para el mejoramiento del hábitat en el territorio. En este sentido, consideramos que el programa realiza un esfuerzo por intervenir de forma estratégicamente sistémica, pero que se ve limitado por condicionantes que deciden la financiación/autorización de este. Esta situación se expresa, por ejemplo, en la formulación de los Proyecto de Iniciativa Comunitaria (PIC) que no logran realizarse porque no cumplen con el ideario de “buen hábitat”⁷ de la administración, emparentado con el convenio firmado con el BID.

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

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

⁷ Las entrevistas con el personal del ProMeBa expresan claramente una actitud paternalista.

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

Estas expresiones dan cuenta de la configuración de las dinámicas que constituyen las relaciones problema/solución y el sentido que cada grupo le otorga a lo que considera problema y soluciones. Evidentemente la propuesta de los técnicos estaba impregnada de formas de plantear “soluciones” a problemas que los vecinos podían considerar válidos pero disintiendo en la forma de abordar la “solución”.

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

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

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

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

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

problematizan el uso de la energía en el nivel del consumo doméstico pero también en la eficiencia de las viviendas. En tal sentido, E ProMeBa propuso el dictado de un taller de bioconstrucción.

Esta actividad fue planteada por el área ambiental del equipo de campo de ProMeBa a partir de que los técnicos observaron que el territorio contaba con insumos naturales, capaces de generar un artefacto tecnológico que serviría para el revestimiento económico de las viviendas de la zona. El proceso técnico de revestimiento propuesto es una forma alternativa a la tradicional y pretendió que los participantes pudieran apreciar las ventajas y beneficios que pueden obtener mediante la mixtura de materiales locales (pasto, arcilla, arena) y la reutilización de residuos (pallets, cerámicos), para la aplicación en revoques gruesos y finos, pinturas a la arcilla y mosaiquismo. Además, con esto se pretendía que los vecinos ahorren en costos y cuenten con un revoque, que además serviría para refrescar sus viviendas durante las altas temperaturas del verano salteño.

Para la realización del taller, que se dictó en 4 módulos, el programa contrató a tres especialistas en sistemas de revoque natural (externos al barrio y a la intervención). El curso se estructuró en 8 clases, con instancias teóricas y prácticas los 4 primeros encuentros, y sólo práctica los últimos. Las paredes del obrador -que se encontraba con ladrillos a la vista- fueron designadas para ser objeto de la práctica de los vecinos (Figura N° 4).

Figura N°4: Taller de Bioconstrucción



Fuente: registro fotográfico de los autores.

Esta iniciativa, aunque marginal en términos de preponderancia de acciones de sustentabilidad, se suma a otras implementadas, como cambio de luminarias, adecuación de la red de cableado interno, instalación calefones solares y colectores de aire. La política del programa es vertical, y aunque los informes de trabajo de los técnicos dan cuenta de la emergencia de generación de otros procesos que incluyan ciertos elementos de sustentabilidad, los siguientes préstamos del BID no incorporaron las recomendaciones y aprendizajes previos.

Alianza Socio-técnica del ProMeBa.

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

En el período que se encuentra entre los años 1997 y 2002, al que llamaremos emergente, observamos modificaciones sustanciales en el programa. Si bien, el ProMeBa se empieza a gestar a mitad de los años 1990, su puesta en marcha se da recién en 1997 en la órbita de la Subsecretaría de Vivienda del Ministerio de Desarrollo Social. Este dato no es menor, pues señala la concepción del programa como una política social paliativa. Esta idea se refuerza, cuando en el año 2002 el ProMeBa es incorporado al Programa de Emergencia Nacional.

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

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

Período Emergente: 1997-2002.

Durante este período el ProMeBa estableció que la población alcanzada no podía ser superior a 2000 por proyecto. Además, sólo era posible construir un núcleo sanitario por familia y un centro comunitario de usos múltiples por proyecto, comprendiendo los

componentes 1 y 2. Recién en 1999, con la redefinición operativa -producto de la experiencia en los primeros proyectos- se amplían las líneas de acción y se potencia la dimensión social de intervención con los Proyectos de Iniciativa Comunitaria. Con esta última acción se empieza a trabajar y cumplir con los objetivos del tercer componente .

Más allá del financiamiento de los proyectos de este período -que incluye el monto del ProMeBa I-, advertimos un carácter federal restringido, ya que aquellas provincias que no pueden adquirir deuda con el Estado Nacional (justamente las más pobres) son excluidas del programa. Por otro lado, más allá de la capacidad de endeudamiento, la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires no son tenidos en cuenta para la ejecución del programa. No obstante, durante 2002 se realiza una fase experimental en el Conurbano Bonaerense que sería la génesis de los múltiples proyectos del ProMeBa en esa zona.

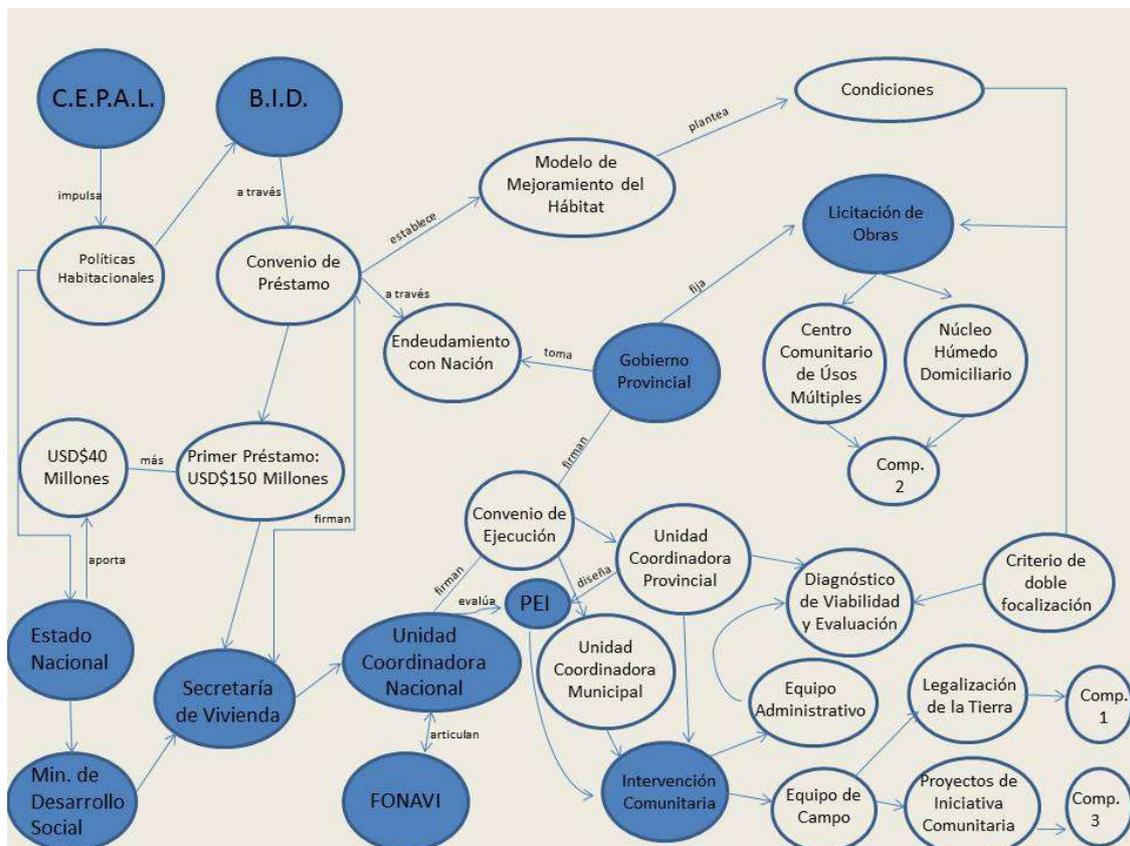
La heterogeneidad de los actores y artefactos participantes condujo a que se tomen roles y jerarquías distintas dentro de la articulación general del programa. Se puede observar como las relaciones entre los actores y las tecnologías que producen, conducen a una ejecución del ProMeBa que no contiene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

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

visible de la emergencia habitacional y no en el interior de una situación de hábitat urbano extremadamente compleja.

Los modelos de hábitat impuestos por los organismos internacionales generan condiciones que derivan en la ejecución de las obras de infraestructura, que modifican el paisaje de la zona, alteran algunas relaciones entre el Estado y la comunidad -como el pago regular de servicios básicos- y proponen formas de hábitat no consensuadas. Podemos decir que la alianza socio-técnica promovida por el BID contiene actores y artefactos dispuestos a implementar un modelo de hábitat hegemónico y hegemonizante.

Figura 4: Alianza Socio-técnica del Período Emergente



Fuente: elaboración propia.

Período Expansivo: 2003-2019

Durante este período se incluyó a todos los estados provinciales y CABA en el programa sin importar la capacidad crediticia de cada uno ya que el préstamo con el BID lo asume nación, que además aporta las tierras como contraparte.

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

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

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

En todos los casos, la energía se establece como un servicio dado, disponible y asequible, y de acceso a bajo costo. Esto cambiaría absolutamente desde el 2016 con la desregulación de las tarifas. Cuando el Estado disminuyó los subsidios de energía, los asentamientos irregulares con intervención del ProMeBa vieron retraídas sus acciones de regularización dominial, pues los vecinos vieron amenazada su capacidad de subsistencia económica. Con la política de subsidios focalizados y de “gracia” por tiempo determinado, las acciones de regularización se revitalizaron.

Conclusiones

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

Queda expreso que la extrema heterogeneidad de la pobreza urbana que el BID mide a partir de dos indicadores demanda un programa capaz de adecuarse socio-técnicamente a las necesidades de la población a intervenir. Y al mismo tiempo, revisar la naturaleza paliativa, que si bien se entiende necesaria, al otorgar soluciones permanentes, debiera reconsiderar aspectos de sostenibilidad que habiliten nuevas formas de habitar.

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

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

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

Al mismo tiempo, observamos que el programa asume el rol de la energía como un elemento disponible. En el actual panorama de crisis global producto del cambio climático, debiera considerarse formas complementarias de sustentabilidad energética. En este punto, la transición sustentable, no sólo implica cambios en las fuentes de energía, sino también en los patrones culturales de consumo y uso de la energía. La experiencia del taller de bioconstrucción, como tantas otras, que se dieron

con éxito en una experiencia del ProMeBa, debieran extenderse a todo el territorio. Y que la regularización de los servicios de gas y electricidad no impliquen un temor por parte de la población vulnerable, ya que pueden concedérseles tiempos de adecuación o pagos escalonados (más allá de la actual segmentación de subsidios). En este punto, entendemos que el ProMeBa puede adaptarse desde un enfoque de transición sustentable que concilie desarrollo humano con nuevas prácticas de hábitat. La transición debe incluir a los sectores populares sin que recaiga en ellos la mayor parte del costo, pues es necesario diseñar una nueva dinámica socio-técnica que haga eficiente -y sustentable- el ejercicio de derechos humanos, como la educación, la vivienda y la energía.

Referencias bibliográficas

- Bijker, W. (1995), *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: Toward a theory of sociotechnical change*, Cambridge, MIT Press.
- Callon, M. (1992), "The Dynamic of Technoeconomic Networks", en Coombs, R., Saviotti, P., y V. Walsh (eds.), *Technological change and company strategies: economic and sociological perspectives*, Londres, Academic Press, pp. 72-102.
- Cravino, M. (2006), "Magnitudes y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años", presentado en *XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda*, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – Universidad de Buenos Aires- 1 al 4 de octubre de 2008.
- Dagnino, R. (2008), *Neutralidade da Ciência e determinismo tecnológico: Um debate sobre a tecnociência*, Campinas, Editora Unicamp.

- Elzen, B. y Wieczorek, A. J. (2005), "Transitions towards sustainability through system innovation", *Technological Forecasting Social Change*, 72. (6), pp. 651-661.
- Fernández Wagner, R. (2009), "Elementos para una revisión crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina", en Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*, Brasília, IPEA, pp.1-28.
- Fernandez Wagner, R., Varela, O., y S. María. (2004), "La complejidad ausente en los programas de intervención socioespacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del ProMeBa en el Gran Buenos Aires", presentado en el *II Congreso Nacional de Políticas Públicas Sociales*, Mendoza, Argentina.
- Freeman, C. (1987), *Technology policy and economic policy*, Londres, Pinter.
- González, F. (2019), *Estrategias de Hábitat en Salta: el caso del Programa de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) 2015-2016*, Tesis de Maestría, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Gonzalez, F. y Chevez, P. (2016), "Política de Hábitat en la Provincia de Chubut. Construcción de Viviendas Sociales Bioclimáticas: Interacción entre actores, tecnologías y dinámicas sociopolíticas", *Revista Averma*, 45, pp. 1-22.
- Knorr-Cetina, K. (1981), "The micro-sociological challenge of macro-sociology: towards a reconstruction of social theory and methodology", en Knorr-Cetina, K. y A.V. Cicourel (eds.), *Advances in Social Theory and Methodology Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, Boston, Routledge, pp. 1-47.
- Lefebvre, H. (1978), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Editorial Península.

- Lundvall, B-A. (1996), "The Social dimension of the learning economy", DRUID Working Paper 96-1, SSRN. <https://ssrn.com/abstract=66537> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.66537>
- Miranda Gassull, V., Gomez, H., y Cuello, L. (2014), "Metodologías participativas en el hábitat popular. Construyendo saberes comunes", presentado en *I Congreso Nacional de Epistemología Crítica en el campo del Hábitat*, Córdoba, Argentina.
- Pelli, V. (1997), "La integración social como objetivo de las políticas habitacional", *Revista INVI*, 12, (31). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.1997.62070>
- Picabea, F. y Fressoli, M. (2016), "Modelos de intervención, escala y alcances de las estrategias socio-técnicas para la construcción social del hábitat en Argentina", en Thomas, H. y Santos, G. (comp.), *Tecnologías para incluir. Ocho análisis sociotécnicos orientados al diseño estratégico de artefactos y normativas*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- Smith, A. y Stirling, A. (2010), "The politics of social-ecological resilience and sustainable socio technicaltransitions", *Ecology and Society*, 15, (1): 11.
- Thomas, H. (2012), "Tecnologías para la inclusión social en América Latina", en Thomas, H., Fressoli, M. y G. Santos (eds.), *Tecnología, Desarrollo y Democracia: nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*, Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Tula Molina, F., Giuliano, G. (2007), "Política científica y contexto de implicación", en G. Giuliano, y L. Massa (eds.), *Tecnología y Democracia*, Santa Fe, CTS-CTA, pp. 48-52.

Artículo recibido el 21 de enero de 2023

Aprobado para su publicación el 30 de diciembre de 2023