



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**“La participación de los vecinos y vecinas en el proceso de integración  
sociourbana del Barrio Bicentenario, provincia de Salta ”**

**Tesista** Gabriela Arrastúa

**Director/a de Tesis** Dra. María Belén Verón Ponce

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

**Fecha:** 05/11/2019

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1.Tema y objeto de la investigación.....	3
2. Objetivos.....	4
3. Aspectos metodológicos .....	5
4. Justificación.....	5
4.1. Utilidad de la presente investigación.....	5
5. Estado del Arte.....	6
 PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO I. Los Asentamientos informales y su integración socio-urbana .....	13
1.Asentamientos informales en Argentina.....	15
2.¿Qué entendemos por integración socio-urbana?.....	17
3.Instrumentos legales y políticas públicas para la integración.....	21
CAPÍTULO II. La participación comunitaria en los procesos de integración socio-urbana.....	25
1.El desarrollo comunitario y los procesos participativos.....	25
2.Estado y participación comunitaria en Argentina desde los años 50.....	30
3.El análisis de la participación.....	34
 SEGUNDA PARTE	
CAPÍTULO III. Barrio Bicentenario.....	37
1.Composición e historia del barrio.....	37
2.El trabajo de TECHO con el Barrio Bicentenario.....	40
CAPÍTULO IV. La participación comunitaria en el proceso de integración del barrio..	43
1.Las etapas del proyecto de integración.....	43
1.1. Etapa de diagnóstico.....	44
1.2. Etapa de planificación.....	51
1.3. Etapa de ejecución.....	55
1.4. Etapa de evaluación.....	60
2.La percepción de las integrantes de la Mesa de Trabajo sobre la participación de la comunidad.....	62
3.La visión de TECHO sobre la participación de las y los pobladores.....	65
4.La participación de los pobladores desde la visión del Estado.....	66
CONCLUSIONES.....	69

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73
ANEXO.....	75

## INTRODUCCIÓN

### 1. Tema y objeto de la investigación

El presente trabajo busca abordar algunos de los procesos participativos que se proponen a la hora de promover la integración socio urbana de los asentamientos informales a la ciudad formal. Para ello recurrimos al estudio de caso del Barrio Bicentenario, sito en la ciudad de Salta, sobre el cuál nos concentramos en los procesos relacionados al hábitat que tuvieron lugar en dicho barrio entre los años 2015 y 2019.

El fenómeno de los asentamientos informales se da a nivel global, y adquiere gran relevancia en el contexto latinoamericano, entendiendo a esta región como la más urbanizada, y a la vez, la más desigual del mundo.

La expansión descontrolada de las ciudades, sin un plan de ordenamiento territorial establecido por los gobiernos locales, ante la ausencia de iniciativas de creación de suelo urbano a la escala requerida por el crecimiento demográfico de las mismas, sumado a las dificultades de millones de personas para acceder al mercado formal del suelo, ha incentivado la aparición de estos barrios, nacidos de la toma de tierras por parte de familias que, ante su falta de oportunidades y recursos, no encuentran cómo acceder a una vivienda y/o un terreno en el contexto de la ciudad formal, por lo que encuentran en la toma (organizada o no) la única manera de reivindicar su derecho a la vivienda y el hábitat.

En Argentina existen más de 4400 asentamientos informales, según el Registro Nacional de Barrios Populares, creado en 2017 a través del decreto presidencial 358/2017.

Estos “barrios populares” (DN 358/2017) tienen aproximadamente tres millones y medio de habitantes, lo que nos indica que casi uno de cada diez argentinos residen en uno de estos barrios. Dentro de la definición de barrios populares se distingue entre villas y asentamientos informales, siendo la principal diferencia el trazado de cada uno de ellos, más irregular en el primer tipo que en el segundo, el cual generalmente posee terrenos amanzanados, con lotes de similar tamaño. Esta característica hace a los asentamientos informales más sencillos de urbanizar en el sentido de la infraestructura necesaria, que las villas, por contar con calles de ancho cercano al de las de la ciudad formal, y por su menor densidad poblacional.

Dada la dimensión de este fenómeno, inmerso en un marco de profunda vulneración de los derechos de las familias que los habitan, es que es imprescindible ensayar soluciones para el mismo, con el objetivo de borrar las fronteras entre lo formal y lo informal, propiciando no solo la integración a nivel infraestructura de estos barrios, sino también desde lo social, entendiendo que la exclusión permanecerá allí incluso una vez salvadas las problemáticas relacionadas a la seguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a los servicios sino se piensa en soluciones integrales.

En este contexto, se inscriben diversas experiencias relacionadas a programas o proyectos tendientes a la formalización, urbanización y/o integración de dichos barrios. Estos esfuerzos generalmente vienen “empaquetados” desde distintos organismos del Estado, y se aplican de manera más o menos uniforme, sea cual fuere el lugar de

emplazamiento del barrio, su historia, la de sus habitantes, o la coyuntura que se encuentra atravesando en ese momento.

Sin embargo, algunos programas toman más en cuenta los tiempos del barrio, los saberes que sus habitantes poseen y los deseos de los mismos para su futuro, propiciando la participación de los mismos en las distintas etapas de planificación, diseño, ejecución y evaluación de la solución propuesta. En la presente investigación trabajaremos sobre un caso que pretendía pertenecer a este último grupo.

Dentro de los barrios populares identificados por el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), se encuentra el Barrio Bicentenario, de la provincia de Salta. El mismo habitan 150 familias, desde 2009, en un espacio aproximado de 12 manzanas.

En este barrio popular, la organización de la sociedad civil TECHO<sup>1</sup>, tiene una mesa de trabajo, espacio en el cual vecinos y voluntarios identifican las problemáticas del barrio, idean soluciones y planifican su ejecución.

En este contexto, en el año 2015, se desarrolló un diagnóstico comunitario a través de los instrumentos de “la brújula”, creados por el equipo de Urban Habitat, liderado por el arquitecto Fernando Murillo.

A partir de este proceso, los vecinos participantes de la mesa de trabajo, junto a TECHO, presentaron un proyecto a la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, en el marco del “Programa de Urbanización Padre Carlos Mugica”<sup>2</sup>. Este proyecto contemplaba el mejoramiento de las calles y la construcción del sistema cloacal del barrio. Con el cambio de gestión a fines de dicho año, también cambiaron las reglas del programa y el mismo debió ser presentado nuevamente, pero desde el Municipio de Salta.

El proyecto fue aprobado, y la ejecución de las obras inició en el año 2016, sin haberse finalizado aún. Esta no terminación de las obras no afecta a la presente investigación ya que la misma versará sobre los actos de participación ya sucedidos.

## **2. Objetivos**

El objetivo principal de la presente investigación es analizar el alcance de la participación de la comunidad en el proyecto de integración socio urbana para el Barrio Bicentenario, esperando poder esbozar los beneficios que permite la misma a la hora de pensar este tipo de proyectos. Para ello nos preguntaremos ¿cuáles fueron límites de la participación comunitaria en este proyecto de urbanización? ¿y cuáles sus potencialidades?

Del mismo se pueden desagregar dos objetivos específicos:

---

<sup>1</sup> TECHO es una organización presente en 19 países de América Latina, que busca superar la situación de pobreza que viven millones de personas en asentamientos, a través de la acción conjunta de sus habitantes y jóvenes voluntarios y voluntarias. En Argentina inició su trabajo en 2003. Actualmente trabaja de manera permanente en más de 90 barrios populares a través de su programa de construcción de viviendas de emergencia y mesas de trabajo donde los pobladores identifican las problemáticas de sus comunidades y definen planes de acción para solucionarlas, articulando con otros actores.

<sup>2</sup> Se trató de un programa orientado a la urbanización y regularización dominial de barrios, promovido desde la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat desde el año 2011 y hasta 2015. Con el cambio de gobierno, el Programa fue finalizado, y reemplazado por el Plan Nacional de Hábitat, dependiente de la Secretaría de Hábitat de Nación.

1. Describir y analizar la participación de la comunidad en las distintas instancias: diagnóstico, diseño del proyecto, planificación y ejecución.

2. Analizar la concordancia entre lo planificado por la comunidad, el proyecto presentado y lo finalmente ejecutado.

Para alcanzar estos objetivos, se trazará el camino a través de preguntas guía como las siguientes:

- ¿en qué niveles se dio la participación?
- ¿cuál fue el proceso elegido para la planificación del proceso de urbanización? ¿se cumplieron todos los pasos?
- ¿qué actores fueron parte de este proceso? ¿en qué instancias? ¿la participación de la comunidad fue por iniciativa propia o propuesta por otro actor?
- ¿cómo fue la participación de la comunidad en cada una de las etapas? ¿los integrantes del barrio están conformes con este tipo de participación? ¿cuál es su percepción sobre esta participación?
- ¿cuáles fueron los resultados del diagnóstico? ¿se ven reflejados en el diseño del proyecto?
- ¿la ejecución del proyecto fue acorde a lo planificado y diseñado?

### **3. Aspectos metodológicos**

Para la presente investigación se recurrió al método cualitativo, con foco en el estudio del caso propuesto, combinando las técnicas mencionadas a continuación.

Se utilizó la técnica de análisis de textos, para los primeros capítulos, que hacen a la primera parte de la tesis, y tiene por objeto contextualizar el fenómeno de las villas y asentamientos informales, y las diversas formas de abordar su integración social y urbana, tanto desde los instrumentos legales existentes como desde las principales políticas públicas puestas en marcha por el Estado, así como también entender de qué se trata la participación comunitaria y las diversas formas de medirla.

Para el estudio de caso se realizó un grupo focal con vecinos y vecinas de la comunidad que hayan participado en el proceso, en que se indagó sobre las instancias del mismo, las actividades propuestas, los acuerdos previos, su cumplimiento, y la satisfacción con los resultados.

Finalmente, se recurrió a la realización de entrevistas en profundidad tanto a los referentes comunitarios que tuvieron roles de mayor involucramiento en el proceso, como a funcionarios que participaron de las instancias del proceso, así como también a colaboradores de TECHO que acompañaron a la comunidad en las distintas instancias, sean estos contratados o voluntarios.

### **4. Justificación**

#### *4.1. Utilidad de la presente investigación*

El fenómeno de las villas y asentamientos informales manifiesta múltiples dimensiones, lo que lo hace complejo de abordar. En este sentido, podemos decir que es difícil decidir por dónde empezar a la hora de pensar en políticas que avancen hacia la integración social y urbana de los mismos.

¿Debería empezarse por la regularización dominial? ¿o por la instalación y mejora de los servicios básicos? ¿lo primero que hay que hacer son escuelas y hospitales? ¿debemos pensar primero en acciones que promuevan la inclusión laboral? ¿hay que abordar la problemática social o la urbana en primer lugar? ¿alcanza con conectar el barrio popular a la ciudad formal? ¿el Estado puede concretar un plan o programa lo suficientemente general como para no dejar nada afuera pero también lo suficiente flexible para adaptarse a la visión de cada una de las comunidades con las que deberá trabajar?

Estos son algunos de los interrogantes que surgen a la hora de pensar en estos procesos. Lejos de querer dar respuestas inequívocas a los mismos, la importancia de la presente investigación reside en que, a partir del análisis del caso propuesto, se buscará identificar qué pasa si son las personas residentes en estos barrios las que plantean las prioridades para la integración, marcando así los rumbos del proceso y sus tiempos.

Al mismo tiempo, intentaremos identificar los principales logros y obstáculos de la participación comunitaria en estos procesos.

Es sabido que los procesos participativos de integración social y urbana son los que presentan menos experiencias a la hora de elegir un tipo de enfoque para promover el mejoramiento o formalización de un barrio, por lo que la presente investigación también es importante por su esfuerzo de describir y analizar uno de estos casos.

Además, se presenta como aporte importante de esta investigación, poner el foco en la visión de los propios pobladores sobre cómo se dio el proceso de participación y su evaluación sobre los resultados del mismo.

## **5. Estado del Arte**

Para iniciar esta investigación, debemos conocer qué es lo que se ha investigado hasta hoy sobre los procesos de integración social y urbana de asentamientos informales, y sobretodo, las implicancias que tiene la participación de la población objetivo en los mismos.

Para esta tarea, hemos recogido información tanto de libros, de artículos de revistas especializadas, así como de tesis de posgrado de varios investigadores. En el presente apartado se presentan aquellos que consideramos tienen más relevancia para dar contexto a la presente investigación.

Para empezar, podemos revisar la obra de Aldrete-Haas (1985) quien postula que las políticas de Estado frente a los asentamientos informales varían según el país donde se desarrollan, el tiempo en el que se insertan y las ideologías que las guían, habiendo existido desde políticas de erradicación hasta las que plantean la regularización y el mejoramiento urbano. Algo a destacar de este investigador es que no solo apunta los problemas prácticos que conlleva la existencia de los asentamientos informales, sino también los políticos, haciendo un recorrido desde que estos eran considerados “cáncer urbano” hasta la visión que reivindica la acción popular en el proceso de construcción de viviendas.

Por su parte, Stokes (según citado en Aldrete-Haas, 1985) diferencia entre los barrios de esperanza y los sin esperanza, clasificación que remite a cómo se paran sus habitantes frente a este fenómeno, siendo el primer caso aquel donde los pobladores ven al barrio como vivienda de transición en su proceso de cambio social, y en el segundo como

refugio de su frustración social. Esta posición ha sido retomada por Turner, quien destacaba (según citado en Aldrete-Haas, 1985) que los asentamientos no controlados por el Estado eran vehículos de cambio social, creados espontáneamente por sus propios habitantes, en un esfuerzo de superación social, frente a un Estado que proveía respuestas a la falta de viviendas caras y menos adecuadas que las construidas por los habitantes.

Por otro lado, Aldrete-Haas afirma que los políticos que buscan integrar los asentamientos informales, ven a estos barrios y su gente como parte integral de la estructura política formal, pensándolos como no violentos y no revolucionarios, y considerando que el nivel de radicalización que pueden alcanzar depende de cómo el sistema político gestiona su integración y control.

En este sentido, Perlman (según citado en Aldrete-Haas, 1985) considera que “los habitantes de los asentamientos no son claramente marginados, sino rechazados, no son económicamente marginados, sino explotados, y no son políticamente marginados, sino reprimidos”(p.377).

Finalmente, el autor destaca como importante la interrelación entre la investigación científica y las políticas urbanas y de vivienda del Estado, relación que ha permitido pasar del rechazo total de los asentamientos a su consideración como asentamientos populares en vías de consolidación, desplazando las políticas de erradicación por aquellas que dan lugar a la participación del usuario en el proceso de vivienda, como son los programas de autoconstrucción y lotes con servicios.

Otra publicación que se ocupa de la participación ciudadana en lo urbano es la de Fabio Velásquez (1985), quien inicia describiendo la teoría de la marginalidad, según la cual una porción de la población no pudo integrarse como actores sociales en la construcción de la ciudad, produciendo una ruptura manifiesta en la pobreza. Es decir, que la marginalidad se entiende desde la no participación en el proceso político.

Una primera perspectiva entonces, ve en la participación la solución a la marginalidad, constituyéndose como un mecanismo de control e integración social, permitiendo el consenso social y la legitimación del orden.

Una segunda perspectiva, de corte marxista, ve a los procesos participativos mecanismos que contribuyen a reproducir las formas de dominación vigentes en la sociedad, ya que quienes participan no están en igualdad de condiciones, sino que hay un sujeto que tiene poder, y otro que no, y este último participa en algo que no le es propio. Este enfoque declara que la participación que se realiza en igualdad de oportunidades no existe (García Bellido, 1978)

En ambas perspectivas, el Estado está por fuera y por arriba de las contradicciones de clase, y es usado por la clase dominante para sus intereses.

Una tercera perspectiva, ve al Estado como parte y resultado de las contradicciones sociales, y sus políticas pueden ser incoherentes por ser la expresión de luchas de intereses. En este enfoque, la participación es un medio de confrontación de opiniones, donde cada sector hace visibles sus intereses y se esfuerza por lograr que sean sus soluciones las que se apliquen. Así, la participación se vuelve uno de los medios que puede inducir procesos de cambio social. (Velásquez, 1984)

La participación en la planificación urbana surge en el marco de la crisis de los modelos tecnocráticos de planificación. El autor realiza una interesante esquematización del

proceso de planeación participante, identificando 4 fases con distintos objetivos, niveles y mecanismos de participación.

La primera fase busca establecer las condiciones previas para aplicar el modelo de participación ciudadana, la participación es informativa, y se realiza a través de entrevistas con gobierno y población, representada por sus líderes locales. También en esta etapa se diseñan encuestas de opinión.

En una segunda fase, se busca juntar información para la elaboración de un diagnóstico y propuestas. La población es consultada, en general a través de foros barriales, se aplican encuestas de opinión, se realizan entrevistas.

Una tercera fase busca la retroalimentación de las propuestas, tratando de conseguir iniciativas ciudadanas y gubernamentales, para luego buscar la aprobación de las propuestas. En esta etapa, la participación se da a través de la información, pero también tiene carácter de consulta y fuerza de decisión.

Finalmente, la última etapa busca la intervención de los ciudadanos en la ejecución, vigilancia y evaluación del plan previamente aprobado. Se espera que los ciudadanos participen controlando y gestionando.

Pasando al plano de los asentamientos informales nuevamente, analizando la obra de Katzman (2003), quien desarrolla una tipología de barrios pobres urbanos de la región latinoamericana, podemos identificar cuatro tipos diferentes:

- **Vecindarios formados primariamente por migrantes internos que arriban a la ciudad:** la ciudad les ofrecía a estos migrantes mejor acceso a servicios sociales básicos, mejores condiciones de infraestructura de vivienda y mayores oportunidades de empleo, entre otras mejoras en la calidad de vida. Sin embargo, estos migrantes, al provenir de áreas rurales o pueblos chicos, no tenían experiencias relevantes de participación en organizaciones formales, lo que dificultaba transformar demandas individuales en colectivas. Si bien fue cierto que había más oportunidades laborales, la cantidad de migrantes superó en ese entonces la capacidad de absorción, por lo que proliferaron las formas informales de refugio, y los trabajadores se aglomeraron en las periferias de las ciudades.

- **Barrios obreros tradicionales:** este tipo se refiere a vecindarios en los cuales los residentes tienen en común su lugar de trabajo (generalmente establecimientos industriales, mineros, transporte, construcción). Esta característica hace que en dichos barrios predomine una conciencia de clase relativamente robusta, fortalecida por la estabilidad de la inserción en un mismo ámbito de trabajo y el tamaño de los establecimientos, así como sentimientos de utilidad social. Esta última característica, aparecía relacionada a la idea del trabajador como primordial para la construcción de un proyecto de sociedad, con rasgos de equidad e integración. Es por esta conciencia de clase compartida que en estos barrios se destacan distintas formas de organización, tanto formales como informales, con banderas claras y luchas con objetivos concretos.

- **Vecindarios populares urbanos:** se caracterizan por ser principalmente pobres, pero mostrando heterogeneidad en su composición social, ya que en su seno habitan tanto asalariados formales como informales, trabajadores por cuenta propia, artesanos, y pequeños o micro empresarios. Además, en estos barrios fue donde se instalaron los migrantes extranjeros, que por provenir de aquellos países de vieja urbanización, y ser viejos residentes urbanos, trajeron consigo experiencias de organización. Esto permitió

asociaciones que promovieron la mejora de los barrios y la movilidad ascendente de sus integrantes.

- **Los guetos urbanos:** estos barrios surgen o crecen en contextos económicos que no benefician la movilidad ascendente ni individual, ni colectiva. En este contexto se destruyen puestos de trabajo de baja calificación, aumenta la precariedad y la inestabilidad laboral y se amplía la brecha de ingresos por calificación. En estos barrios, el capital social colectivo encargado de articular intereses individuales para constituirlos en demandas colectivas es muy reducido. Las metas comunitarias tampoco están claras, y la alta precariedad hace que florezcan las condiciones más destructivas asociadas a la pobreza, por lo que todo aquel que pueda, se retira del barrio hacia otro similar.

Esta tipología es importante para el estudio de la integración socio-urbana de los barrios y la participación de las comunidades en estos procesos, ya que ayuda a conocer las características de cada uno de ellos, impulsando a pensar soluciones particulares de acuerdo a cómo se conforman.

Por otro lado, Kaztman también realiza otra clasificación, pero de intervenciones no necesariamente enfocadas a la integración urbana de los barrios, sino más bien a la superación de la condición de pobreza en la que viven millones de personas. Según su clasificación, existen tres tipos de intervenciones:

- Las transferencias, orientadas a satisfacer las necesidades básicas
- La inversión social, que busca elevar capacidades para la mejora autónoma de las condiciones de vida,
- La integración social, que busca habilitar a las personas para vivir según estándares.

De acuerdo con el autor, “estos tres niveles de intervención deben estar estrechamente conectados. Si se reconoce que las nuevas modalidades de crecimiento tienden a reforzar el aislamiento de los pobres urbanos, las acciones que se realizan en cada uno de estos niveles deben incorporar matices que respondan al objetivo general de robustecer el tejido social.”

Kaztman afirma que en las localidades pequeñas, la interacción entre las clases es inevitable, y en general todos acceden a los servicios públicos, lo que tiende a generar tejidos sociales robustos. Pero cuando las localidades adquieren un tamaño mayor, es necesario contar con un esquema articulado de programas, donde a través de las transferencias los hogares logren un mínimo de seguridad en varias dimensiones, como en la salud e independencia, para que puedan empezar a ejercer sus derechos ciudadanos, lo que se debería complementar con políticas de inversión social que promuevan que las personas puedan hacer valer esos derechos y cumplir con sus deberes. Estos programas, a su vez, deberían inscribirse en (o articularse) con otros que busquen la integración social promoviendo el acceso a oportunidades para reducir las desigualdades.

En este punto es importante mencionar el aporte de Bryan Roberts (citado en Kaztman, 2003), quien presenta un esquema de clasificación de los modelos de bienestar, según quien es el responsable (ciudadano o Estado) y quienes los destinatarios de las políticas sociales (individuos o toda la comunidad). De este cruce surgen 4 tipos ideales, de cuya combinación pueden obtenerse dos modelos predominantes. El primero, vigente hasta los años 80s, donde se combinaban estrategias individualistas y universalistas, provistas de manera estratificada por el Estado, y un segundo modelo, posterior a esta etapa,

donde el Estado es visto como gerenciador, aquel que debe promover la participación de la comunidad para el establecimiento de sus propias metas materiales, culturales o sociales, promoviendo iniciativas que impliquen la articulación de los niveles más descentralizados de gobierno con el privado. En este modelo, el Estado promueve políticas sociales focalizadas.

Katzman utiliza este esquema para relacionarlo con su clasificación de barrios, para poder mostrar el efecto de las políticas sociales en los distintos tipos de barrios, y los desafíos a los que se enfrenta cada uno dependiendo del tipo de políticas promovidas por el Estado. No ahondaremos en esto, pero sí mencionaremos que el autor concluye que “más allá que el diseño y ejecución de una política se concentre en la autoridad centralizada, o se libere a la gestión local, es necesario que cualquier intervención de base territorial incorpore una mirada que reconozca la diversidad de estructuras sociales en el espacio urbano, así como las peculiaridades de las unidades (barrios) que contienen esas relaciones”.

Otra aproximación interesante sobre las distintas formas de integración sociourbana es la provista por Raúl Fernández Wagner (2008), quien identifica tres generaciones de políticas o intervenciones del Estado en los asentamientos informales:

- una primera etapa que podría llamarse “viviendas llave en mano”, que se caracterizaban por fomentar la erradicación de los asentamientos, relocalizando a las familias en viviendas sociales construidas en conjuntos habitacionales. En esta generación se desconoce las demandas de los pobladores, quienes no participan en la toma de decisiones.

- Una segunda generación, a la que menciona como intervenciones alternativas, se encuentra vigente desde la década de los 80s, donde el foco está puesto ya no en la eliminación de estas barriadas, sino en la radicación y urbanización de las mismas, mejorando los espacios existentes.

Este tipo de políticas tiene su decisión y planificación centralizadas, pero permite diferentes grados de participación, lo que implica pensar al usuario como un receptor activo de los proyectos. A su vez, muestran un gran trabajo de articulación entre distintos niveles del Estado y algunas organizaciones no gubernamentales, quienes se presentan como asistentes técnicos para estos procesos.

Es durante esta generación cuando también aparece el trabajo de las cooperativas como partícipes de los procesos de mejora de sus propios barrios.

- La tercera generación identificada por Wagner se centra en las políticas de corte neoliberal, emergidas durante los años 90s en el contexto del consenso de Washington. En estas, el Estado se presenta como un facilitador para el mercado, a través del financiamiento la demanda. Además, se evidencia la fuerte participación de organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

En esta etapa, la vivienda se ve en función del mercado, y la dimensión urbana es desatendida.

De acuerdo con el autor, actualmente todos estos tipos de políticas coexisten. Esta tipología aporta a la presente investigación, ayudando a identificar en qué marco se inscribe el proceso llevado adelante en el barrio Bicentenario.

Otra investigación relevante para este trabajo es la de Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara (2011), quienes analizan los procesos de regularización de villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, y cómo estos se vinculan a

los procesos de producción del hábitat propios de estos barrios. En este sentido, destacan que los procesos propios de producción de suelo y hábitat pueden ser tanto personales como colectivos, y que pueden o no articularse con políticas públicas orientadas a la consolidación del hábitat popular. Por otro lado, señalan que una vez restablecido el orden democrático en Argentina, “las demandas de regularización de estas formas de hábitat informal han sido impulsadas por los habitantes de estos barrios” (Di Virgilio et. al., 2010, p.2).

Además, los autores advierten que a pesar de los esfuerzos, los procesos de regularización no siempre llegan a buenos resultados o a los resultados previstos. En este sentido, suele suceder que en los procesos exitosos, al no inscribirse en un contexto que vele por la no formación de nuevos asentamientos informales, tienen una vuelta a la informalidad por problemas de sucesión, subdivisiones no registradas, o venta o alquiler informal.

Respecto a la Ciudad de Salta, no se encontraron estudios pertinentes que analicen procesos locales de urbanización o integración sociourbana de barrios populares en dicha localidad.

Por otro lado, de acuerdo con Nora Clichevsky (según citado en Di Virgilio et. al., 2010), existen tres políticas de regularización: aquellas que buscan sanear la situación dominial, las que buscan sanear la situación urbano-ambiental, y las integrales que articulan las dos ya mencionadas, siendo estas últimas las más escasas en la experiencia. Generalmente, en el caso de los asentamientos, se da la formalización del dominio, mientras que los procesos de mejoramiento barrial terminan dependiendo de la iniciativa de los pobladores. Por el contrario, en las villas, el Estado pone foco en la mejora infraestructural, mientras que la regularización dominial no se termina.

Otro autor clave que hace referencia a la ciudad y la participación de las personas en su construcción es David Harvey, quien postula que el derecho a la ciudad, es “un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización”(Harvey, 2003, p.23). En su obra, el autor analiza y ejemplifica cómo el capitalismo está intrínsecamente ligado a la producción de su ciudad, como sus modos, expansión y necesidades provoca cambios y revoluciones en las urbes, siendo la urbanización una de las formas de absorción de excedentes de capital.

Otra idea interesante del autor es aquella con la cual plantea que hoy la calidad de la vida urbana es entendida como una mercancía, “éste es un mundo en el que la ética neoliberal de un intenso individualismo posesivo y su correspondiente retirada política de las formas de acción colectiva se convierte en el modelo de la socialización humana”(Harvey, 2003, p.31). En esta línea, Harvey cita a Marcelo Balbo, quien establece que la ciudad se va dividiendo en microestados: barrios ricos con todas las comodidades y servicios entrelazados con “asentamientos ilegales” (Balbo, según citado por Harvey, 2003, p.32), donde cada una de estas partes parece funcionar de manera autónoma. Esta fragmentación hace que sea difícil generar identidad, sentido de pertenencia y ciudadanía. En este contexto surgen movimientos sociales que desafían esta forma de ver y hacer ciudad.

Finalmente, un elemento más a analizar son los instrumentos jurídicos existentes. De acuerdo con la legislatura más reciente vigente en Argentina, se entiende por integración socio urbana al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación

del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial (Ley n° 27.453, 2018, art. 1).

Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

Esta ley fue sancionada en octubre de 2018, y la misma fue producida por especialistas de varias organizaciones sociales.

## **CAPÍTULO I. Los Asentamientos informales y su integración socio-urbana**

En “Los mil barrios (in)formales” (Cravino et. al., 2008) Fernández Wagner señala la dificultad de definir un marco teórico sobre el fenómeno de los asentamientos informales, entendiendo que no existe un conjunto de hipótesis explicativas y categorías articuladas, sino más bien un compendio de debates, problemas teóricos y empíricos, del que puede establecerse un conjunto de ideas básicas a tener en cuenta a la hora de analizar este fenómeno, los cuales serán abordados en los siguientes apartados para dar contexto a la presente investigación.

Cuando hablamos de asentamientos informales nos referimos a un tipo específico de barrio, y existen diversos términos y definiciones para identificarlos. Es en esta diversidad que se complica alcanzar una definición acordada entre varios actores, o estar seguros de estar hablando del mismo fenómeno, pero usando términos diferentes.

En este sentido, Cravino y Varela proponen utilizar “formas de hábitat popular” para referirse al conjunto de las prácticas habitacionales de los sectores populares en todo su abanico. Dentro de este espectro ubican a las urbanizaciones informales, situaciones de tenencia extra-legal, formas de autoconstrucción en lote propio, barrios por cooperativa o por ONGs, conventillos, hoteles pensión, conjuntos habitacionales construidos por el Estado, etc. (Cravino et. al., 2008). Como podemos observar, este marco contiene pero excede a los asentamientos informales, núcleo de nuestra investigación.

Los mismos autores relacionan al barrio informal con los problemas en el dominio de la tierra, y encierran dentro de esta tipología a los barrios sin escrituras (en el total o en una parte del barrio), a las villas, a los conjuntos habitacionales estatales en los que no se ha escriturado, y también a los asentamientos. Sin embargo, en esta definición de barrio informal, centrada en la tenencia del suelo, también entran otros desarrollos urbanos como los barrios cerrados, que no se condicen con la realidad del fenómeno que se quiere estudiar al hacer referencia a la informalidad.

Por ello, finalmente los autores enmarcan aún más el fenómeno, optando por la denominación “asentamientos informales” para las urbanizaciones informales producidas por los mismos sectores populares, y destacan dos tipos al interior de esta definición: las villas y los asentamientos.

Estos son un fenómeno presente en todos los continentes del mundo, propios de las zonas urbanas de cada país, y generalmente en la discusión global que entiende al asentamiento informal como el espacio físico que no se inserta dentro del ideal de ciudad “formal” construido desde una visión hegemónica del acceso al suelo y la vivienda.

Si observamos detenidamente una ciudad promedio, podremos ver que la misma no es uniforme, sino que a lo largo de su ejido presenta barrios de diversas características. Al observar los barrios, nos encontramos con algunos que están equipados de manera tal que permiten una vida digna en un hábitat adecuado a sus pobladores, mientras que en otros sectores, las condiciones habitacionales no permiten el desarrollo pleno de las personas y el goce de sus derechos. Estos últimos conforman el espectro del hábitat inadecuado, dentro de los cuales, según el Registro Nacional de Barrios Populares, podemos identificar diferentes tipologías, como los “barrios con deficiencias”, “otras urbanizaciones informales/deficitarias”, los “barrios populares” y las personas en situación de calle.



Fuente: Registro Nacional Barrios Populares, 2017

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) afirma que si bien este tipo de barrios es mayor en el hemisferio sur, incluso en países desarrollados puede encontrarse informalidad en la vivienda y condiciones de vida precarias. Las causas y orígenes de estos barrios son múltiples, y entre los principales factores se encuentran el crecimiento de la población, las migraciones (tanto internas como externas), la falta de suelo y vivienda asequible para los sectores populares, la falta o mala planificación urbana, y los contextos económicos inestables.

Por su parte, Norma García de Hernández reflexiona sobre las características que se atribuyen a los asentamientos informales, expresando que “se les llama espontáneos porque están cargados de espontaneidad, referida ésta a la ausencia de un orden, pues surgen producto de la necesidad de vivienda sin responder a técnicas y a mecanismos convencionales. Marginales, porque han emergido por la falta de participación de sus pobladores, en funciones y en valores relacionados con desarrollo. Ilegales, irregulares, clandestinos o no controlados porque se han originado transgrediendo normas, en diferentes órdenes. Informales, por ser fruto de actividades propias del sector informal. Auto- producidos o autoconstruidos, porque su existencia y permanencia es debida, primordialmente, a las acciones ejercidas por sus pobladores” (García de Hernández, 2005, p.1). Dentro de esta investigación haremos foco en esta última característica: las acciones ejercidas por sus pobladores entorno a la producción de su barrio y cómo las mismas se relacionan con la propuesta del Estado para la integración de los mismos a la ciudad formal.

Otra definición interesante es la provista por Ricardo Apaolaza, quien concluye que los asentamientos “son producto de acciones colectivas que se organizan alrededor de algún elemento político aglutinador (parroquia, movimiento social, partido político) en función de una toma de tierras inicial, realizada en un momento específico y por lo general acotado. Suelen involucrar algunas decenas o cientos de familias que, tras una invasión inicial, demarcan sus lotes y construyen rápidamente viviendas de emergencia para buscar afirmar una tenencia que, en caso de consolidarse, dará lugar a construcciones de mejor calidad” (Apaolaza, 2017, p.91). Este autor, afirma que este tipo de toma organizada, es acompañado de un trazado que permite una baja densidad

poblacional y emula al de la ciudad formal, de manera tal de facilitar integración urbana.

Por otro lado, la ONU postula que “comparados con otros habitantes urbanos, las personas que viven en los asentamientos informales, en especial en los barrios marginales, sufren una mayor exclusión económica, social y espacial con respecto a los beneficios y oportunidades del ambiente urbano más amplio”(ONU-Habitat, 2015, p.2).

Por su parte, este organismo define a los asentamientos informales como un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana (ONU, 2003). Este ente también caracteriza a este tipo de barrios como aquellos que “son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana. y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas” (ONU-Hábitat, 2015, p.1).

## **1. Asentamientos informales en Argentina**

En nuestro país, el registro oficial utiliza dos definiciones para los barrios populares: una conceptual, y otra operativa.

De manera conceptual se define a “los barrios populares, villas y asentamientos como urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo” (ReNaBaP, 2017).

Para operacionalizar esta definición en el trabajo en terreno, el Registro utiliza la siguiente definición operativa: un barrio popular es aquel “donde viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)” (Decreto 358/17, 2017).

Ambas definiciones, al igual que la metodología para realizar el registro, surgieron de la experiencia de la organización TECHO (antes Un Techo Para Mi País), quien desde 2009 fue realizando diversos Relevamientos de Asentamientos Informales (RAI), siendo el primero un piloto en el Gran La Plata, para luego ir creciendo y abarcando más territorio en sus siguientes ediciones (2011, 2013, y 2016). Esta organización no utilizaba en su definición la tipología “barrios populares” sino “asentamientos informales”, dentro de los cuales distingue villas y asentamientos (a secas), de acuerdo a su densidad y al trazado de sus calles.

Posteriormente, TECHO fue evolucionando su forma de ver estos barrios, para comenzar a hablar de “asentamientos populares”, utilizando el término “popular” con el fin de visibilizar las luchas que se dan al interior de estas poblaciones, así como también los esfuerzos referidos a la producción social del hábitat y la autoconstrucción como

formas válidas de reivindicar aquellos derechos vulnerados por la desigualdad y la exclusión social.

En el caso de la presente investigación, miraremos los barrios populares desde estas últimas definiciones, ya que son las que contemplan la existencia de un vínculo clave entre la integración de los barrios y la participación de sus pobladores, quienes son los principales impulsores de la construcción y producción de su propio entorno como reivindicación de sus derechos.

De acuerdo con el ReNaBaP, los barrios populares en Argentina son más de 4400, relevados en las ciudades de más de 10.000 habitantes. En estos barrios habitan aproximadamente 929.665 familias, distribuidas como lo indica la siguiente tabla.

<b>Provincia</b>	<b>Familias</b>	<b>Barrios</b>
Buenos Aires	485.080	1.726
CABA	73.673	57
Santa Fe	72.602	341
Misiones	41.981	268
Tucumán	34.847	203
Chaco	32.570	263
Córdoba	24.210	194
Salta	20.195	154
Río Negro	19.539	152
Formosa	18.594	86
Entre Ríos	18.010	169
Corrientes	17.956	120
Mendoza	16.585	247
Santiago del Estero	11.295	52
Jujuy	10.577	92
Neuquén	10.546	85
Chubut	5.977	56
Tierra del Fuego	4.364	36
Catamarca	3.225	32
San Juan	3.089	36
San Luis	3.027	23
Santa Cruz	1.068	6
La Rioja	421	14
La Pampa	234	4
<b>Totales</b>	<b>929.665</b>	<b>4.416</b>

La población de estos barrios se caracteriza por ser joven, ya que las personas entre 0 y 24 años representan el 56% de la población total, comparado con el 41% que representan a nivel nacional.

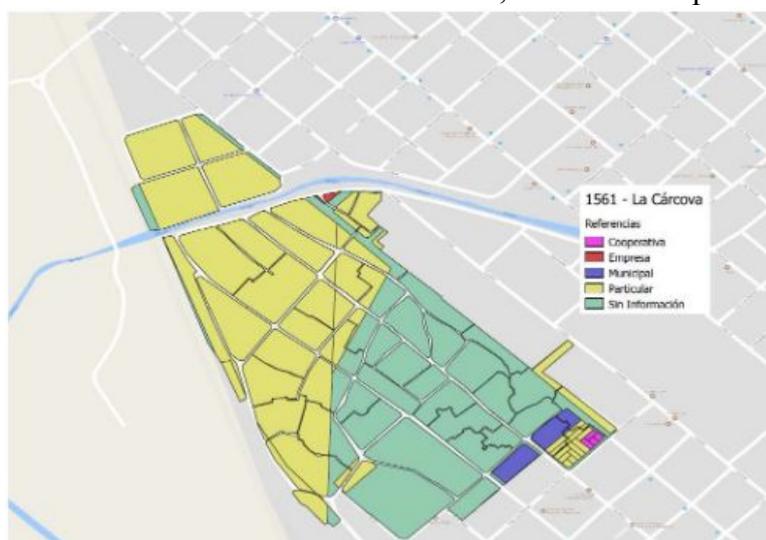
Por otro lado, de la población mayor de 16 años, el 48% trabaja fuera del hogar, el 17% trabaja en el hogar sin sueldo<sup>3</sup>, el 9% se encuentra jubilado o pensionado, y 24% no trabaja. De este último número, el 38% no lo hace porque solo estudia.

Estos barrios ocupan una superficie de 442,2 kilómetros cuadrados y el 55% de estos barrios surgieron antes de la década del 2000, siendo su promedio de edad de 27 años.

Respecto a los servicios básicos e infraestructura, el 93,8% no cuenta con acceso al agua, el 98,8% no accede a la red cloacal, el 98,4% no accede a la red formal de gas, y el 70,6% no tiene energía eléctrica formal.

A los efectos de la integración socio-urbana de los mismos es interesante destacar que la mayoría de los barrios responden a la caracterización de “asentamiento” y no de “villa”. Según la información de ReNaBaP, el 78% cuenta con baja densidad poblacional, y una trama urbana suficientemente ordenada con manzanas y calles. Además, el 68% de estas comunidades tiene menos de 150 familias.

Por otro lado, una de las complejidades que presentan estos barrios a la hora de su formalización es el hecho de que en un mismo asentamiento pueden convivir diversas situaciones dominiales, con dueños distintos, como muestra el ejemplo de la figura a continuación. En el 77% de los barrios, al menos una parte es de dominio privado.



Fuente: ReNaBaP, 2018. El polígono corresponde al barrio La Cárcova

## 2. ¿Qué entendemos por integración socio-urbana?

De acuerdo con Fernández Wagner (2008), los primeros debates datan de la década de 1960, cuando empezó a analizarse la cuestión de la urbanización en América Latina en la etapa de la sustitución de importaciones, momento en el que toma fuerza el fenómeno de la “urbanización popular”.

Este fenómeno respondía a la nueva forma de crecimiento de las ciudades que excedía la vieja traza colonial, desbordándola, y generando preocupación por aquellos asentamientos humanos cercanos a zonas de riesgo o lugares no aptos para habitar, que sin embargo se encontraban cerca del transporte urbano o los lugares de trabajo.

<sup>3</sup> Entendemos a las tareas domésticas y de cuidado como un trabajo no pago. Este 17% corresponde entonces a la ocupación comúnmente llamada “ama de casa”

Ya desde estos primeros debates y estudios, antropólogos como Turner y Mangin consideraban que la solución del Estado hacia estas nuevas formas de crear ciudad, no debían arrasar con todo, sino apoyarse en lo ya construido por los pobladores (Cravino et. al., 2008).

El primer debate ponía en tensión el tema de la autoconstrucción como proceso de construcción de la ciudad entre quienes lo veían como algo positivo, interpretándolo como “la libertad de construir”, mientras que los sectores marxistas lo percibían como otra forma de dominación del capital.

Si bien Turner (1967, citado en Cravino et. al., 2008, p.20) no ponía el foco en los barrios, sino en la vivienda<sup>4</sup>, podemos destacar el lugar protagonista que otorgaba a los pobladores/autoconstructores, por ser quienes mejor conocen sus necesidades, quienes saben cómo mejorar su casa con recursos escasos, generando mejores soluciones desde lo arquitectónico por estar ligadas a su valor de uso y no de cambio.

El trabajo de este autor fue de gran influencia para los debates y propuestas planteados en la Conferencia Hábitat I de 1976, donde se planteó que las políticas relacionadas al hábitat debían poner necesariamente foco en los recursos humanos como agentes de desarrollo, proponiendo, entre otras cosas el vínculo entre la planificación y los deseos de la población de los asentamientos populares, la participación de estas comunidades en todas las etapas de aquellos procesos que se refirieran a sus barrios, así como también la propuesta de basar los aspectos normativos y legales a las necesidades y prioridades de los habitantes. Otro punto a destacar de lo propuesto en Hábitat I fue el rol otorgado a la participación pública, considerándola un derecho, el cual debía ser fortalecido a través de la profundización y expansión del rol de las organizaciones comunitarias (Cravino et. al., 2008).

Por su parte, Pradilla, desde el sector vinculado al marxismo, proponía que la autoconstrucción retrasaba la liberación de las masas y continuaba explotándolas. A diferencia de Turner, afirma que el mejoramiento de la vivienda “no es el resultado ni la causa de una supuesta movilidad social, sino la laboriosa acumulación de horas de trabajo y pequeñas inversiones del fondo de subsistencia realizada durante años de paciente labor” (Pradilla, según citado en Cravino et. al., 2008, p.26). Este autor también rebate la tesis de Turner sobre el valor de uso de las viviendas autoproducidas, diciendo que este es bajo, por su estrechez, cualidades de refugio y lugar de emplazamiento, mientras que el valor de cambio debería ser alto si se considera la cantidad de horas dedicadas a su construcción.

Si bien este debate es por demás interesante, no ahondaremos en el mismo, ya que el presente trabajo pone foco en la integración de los barrios, siendo las viviendas autoproducidas una parte importante, pero no la única, de los mismos.

Un segundo debate se abre a finales de la década de 1980, no solo incorporando la dimensión del suelo, y poniendo el eje de la discusión en la “ilegalidad” de los barrios populares, con foco en la tenencia legal de la tierra, sino también incorporando la

---

<sup>4</sup> En una etapa posterior de su trabajo, ligada a la Conferencia Hábitat II, Turner dejará de ver la autoconstrucción únicamente con foco en lo individual y la vivienda, pasando a comprenderla inserta en otros procesos sociales, formando parte de las acciones organizadas y lideradas por organizaciones comunitarias de base. De esta nueva perspectiva de Turner nace el término “producción social del hábitat”.

dimensión de las políticas promovidas desde el Estado para la intervención en los asentamientos populares.

Es en esta época en la que se posiciona con fuerza el término “ilegal” para referirse a la ciudad producida por los sectores populares, “por no adecuarse a las normas y leyes relativas a la propiedad del suelo y a la regulación del desarrollo urbano” (Cravino et. al., 2008, p.37). En estas normas y en los planes públicos que ellas rigen, no hay lugar para las acciones populares referidas al hábitat, a tal punto que muchos de los sectores urbanizados a través de la producción social del hábitat son graficados en los planos catastrales como “vacíos urbanos”, negando su existencia desde la raíz.

De esta concepción surge la dicotomía “ciudad ilegal”/ “ciudad legal”, de la cual la primera se encuentra segregada de la segunda, desde lo espacial, lo infraestructural y lo social. Sin embargo, su mano de obra, servicios y bienes baratos son claves para la ciudad legal.

Hardoy (1987, citado en Cravino et. al., 2008, p.37) y Satterthwaite (1989, citado en Cravino et. al., 2008, p.37), quienes alimentan este segundo debate con sus aportes, proponen una flexibilización de las normas urbanas, así como de las formas de tenencia del suelo, con el fin de apoyar y contener los procesos de urbanización popular. De acuerdo con lo planteado por Fernández Wagner, aquí los neo-marxistas hubiesen puesto el mismo “pero” que en el debate anterior: estas soluciones, este dar cuenta de los procesos populares de construcción de ciudad, no cambian la condición de pobreza de las masas explotadas (Cravino et. al., 2008).

A finales de los 90s, el debate se profundizará en torno a la regularización de los barrios populares, pero en un contexto algo complejo. Por un lado, la existencia de los mismos se ha naturalizado, formando parte del paisaje común de una ciudad cualquiera. Por otro lado, cada vez son más, las ciudades se encuentran cada vez más desbordadas.

Al mismo tiempo, esta imperiosa necesidad de regularizar lo irregular, será un gran paso para los habitantes de estos barrios, ya que para poder ir hacia la formalización, el problema debe reconocerse. En este contexto toma gran importancia la tesis de Hernando De Soto, quien atribuye el éxito del capitalismo en occidente al derecho a la propiedad, por lo que promueve la formalización de las urbanizaciones populares. Su pensamiento gira en torno a la sensación de seguridad que aporta la tenencia legal de la tierra.

De Soto postula que al sentirse seguras de su posesión sobre la tierra que habitan, las familias estarán más propensas a realizar inversiones para mejorar su vivienda. A su vez, afirma que esta seguridad en la tenencia se da con la legalización de los asentamientos, lo que se alcanza a través de la entrega de títulos dominiales individuales.

Evidentemente, las principales críticas a esta postura residen en que los títulos de propiedad por sí solos no superan la situación de pobreza en la que viven millones de personas en las urbanizaciones populares.

El presente trabajo adhiere a la línea de aquellos que sostienen que la integración sociourbana de los asentamientos populares es mucho más que solo la entrega de títulos, ya que los procesos sociales que la misma conlleva son más complejos, cuyo entramado de regularidad/irregularidad excede al ámbito de la tenencia del suelo, reflejándose en otros aspectos como el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamiento

urbano de calidad. El acceso al suelo es un aspecto fundamental en la integración de la ciudad, pero no el único.

Los nuevos debates de la integración socio urbana de los asentamientos populares no solo deben tener en cuenta estrategias reactivas, como la provisión de servicios o el otorgamiento de títulos, sino que tienen que pensar más allá, en propuestas proactivas que eviten la propagación del problema del hábitat inadecuado y la segregación social de los sectores populares.

De acuerdo con Davis (2006), no basta con mirar a las grandes ciudades, ya que tres cuartos de la carga del crecimiento demográfico recaerá sobre ciudades intermedias y pequeñas, urbes que generalmente carecen de planificación territorial.

Por su parte, Guldin plantea que “la urbanización debe conceptualizarse como una transformación estructural y como una interacción intensificada entre cada punto de un continuo urbano-rural” (Guldin, según citado por Davis, 2006, p.8).

En 2016 se produjo la tercer conferencia sobre hábitat, organizada por la ONU, que dio como resultado la llamada “Nueva Agenda Urbana”, cuyo primer compromiso habla sobre la erradicación de la pobreza y la integración en el espacio urbano, así como la mejora en lo habitacional. Por otro lado, alienta “la formulación de estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la ampliación urbana dando prioridad a la renovación urbana mediante la planificación de la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y bien conectados, el logro de densidades demográficas sostenibles y el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en el entramado urbano, impidiendo el crecimiento urbano incontrolado y la marginación” (ONU, 2017). A pesar de las buenas intenciones, esta nueva agenda es meramente declarativa, depende de cada región y país bajar estos compromisos a una realidad tangible.

Existen posturas menos optimistas en lo referido a la integración de los asentamientos, sobre todo por el hecho de estar insertas en un sistema capitalista. Por su parte, Alain Musset sostiene que “durante décadas los gobiernos de todas las ciudades de América Latina buscaron expulsar a los habitantes de las villas (...).Ahora los arquitectos y urbanistas se dieron cuenta de que era una mecánica peligrosa que generaba conflictos. La nueva política de la ciudad capitalista con cara humana es integrar a los habitantes en el tejido urbano formalizado e incluirlos en la sociedad ‘normal’” (Musset en Eisler, 2017, p. 1).

De acuerdo con este doctor en geografía, a pesar de los esfuerzos y las inversiones estatales que mejoran las condiciones de aquellas personas que habitan los asentamientos populares, estas siguen teniendo los mismos recursos propios. La mejora percibida hace que los precios del suelo y los alquileres del sector suben, por lo que quienes tienen menores recursos o venden o se ven desplazados nuevamente. Este proceso es conocido como gentrificación, y es una de las amenazas siempre latentes en los procesos de integración y mejora de las urbanizaciones populares.

En su artículo “El mito de la ciudad justa: una estafa neoliberal”, el autor invita a reflexionar sobre cómo se construyen las ciudades, como una mezcla de ideologías y culturas, y considera que “una sociedad injusta siempre tendrá como producto final una ciudad injusta” (Musset, 2015, p.17). Además, agrega que es un engaño pensar que las injusticias sociales pueden borrarse actuando sobre la “forma urbana”, ya que esta no es más que un reflejo de esa sociedad que contiene.

En la misma línea, Peter Marcuse (2009) sostiene que “las soluciones espaciales son una parte necesaria para eliminar las injusticias espaciales, pero insuficientes por sí mismas. Cambios más generales y amplios en las relaciones de poder y en la distribución de recursos y oportunidades deben realizarse si deseamos que las injusticias sociales, de las cuales las injusticias espaciales forman parte, sean reparadas” (Marcuse, según citado por Musset, 2017, p.18).

Recapitulando, podemos ver que a lo largo de la historia, las formas y metodologías para accionar y reaccionar ante los procesos de urbanización popular han sido sumamente variadas, y podríamos destacar cuatro formas distintas de dar una solución:

- La **erradicación**, con foco en evitar el crecimiento de las barriadas, sin comprender a sus pobladores como actores implicados en este fenómeno, la cual puede llevarse adelante con la remoción de los habitantes del lugar o la relocalización de los mismos en otro sector de la ciudad, generalmente a conjuntos habitacionales,
- La **urbanización**, entendiendo a esta solución como aquella que únicamente contempla extender las redes e infraestructura desde la ciudad formal hacia la informal, con un fuerte foco en la regularización, tanto dominial como de acceso servicios y bienes públicos,
- La **integración socio urbana**, que excede a la mera urbanización, contemplando no sólo la dimensión física de los barrios, sino también a sus pobladores, sus necesidades, prioridades, intereses y culturas. Este tipo de soluciones busca involucrar en mayor o menor grado, sea desde la información hasta la participación plena en la toma de decisiones,
- El **cambio estructural**, que va más allá de los barrios surgidos a partir de la urbanización popular, y busca un cambio radical en la totalidad de la sociedad, sus formas organizativas, modos de producción, etc.

Si bien concordamos que para hacer efectiva la justicia social, no solo es necesaria la integración de los barrios populares a la ciudad formal, sino también cambios estructurales a nivel social que permitan a todas las personas gozar plenamente de sus derechos y ejercer sus deberes, en el presente trabajo haremos hincapié en las cuestiones relacionadas al proceso de integración sociourbana de los barrios, en particular del caso salteño a trabajar.

### **3. Instrumentos legales y políticas públicas para la integración**

Como vimos en el apartado anterior, las formas para dar cuenta del fenómeno de los asentamientos populares y la manera de buscar la mejora de los mismos son muy diversas. Más allá de aquellas políticas orientadas a la erradicación de las villas y asentamientos, han existido desde mediados del siglo anterior programas y esfuerzos de distinta índole para dar respuesta a este fenómeno sin recurrir a los desalojos.

Por ejemplo, en el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires se desarrolló desde 1963 hasta 1976 el programa ATEPAM (Asistencia Técnica Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua) financiado por la “Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). A través de este programa, las familias beneficiadas dedicaban tiempo a construir, junto a sus futuros vecinos, viviendas prefabricadas que conformaban barrios nuevos. El Estado proveía el terreno, la asistencia técnica y los materiales, los beneficiarios, como se mencionó, ponían la mano de obra de todas las

viviendas. Este programa se enmarcaba en las ideas de John Turner, mencionadas más arriba, y a nivel local, en las de Victor Pelli, basadas en la colaboración mutua y en la autogestión (Barrios, 2014).

Con la Dictadura, nuevamente primaron las estrategias ligadas a la erradicación, pero una vez vuelta la democracia, en la década de los 80s, comenzaron a verse iniciativas ligadas a la entrega de lotes con servicios, pero también programas de mejoramiento de las estructuras ya existentes.

En la década de los 90s, surge el llamado “Programa Arraigo”, cuyo objetivo era la regularización de los barrios en informalidad a nivel nacional, para aquellos que se asentaban sobre tierras fiscales. El Estado transfería el dominio a los pobladores, y estos pagaban su tierra en cuotas. Al momento de la entrega se daban boletos de compra-venta, y posteriormente las escrituras. Esto no se cumplió en todos los casos, quedando algunos procesos a medias, e incluso, en algunos casos se revirtió lo avanzado, como en el caso de la Villa 31, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si bien este programa buscaba resolver la informalidad en la tenencia, no solucionaba los problemas ligados a la falta de infraestructura, servicios y equipamiento comunitario.

Sin embargo, para algunos barrios, esta regularización significó el puntapié inicial para su integración. Un ejemplo de esto es el Barrio Almafuerde-Villa Palito, en La Matanza. Durante el menemismo, sus pobladores fueron beneficiarios del programa en cuestión, lo que les permitió acceder a las tierras que ocupaban desde hacía décadas, y al terreno lindante tomado con el objetivo de permitir la descompresión del sector conocido como el “casco viejo” del barrio.

En este caso, la provisión de servicios llegó de la mano de otro programa promovido desde el Estado: el PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios). Además, en 2004 se aprobó un subsidio para la construcción de más de 400 viviendas en el barrio. Los vecinos y vecinas, organizados en cooperativas, fueron quienes lograron convertir todos los programas, subsidios y políticas en realidad.

El PROMEBA, “tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Su propósito es mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares”<sup>5</sup>. El objetivo es consolidar a las personas que habitan los barrios populares en el lugar que viven, “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” (PROMEBA, 2012).

Actualmente se encuentra en marcha el PROMEBA III, que opera tanto en barrios populares emplazados en terrenos públicos como privados. Desde sus inicios, el programa se encuentra financiado por líneas de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y del Estado Nacional.

También a nivel nacional, luego del ReNaBaP, se implementó en 2017 el “Certificado de Vivienda Familiar”, un certificado de domicilio para todas las familias habitantes de los barrios relevados por el registro, hasta diciembre de 2016. Este certificado permite acreditar domicilio ante cualquier autoridad pública nacional, provincial, municipal o

---

<sup>5</sup> <https://www.promeba.gob.ar/programa.php>

empresa privada que lo solicite, así como también solicitar la instalación de servicios como agua corriente, electricidad, cloacas o red de gas; generar el CUIL en ANSES o el CUIT en AFIP; y acceder a prestaciones de salud, educativas y previsionales.

Esto no es menor, considerando que anterior a este certificado, las familias no tenían como comprobar su lugar de residencia, lo que complicaba todo tipo de trámites. En la práctica, también se utiliza para poder generar actas de incendio ante un siniestro en una vivienda, declarar domicilio para poder acceder al beneficio de la prisión domiciliaria, o probar que una familia vivía en un determinado lugar si es que su casa ha sido ocupada durante su ausencia.

Más allá de esta utilidad, el Certificado ha sido criticado por ser simplemente un paño frío ante la problemática del acceso a la tierra, ya que no se trata de un instrumento que permita la tenencia segura de la tierra para las familias que habitan en estos barrios.

Sin embargo, el proceso iniciado con el relevamiento, continuó su rumbo con la sanción de la ley nacional 27.453, que busca la regularización dominial e integración socio-urbana de los 4416 barrios que existen a nivel nacional, según datos del registro. La ley estipula la suspensión de desalojos de todos los barrios por un plazo de cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, además de facultar a la AABE (Agencia de Administración de Bienes del Estado) a individualizar los bienes inmuebles a expropiar; iniciar los juicios de expropiación a falta de avenimiento con el titular dominial; y establecer un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas a favor de las familias.

Por otro lado, faculta al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a implementar con las Provincias y Municipios proyectos de integración socio urbana, planteando el co-financiamiento, y a coordinar con los organismos competentes el acceso a los servicios básicos.

Al día de hoy esta ley no se encuentra reglamentada aún, y por otro lado, no obtuvo fondos para su aplicación en el presupuesto 2019, por lo que a pesar de ser un avance desde lo legislativo, al no estar aplicándose puede que termine en letra muerta. Es importante entender que esta ley no ha sido una prioridad del gobierno, sino el resultado de la labor y presión de distintas organizaciones y grupo de vecinos y vecinas, nucleados en la “Mesa Nacional de Barrios Populares”.

Las organizaciones de la sociedad civil han promovido esta ley y otros acuerdos o marcos regulatorios para la integración de los asentamientos populares. Por ejemplo, en 2016, distintas organizaciones sociales, de base, y académicas, presentaron en conjunto el “Acuerdo por la urbanización de las villas”, donde se plantean los siguientes diez puntos a cumplir para la efectiva integración de estos barrios:

- Las villas deben ser integradas urbanística y socialmente al resto de la ciudad.
- La urbanización debe realizarse siempre con participación vecinal.
- La urbanización involucra la provisión de infraestructura y equipamiento colectivo equivalente a la del resto de la ciudad.
- La urbanización implica radicación: no podrá incluir desalojos forzosos ni relocalizaciones fuera del barrio.
- La urbanización incluye el mejoramiento de las viviendas para garantizar estándares de habitabilidad adecuados.
- La urbanización supone la seguridad en la tenencia y la regularización dominial de las viviendas.

- La urbanización requiere de un abordaje adecuado para la solución de la problemática habitacional de los inquilinos.
- La urbanización debe ser también integración sociocultural y socioeconómica.
- La urbanización implica garantizar el derecho a una seguridad democrática y el acceso a la justicia.
- La urbanización deberá ser sustentable en el tiempo e integrar la dimensión ambiental.

Por otro lado, existen normativas a nivel provincial o local, como la ley 148 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1998) que regulaba la intervención del Estado en los asentamientos populares (Cravino, 2016), como las de expropiación, algunas de las cuales versan sobre varios barrios, o sobre uno en particular, como es el caso de la Villa 31-Barrio Carlos Mugica, o el de cinco barrios de Cipolletti, entre otros.

En este sentido, en la provincia de Buenos Aires, existe desde 2012 la Ley de Acceso Justo al Hábitat, cuyo objetivo es la promoción del derecho a la vivienda y un hábitat digno y sustentable en el territorio provincial. Para ello, la normativa establece la creación de diversos instrumentos, como los de planificación urbana y gestión de suelo, financieros, como los mecanismos de crédito para la mejora y ampliación de la vivienda, y de redistribución de la renta. Un punto interesante de esta ley es que propone la creación de mesas de gestión para la integración socio urbana de los barrios populares, donde puedan estar representados los actores involucrados en este proceso, dejando la puerta abierta a la participación de los pobladores de los barrios en dichas acciones.

A pesar de lo versado en la ley, son pocos los municipios que la han implementado, y más allá de ser un instrumento bastante completo, no ha sido apropiado por los gobiernos locales.

## **CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA**

### **1. El desarrollo comunitario y los procesos participativos**

Los procesos participativos son métodos que se utilizan para lograr la participación activa de las personas con objetivos que pueden variar, algunas veces se busca que el grupo participe para conocer su opinión sobre un tema, otras veces para tomar una decisión. El proceso participativo puede ser individual o colectivo.

Sin embargo, antes de hablar sobre los procesos participativos comunitarios, es necesario dar un paso más atrás y retomar los postulados de Maritza Montero sobre la psicología comunitaria, ya que a través de este estudio es que se comprende la importancia de entender al sujeto en su contexto comunitario.

En este sentido, es importante destacar los tres principios sobre los que se apoya la psicología comunitaria según Montero (1984): la autogestión de los sujetos, el centro de poder en la comunidad, y la unión entre la teoría y la praxis. De estos tres principios, se desprenden dos conceptos básicos: la comunidad y el desarrollo comunitario.

Para el presente trabajo, y siguiendo la definición de Montero, entendemos por comunidad a un grupo en constante transformación y evolución, que es preexistente a quien lo investiga (Montero, 1984), o en este caso a quienes lo intervienen, como pueden ser diferentes organismos estatales u organizaciones de la sociedad civil. Este grupo, además, tiene un cierto grado de organización, que varía según intereses y necesidades. De acuerdo con Montero, el asumir posiciones de carácter paternalista frente a un grupo que tiene “su propia vida”, lleva al fracaso de muchas de las intervenciones, ya que imponen patrones de conducta que no son acordes al fluir del grupo en cuestión.

Al hablar sobre desarrollo comunitario, la autora cita a Borda, quien define este concepto como aquella acción que sucede cuando la comunidad se hace cargo de sus problemas y se organiza para resolverlos. Esta acción deberá incluir estrategias para sortear los obstáculos que se presenten, así como para articular con otros actores, aunque siempre manteniendo la comunidad en control de la situación.

De acuerdo con Fals Borda (Borda, 1959, según citado por Montero, 1984), el desarrollo comunitario debe partir de un agente catalizador del proceso, que puede ser parte o no del grupo, pero que no lo dirige, sino que cuenta con recursos técnicos y motivación para facilitarlos. Por otro lado, este proceso debe ser autónomo, y será el grupo quien señale las necesidades a atacar, priorizándolas. Además, debe regirse por el principio de la realización, es decir, del logro de resultados concretos que lleven a la meta del cambio social, y acompañar esos resultados con estímulos que refuercen cada logro alcanzado.

De acuerdo con Montero, “desarrollo comunal significa aquí toma de conciencia, autodeterminación y autogestión” (Montero, 1980, p.162).

Entonces, si el desarrollo comunitario tiene por protagonista autogestivo a los integrantes del grupo social contenido en el concepto de “comunidad”, es importante complementar esta teoría con algunas de las nociones freiriana referidas a la “educación popular”.

La educación popular es una metodología de acuerdo con la cual, el aprendizaje del individuo no se da necesariamente en una estructura formal educativa, sino que se basa en la práctica, las experiencias, el razonamiento conjunto y el contexto social, de esta forma, el individuo aprende del medio que lo rodea.

Según Torres Carrillo (2007), siguiendo la línea de Freire, educar es conocer críticamente la realidad, pero también es comprometerse con la utopía de transformarla. En el primero de los sentidos, conocer es un proceso colectivo y práctico, que involucra no sólo el saber, sino también la conciencia, la voluntad y los sentimientos. En el segundo, el autor afirma que educar es una práctica con intención político-pedagógica. La práctica educativa de corte progresista busca sacar a la luz los problemas, invitando a los educandos, a percibir el mundo como un mundo que puede ser cambiado, transformado, reinventado. De acuerdo con Torres Carrillo (2007), “las prácticas educativas críticas, articuladas a praxis sociales transformadoras, hacen posible que la gente escriba su propia historia, es decir, sea capaz de superar las circunstancias y factores adversos que la condicionan” (p.1).

Al mismo tiempo, educar es formar sujetos de esa transformación, pero primordialmente, educar es diálogo.

Este entendimiento de la educación como diálogo rompe con la lógica de educador-educando estática, y la flexibiliza, permitiendo que distintos sujetos ocupen ambos roles en diferentes momentos, “quien enseña aprende, y quien aprende enseña” (Torres Carrillo, 2007, p.1). Esta noción es clave para la presente investigación, ya que en ese diálogo es que habitantes de los barrios populares pueden no sólo manifestar sus necesidades e intereses a quienes forman parte del proyecto de integración social y urbana en sus comunidades, sino también poner sobre la mesa sus conocimientos y saberes, los cuales en un entorno sumergido en prácticas de educación popular, serán bien recibidos por los otros actores, haciendo lugar a un aprendizaje dinámico.

El resultado de todo este intercambio es la construcción de un nuevo saber. En esta visión además, las personas son asumidas como sujetos de derecho, capaz de luchar por su cumplimiento y no ser meramente un receptor de programas del Estado.

Por otro lado, la participación comunitaria, según Margarita Usher (2008) “es un proceso complejo, multidimensional, sujeto a tensiones y conflictos. Está relacionada con el compromiso, los procesos de fortalecimiento comunitario y el poder”(p.166). En este sentido, la definición mencionada puede complementarse con lo que Maritza Montero (2004) plantea sobre la misma, argumentando que este proceso es colectivo, libre, incluyente y organizado, que tiene diversos actores, distintos grados de compromisos y actividades variadas, y genera transformaciones comunitarias e individuales. Este proceso está dirigido a la búsqueda de objetivos compartidos, pero además, está atravesada por los ciclos de vida de las personas y sus comunidades, así como también por la coyuntura socio-política en la que se desarrollan.

Una forma de entender los niveles de participación es la propuesta por Arnstein (1969), en forma de escalera, como se muestra en la figura inferior. En ella puede identificarse que a medida que se suben los peldaños, el valor de la participación es mayor, alcanzando el más alto nivel donde la comunidad que participa no solo influye, sino que comparte el poder con el otro actor involucrado, ejerciendo control ciudadano sobre los proyectos, programas y decisiones alcanzadas.



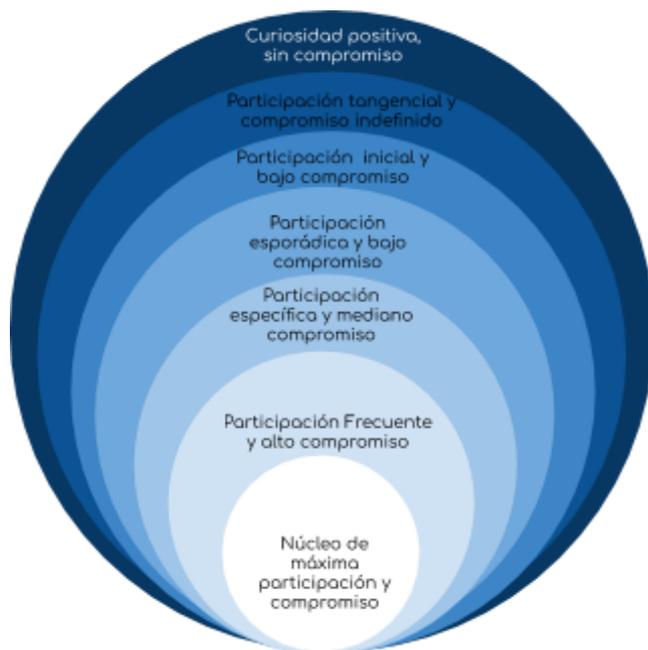
Fuente: Elaboración propia en base a Arnstein (1969)

Desde otra perspectiva, Sarah White (2002) plantea cuatro tipos de participación, de acuerdo a su función y a cómo intervienen las partes. El primero se trata de la participación nominal, que para quienes la promueven, significa sólo legitimar o validar el proyecto que se proponen, generalmente a través de un espacio puntual, como una reunión, haciendo que la comunidad se sienta incluida en el proyecto. El segundo tipo es el de la participación instrumental, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia del proyecto a través de la reducción de costos. En este caso, generalmente la comunidad interviene como mano de obra.

El tercer tipo mencionado por White es la participación representativa. Los responsables del proyecto buscan aquí dar voz a la comunidad, escuchando sus opiniones, por lo que la comunidad tiene capacidad de influencia en algunas de las etapas del proyecto. El objetivo principal es lograr la sostenibilidad.

Finalmente, en la construcción de la autora encontramos la participación de tipo “transformador”, que apunta a empoderar a la comunidad, para que puedan ser protagonistas de los cambios que su territorio requiere, siendo un medio y fin al mismo tiempo. Este último tipo se asemeja al “poder ciudadano” definido por Arnstein(1969).

Por su parte, Montero (2004) teoriza respecto a la relación entre participación y compromiso, definiendo distintos niveles y grados, como se muestra en la figura a continuación. Podemos decir que a mayor nivel de participación, hay un mayor grado de compromiso.



Fuente: elaboración propia en base a Montero (2004)

Es importante aquí destacar que no cualquier trabajo conjunto es participación comunitaria, la participación transforma los hechos, pero también a los sujetos. Además, podemos decir que la participación comunitaria tiene alcances más allá del mero trabajo conjunto, trasciende al momento en que se desarrolla, generando cambios profundos en el colectivo que la promueve.

Para el presente trabajo utilizaremos la escala de compromiso y participación propuesta por Montero(2004), con el fin de analizar el involucramiento de los sujetos relacionados al proyecto, mientras que para entender cómo el Estado involucró a los habitantes del barrio en cuestión, utilizaremos la tipología propuesta por Ander-Egg, según citado por Aguilar (2001), descrita a continuación.

Ander-egg (según citado por Aguilar, 2001) planteó distintos grados de participación según cómo se usarán los mecanismos de toma de decisión empleados, poniendo foco en dónde queda el poder para decidir. En su formulación se encuentran los siguientes tipos:

- Oferta/invitación: no es activa, sino que los responsables realizan una convocatoria en busca de validar las decisiones que han tomado previamente, “desde arriba”.
- Consulta: se solicitan sugerencias, opiniones, que pueden ser tenidas en cuenta o no, y no transforma las relaciones de dependencia.
- Delegación: se dan ciertas responsabilidades o facultades a algunas personas, generalmente electas con dicho fin, quienes toman decisiones por el grupo.
- Influencia/evaluación: se expresa en la posibilidad de influir para que quienes tienen el poder tomen decisiones, suele ser ocasional y poco constante.
- Co-gestión: se establecen mecanismos de co-decisión y requiere organización formal en los procesos, al mismo tiempo que la participación es continua e involucra a un mayor número de personas.

- Autogestión: la comunidad gestiona el proyecto, manteniendo su autonomía y los intereses del grupo. Es la comunidad organizada la que planifica y ejecuta los proyectos, al mismo tiempo que presionan sobre otros tomadores de decisión. Este último tipo es el ideal, siempre y cuando no signifique que el Estado deja a la comunidad a la deriva para que solucione sus problemas, sino que reconoce a sus miembros como sujetos de derechos, capaz de exigir garantías de los mismos al gobierno.

Estos niveles pueden no ser constantes a lo largo de un proyecto, por lo que en la vida del mismo podrán encontrarse uno o varios niveles de participación.

A su vez, podemos relacionar el concepto de participación comunitaria al de participación social, que tiene que ver con los procedimientos mediante los cuales las personas toman parte en las decisiones de las instituciones o programas que los afectan, relacionándose esto con la distribución y uso del poder. De acuerdo con Ferullo (2006), “toda participación es un acto de ejercicio del poder, que asume diferentes formas y produce distintos efectos según la red de sobredeterminaciones en juego en cada caso” (p.73).

Por otra parte, la participación puede adquirir diversas formas, de acuerdo a cómo se resuelven las tensiones que se dan en el proceso. Usher (2008), por ejemplo, destaca las tensiones autonomía-heteronomía, potencia-pasividad, empoderamiento-cooptación, subalternidad-hegemonía. Esto quiere decir que tendremos procesos en los que la participación sea real, capaz de influir en la toma de decisión o el rumbo de un proyecto, programa, política o cualquier otra cosa que se esté decidiendo, logrando que el grupo salga fortalecido del mismo, a la vez que existirán procesos donde la participación sea de carácter simbólico, generando una falsa ilusión de toma de decisión o influencia, y donde el protagonismo de la comunidad sea nulo. Esto suele suceder con aquellos programas “enlatados” del Estado, donde se realizan grupos focales, encuestas, o cualquier otro tipo de consulta a la comunidad, cuando en realidad el programa en sí no tiene lugar para cambios o nuevas propuestas.

Otro aspecto interesante sobre la participación es el significado que la misma adquiere. En este sentido, Usher propone seis significados principales:

1. Participación como cooptación: desde el sector hegemónico puede utilizarse mecanismos de participación para atraer a los líderes de movimientos sociales, organizaciones comunitarias u otros actores, inculcando valores propios del grupo dominante, y el sujeto es anulado como productor de cambio
2. Participación como mano de obra barata: (o gratuita) Similar a lo planteado por White, la autora sugiere que en estos casos se disfraza de participación a aquellas labores orientadas a reducir el costo de un cierto proyecto o programa
3. Participación como privatización y complemento de las funciones del Estado: en general, se trata de las formas de participación empujadas por gobiernos de corte neoliberal, que deposita en “el tercer sector” funciones que antes le pertenecían. Así se privatiza la participación, ahora asumida desde organizaciones no gubernamentales, o desde la sociedad civil. Estas pueden reproducir lógicas de mercado o no. Por otro lado, pueden provocar que organizaciones de base tiendan a institucionalizarse para facilitar el acceso a recursos.

4. Participación como movilización popular: se muestra como reclamo de los derechos vulnerados. En los períodos dictatoriales se consideraba subversiva cualquier tipo de manifestación de este estilo.
  5. Participación como componente de la democracia: en este sentido, el pueblo se erige como sujeto histórico, desarrollando la democracia, guiado por la utopía de autonomía y liberación.
  6. La participación en un proceso de formación continua: esta perspectiva viene de la mano de las propuestas de Paulo Freire ya mencionadas, donde la praxis comunitaria transforma a los sujetos, siendo la participación también aprendizaje.
- En el análisis del Barrio Bicentenario trataremos de identificar qué significó la participación para esa comunidad en ese momento, valiéndonos de los tipos ya descritos.

## **2. Estado y participación comunitaria en Argentina desde los años 50**

Al iniciar un proceso participativo es necesario plantear de antemano quiénes participarán y para qué se realiza este proceso.

Entendemos que para tener resultados positivos, las metodologías participativas deben buscar que se produzca un “encuentro de saberes”, el cual se da cuando “entre las partes que participan del proyecto y ejecución de las obras se establece un diálogo en el que tienen lugar tanto los conocimientos técnicos interdisciplinarios como los políticos o socio-organizativos de los habitantes y sus referentes, de los jefes y jefas de hogares, de sus hijos, de las organizaciones, de los de adentro y los de afuera del asentamiento” (Marzioni, 2012).

En Argentina, han existido diferentes formas de participación en los programas y proyectos sociales a lo largo del siglo XX y XXI, que han ido mutando, dependiendo el contexto social, político y económico en el que se dieron. A pesar de estos cambios, todas las variantes se encuentran atravesadas por la dicotomía beneficencia/asistencialismo versus construcción de ciudadanía. En esta línea, podemos decir que a mayor involucramiento de la población en la toma de decisión sobre estos procesos, mayor conocimiento de las personas sobre sus derechos, mayor transformación de los sujetos y su lucha.

De acuerdo con Bustelo Graffigna, la política social debería impulsar a “los derechos sociales como parte del proyecto de construcción de una democracia participativa y la política como instrumento de su realización”. (Bustelo Graffigna, en Cardarelli y Rossenfeld, 1998, p.17).

Desde el primer gobierno peronista, la participación social se entendió como la inclusión de gran parte de la población en el acceso a bienes y servicios, a los que se significó como derechos. Esto dió o fortaleció la identidad de amplios sectores populares. En esta época, los programas de atención social buscaban dar legitimidad política al gobierno, y trabajaban tanto sobre programas sociales tradicionales, relacionados a la educación y el trabajo, como hacia otros específicamente dirigidos a los sectores más vulnerables.

A finales de la década del 50 y durante la mayor parte de los 60s, esta lógica cambia rotundamente, dando paso a la microparticipación, constituyendo a la “comunidad”

como eje central de la transformación nacional, escindiéndola de los partidos políticos, poniendo foco en las comunidades rurales vulnerables y luego ampliando el espectro hacia los barrios urbanos periféricos. Desde esta perspectiva, los problemas relacionados a la pobreza se encuentran contenidos en dichos barrios, y no se los asocia a cuestiones estructurales relacionadas a la economía o el poder.

En esta etapa además, se entiende que todas las personas integrantes de la comunidad son iguales respecto a sus intereses socio-culturales, sus principios ideológicos y su situación económica, por el simple hecho de vivir en el mismo lugar. Aquí, el desarrollo comunitario se asociaba al disciplinamiento social como concepto orientador de las políticas del gobierno militar.

Las comunidades debían ser desarrolladas para aportar al desarrollo nacional. Respecto a la participación de la población, se la convocaba, si es que se lo hacía, a contribuir con su mano de obra. A través de esta visión de desarrollo y esta forma de participación, el gobierno buscaba generar estabilidad y control social, tratando de correr de foco los viejos mecanismos asociados a los sindicatos o partidos políticos. En sintonía, a través del desarrollo de comunidades se buscaba formar liderazgos funcionales al régimen, así como también cooptar o captar líderes naturales.

La llegada de los años 70s trajo consigo un contexto de conflictividad social, dando lugar a fuertes luchas políticas, cuyo ámbito natural fue el barrio, y la tarea barrial, el eje de la militancia. A través de la misma se buscaba fortalecer la organización del pueblo frente a lo institucional, y las organizaciones sociales, de base y políticas adquieren un rol importante en este proceso, acompañando a las comunidades en la elaboración de un pensamiento crítico sobre su situación y las causas estructurales que la provocan, como medio para alcanzar la transformación de la realidad.

Con el advenimiento de la dictadura, se desarticuló tanto la protección estatal como la participación en diferentes ámbitos o niveles, rechazando fuertemente la organización popular. En un Estado como aparato restringido, la participación también fue restringida y básica. (Zermeño, 1987).

En este contexto se comenzó a ver a las personas en situación de pobreza como un “subconjunto de la sociedad que no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas”. (UNESCO, 1988, en Cardarelli y Rosenfeld, 1998) Esto significa que la pobreza se entendía en términos individuales, o familiares, y relacionada a bienes de consumo. Si bien se abren formas de participación para la población objetivo de los programas sociales, la misma es de carácter instrumental, buscando reducir los costos asociados a los mismos.

Con la vuelta a la democracia, nuevamente florecen las organizaciones no gubernamentales y los programas estatales masivos para batallar contra la pobreza. Sin embargo, las metas sociales se encuentran escindidas de las económicas.

En esta década la participación se abre a otros planos, no solo el de la mano de obra, sino que se busca incorporar este componente en el diseño de los programas, de los que participaron los sectores populares urbanos organizados en movimientos sociales, cuya lucha estaba ligada al hábitat y el acceso al suelo urbano. Entran en juego los conceptos y metodologías ligadas a la educación popular mencionadas en el apartado anterior, donde los sujetos de la comunidad no sólo participan, sino que esa participación se convierte en aprendizaje que permite cambiar su realidad.

Otro cambio importante de este período, es que adquieren protagonismo los gobiernos locales como promotores de políticas públicas. A pesar de esto y de la apertura a la participación de otros sectores, los más vulnerados son siempre los que tienen dificultades para ganar en las negociaciones, por su escasa capacidad de presionar en favor de sus intereses.

El segundo gobierno luego de recuperada la democracia abrazó la doctrina neoliberal, por lo que se dio un regreso a la microparticipación, a lo individual, al “beneficiario”, volviendo a poner el foco en el territorio donde se concentra la pobreza, y sacando la mira de la inequitativa distribución de la riqueza. La participación de las personas en situación de pobreza queda restringida al interior de sus comunidades. “Las convocatorias de participación a los pobres, las prácticas y las metodologías que la sustentan están muy lejos de responder a esa esfera de universalidad que conllevan los derechos, al menos en sus dimensiones de conocimiento, defensa, reivindicación individual y colectiva, y generación de nuevos derechos”(Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Ante un Estado retirado, los espacios de participación quedan limitados, lo que además se ve potenciado por el hecho de que los espacios antes inclusivos, como los referidos a educación y salud, ya no lo son, se encuentran segmentados y reproducen lógicas excluyentes.

Como se mencionó antes, lo participativo queda puertas adentro del barrio, y sobre opciones ya existentes. No hay espacio para la creación de nuevas soluciones para la vulneración de los derechos que se visibiliza, pero no se limita, en los barrios populares. Se evidencia un fuerte miedo a la participación, a los cuestionamientos que la misma pueda generar sobre el sistema imperante.

Si bien no es la ideal en términos de negociación, posicionamiento de intereses y toma de decisión a nivel colectivo, la participación a nivel local-comunitario, basada en la solidaridad, suele igualmente ser positiva para los pobladores del barrio en cuestión, y en algunos casos se convierte en la chispa inicial de algo más grande, tornándose en un reclamo colectivo, capaz de accionar para conseguir espacios más estratégicos.

De acuerdo con Cardarelli y Rosenfeld (1998), todas las formas de participación promovidas por el Estado argentino hasta la década de los 90s se veían atravesadas por los siguientes ejes recurrentes:

- Se fragmenta a la población en situación de pobreza según grupos etarios y problemas específicos,
- La agenda de propuestas orientadas a estas personas se va reduciendo progresivamente,
- Las intervenciones “participativas” se confinan a territorios y problemas específicos,
- Desde la teoría y la tecnología las formas de participación se van modernizando, pero esto no se ve reflejado en la práctica,
- La acción colectiva no se desata o pierde fuerza por la descoordinación intra y entre organizaciones no gubernamentales y de base.

En general, el impacto y alcance de la participación de las personas en situación de pobreza (o sus representantes) dependen de la voluntad política de quienes ocupan el poder. Muchas veces, la participación queda confinada al espacio en el que se produjo, donde se dió voz a estos sectores y los mismos se sintieron escuchados, pero no trasciende más allá de ese acto aunque parezca que sí.

En el nuevo milenio, con el regreso a un modelo de Estado más involucrado en lo social, que podría llamarse NeoEstado-céntrico<sup>6</sup>, se han puesto en marcha innumerables iniciativas de participación, tanto desde ámbitos institucionales como asociativos o ciudadanos. Sin embargo, muchas veces la participación sigue estando limitada a proveer información al ciudadano.

A pesar de ello, también se han desarrollado instancias de participación de tipo consultivo, aprovechando las nuevas tecnologías que permiten simular cercanía con la población. Así, proliferan encuestas en las redes oficiales del gobierno o a través de llamados telefónicos consultado sobre programas implementados o por implementar en distintos ámbitos, generalmente promovidas desde el gobierno local. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, se han realizado este tipo de consultas respecto a políticas relacionadas a la posibilidad de llevar mascotas en el subterráneo o sobre los horarios de cierre de las plazas y parques de la urbe.

Por otro lado, se han abierto espacios activos de participación, como los presupuestos participativos, donde la población puede proponer proyectos en su Concejo Deliberante para que sean tenidos en cuenta en la planificación y presupuesto del año.

Un proceso aún más complejo es el que se propone desde el Instituto de la vivienda de la Ciudad de Buenos Aires para la integración socio-urbana de las villas. En el mismo se define una mesa de gestión en la que participan representantes del barrio, que junto a los técnicos del organismo y asesoría de otros actores externos van tomando decisiones a lo largo del proceso de urbanización. A pesar de estos esfuerzos, los mismos han sido duramente criticados por organizaciones de la sociedad civil, argumentando que en muchos casos se han coartado procesos participativos autónomos y auténticos del propio barrio por tener que someterse a las metodologías rígidas propuestas desde el Estado.

No obstante los niveles e intentos de participación mencionados, aún falta profundizar las alternativas de participación, ya que son escasos los casos donde se la contempla desde el inicio. Como expresa Lucrecia Olivari, “Muchas veces son los técnicos o los políticos quienes, de manera unilateral, deciden poner en marcha mecanismos de participación para abordar una temática que, desde su punto de vista, constituye un “problema” a resolver en la comunidad, el barrio o el territorio. Pero ¿qué sentido tiene convocar a participar a la gente para resolver un problema que no es sentido como tal? ¿Cuál es el para qué de este tipo de procesos?” (Olivari, 2008, p.2)

Desde esta perspectiva, es necesario que se involucre a la población desde el principio, para la definición del problema.

Finalmente, es claro que en nuestro país, las formas de participación promovidas por el Estado no varían según avanzan y se modernizan las metodologías, herramientas y tecnologías, sino que son rupturas abruptas entre un tipo y otro dependiendo de qué intereses estén representados en el gobierno, y responden a los cambios que se producen en el sistema político.

---

<sup>6</sup> Este tipo de Estado surge con posterioridad al Estado Neoliberal, en gran parte de América Latina, como respuesta a los estragos causados por las políticas aplicadas en la última etapa del siglo XX. Puede identificarse como una vuelta del Estado, dirigiendo las políticas públicas, protegiendo a la población, articulando la participación, el trabajo y el acceso a la ciudadanía, a través del desarrollo de políticas sociales de integración (

### 3. El análisis de la participación

Para el análisis de la participación de la comunidad del barrio Bicentenario en el proceso de integración socio-urbana, hemos diseñado la matriz que se muestra a continuación como base del ejercicio de comprender la participación en sus diversas formas. La matriz, lejos de ser un esquema rígido en el cual encasillar la participación, solo busca ser una guía para llevar adelante el análisis de la misma en cada una de las etapas del proyecto.

Las dimensiones e indicadores construidos buscan aportar a la identificación de aspectos relacionados al compromiso, la capacidad de toma de decisión, la cantidad de personas involucradas, así como también a la función y el significado otorgados a la participación en el proceso estudiado. Estos se relacionan con las distintas teorías ya mencionadas en el capítulo, principalmente con los niveles de participación y compromiso planteados por Montero, así como los indicadores relacionados a los mecanismos de toma de decisión existente, como menciona Ander-egg, a la luz de las cuales se realizará el análisis.

En el cuarto capítulo se describe y analiza cada etapa del proceso participativo divididas en: diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación, no sin antes reconstruir, en el capítulo tres, la situación inicial de la organización comunitaria, así como el contexto barrial. En cada una de las cuatro etapas mencionadas se presentará un resumen de la situación de participación analizada replicando esta matriz, con el objetivo de clarificar lo hallado y dejarlo plasmado de una manera fácil de abordar por el lector..

Análisis Participación comunitaria en el proceso de Integración Sociourbana		Intensidad con la que se presenta el indicador			
Dimensiones	Indicador	Nula	Baja	Media	Alta
Organización comunitaria	Grado de organización comunitaria	No hay ningún tipo de organización	La comunidad se organiza para temas puntuales, sin existir normas para la interacción o toma de decisiones. Su representatividad es baja o nula	La comunidad se organiza de manera frecuente, hay algunas normas implícitas para la interacción o toma de decisiones, y su representatividad es media	La comunidad está permanentemente organizada, cuenta con normas explícitas sobre la interacción y la toma de decisión. Su representatividad es alta
Liderazgos	Personas en roles de liderazgo	No hay ninguna persona que asuma un rol de liderazgo	Hay una o varias personas que asumen roles de liderazgo, pero su influencia es negativa para el resto de la comunidad	Hay una o varias personas que asumen un rol de liderazgo y lo ejercen de manera positiva, representando los intereses de la comunidad, aunque no están del todo claros	Hay una o varias personas que asumen roles de liderazgo, lo ejercen de manera positiva y los límites del rol están claros. Además, empoderan a

				los límites de su rol	otras personas de la comunidad con su labor
Apropiación y disposición comunitaria para la participación	Frecuencia de la participación y grado de compromiso asociado a la misma	Existen únicamente personas curiosas en los procesos, pero no se comprometen con la participación en los mismos	Además de las personas curiosas, existen aquellas que participan tangencialmente y su compromiso es indefinido, o aquellas que inician su participación con un bajo compromiso, o participan esporádicamente	Existen personas que participan de manera específica en una acción y su compromiso medio	Existe un grupo de personas que participa de manera constante y con un alto compromiso.
Movilización de recursos	Tipo y cantidad de recursos movilizados por la comunidad	La comunidad no moviliza mano de obra ni recursos monetarios	La comunidad ofrece mano de obra pero no moviliza recursos monetarios	La comunidad moviliza mano de obra y algunos recursos monetarios	La comunidad moviliza mano de obra y recursos monetarios suficientes para el proyecto en cuestión
Comunicación desde el Estado	Comunidad invitada a conocer el proyecto ya establecido	La comunidad no es invitada en ningún momento a conocer el proyecto	La comunidad es invitada a conocer el proyecto, pero por canales no utilizados por sus miembros	La comunidad es invitada a conocer el proyecto por canales que normalmente usa, pero no participa	La comunidad es invitada a conocer el proyecto y participa del/los espacios organizados
	Comunidad consultada sobre el proyecto ya establecido	La comunidad no es consultada sobre el proyecto ya establecido	La comunidad es consultada una vez sobre el proyecto ya establecido, para validarlo	La comunidad es consultada en algunos momentos puntuales del proyecto para validar ciertas acciones	La comunidad es consultada para validar todas las etapas del proyecto y además, ante cualquier cambio en el curso de acción
Toma de decisión promovida por el Estado	Cantidad de funciones y responsabilidades delegadas a la comunidad	La comunidad no es tenida en cuenta para ninguna responsabilidad o función	A la comunidad se le delega alguna función, pero no responsabilidades	A la comunidad se le delegan algunas funciones o responsabilidades	A la comunidad se le delegan todas las funciones y responsabilidades que esta desee

	Capacidad de influencia de la comunidad sobre el proyecto	La comunidad no logra influir en ninguna decisión del proyecto	La comunidad logra influir en alguna decisión de bajo impacto del proyecto	La comunidad logra influir en alguna decisión de alto impacto del proyecto	La comunidad logra influir en todas las decisiones que desee
Gestión	Cantidad de procesos co-gestionados	la comunidad no está involucrada en lo absoluto en la gestión del proyecto	la comunidad tiene una baja participación en la gestión del proyecto, con roles y tareas poco claras	La comunidad co-gestiona el proyecto con otros actores	La comunidad gestiona de manera autónoma el proyecto
	Cantidad de procesos llevados de acuerdo a tiempos e intereses de la comunidad	Los tiempos e intereses de la comunidad no son tenidos en cuenta en ningún momento	Se tienen en cuenta los tiempos de la comunidad pero no los intereses	Se tienen en cuenta tanto los tiempos como los intereses de la comunidad en alguna medida	Todo el proyecto gira en torno a los tiempos e intereses de la comunidad
Transformación social	La comunidad desarrolla una mirada crítica de la realidad	La forma de ver la realidad no cambian una vez atravesado el proceso del proyecto	La comunidad cambia su forma de ver la realidad una vez atravesado el proceso del proyecto, pero no de manera crítica	La comunidad desarrolla una mirada crítica parcial sobre la realidad	La comunidad desarrolla una mirada crítica de la realidad
	La comunidad aportó sus saberes para el proyecto	No son aprovechados ni los saberes físicos, intelectuales o vivenciales de la comunidad	Solo los saberes de la comunidad relacionados al trabajo físico son aprovechados	Los saberes de la comunidad son parcialmente aprovechados en el proyecto	Los saberes de la comunidad son plenamente aprovechados en el proyecto

Fuente: Elaboración propia (2019)

## SEGUNDA PARTE: El caso del Barrio Bicentenario

### CAPÍTULO III. BARRIO BICENTENARIO

#### 1. Composición e historia del barrio

El barrio Bicentenario se encuentra emplazado en la parte Oeste de la ciudad de Salta, en los terrenos ubicados atrás de la casa de la gobernación, entre la continuación de las calles San Francisco de Asís, Fragata Libertad, y Los Alpes, ocupando un total de 6.6 hectáreas, donde habitan 146 familias, compuestas por aproximadamente 700 personas en total, siendo su densidad poblacional media-baja.

En lo que respecta al rango etario encontramos a que el 18% tiene de 0 a 4 años, el 23% de 5 a 12, el 16% de 13 a 18 años, el 25% de 19 a 30 años, el 17% de 31 a 50 años y por el último el 1% es mayor de 51 años. Es decir que es una población joven, de familias recién formadas. Respecto a lo laboral, el 69% de la población económicamente activa (PEA) trabaja; de los cuales solo el 38,31% trabajan de manera formal.

El barrio como tal, nace el 30 de Julio del año 2010, a partir de un reordenamiento de 2 asentamientos, y se conformó con 10 manzanas en 149 lotes.

La tierra sobre la cual se asienta la comunidad tienen como dueño a la provincia de Salta, quien las adquirió en 1968, permaneciendo el sector sin ocupación hasta el año 2009 donde se identifican los primeros asentamientos, y el trámite de subdivisión se encuentra iniciado. Este sector está considerado por el Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de Salta dentro de la zona urbana consolidada y específicamente el barrio es tratado como área consolidada en riesgo con predominio de asentamientos y vivienda precaria.



Fuente: Presentación de TECHO con imágenes de Google Earth

De acuerdo a lo que se informa en la postulación que TECHO realizó ante la Secretaría de Hábitat, “los centros de educación primaria y secundaria más cercanos se encuentran a 300 metros del barrio. Está a 800 metros de un centro de salud, 100 metros de una plaza y 300 metros de una comisaría”.

En ese mismo informe se expresa que Bicentenario se encuentra en un terreno con pendiente muy pronunciada y aunque no existe un buen drenaje del suelo, los terrenos no son inundables. También se destaca que el barrio es atravesado por un canal. Respecto a su conformación, en las imágenes mostradas a continuación podemos identificar los distintos estadios del barrio. En el año 2007 vemos un terreno completamente deshabitado, mientras que en 2009 se observan los primeros asentamientos, sin un orden específico, ocupando casi todo el terreno que hoy contempla el barrio.



Fuente: Google Earth, 2007



Fuente: Google Earth, 2009

Posteriormente, en 2011 se advierte que la toma se ha organizado de manera tal que simula una traza formal de ciudad, con apertura de calles y espacios verdes. En la imagen de 2013 podemos ver que este amanzanamiento se ha consolidado, manteniendo los espacios libres antes mencionados y fortaleciendo la trama de las calles, a su vez que damos cuenta de una densificación de las manzanas.



Fuente: Google Earth, 2011



Fuente: Google Earth, 2013

Más adelante, en 2015 podemos ver que el espacio verde que aparecía en la primer manzana abajo a la izquierda ha sido ocupado. En la visita a terreno se constató que la construcción en el lugar se trataba de una platea de hormigón destinada parte de un proyecto sin finalizar que buscaba dotar al barrio de un salón de usos múltiples. Si observamos la imagen de 2017 identificamos que en borde superior izquierdo del triángulo antes descampado existe una construcción en proceso. Se trata de la sede

NIDO (Núcleo de inclusión y desarrollo de oportunidades) cuya construcción es parte del programa implementado en el barrio para su integración socio urbana, ejecutada por el Municipio y financiada por el Estado Nacional.



Fuente: Google Earth, 2015



Fuente: Google Earth, 2017

Por último, en la foto correspondiente a 2019 encontramos que esta construcción ha sido finalizada, al igual que el puente sobre el canal que puede observarse abajo a la izquierda, lo que conecta al barrio con otro sector de la ciudad formal. Finalmente, también se evidencia la construcción de cordones cuneta.



Fuente: Google Earth, 2019



La imágenes muestran: Sede Nido finalizada, puente vehicular y cordones cunetas. Fuente: Google Earth

Los vecinos y vecinas del barrio han conformado un Consejo Barrial desde el 2012, surgido a partir de un grupo de mujeres que se organizaba para realizar eventos tales como el día de la niñez, de la madre y espacios de recaudación de fondos para realizar estas acciones y otros mejoramientos para la comunidad, y promovido por quien en ese entonces estaba a cargo de área de psicología del Centro de Salud cercano. Jorgelina Cruz, una de las referentes más antiguas y comprometidas de la comunidad, comentó que al haber iniciado como dos barrios separados, había problemas entre los habitantes de cada uno de estos sectores, lo cual era un obstáculo para la organización.

## 2. El trabajo de TECHO con el Barrio Bicentenario

La organización TECHO inició su trabajo junto a la comunidad en el año 2013 mediante la implementación de una mesa de trabajo, previamente, se había trabajado en el sector con el programa de construcción de viviendas de emergencia, pero sin generar un espacio participativo, durante el año 2011. La Mesa de Trabajo no suplantó al grupo de vecinas ya organizadas mencionado con anterioridad, sino que fueron ellas mismas las que conformaron este nuevo espacio junto a la organización.

Al momento de la implementación de la Mesa de Trabajo, el barrio no contaba con ningún servicio básico con acceso formal, excepto la luz eléctrica. Es decir que los habitantes accedían a el agua, gas y la eliminación de excretas de manera informal. El caso del agua es particular, porque si bien el barrio se abastecía con mangueras conectadas de manera irregular a la red pública, esta red si está construída en el barrio, pero su uso no está aprobado, por faltar una cisterna para abastecerla.

Respecto a lo habitacional, en el informe de TECHO se afirma que “la mayor parte de las viviendas es de un ambiente, y el promedio de las familias es de cinco miembros”. El 46% de las viviendas tiene menos de 2 ambientes, por lo que la mayor cantidad de las familias habitan en una situación de hacinamiento.

Desde el espacio generado con los vecinos y vecinas del sector, los primeros proyectos emprendidos fueron el equipamiento de la plaza existente en el barrio, las gestiones para la provisión de agua y cloaca, así como también el inicio y seguimiento de los trámites de regularización dominial. Por otra parte, se construyó un salón comunitario, con el

fin de ser utilizado como espacio de reunión, pero también para el dictado de talleres, cursos y otras actividades.

En ese año la institución había firmado un primer convenio con los gobiernos provincial y municipal de Salta, con el fin de realizar diagnósticos urbanos, legales y sociales en 12 barrios populares de la ciudad capital. En este contexto, en 2014 se realizó en el barrio Bicentenario un taller de “levantamiento de necesidades”, con representantes de las 10 manzanas del barrio.

En el informe entregado al Municipio las necesidades relevadas fueron organizadas por temáticas, para reflejarlas hemos confeccionado la tabla que se observa a continuación.

Categoría	NECESIDADES					
Infraestructura	Nivelación de calles y cordón cuneta		Enripiado de calles		Carteles de calles	
Servicios	Agua	Cloacas	Transporte público	Desmalezamiento	Iluminación	Cloacas
Equipamiento Urbano	Acondicionamiento de canchas	Comisaría	Centro Vecinal	Plaza	Recolección y cestos de basura	
Regularización Dominial	Aprobación de planos			Escrituración		
Vivienda	Plan de vivienda			Núcleos Húmedos		
Otras	Recepción de denuncias en comisarías cercanas					

Fuente: Elaboración propia (2019)

Además, en este informe, la organización afirmaba que el barrio era fácil de ser integrado urbanamente, considerando que el trámite de regularización estaba iniciado, había factibilidad de servicios, equipamientos urbanos cercanos y la zonificación estaba siendo cambiada permitiendo la urbanización del sector.

La identificación de estas problemáticas, así como el envío de una nota por las vecinas nucleadas en el entonces Consejo Barrial a la Secretaría Nacional de Hábitat donde se pedía obras para el barrio, decantó en la firma de un nuevo convenio en 2015 entre TECHO, el municipio y la gobernación, con el fin de diseñar y gestionar proyectos de integración sociourbana para seis de los doce barrios ya diagnosticados. Mediante el mismo se buscaba “promover conjuntamente la regularización de tierras fiscales provinciales y municipales, la provisión de servicios básicos, detectar necesidades para el hábitat adecuado, propender el desarrollo y difusión de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo de hábitat”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Información obtenida a través de la gacetilla que TECHO envió a los medios de comunicación en 2015.

Con este fin, lo primero que se realizó fue la validación del diagnóstico previamente realizado por la organización, pero con “un enfoque más participativo” de acuerdo a lo señalado en la Informe final elaborado por TECHO, sobre la ejecución del segundo convenio, aplicando la metodología de planificación urbana “La Brújula”<sup>8</sup> de Fernando Murillo, quien lideró la instancia llamada “Participlan”, donde vecinos y vecinas del barrio formularon planes urbanos partiendo de las necesidades antes detectadas (TECHO, 2017).

La información obtenida a través de estas técnicas condujo a la formulación de un ante proyecto que preveía la construcción de la red cloacal, pluvial, cordones cuneta y mejoramiento de calles, el cual fue presentado a la Secretaría de Hábitat del Estado Nacional en septiembre de 2015 mediante una carta enviada por los y las representantes del barrio. Para completar el proyecto, los vecinos y vecinas del sector realizaron un autcenso con el fin de obtener datos demográficos actualizados y fidedignos. Además, se realizaron gestiones con las prestadoras de servicios para conocer la factibilidad de los proyectos, así como también con las áreas de catastro y tierras para actualizar la situación dominial del lugar.

Finalizadas estas gestiones, se decidió presentar el proyecto con el acompañamiento del gobierno provincial, cumpliendo con los requisitos del Programa de Urbanización Padre Carlos Mugica. Sin embargo, como ya fue expresado con anterioridad en esta tesis, con el cambio de gestión a nivel nacional, también fue reformulado el programa. Ante esta situación TECHO y los vecinos y vecinas pusieron a disposición de la Municipalidad de Salta el proyecto, el cual fue utilizado como insumo para la generación del que finalmente terminó por ejecutarse, conforme convenio entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno de la Ciudad de Salta suscripto en agosto de 2016, y aprobado por Decreto Municipal N° 535/15.

Durante los primeros meses de 2017 la oficina local de TECHO tenía capacidad de acompañar a la comunidad con asesoramiento técnico específico en obras, sin embargo, las mismas aún no habían comenzado. A partir Marzo 2017, con el vencimiento del convenio con la provincia de Salta y la disminución de equipo, TECHO realizó un acompañamiento enfocado en los procesos sociales, a través de reuniones con la Mesa de Trabajo específicas sobre estos temas, sin embargo, no pudo acompañar técnicamente la veeduría de las obras en ejecución.

Al momento de finalizar esta tesis, el proyecto aún se encontraba en ejecución, y TECHO seguía acompañando el espacio de Mesa de Trabajo.

---

<sup>8</sup> La metodología propone la indagación de las causas de incumplimiento del Derecho a la Ciudad en un asentamiento. Sus distintas etapas, buscan orientar a funcionarios públicos y vecinos para entender mejor la naturaleza de los problemas de su comunidad, ayudando a la reflexión sobre las mejores alternativas de solución. Facilita desarrollo de diagnósticos integrales, considerando las dimensiones físicas, sociales, ambientales y económicas, a partir de información mínima e intuitiva, en torno al cumplimiento progresivo de los derechos humanos. “La Brújula” se sustenta en la medición de cuatro dimensiones de análisis: derechos, organización social, obras públicas y regulaciones, en función de cinco factores claves: Suelo y vivienda, infraestructuras, equipamiento, accesibilidad y sustentabilidad. Estos factores pueden medirse a partir de datos censales, cuando existen, o de generación rápida a partir de la observación y conocimiento general de los vecinos.

## **CAPÍTULO IV. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL BARRIO**

Este capítulo está enfocado en describir y analizar los distintos aspectos de la participación en las diferentes etapas del proyecto de integración socio-urbana. La descripción se realizó a través de la información obtenida principalmente en el grupo focal con vecinas del barrio, integrantes de la Mesa de Trabajo, del que también participaron las coordinaciones de comunidad (voluntarios y voluntarias que acompañan la mesa de trabajo) de TECHO que acompañan dicho espacio. Esta información fue complementada con una entrevista en profundidad a una de las lideresas comunitarias.

Posteriormente, se analizan tanto las visiones de TECHO como del Estado respecto a la participación de la comunidad y el proyecto en general. Para ello, se realizó un grupo focal con el equipo técnico de TECHO y entrevistas con funcionarios tanto del gobierno provincial como el municipal.

### **1. Las etapas del proyecto de integración**

A los efectos de esta tesis, consideramos que el desarrollo del proceso inicia con el segundo convenio entre TECHO, el municipio y la provincia de Salta, ya que esa fue la instancia oficial donde se propone, como objetivo principal del acuerdo, generar proyectos para la urbanización de algunos de los barrios populares salteños.

Si bien el primer convenio contemplaba realizar los diagnósticos urbanos, legales y sociales, su objetivo tenía más que ver con conocer la situación de los barrios que con iniciar un proceso de integración socio-urbana.

A lo largo del proceso, veremos que entran y salen actores, sobretodo, los relacionados a los organismos de gobierno. Los únicos actores que permanecen activos de inicio a fin del proceso son la comunidad, a través de las vecinas nucleadas en la mesa de trabajo, y TECHO desde las coordinaciones de comunidad.

El final del proceso es incierto, ya que aún las obras se encuentran en ejecución. Por ello, para esta tesis hemos resuelto describir los cuatro momentos importantes de la gestión de proyectos: diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación.

En cada una de las etapas hubo diversos actores, cuya participación fue diferente según el objetivo que se buscaba alcanzar. En el momento inicial, que comprende las etapas de diagnóstico y el inicio de la planificación, los actores activos fueron las vecinas de la Mesa de Trabajo, junto con las coordinaciones de comunidad y el equipo técnico de TECHO. En este caso, el equipo técnico de TECHO fue quien lideró la etapa, proponiendo los espacios de diagnóstico y creación en el cual las vecinas participaban plenamente con sus opiniones, vivencias y saberes, mientras que el personal de la organización guiaba los talleres y realizaba las labores relacionadas a los cálculos y los planos. Por otro lado, el resto de la comunidad aparece con un rol de participación asociado a la demanda, es decir que se vincula con el proyecto sólo cuando las vecinas organizadas los convocaban. También en esta etapa tenemos como rol pasivo al Estado, desde el gobierno provincial y local, ya que si bien no se encontraban presentes en territorio, eran quienes financiaban el trabajo del equipo técnico.

El segundo momento relacionado a la última parte de la planificación, ejecución del proyecto y su posterior evaluación, se desencadena con el cambio de gestión de gobierno a nivel nacional, lo que produjo un viraje en el liderazgo del proyecto ya que el mismo pasó a ser asumido por el gobierno local, a través de su área de desarrollo social. Aquí las vecinas de la Mesa de Trabajo comienzan a tener una participación distinta, en la cual, en algunas oportunidades serán consultadas, en otras simplemente informadas, y por momentos ni siquiera eso. En este sentido, el segundo momento se caracteriza por incertidumbre en cuanto a los roles tanto de la comunidad como de TECHO, principalmente generada por la falta de claridad en la estrategia planteada por el Municipio para abordar la cuestión de la participación.

A pesar de ello, la Mesa de Trabajo se mantuvo activa y pendiente del proceso. En este segundo momento también se dió la salida de un actor clave durante el primer momento, que fue el equipo técnico de TECHO. Al desaparecer este equipo, las vecinas nucleadas en el espacio propuesto por la organización y acompañadas por las coordinaciones de comunidad, pierden la asesoría técnica y también uno de los vínculos de mayor contacto con el Municipio, ya que el equipo técnico de la organización solía tener reuniones periódicas con los equipos técnicos municipales, lo que permitía un mejor fluir de la comunicación.

En el análisis siguiente se hará mención en cada etapa de los actores que incidieron durante la misma y los alcances de la participación de la comunidad, generalmente representada por la Mesa de Trabajo.

### *1.1. Etapa de diagnóstico*

Una vez firmado el segundo convenio entre TECHO y los diferentes organismos de gobierno, se puso en marcha la etapa de diagnóstico comunitario como inicio de la formulación de un proyecto para la integración sociourbana del barrio.

Lo primero que se realizó, por propuesta de TECHO y con acuerdo de las vecinas que integraban la mesa de trabajo, fue un censo poblacional del barrio, para conocer la situación demográfica y habitacional de todas las familias, como insumo para el futuro proyecto. Este relevamiento fue realizado por los vecinos y vecinas de manera autónoma. TECHO, por su parte, brindó los formularios, que fueron confeccionados por la organización, y la capacitación a quienes iban a difundir el censo.

Las vecinas de la mesa convocaron una asamblea en la que se invitó a la población a involucrarse. La ejecución estuvo a cargo de cada familia, que debían rellenar el formulario con sus datos y haciendo un croquis del terreno, la ubicación de la casa y las formas de resolver el tema de los servicios básicos, como por ejemplo la existencia o no de un pozo ciego y la ubicación del mismo en el lote. Estos formularios, posteriormente eran juntados por una persona encargada de la manzana.

Las vecinas entrevistadas definieron este como uno de los momentos de mayor participación de pobladores externos al espacio de la mesa de trabajo, donde asumieron una responsabilidad clara y fue cumplida por todos. En términos de Maritza Montero, podemos decir que se trató de un grupo que tuvo una participación específica, con un compromiso medio, ya que el compromiso del grupo responsable no trascendió más allá del momento del censo, aunque todos estaban en conocimiento de que el proyecto

continuaba luego de esa instancia. Más adelante veremos que en otras instancias la participación se tornó esporádica y de bajo compromiso.

Como fue mencionado con anterioridad, el método utilizado para este paso fue “La Brújula de la Planificación Urbana”.

De acuerdo con sus creadores, “la metodología ideal para llevar adelante los ejercicios propuestos por “La Brújula” corresponden a una instancia de taller comunitario, donde cierta información preparada de antemano con documentación respaldatoria permite guiar la discusión entre vecinos y funcionarios, llevándolos a buen puerto. Esto implicaría, consensuar las bases del diagnóstico, es decir, la corroboración de las hipótesis sobre los problemas y oportunidades detectadas, y la decisión de intervenir en los mismos a través de aquellas acciones consideradas como más pertinentes” (Murillo, 2013).

Esta instancia sucedió en octubre de 2015, a la cual se invitó quienes habitan el barrio Bicentenario, junto a la población de otros asentamientos salteños, personal del municipio y la gobernación, así como de empresas prestatarias de servicios, el equipo de TECHO, y profesionales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, a reunirse para debatir sobre las estrategias de desarrollo de los barrios y las prioridades socio-territoriales de sus pobladores. A pesar de ello, no asistieron gran cantidad de funcionarios y funcionarias, y solo se contó con la presencia de Aguas del Norte, la prestataria del servicio de agua en Salta.

El primer ejercicio de esta metodología consiste en un cuestionario de preguntas y respuestas ponderadas que se realiza en forma individual o colectiva entre vecinos y vecinas. Para la ponderación se otorgan puntajes relativos a cada una de las variables, en relación al porcentaje de cobertura poblacional de ciertos estándares mínimos.

Esta acción da como resultado un diagrama que representa cuánto cumplimiento de derechos humanos hay en el barrio, el nivel de organización social, las obras públicas en proceso de construcción y las regulaciones aplicadas, todo en el contexto de la comunidad que lo realiza.

La información para completar el cuestionario puede provenir de datos censales en caso de que existan, o a partir de la observación y conocimiento general de los vecinos.

Esta herramienta había sido aplicada en el barrio antes de la jornada mencionada, donde se trabajó partiendo del resultado de la misma, a través de talleres participativos gestionados por la mesa de trabajo donde, las vecinas entrevistadas manifestaron que eran los vecinos y vecinas quienes tenían el cien por ciento de la toma de decisión respecto a lo que se identificaba como problemáticas, o a la ponderación otorgada a cada una de las dimensiones.

En el caso de Bicentenario, el resultado obtenido fue el que se muestra en el gráfico a continuación. En el mismo puede observarse que si bien existe mucho por hacer en las cuatro dimensiones, es en la obra pública en general donde se ve el menor puntaje. Cada dimensión suma un puntaje de acuerdo a la existencia o no de ciertos recursos o factores.

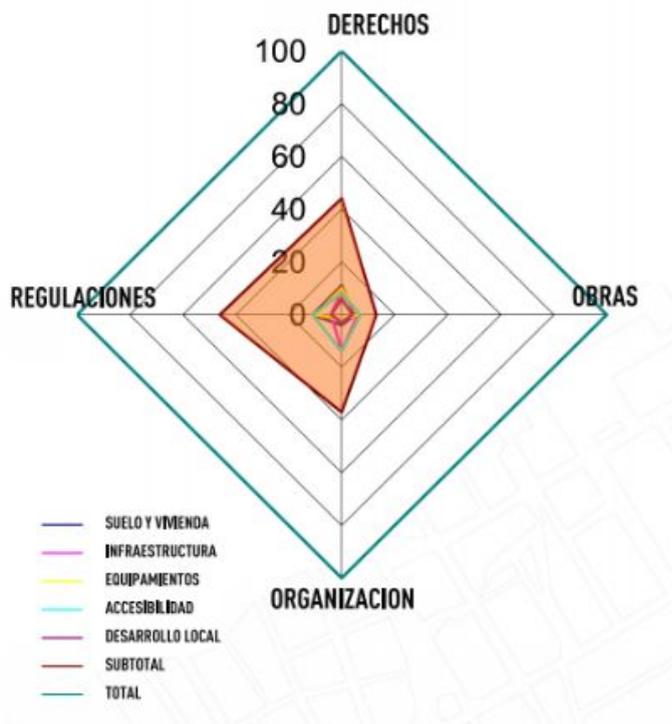
El eje de cumplimiento de Derechos Humanos es una síntesis de los otros, expresando las condiciones de vida existentes en el barrio. El mismo se mide través de variables socio-espaciales, a partir de la disponibilidad de determinados bienes como suelo y vivienda, servicios y sustentabilidad medida por relación pacífica entre vecinos y las

oportunidades de generación de ingresos, entre otras. En el caso de Bicentenario, este eje presenta un cumplimiento del 51%.

La regulación se mide a partir de la capacidad de los marcos regulatorios disponibles para promover la realización de obras necesarias para satisfacer el derecho a la ciudad, eje que en el caso del barrio estudiado alcanza el 46% de cumplimiento.

Por otro lado, el eje de organización mide el nivel alcanzado en esta materia por los propios vecinos y vecinas del sector, con el fin de alcanzar y mantener los derechos conquistados. En este sentido, vemos que hay un 38% de cumplimiento en esta dimensión, lo que indica que al haber poca organización comunitaria, esto se ve reflejado en el logro de derechos, de acuerdo con el análisis propuesto por los creadores de la herramienta.

Finalmente, el eje de obras y servicios públicos, encontramos el menor cumplimiento, tan solo un 13%, que contempla obras en ejecución al momento del diagnóstico, ya sean financiadas por el Estado o la misma comunidad. Esta sección del diagnóstico no solo busca evidenciar lo que se hizo y se está haciendo en materia de infraestructura y servicios, sino también en saber si se ha respetado o no las prioridades de la comunidad.



En la instancia conjunta se desarrolló una segunda parte de la metodología llamada “Participlan”. A diferencia de otros métodos, donde los y las funcionarios estatales dirigen el espacio, marcan los tiempos y toman decisiones, esta herramienta invita a una participación horizontal, un diálogo abierto entre la población y el personal gubernamental. En este espacio se discutió acerca de los resultados obtenidos en “La Brújula”, intentando construir distintos escenarios de soluciones alternativas. También se distingue de las prácticas comunes, ya que busca que la racionalidad social de los problemas y la visión de quienes se ven afectados se sobreponga a la racionalidad de los equipos técnicos, que generalmente se encuentra escindida del territorio.

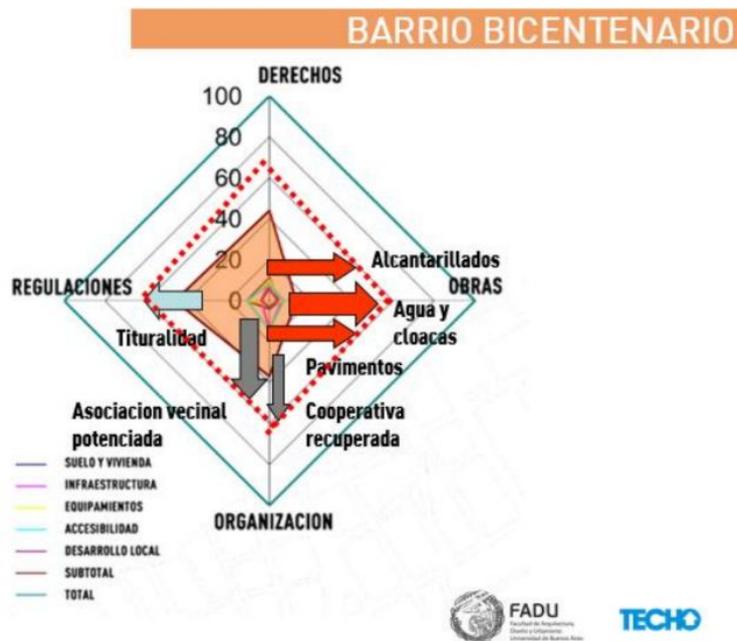
A pesar de no haber contado con la presencia suficiente de personal estatal, en el grupo focal mantenido con las personas que forman parte de la mesa de trabajo, enfatizaron que el espacio había sido muy productivo, y que les había gustado la dinámica de poder ser parte de la discusión de las soluciones para su barrio, en lugar de validar proyectos ya existentes. Así mismo, en el informe redactado por TECHO y FADU como finalización de esta instancia, se afirma que “los planes urbanísticos, más allá de "informar" a los vecinos claramente necesitan surgir del diálogo con ellos, teniendo especialmente en cuenta en qué medida las plusvalías extraordinarias que generan benefician, o al menos no afectan negativamente, a los sectores más vulnerables” (TECHO, 2015).

En el siguiente gráfico se muestran las ideas acordadas para mejorar las puntuaciones en cada eje, es decir, para promover el desarrollo del barrio. Como se mencionó anteriormente, el eje de derechos resume la cobertura de los otros tres ejes, por lo cual no se proyectaron acciones para aumentar el alcance de nuevos derechos por sí solas, sino que las acciones pensadas para las demás dimensiones son las que contribuirán al crecimiento de esta.

En este sentido, en el eje de regularización, si bien se encontraba con una cobertura de más del 40% ya que las familias se sentían seguras con la tenencia de la tierra por estar iniciado el proceso de subdivisión del macrolote, la acción pensada fue lograr la titularidad, es decir avanzar en el camino de la tenencia plena y definitiva por parte de las familias.

En el eje de organización, los esfuerzos que se proponen hacer son orientados al fortalecimiento de la organización comunitaria, y también a recuperar una cooperativa barrial. El objetivo de estas acciones era lograr un grupo de vecinos consolidados como organización representativa de los y las habitantes del sector, así como también con una formalización tal que les diese un mayor margen de acción.

Finalmente, para aumentar el cumplimiento en el eje de obras, las propuestas se centraron en la pavimentación de las calles, el alcantarillado y los servicios de agua y cloacas. Como se puede observar, estos proyectos responden a las necesidades que el barrio había identificado como problemáticas desde antes de iniciar el proyecto aquí estudiado.



Al finalizar el ejercicio se espera que exista un “pacto habitacional”, donde la población organizada y la máxima autoridad acuerdan un plan integral. Es importante aclarar también que esta metodología busca que cada actor tenga claro cómo continúa su labor en el proyecto, es decir, que la población pueda concentrarse en aquellas cosas que le toca autogestionar a través de la organización comunitaria, mientras que el Estado pone foco en los cambios de normativa o las obras necesarias a desarrollar. A continuación, se toma del informe realizado por TECHO las tareas surgidas de este ejercicio para el barrio que estamos analizando.

Vecinos	Estado	Privados
Ampliación de viviendas (sistemas solidario de microcreditos)	Titularidad de las tierras (seguimiento de tramites)	Extension red de colectivos (presentar nota on numero de usuarios)
Recuperacion cooperativa de trabajo (gestion con "Argentina trabaja")	Agua y cloacas (pedido). Alcantarillado y prevencion de inundaciones. Generar espacios comunitarios. Seguridad e iluminaci3n	Recoleccion de basuras, limpieza en general.
	Defensa civil limpieza del canal	

Fuente: Participlan Bicentenario, TECHO (2015)

Toda esta etapa se caracteriza por una rápida ejecución, ligada a la necesidad de entregar el proyecto finalizado antes de las elecciones, ante un posible cambio de gestión, que finalmente terminó ocurriendo. A pesar de estos tiempos apesurados, la comunidad logró apropiarse del proyecto, ya que el mismo recogía su visión sobre los

derechos vulnerados para su población y las problemáticas principales de su territorio. En este sentido, esta apropiación fue la que también permitió a la comunidad seguir vinculada al proyecto, trascendiendo el cambio de gestión gubernamental. Si esta etapa de diagnóstico no hubiese contado con la participación de la comunidad, es probable que todo el proyecto hubiese desaparecido con el gobierno anterior. Es claro que el mismo no estaba enunciado en función a las intenciones políticas del gobierno de turno, sino a aquellos problemas de fuerte arraigo e impacto para la comunidad, identificados por sus propios residentes.

Es evidente que en esta etapa del proyecto continuaba vigente la organización comunitaria surgida previamente, constituida como Consejo Barrial, y posteriormente devenida en Mesa de Trabajo. Este dispositivo promovido por TECHO, pero liderado por habitantes de los barrios populares, cuenta con reglas claras de funcionamiento y participación. Por ejemplo, si bien es aceptable que funcione con 3 o más vecinas o vecinos, el espacio debe mantenerse abierto a la participación de cualquier persona de la comunidad. Además, la mesa posee un encuadre, definido por sus participantes, donde se establecen normas, horario, periodicidad, objetivos del espacio, distribución de roles, y el registro de las reuniones. Por otro lado, el contar con un espacio de reunión como el salón comunitario aportó a la consolidación de este grupo, y al reconocimiento del mismo como referencia del trabajo comunitario en el barrio.

Podemos considerar que el grado de la organización comunitaria en esta etapa de diagnóstico era alto, ya que si bien los y las habitantes que participaban asiduamente en la mesa de trabajo no superaban las diez personas, si se contaba con gente de todas las manzanas involucradas en el proceso, las cuales recibían información clara sobre las tareas a realizar y los objetivos, y lo difundían al resto de los vecinos y vecinas. Por otro lado, las mujeres comprometidas con el espacio periódico fueron asumiendo roles de liderazgo positivos, aunque los límites de su rol no estaban claros, ya que no había un marco normativo explícito para ello, por no ser autoridades electas por la comunidad, sino liderazgos naturales. Si bien en nuestra sociedad, y generalmente con un mayor acento en los barrios populares, son las mujeres las que asumen roles relacionados al cuidado y las tareas reproductivas, en este caso se observa un fuerte empoderamiento de las integrantes de la Mesa de Trabajo, las cuales sin dejar de lado estas tareas, como puede observarse en la organización y ejecución de eventos como el festejo del día de la niñez, asumen roles de representación de su comunidad, así como tareas de índole política.

Respecto a la predisposición del Estado para comunicarse con la comunidad y la toma de decisión, las funciones habían sido delegadas a TECHO por medio del convenio, entonces era esta organización la que llevaba la relación directa con la población del barrio, organizaba los talleres y los ejecutaba. Los indicadores relacionados a la comunicación no han sido analizados ya que consideramos que al no haber un proyecto definido aún, se entiende que no había sobre qué consultar o informar. Los mismos serán retomados en las siguientes etapas.

A pesar de esta salvedad, si hemos analizado los indicadores de toma de decisión, porque entendemos que es en esta etapa que la comunidad pudo alzar su voz respecto a las necesidades de su barrio. Esto puede verse en los talleres realizados junto a la FADU y otros actores. La toma de decisión respecto a las prioridades identificadas estuvo a cargo totalmente de la comunidad, y aunque el proceso de diagnóstico respetó los

intereses de la misma, pensamos que no fue así respecto a los tiempos. Durante las entrevistas, las mujeres recalcan que no siempre había habido tiempo para convocar a sus vecinos y vecinas, para bajar claramente la información, o difundir las asambleas, las cuales siempre habían tenido muy baja convocatoria, optando por otros canales para la comunicación, como los mensajes por teléfono y el “boca a boca”.

Finalmente, respecto a la transformación social evidenciada en esta etapa del proyecto, creemos que la comunidad pudo desarrollar una mirada crítica de su realidad, pero solo de manera parcial, ya que el foco estaba puesto en identificar las problemáticas del barrio en su conjunto. Si bien ya había claridad sobre estos temas previo al inicio de este proyecto, creemos que la comprensión del contexto fue en aumento por la aplicación de la metodología de La Brújula, sobretodo en lo que respecta al marco regulatorio de los derechos relacionados al hábitat adecuado. Aun así, creemos que la mirada crítica no se desarrolló en su totalidad, ya que hay dimensiones no analizadas en este ejercicio, varias de ellas relacionadas al desarrollo socio-productivo del barrio, ya que la metodología está diseñada de manera tal que el foco recaiga totalmente en lo habitacional y la organización comunitaria como promotora de la lucha por los derechos.

A continuación se esbozan en un cuadro los indicadores propuestos para sintetizar los hallazgos sobre la participación en la presente etapa. En el mismo queda claro que tanto la predisposición y la organización de la comunidad hacia la participación no solo estaban presentes, sino que además ocupaban un rol preponderante, evidenciado en la co-gestión de las acciones, pero más que nada en la alta capacidad de influencia de la población sobre el curso y los resultados del diagnóstico, ya que eran las personas del barrio las que decidían.

Dimensiones	Indicador	Intensidad
Organización comunitaria	Grado de organización comunitaria	Alta
Liderazgos	Personas en roles de liderazgo	Media
Apropiación y disposición comunitaria para la participación	Frecuencia de la participación y grado de compromiso asociado a la misma	Alta
Movilización de recursos	Tipo y cantidad de recursos movilizados por la comunidad	Baja
Comunicación desde el Estado	Comunidad invitada a conocer el proyecto ya establecido	no aplica
	Comunidad consultada sobre el proyecto ya establecido	no aplica
Toma de decisión promovida por el Estado	Cantidad de funciones y responsabilidades delegados a la comunidad	Media
	Capacidad de influencia de la comunidad sobre el proyecto	Alta
Gestión	Cantidad de procesos co-gestionados	Media

	Cantidad de procesos llevados de acuerdo a tiempos e intereses de la comunidad	Media
Transformación social	La comunidad desarrolla una mirada crítica de la realidad	Media
	La comunidad aportó sus saberes para el proyecto	Media

Fuente: Elaboración propia (2019)

## 1.2. Etapa de planificación

Una vez identificadas las problemáticas, y priorizadas, TECHO y la mesa de trabajo continuaron con el diseño del proyecto como parte de la planificación del mismo, intentando dilucidar las mejores soluciones para cada uno de los temas desde lo técnico. Por ese entonces, el objetivo era presentar el proyecto desde la organización, a través del gobierno provincial, ante la Secretaría de Hábitat de Nación para que sea ejecutado como parte del “Programa de Urbanización Padre Carlos Mugica”.

Para ello, el equipo técnico de TECHO y las vecinas que componían el “núcleo máximo de participación y compromiso” (Montero, 2004), realizaron talleres particulares por cada temática. En estos talleres las vecinas definían “dónde querían cada cosa, cómo querían que fuera cada espacio” (Maira, grupo focal, febrero 2019). Una vez realizado el taller, el equipo técnico avanzaba con el dibujo de los planos y los cálculos necesarios, al mismo tiempo que llevaban adelante reuniones con empresas prestatarias para conocer la factibilidad del proyecto.

Las vecinas destacaron durante el grupo focal, que en esta etapa la participación fue la que esperaban, es decir, decidir en el diseño. Ellas no pretendían decidir sobre aspectos técnicos como los diámetros de las cañerías, o la cantidad de material necesario para cada cosa, pero sí querían estar al tanto de los avances y entender de qué se trataba cada obra. En este sentido, destacan que siempre estuvieron informadas, y piensan que una pieza clave fue su coordinador de comunidad, el cual también estaba involucrado en el área de desarrollo de hábitat de TECHO. Este doble rol permitió una comunicación fluida y una constante actualización del estado técnico del proyecto. Por otro lado, contaron que a los vecinos y vecinas en general no les interesaba conocer estos avances, sino que estaban ansiosos por ver resultados, “ellos solo querían ver la obra” (Jorgelina, grupo focal, febrero 2019).

Este proceso de talleres y diseño fue finalizado en octubre de 2015. Más allá de los proyectos ya decididos con las vecinas de la mesa de trabajo, el equipo técnico, viendo que alcanzaba el presupuesto estipulado por el Programa para el cual se estaba postulando, decidió incluir el pavimento de las calles. En la entrevista realizada, las vecinas afirmaron que esta fue una grata sorpresa, ya que el mejorado de las calles era una de sus principales preocupaciones.

Para finalizar este proceso, las participantes de la mesa convocaron una asamblea, con el objetivo de presentar el producto final a todo el barrio. Sin embargo, esta convocatoria no tuvo éxito, muy pocas personas participaron. A pesar de ello, una vecina grabó el espacio y lo difundió por el grupo de mensajería instantánea (whatsapp).

Esto generó algunas controversias, sin embargo, sirvió para que la comunidad en general se informe.

Posteriormente se realizó la presentación de proyecto a la Provincia de Salta (representada por el Secretario de Gobierno Dr. Santiago Godoy, la Ministra de planificación Urbana Arq. Adriana Krumpol y el Coordinador de tierras y bienes de la provincia Dr. Sergio Usandivaras) para que ellos eleven el proyecto a la Secretaría de Hábitat del gobierno nacional. Finalmente, el proyecto incluía red de cloacas con conexión domiciliaria (trabajado en conjunto con Aguas del Norte), mejoramiento de calles (asfaltado), mejoramiento de desagües pluviales (cordón cuneta y mejoramiento del canal) y veredas, y estipulaba que sea ejecutado por una cooperativa de trabajo local.

Además, el proyecto contemplaba que “previo al avance de obra se convocará a una asamblea de vecinos con participación de la cooperativa ejecutora, para que la misma les informe en qué consiste el proyecto y las distintas etapas de ejecución, para que tengan conocimiento total del proceso de la obra. Con idéntico fin se organizarán reuniones informativas periódicas entre la cooperativa y una comisión de vecinos para que los mismos estén al tanto del avance de la ejecución.”(TECHO, 2015).

Es claro que estas herramientas buscaban promover la participación de los vecinos y vecinas, al menos en un nivel en el que recibieran información sobre el proceso que se iba a dar en el barrio. Informalmente se hablaba también de que la población de Bicentenario sea fiscal de las obras, pudiendo elevar quejas o dudas a las autoridades locales respecto a la calidad de la obra. Explícitamente, el proyecto enviado por TECHO y las vecinas tenía como objetivos dentro del ámbito de lo social, entre otros, “fomentar la participación activa de la comunidad en la construcción y uso del espacio público”, “fortalecer los vínculos y la capacidad organizativa al interior y exterior de la comunidad”, “fortalecer el vínculo y el trabajo en conjunto entre la comunidad y el sector público”(TECHO, 2015).

A su vez, en la postulación se planteaba que desde la comunidad, se proponía formar una comisión organizadora, para que sea la encargada de constituir equipos de trabajo de la población para las labores que haya que realizar y tener referentes para distintas tareas o responsabilidades a asumir.

A pesar de los esfuerzos, el proyecto no llegó a ser aprobado por la Secretaría de Hábitat de Nación antes de diciembre de 2015, por lo que todo el proceso queda congelado.

Todo se reanuda una vez más entrado el 2016, cuando alguien del Municipio, que las vecinas no recuerdan bien quien fue, se acerca a pedirles la carpeta del proyecto, el cual fue entregado. Al mismo tiempo, el equipo técnico de TECHO continuó trabajando con la comunidad en más talleres participativos de diseño, como el de áreas verdes, cuyos resultados fueron puestos a disposición del equipo municipal, ya que en otras instancias, el Municipio había planteado el entubamiento del canal, lo cual los vecinos no consideraban lo mejor, sino el cambio del sector hacia un espacio recreativo de calidad.



Fotografía del taller de diseño de espacios verdes (2016)

Varios meses después, en junio de ese año, las vecinas de la mesa de trabajo se enteraron por casualidad que en el barrio iba a darse un acto para la firma de un convenio entre la Municipalidad y Nación, ya con la nueva gestión instalada en el gobierno, y el nuevo programa para realizar obras relacionadas al hábitat, implementado luego del desmantelamiento del Programa Padre Carlos Mugica, el cual fue frenado hasta reemplazarlo por el Plan Nacional de Hábitat. Jorgelina recuerda que un día fueron del Municipio a limpiar la calle y a tirar folletos, y que le pidieron que ayude a repartirlos. Así fue como se enteraron que ese acto ocurriría en el barrio.

Dentro de la investigación, pudimos acceder a una de las presentaciones de la Municipalidad de Salta para este proyecto, en la cual se recogía el trabajo hecho por las vecinas y TECHO, y se agregaban nuevas acciones como la construcción de la sede Núcleo de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), así como la mejora del espacio verde del canal, y el dictado de “módulos” o talleres con temáticas diversas y difusas como “mujer”, “cultura”, “verde”, “educativo”, “deportes”. Por último, se mencionaba la entrega de títulos de propiedad a las familias del sector una vez finalizadas las obras.

Luego de la firma del convenio, se realiza una asamblea entre el Municipio y el barrio. Si bien la reunión era del gobierno local, se les pidió a las vecinas referentes que convoquen a la población. En esta asamblea y algunas posteriores junto a Verónica Figueroa, de la Subsecretaría de Desarrollo Social, se presentó el equipo de la municipalidad, y a su vez se les pidió a las personas presentes que decidan por dónde querían empezar la obra. Los vecinos y vecinas coincidían que las calles y las cloacas eran la prioridad, luego los espacios verdes y por último la sede NIDO.

A su vez, fue en estos espacios en los que se pidió a quienes habitan el barrio que presten atención a las obras, y pregunten a los encargados de las mismas si tenían dudas sobre la ejecución o la calidad. Por otro lado, se estipuló que un porcentaje de los trabajadores de las obras sean personas oriundas del barrio. Este porcentaje nunca estuvo claro, y para la ejecución se pidió que quienes tuviesen interés llevaran su curriculum vitae a las empresas en quienes se había tercerizado la construcción.

Estas funciones -elección de proyecto con el cual empezar la obra, fiscalización de los trabajos y mano de obra- hablan de un Municipio con aparentes intenciones de co-gestionar el proyecto con los vecinos y vecinas, por lo que puede inferirse que desde el gobierno local conocían y apreciaban las capacidades de la comunidad organizada, reconociendo a sus integrantes como un actor válido para el diálogo y la interacción. En el desarrollo de las siguientes etapas veremos que estas intenciones y el poder de la comunidad se van desdibujando en la visión del trabajo promovido por el Estado.

Para la presente tesis tomamos como fin de la etapa de planificación y diseño este momento, ya que no hubo ninguna instancia con los vecinos y vecinas donde se acordaran plazos, momentos de inicio de las obras, ni otros temas relacionados a la planificación del proyecto.

En esta etapa vemos que la organización comunitaria, los roles de liderazgo y la disposición de la comunidad para participar se mantienen, mientras que sigue existiendo el problema de tener que hacer todo con rapidez, evidenciado, primero en la presión por llegar a entregar el proyecto antes del cambio de gestión, y luego desde el municipio para iniciar las obras de manera rápida.

Por otro lado, vemos que el gobierno local intentó comunicar el proyecto a la comunidad utilizando los canales que normalmente la misma usa, es decir, una asamblea, convocada por las vecinas de la Mesa de Trabajo.

Respecto a la toma de decisión, contemplamos que el Estado en las últimas instancias antes de iniciar la ejecución del proceso, delegó a la comunidad algunas tareas como también responsabilidades, principalmente, las relacionadas a convocatorias y armado de las reuniones barriales, pero también se ve delegada la toma de decisión en la re-priorización de los proyectos. Esto también nos lleva a definir que la comunidad ha tenido en esta etapa participación en la validación del proyecto promovida por el Estado, al menos una vez antes de ser ejecutado.

Finalmente, creemos que en la dimensión de “transformación social”, aún no todos los saberes comunitarios están siendo aprovechados para el proyecto, ni la comunidad logra generar una visión crítica total de su realidad, principalmente, porque sigue sin haber espacios definidos para ambas cosas. Por un lado, el saber aprovechado para el diseño de los proyectos ha sido el vivencial, la experiencia de las vecinas y vecinos que habitan el barrio, pero no se han generado espacios para aprovechar otros saberes relacionados a lo técnico. Por el otro, si bien se siguió profundizando en esta etapa el conocimiento y el debate sobre la realidad habitacional del barrio, otros temas, como los ya mencionados en la etapa anterior, siguen quedando afuera del debate. Puede parecer aquí la aparición de los “módulos” planteados por el Municipio como una oportunidad para discutir sobre otras temáticas, sin embargo, al no ser claros en los contenidos a tratar, ni en el formato de los espacios, es difícil afirmar esto como el camino para promover una verdadera transformación social de la comunidad a través de la participación.

En el cuadro a continuación se sintetizan los resultados del análisis de la participación comunitaria en la etapa de planificación que se realizó en esta sección de la investigación. En general, observamos que la mayoría de las dimensiones tienen indicadores con intensidad media, lo que parece indicarnos que las capacidades de la comunidad en términos de organización comunitaria y liderazgos eran aprovechadas en buena medida, y que el hecho de haber sido informada y consultada la comunidad sobre el proyecto, así como el haber podido co-gestionar algunos procesos, permitió ampliar

la mirada crítica de la comunidad hacia su realidad. Sin embargo, al tener una alta frecuencia y un alto compromiso en la participación, la comunidad podría haber tenido mayor influencia y autonomía, aprovechando de mejor manera sus saberes y experiencia, así como fortaleciendo su rol y capacidades.

Dimensiones	Indicador	Intensidad
Organización comunitaria	Grado de organización comunitaria	Media
Liderazgos	Personas en roles de liderazgo	Media
Apropiación y disposición comunitaria para la participación	Frecuencia de la participación y grado de compromiso asociado a la misma	Alta
Movilización de recursos	Tipo y cantidad de recursos movilizados por la comunidad	Baja
Comunicación desde el Estado	Comunidad invitada a conocer el proyecto ya establecido	Alta
	Comunidad consultada sobre el proyecto ya establecido	Media
Toma de decisión promovida por el Estado	Cantidad de funciones y responsabilidades delegados a la comunidad	Media
	Capacidad de influencia de la comunidad sobre el proyecto	Media
Gestión	Cantidad de procesos co-gestionados	Media
	Cantidad de procesos llevados de acuerdo a tiempos e intereses de la comunidad	Media
Transformación social	La comunidad desarrolla una mirada crítica de la realidad	Media
	La comunidad aportó sus saberes para el proyecto	Media

Fuente: Elaboración propia (2019)

### 1.3. Etapa de ejecución

Esta etapa se inicia a mediados de 2016, y el convenio de obra firmado entre el Municipio y el gobierno Nacional preveía dos años para la finalización de los trabajos. Para dar inicio a la ejecución, se realizaron nuevas reuniones con vecinos y vecinas para hablar de los módulos y su contenido. En este contexto se llega a un acuerdo con la Mesa de Trabajo para utilizar las instalaciones del salón comunitario como espacio para el dictado de estos talleres, a cambio de que el mismo sea mejorado y acondicionado con tal fin. Por ello, el salón es revestido al interior y se le construye un baño. Las vecinas que participaron del grupo focal consideran que esto fue un buen acuerdo, ya que la mejora de las condiciones de su sede fue algo positivo para otras tareas y

actividades que ellas mismas realizaban en el lugar, y que por no ser algo prioritario para la comunidad, era probable que no lo hubiesen mejorado al menos en el mediano plazo. Sin embargo, consideran que para el Estado fue un gasto innecesario, ya que dentro del proyecto se contemplaba la construcción del NIDO con todas las instalaciones necesarias.

A pesar de ello, hubieron algunos problemas respecto al uso del espacio. Al no estar establecidos con claridad los criterios y tiempos de uso, varias actividades promovidas por la municipalidad se cruzaban con espacios ya programados por los vecinos y vecinas. Para resolver esto, las vecinas buscaron generar un cronograma, a lo que el Municipio acordó.

Resuelta esta problemática, se inició con el dictado de los talleres, cuyo contenido no fue validado en ningún momento con pobladores del sector. En este sentido, las vecinas afirman que por ejemplo, se dictaban talleres de huerta domiciliaria, cuando en el barrio esta ya era una práctica común y los vecinos y vecinas no deseaban asistir a una capacitación en algo que ya conocían. En este sentido podemos ver que la comunidad deseaba tener poder de decisión sobre los espacios en los cuales participar y los contenidos a tratar, y ante la decisión unilateral del Estado en este caso, la manifestación del deseo de autonomía fue la poca convocatoria que el gobierno local logró para los talleres, según lo relatado por las vecinas entrevistadas.

Hacia fines de 2016, se anunció finalmente el inicio de las obras: la urbanización empezaba con la construcción del NIDO. Los y las habitantes del sector se mostraron muy molestos ante esta decisión, ya que ni siquiera era una de las obras que habían pedido para el barrio, ni mucho menos una prioridad. Por ello, empezaron a presionar para que se ejecute algunos de los proyectos priorizados por el barrio. Dada esta situación, se decidió iniciar en enero de 2017 la obra de la red cloacal. La decisión del momento de arrancar fue exclusiva del equipo municipal, y según los vecinos y vecinas, fue un muy mal momento, ya que era época de lluvias, lo que provocó serios inconvenientes para la movilización de la población. En este sentido, es claro que al no tener en consideración las necesidades y saberes de la comunidad provoca contratiempos en las obras, pero más que nada, un malestar mayor en la situación habitacional de las familias de los barrios populares.

Para tener una mejor llegada a la población del barrio, la municipalidad, a través de sus delegadas, comenzó a sumarse a reuniones de la Mesa de Trabajo, para contar sobre los módulos, y cualquier otro detalle del proyecto. Las vecinas comentan que esto fue un gran revés para su organización, ya que por un lado, hizo que todas las reuniones se abocaran a este tema, provocando un colapso de la agenda propia de la Mesa, y por otro lado, generó discordia con sus vecinos y vecinas. Como la municipalidad había entrado al barrio de alguna manera “apoyados” por TECHO y el espacio de la Mesa, y al conversarse sobre el proyecto de integración sociourbana en las juntas de esta última, los vecinos realizaban los reclamos sobre las obras, los talleres y demás a la Mesa de Trabajo directamente, generando tensiones entre los y las residentes del lugar.

En este sentido, Jorgelina menciona que en un cierto punto se sintieron utilizadas por el Municipio, ya que ellas eran quienes tenían que poner la cara frente a sus vecinos y vecinas, sobre los problemas de un proyecto sobre el cual sentían que no tenían decisión respecto a su curso de acción.

En simultáneo se fueron iniciando otras obras en el barrio, como la construcción de los cordones cuneta, lo que también generó leves cambios en el trazado de algunas calles, y por ende, de algunas áreas verdes, haciendo que no sea posible ejecutar el proyecto de la manera en que las vecinas de la mesa habían diseñado. Sin embargo, este cambio no fue consultado ni validado con las vecinas. Por otro lado, empezaron a surgir dudas sobre la calidad de las obras ejecutadas, y se notaba que el estado en que eran finalizadas dependía mucho de la cuadrilla de obreros que las llevaban a cabo.

Frente a esta situación, las integrantes de la Mesa de Trabajo, se acercaron a los técnicos presentes en la obra a despejar sus dudas y llevar los comentarios del resto de los habitantes, haciendo uso de la responsabilidad de fiscalizar las obras que les había conferido el Municipio. Sin embargo, no fueron bien recibidas. La persona a cargo se negó a recibir los comentarios y no quiso responder las dudas, indicando que tenían que ir a hablar con el Municipio directamente. “Cuando empezó el proyecto nos habían dicho que preguntemos, sobre todo cómo estaban quedando la obra, controlar (nos decían) ‘ustedes tienen que fijarse que lo hagan bien’, pero cuando preguntabas algo, te decían ‘vos no sos quien para preguntar’” (Vecina, grupo focal, febrero 2019)<sup>9</sup>.

Algo similar había sucedido con la contratación de los vecinos, quienes a la hora de llevar sus currículums, no habían logrado dar con la persona indicado para entregarlos. A pesar de ello, entre 5 y 10 vecinos fueron contratados.

La situación comunicacional entre las partes se iba haciendo cada vez más difícil y tensa. Por un lado, las vecinas sentían que eran maltratadas por los equipos técnicos, y que además, las instancias informativas propuestas a la hora de diseñar y planificar el proyecto no estaban ocurriendo. Por el otro, se habían conformado distintos niveles de gestión del proyecto: las vecinas y coordinaciones de comunidad se reunían con las delegadas municipales que habían sido destinadas con tal fin, mientras que luego existía una especie de “mesa técnica” informal, en las que tenían asiento TECHO como organización, desde su área de desarrollo de hábitat, Verónica Figueroa, y las personas encargadas de los módulos formativos. A veces las coordinaciones de comunidad también participaban de ese espacio.

Esto generaba una profunda fisura en el diálogo entre la comunidad y el gobierno local, cortando la cantidad y calidad de información que recibían sobre la ejecución del proyecto. Ante esta situación, las vecinas se organizaron, y con soporte de las coordinaciones de comunidad, prepararon una nota para presentar al Municipio con el fin de mejorar la comunicación, que no era más que exigir la cuota de participación necesaria para ejecutar con calidad el proyecto que habían soñado y elaborado durante tanto tiempo. En la nota se pedía:

- Que se aporte una nómina de los distintos agentes y sus funciones, y se aclare a cuál de ellos debemos dirigirnos para solicitar información.
- Organizar reuniones informativas mensuales, donde se de información financiera y relativa a los avances de la obra, evitando que la misma se realice a través de canales informales.
- Convocar a los encuentros mensuales, con un mínimo de 48 hs de anticipación.
- Registrar una síntesis de lo informado y acordado en las reuniones mensuales en el libro de actas del barrio.

---

<sup>9</sup> La vecina pidió no ser identificada.

Rescatando el contenido de la nota, podemos decir que la comunidad encarnada en la Mesa de Trabajo había alcanzado un cierto grado de poder que les permitía posicionarse frente al Estado y exigirle una respuesta.

En marzo de 2017 finalizó el convenio entre TECHO y los organismos de gobierno, por lo que la institución a partir de ese momento ya no contó con equipo técnico para acompañar la veeduría de las obras desde los aspectos constructivos. Aún así, la Mesa de Trabajo, siguió funcionando, tanto con las vecinas como con las coordinaciones de comunidad de TECHO, aunque su poder se vió algo debilitado por carecer de conocimientos técnicos que les permitiesen auditar el correcto uso de materiales y los resultados finales de las obras realizadas desde lo estructural. Otro de los cambios importantes fue la salida de Verónica Figueroa de la gestión municipal, cerca de mitad de año, ya que era ella la única persona que desde el Municipio alentaba la participación de la comunidad. Su rol técnico dentro de la municipalidad le había permitido desplegar algunas estrategias tendientes a manejar una comunicación fluída con el barrio, al mismo tiempo que promovía procesos de control social desde los vecinos y vecinas hacia las empresas que ejecutaban las obras.

A partir de este momento la relación entre la Municipalidad y la comunidad se enfrió aún más, y la mayoría de los canales de comunicación quedan cortados completamente. Las obras continuaban pero la comunidad no tenía conocimiento sobre los próximos pasos, las fechas posibles de finalización del proyecto, o los avances en materia de regularización dominial. Por ejemplo, la red de agua no presentaba ningún tipo de avance, y no había información sobre qué iba a suceder con esa parte del proyecto. Por otro lado, las cloacas parecían finalizadas, pero no se permitía la conexión domiciliaria. Finalmente, el NIDO estaba casi listo, presentando más de un 80 por ciento de avance, una vez más, evidenciando que el foco del Municipio no era el mismo que el de la comunidad.

Llegando a fines de año, muchas de las obras estaban paradas, y los vecinos que habían participado como mano de obra, habían sido despedidos. Durante la primer mitad de 2018 no se registraron muchos cambios, incluso a mediados del pasado año, las obras se frenaron totalmente, y reiniciaron recién en el segundo trimestre de 2019. Además de frenar las obras, el año pasado también se habían dejado de dictar los módulos. Es apropiado mencionar en este momento que este parate en el proyecto se produjo en un contexto de deterioro de la situación económica del país, decantando en una profunda crisis.

Las vecinas destacaron en este punto que ellas solo se enteraban del reinicio de las obras cuando aparecían máquinas o gente de la empresa en el barrio. Por otro lado, durante ese año, presentaron diversas notas intentando conseguir información o que se convoque a una asamblea, al mismo tiempo que pedían mayor espacio para la participación, pero sin obtener respuestas. Incluso, desde el Municipio se negaban a darles información si es que no la solicitaba alguien de TECHO, ya que la organización había acompañado institucionalmente los pedidos de informe. Esto puede interpretarse como un desconocimiento de los y las habitantes del barrio como ciudadanos y ciudadanas capaces de pedir a sus representantes en gobierno una rendición de cuentas sobre los procesos llevados adelante en su propio barrio. En este sentido, pareciera que el Estado confiere un mayor estatus a la organización que acompañaba el proyecto en

lugar de a la comunidad que era la protagonista y público objetivo de las acciones en ejecución.

En este sentido, vemos que durante la etapa de ejecución se mantiene la organización, los liderazgos y el interés y compromiso de las vecinas integrantes de la mesa de trabajo para seguir participando del proyecto, sin embargo, el resto de indicadores se van deteriorando poco a poco. Por ejemplo, promediando la etapa, la comunidad ni siquiera es invitada para ser informada del proyecto en curso, mucho menos tiene poder de decisión sobre las acciones o la gestión de las obras. Respecto a la gestión, consideramos que si bien al principio las referentes de la Mesa de Trabajo eran tenidas en cuenta para convocar las reuniones, el fin era meramente utilitarista, sin capacidad real de acción. Posteriormente, cuando las reuniones dejan de ocurrir, la comunidad no tiene ninguna tarea o responsabilidad asignada, más que la de fiscalización de obras, la cual tampoco ha sido delegada de manera clara, y ha provocado problemas tanto a las referentes como a la comunidad.

Además, hallamos que ni los tiempos ni los intereses de la comunidad son tenidos en cuenta. Esto se ve claramente con la incorporación del NIDO y los módulos, mientras que se dejaba de lado la pavimentación de la calles, una de las mayores prioridades del barrio. Respecto al funcionamiento de la sede NIDO, las vecinas desconocían cuánta injerencia va a tener al comunidad en cuanto al uso y programación del lugar.

Finalmente, mantenemos que el indicador referido a la mirada crítica de la realidad permanece en una intensidad media, ya que durante esta etapa las integrantes de la Mesa de Trabajo han añadido un componente más a su mirada: la burocracia y el funcionamiento general de las entidades estatales. A través de la comprensión de esto, las vecinas han podido generar estrategias como el armado y entrega de notas, la presión a funcionarios y funcionarias claves para el desarrollo de su proyecto, o el cabildeo con funcionarios de otros niveles de gobierno.

Sin embargo, el indicador referido al aprovechamiento de saberes de la comunidad descende a nulo, ya que no ha habido ninguna intención de integrar a la comunidad y sus conocimientos en el proceso de ejecución del proyecto. Esta integración buscó darse a través de módulos de capacitación poco claros y alejados de los intereses comunitarios, por lo que no solo no tuvo en cuenta los saberes populares, como por ejemplo, podría haberse hecho tomando a algún vecino o vecina que ya tuviera huerta domiciliaria para el dictado de los talleres, sino que además tampoco se aportó a la construcción de nuevos saberes.

Es necesario aclarar una vez más que al momento de finalización de la presente tesis las obras aún se encuentran en ejecución. De acuerdo con la percepción de las integrantes de la Mesa de Trabajo, la sede NIDO está finalizada, al igual que los cordones cuneta y la red cloacal, pero aún falta finalizar el puente peatonal, también el vehicular, la mejora de los espacios verdes y las calles, al mismo tiempo que no hay novedades sobre la entrega de los títulos de propiedad.

De acuerdo con lo analizado en el presente apartado, se observan los indicadores mostrados en el siguiente cuadro, a modo de resumen, donde podemos observar que las diferentes dimensiones arrojan indicadores con intensidad variada, lo que nos da pistas sobre la falta de una estrategia clara para incluir a la comunidad en el proceso a través de la participación en la ejecución. Por ejemplo, vemos que a pesar de no tener claridad la comunidad sobre su rol, responsabilidades y funciones dentro del proyecto, de

cualquier manera pudieron influir en alguna medida en ciertas decisiones, aunque de bajo impacto.

Dimensiones	Indicador	Intensidad con la que se presenta el indicador
Organización comunitaria	Grado de organización comunitaria	Media
Liderazgos	Personas en roles de liderazgo	Media
Apropiación y disposición comunitaria para la participación	Frecuencia de la participación y grado de compromiso asociado a la misma	Alta
Movilización de recursos	Tipo y cantidad de recursos movilizados por la comunidad	Baja
Comunicación desde el Estado	Comunidad invitada a conocer el proyecto ya establecido	Nula
	Comunidad consultada sobre el proyecto ya establecido	Baja
Toma de decisión promovida por el Estado	Cantidad de funciones y responsabilidades delegados a la comunidad	Baja
	Capacidad de influencia de la comunidad sobre el proyecto	Media
Gestión	Cantidad de procesos co-gestionados	Baja
	Cantidad de procesos llevados de acuerdo a tiempos e intereses de la comunidad	Nula
Transformación social	La comunidad desarrolla una mirada crítica de la realidad	Media
	La comunidad aportó sus saberes para el proyecto	Nula

Fuente: Elaboración propia (2019)

#### 1.4. Etapa de evaluación

Resulta difícil analizar esta etapa, ya que al no estar finalizado el proyecto, no ha iniciado formalmente el momento de la evaluación, por lo que no hay mucha información al respecto.

Sin embargo, nos parece interesante tomar algunos de los juicios que las vecinas consultadas han emitido sobre las obras y el proyecto en general.

Para llegar a la evaluación, resulta útil ir monitoreando el proyecto a medida que avanza, y esta es una tarea que las vecinas han realizado en conjunto con TECHO, emitiendo informes anuales al respecto. En estos informes, las integrantes de la Mesa de Trabajo dejan constancia de cómo ha sido el avance de las obras y también los

principales obstáculos hallados en el período en cuestión, así como los intentos de solución para estos desafíos.

En este sentido, las vecinas destacan dos obstáculos principales para poder realizar un correcto monitoreo de la mejora del barrio: en primer lugar, la salida del equipo de hábitat de TECHO, que mermó las capacidades técnicas para fiscalizar la calidad de las obras, y en segundo lugar, la poca predisposición y destrato de las empresas y sus empleados para brindar información y resolver dudas.

Frente a este panorama, las vecinas igual fueron capaces de evaluar ciertos tecnicismos de las obras, a través de un ejercicio de comparación entre distintos sectores del barrio y también respecto a la ciudad formal. Un ejemplo de esto refiere a la cuestión de los cordones cunetas. Maira, una de las integrantes de la Mesa, nos comentó que a ella le surgieron dudas respecto a la calidad de los cordones cuneta que estaban ejecutándose en el sector de su vivienda. Ella veía que no quedaban prolijos, que estaban poco acabados. Frente a ello, fue mirando con atención los cordones de otras veredas, tanto del barrio como de otros lugares de la ciudad, y se dió cuenta que al de su vereda le faltaba terminación, así como también, realizar juntas de dilatación. Así, a través de este ejercicio, pudo identificar cuál era el problema y transmitirlo.

Por otro lado, en el grupo focal, las vecinas también expresaron su parecer sobre el tema de los tiempos de las obras, haciendo foco en la mala inversión. Por ejemplo, se dieron cuenta que al haber hecho primero un nivelado de las calles, y después romper para meter los caños de la red cloacal, se generó un doble gasto y re-trabajo respecto al mejorado. Además, al haber hecho los cordones cuneta primero, pero no las conexiones intradomiciliarias, luego habrá que romper nuevamente parte de esta obra para conectar las viviendas a los servicios.

Otra de las obras observadas por las vecinas ha sido el puente vehicular realizado, el cuál no estaba dentro de sus prioridades. Si bien el mismo fue una de las primeras cosas en ejecutarse, aún no se ha finalizado. Esto ha provocado un mal uso del mismo, generando roturas en los costados y ochavas.

Frente a situaciones como estas, sin embargo, las vecinas no han podido hacer más que generar los reclamos correspondientes, los cuales, en general no han sido escuchados por el gobierno local, quien, de acuerdo con las vecinas, no sabe cómo se han hecho las obras, ni qué materiales se han usado y cuales no.

En este sentido es que las referentes plantean el punto más flojo de todo el proyecto: la comunicación. Jorgelina mencionó con fuerza en el grupo focal “pensé que íbamos a tener buena comunicación entre el Estado y el barrio, porque fue lo primero que pedimos”. Este problema se ha presentado a lo largo de todo el proyecto, desde el momento en que ingresa el Municipio como actor protagónico.

Finalmente, podemos destacar que no hay ningún tipo de claridad sobre cómo se realizará, de haberla, la evaluación del proyecto, y cuál es el rol que se espera de la comunidad en este sentido.

El siguiente cuadro de análisis fue realizado con la información hasta hoy disponible sobre esta etapa, por lo que podría variar una vez finalizada la obra y de restablecerse los canales de comunicación entre la comunidad y el personal del Estado.

De este modo, vemos que excepto los indicadores asociados a la organización comunitaria, los liderazgos y la disposición de la comunidad para participar, el resto muestran intensidad nula o baja. Concluimos que esto se debe principalmente a, por un

lado, la falta de comunicación entre el gobierno y la comunidad, y por otro lado, por la poca claridad sobre cómo debe ejecutarse esta última etapa del proyecto.

Dimensiones	Indicador	Intensidad
Organización comunitaria	Grado de organización comunitaria	Media
Liderazgos	Personas en roles de liderazgo	Media
Apropiación y disposición comunitaria para la participación	Frecuencia de la participación y grado de compromiso asociado a la misma	Alta
Movilización de recursos	Tipo y cantidad de recursos movilizados por la comunidad	Nula
Comunicación desde el Estado	Comunidad invitada a conocer el proyecto ya establecido	Nula
	Comunidad consultada sobre el proyecto ya establecido	Nula
Toma de decisión promovida por el Estado	Cantidad de funciones y responsabilidades delegados a la comunidad	Nula
	Capacidad de influencia de la comunidad sobre el proyecto	Baja
Gestión	Cantidad de procesos co-gestionados	Nula
	Cantidad de procesos llevados de acuerdo a tiempos e intereses de la comunidad	Nula
Transformación social	La comunidad desarrolla una mirada crítica de la realidad	Media
	La comunidad aportó sus saberes para el proyecto	Nula

Fuente: Elaboración propia (2019)

## 2. La percepción de las integrantes de la Mesa de Trabajo sobre la participación de la comunidad

Durante el grupo focal realizado, al ser consultadas sobre su participación en el proyecto, las vecinas no dudan en afirmar que les hubiese gustado participar más. Cuando TECHO llegó con la propuesta al barrio, desde el principio el compromiso era que las vecinas estén incluidas, pero esto no bastaba, ya que querían que el resto de la comunidad se involucrara.

Convocar a la comunidad en su totalidad para que participen les generaba cierto temor, no sabían si iban a poder contener a tanta gente. Sin embargo, hicieron esfuerzos para que esto suceda. Al principio de todo, Jorgelina, una de las referentes de mayor antigüedad, fue visitando familias puerta a puerta, así como también pegando carteles en los locales comerciales.

Más adelante, se comenzaron a convocar asambleas. Para las referentes, era difícil intentar coordinar horarios en los que todos los y las residentes del sector pudiesen participar, y luego, al momento de ejecutar el espacio, creen que una de las mayores dificultades era mantener el foco de la reunión.

Una de las asambleas más importantes fue la que inició el proyecto, donde se tuvo la participación de “entre un 30 o 40% de la población” (Maira, entrevista, septiembre 2019). Este porcentaje era muy representativo, ya que contemplaba 1 o 2 personas por manzana. En este espacio fue que se validó la realización del auto-censo, y se confirmó la participación de estas personas como responsables de cada una de sus manzanas. Este fue el momento de mayor participación de la comunidad en general, como ya fue mencionado con anterioridad.

A pesar de dificultarse la participación continua de una gran parte de la comunidad, las vecinas afirman que durante la etapa de diagnóstico, la construcción de las principales problemáticas se dió entre todos y todas, se escuchó a los vecinos y vecinas y eso se vio plasmado en las temáticas identificadas y las propuestas de mejora planteadas: si había algo en lo que todos acordaban era en la necesidad de mejorar la calles y la red cloacal.

Posteriormente, en la etapa de planificación y diseño de las soluciones, las integrantes de la Mesa consideran que primó el interés de este grupo por sobre el de otros actores, como puede ser el Municipio o las empresas prestatarias, o incluso TECHO, quién desde ese momento se erigió como un aliado para el desarrollo del proyecto.

Por otro lado, en esa misma etapa, las vecinas afirmaron haber participado de reuniones con terceros organizadas por TECHO, y que se sintieron cómodas, ya que los aspectos técnicos del proyecto siempre estuvieron claros.

De acuerdo con las mujeres entrevistadas, la situación respecto a su participación cambió mucho cuando el Municipio entró al proyecto de lleno. De lo relatado, inferimos que gran parte de este cambio tiene que ver con que el protagonismo ya no estaba en las vecinas y su comunidad, sino en el gobierno local. Desde ese momento, el Municipio será quien tome la mayor parte de las decisiones, y consulte solo lo justo y necesario a la comunidad.

Respecto a esto, una de las referentes mencionó que sentían que las escuchaban sólo porque lo tenían que hacer como parte de su rol, pero que detrás de esa escucha no había un interés genuino en tener en cuenta las opiniones, propuestas y necesidades surgidas desde el barrio. Maira comentó sobre esto: “al comienzo nos decían: vamos a trabajar con ustedes, ustedes van a ser nuestras voceras, ustedes van a hacer esto, lo otro... y después, se dejó todo.” (Maira, entrevista, febrero 2019). También afirmó que el primer equipo municipal iba con intenciones de querer trabajar con las vecinas de la Mesa de Trabajo, y cree que fue la presión que se le imponía a estas personas desde el gobierno local lo que terminó por desviar las acciones y no contemplar una participación comunitaria de alto nivel.

Otro de los aspectos en los que esperaban tener una mayor participación refiere a la veeduría de las obras, lo cual no solo querían hacer porque se los había encomendado el Municipio, sino porque lo consideraban necesario por ser obras para su barrio, para sus familias. En este sentido, la desilusión fue muy grande cuando los equipos técnicos municipales y de las empresas no daban cabida a sus preguntas o reclamos. Además, las asambleas en las que se tenía que trabajar esto, que se había estipulado que sucedan una vez por mes, no pasaron más de una vez o dos, y el arquitecto a cargo iba, pero no decía

nada. Este espacio estaba abierto a toda la población y las vecinas de la mesa motivaban la participación, para informarse y además poder plantear las dudas o molestias.

Por otro lado, Maira afirmó que excepto el autocenso y la necesidad de fiscalizar las obras, el Municipio no dio a la comunidad ninguna otra tarea o responsabilidad. En este sentido, cuando las obras se vieron frenadas, no tuvieron ninguna comunicación de parte de las y los funcionarios, por lo que decidieron enviar notas para conocer las razones del cese del trabajo. Ante la falta de respuesta, las integrantes de la Mesa decidieron movilizarse a la sede del gobierno local y lo hicieron acompañadas de aproximadamente veinte vecinos. Esta es una estrategia que hasta el momento no se había utilizado desde la comunidad para este proyecto en particular.

Otra de las formas de participación pensadas para la comunidad presentes durante el proyecto fue a través de la mano de obra para los trabajos a realizar. Si bien ocurrió en pocos casos, y las vecinas creen que es una manera valiosa de involucrar a la comunidad en el proceso, consideran que no fue de la mejor forma, ya que algunas de las personas contratadas no tenían experiencia o conocimiento para la labor que se les encomendaba, lo cual generó problemas de calidad en el producto final.

El proyecto también contemplaba los “módulos” como espacio participativo. En este sentido, las vecinas coincidieron que al no haberse validado ni los contenidos, ni los horarios con la comunidad, era difícil que la gente asista a esos cursos. En general, los mismos eran dictados en horarios laborales, por lo que las personas que trabajaban quedaban automáticamente excluidas. Una vez más se hace presente la mirada sobre el proyecto pensada desde el Municipio como protagonista, priorizando sus necesidades por encima de las del barrio. Además, el objetivo de los cursos nunca estuvo claro, incluso las personas que asistían no entendían para qué se daban esos cursos. Maira comentó que otros vecinos y vecinas se les acercaban a pedirles que traigan otro tipo de cursos que les sirvan más, sobretodo, relacionados a oficios, “algo que les de un trabajo”(Maira, entrevista, septiembre 2019).

Por último, consultamos a las vecinas sobre futuras iniciativas y cómo trabajarían el tema de la participación comunitaria, a lo que mencionaron que quieren que este proyecto termine y empezar a armar otros, como el asfalto, el gas, colectivo. Sienten que todavía les cuesta armar proyectos por sí solas, pero que podrían lograrlo. Han logrado que la gente en general se sume más a los festejos tipo día del niño, o las paran y que las consulten como referentes del barrio, por lo que consideran que tal vez esta vez sea más fácil la convocatoria. Para pensar nuevos proyectos, primero harían una asamblea con todos la población del sector y volverían a pedir el apoyo técnico de TECHO, después se reunirían con las empresas prestatarias para plantearles la idea, mostrando como experiencia lo hecho. Además, buscarían los contactos y se repartirían responsabilidades entre ellas.

Desde la Mesa de Trabajo creen que el haber podido participar en el proceso desde el inicio ha sido algo positivo, que las ha hecho crecer, tanto desde lo comunitario como desde lo personal. Maira, por ejemplo contó: “yo antes era muy negativa, eso cambió un montón. Yo siento que se puede, yo puedo, ella puede. Cinco vecinas podemos” (Maira, entrevista, septiembre 2019). Por su lado, Jorgelina comentó: “un aprendizaje para mi es que debemos exigir por nuestros derechos, que nos pertenecen, no hace falta mendigar. Debemos ir, tocar la puerta, exigir nuestros derechos, como vecinos unidos” (Jorgelina, grupo focal, febrero 2019).

Les molesta q digan “ustedes no saben lo que el gobierno está haciendo por ustedes” cuando ellas hicieron el proyecto, que de distintos partidos se aprovechen. “Para el municipio es un deber, para los vecinos un derecho” concluyó Jorgelina.

### **3. La visión de TECHO sobre la participación de las y los pobladores**

Para poder construir esta visión se realizó un grupo focal con las personas que al momento de la ejecución de los convenios con los gobiernos municipales y provinciales fueron parte del área de desarrollo de hábitat de la organización. Este equipo fue el que lideró las etapas de diagnóstico y planificación, al mismo tiempo que acompañó el inicio de las obras.

Este grupo consideró que para el equipo local de TECHO iniciar con proyectos de tal magnitud fue muy desafiante, ya que las Mesas de Trabajo en los barrios populares de la ciudad de Salta no estaban aún consolidadas. Sin embargo, consideran que una metodología estructurada como “La Brújula” ayudó a promover la participación activa de las vecinas del espacio, sobretodo en el momento de llevar adelante el “Participlan” y también en el diagnóstico, donde la utilización de mapas fue pieza clave para que las participantes pudiesen construir una visión amplia de las problemáticas de su comunidad, sin perder de vista los detalles.

Al igual que las vecinas, el equipo de TECHO destaca como uno de los puntos de mayor participación de la comunidad en general en el proyecto fue en el auto-censo, que fue de suma importancia para fundamentar las ideas que surgían para la integración urbana del barrio, pero también fue un espacio de escucha de las opiniones que toda la población tenía para dar.

Para relevar la información necesaria para formular el proyecto, TECHO llevó adelante varios talleres, sin embargo, admiten que la parte técnica la realizaron directamente en las oficinas, y a las vecinas se les presentó ya el proyecto final. Esto no generó inconvenientes, ya que las integrantes de la Mesa de Trabajo consideraban que sus intereses habían sido respetados.

Desde la organización reconocieron que fue complejo decidir hasta dónde fomentar la participación y el entusiasmo de las vecinas en un proyecto que en principio sólo había seguridad que llegue hasta la etapa de diseño, sin saber si existiría financiamiento para que esto pase. En este sentido, el equipo destacó que fue fundamental ser claro sobre esto en las jornadas participativas, y también nivelar las expectativas respecto a la posibilidad de conseguir financiamiento para la ejecución, manteniendo a las integrantes de la Mesa de Trabajo informadas a cada paso de lo que sucedía con la gestión del proyecto, y principalmente, co-gestionando las presentaciones.

Una vez que el Municipio presentó el proyecto al gobierno nacional, el rol de TECHO se volvió más difuso en cuanto a la ejecución de las obras y el control sobre el proyecto, ya que si bien el convenio no los contemplaba como actor, existía el otro convenio, el firmado entre TECHO, el Municipio y la Provincia, que hablaba sobre el diseño de los proyectos y la posible ejecución. Bajo este paraguas, y por la propia dinámica de trabajo de la organización, decidieron seguir acompañando a la comunidad mientras el proyecto se ejecutaba.

En este sentido, es importante destacar la importancia del rol que adquirió TECHO en apoyar la organización de las vecinas y en acompañar los reclamos para que lleguen a las personas adecuadas. Esto fue reconocido por el Municipio como un punto a favor para poder desarrollar el proyecto.

En el grupo focal realizado, el equipo de TECHO nos comentó que cuando, en conjunto con la Mesa de Trabajo habían ideado el proyecto, el mismo preveía ser ejecutado por una cooperativa de trabajo local, y en su desarrollo, buscaría reforzar la organización social de la comunidad a partir de las siguientes acciones: una asamblea previa al avance de obra con participación de la cooperativa ejecutora, con fines informativos sobre la ejecución de la obra y el proceso en general; reuniones informativas periódicas entre la cooperativa y una comisión de residentes, para que los mismos estén al tanto del avance de la ejecución; por último, concluida la obra, la comisión de residentes iba a buscar un profesional que los capacite sobre cómo realizar la conexión a las cloacas individual de cada lote.

Estas acciones de participación no se dieron, por lo que se perdieron oportunidades de fortalecer la organización mediante el involucramiento y la veeduría del proyecto. De acuerdo con el equipo de TECHO, más allá de los esfuerzos que se hicieron desde la organización para involucrar a la comunidad, hubiese sido ideal contar con mayores espacios de participación para la comunidad promovidos por el Estado, sobretodo considerando que las vecinas de la Mesa estaban interesadas, pedían mayor involucramiento y tenían una institución a disposición para acompañarlas y apoyarlas.

Además, el equipo afirmó en el informe confeccionado para la rendición de su convenio que “el trabajo desarrollado (...) , nos llevó a concluir que cualquier forma de gestión participativa en materia de hábitat requiere como piedra angular, la existencia de una organización comunitaria sostenida y consolidada” (TECHO, 2015).

#### **4. La participación de los pobladores desde la visión del Estado.**

Para poder obtener la visión de los organismos de gobierno que tuvieron relación directa con el proyecto, se entrevistó a funcionarios y funcionarias tanto de nivel provincial como municipal.

En el ámbito provincial, la entrevista se realizó con integrantes del equipo de regularización dominial y bienes, Fernando Martinis y Natalia Pierola, ya que fue el área que se involucró en el proyecto. Sin embargo, la participación de este organismo en la ejecución del proyecto fue tangencial, ya que el tema de la regularización dominial del Barrio Bicentenario fue desarrollándose en paralelo, más no en conjunto con el resto de acciones del proyecto. Sin embargo, desde el organismo comentaron que haber tenido la información del auto-censo realizado por la comunidad fue un buen punto de partida para avanzar con las gestiones, ya que les permitió dar seguimiento familia por familia respecto a la tenencia de los lotes. Además, también se involucraron en la cesión del terreno para la sede NIDO, ya que los mismos pertenecían a la provincia, pero esta fue una gestión que se realizó directamente con el Municipio, sin participación de la comunidad.

A pesar de la poca injerencia de la Provincia en la ejecución del proyecto, desde el área consultada afirmaron que en estos procesos, es necesario que la comunidad participe, aunque de manera ordenada, evitando intermediarios y líderes no validados u

oportunistas. De acuerdo con el funcionario, es importante bajar información clara a las comunidades, porque los mayores inconvenientes suelen darse por la desinformación. Para ello, cree que lo ideal sería generar una mesa de diálogo o gestión, con los actores involucrados, y que la misma ocurra en el territorio que está siendo trabajado, ya que considera indispensable la presencia del Estado en el barrio. En este sentido, afirma que funcionarios provinciales fueron a Bicentenario a contar avances del proceso o presenciar algunas reuniones con la comunidad.

Por su lado, la ex funcionaria municipal Verónica Figueroa, fue muy precisa con su opinión sobre la participación de la comunidad en el proceso de integración sociourbana de su barrio afirmando que “la voz de la comunidad tiene que estar” (Verónica, entrevista, septiembre 2019). Consideró que la comunidad tiene que ser parte para que exista un real desarrollo comunitario.

Con esta convicción, y sin normativas claras desde sus superiores en el Municipio, su lema fue “metete y hacé”. Sin embargo, era difícil saber hasta dónde generar participación, representando a un organismo que no tenía definido cómo involucrar a la comunidad, ni qué se buscaba con esa participación.

A pesar de ello, en su labor en el barrio se encontró con vecinas sumamente comprometidas con el barrio y el proyecto, y bien conectadas con TECHO, por lo que consideraba que el contexto era apto para promover una mayor participación comunitaria, por la disposición demostrada por las integrantes de la Mesa para trabajar en conjunto.

Verónica Figueroa considera que a través de este involucramiento, el proyecto logró potenciar los liderazgos de las vecinas, sobretodo de Jorgelina, pero es evidente que estos esfuerzos fueron idea y necesidad del equipo técnico de desarrollo social, liderado por la ex funcionaria, incluso, tuvo que soportar cuestionamientos de los cuadros políticos del gobierno local sobre el lugar que estaba dando a la comunidad en el proyecto, ya que consideraban que “levantaba la vara” para futuras acciones, poniendo objetivos muy altos, difíciles de replicar en otras comunidades.

Para Figueroa, hay cuestiones sobre cómo funciona una municipalidad que están muy arraigadas, de construcción verticalista de los proyectos y acciones, que son las que impiden pensar la participación de las comunidades más allá de lo informativo o lo consultivo.

En su relato, cuenta que los primeros espacios participativos que se dieron en el marco del proyecto de integración sociourbana de Bicentenario en los que participó la municipalidad, los mismos fueron de escucha. La funcionaria se acercaba con su equipo a “poner la cara” y escuchar lo que tuvieran para decir, tanto sobre lo planificado como sobre la labor del gobierno local al respecto.

De las reuniones con la comunidad recuerda que siempre se realizaron en el espacio cedido por la Mesa de Trabajo a tal fin, y que cuando asistían funcionarios provinciales las asambleas solían tener más quórum. Por otro lado, Verónica mencionó que el día a día del proyecto respecto a lo comunitario, lo gestionaba con el grupo de vecinas que trabajaba con TECHO, el cual consideraba representativo de los intereses del barrio. En ese momento, la ex funcionaria destaca que le pareció correcto que en ese momento TECHO se separe de la labor del Municipio y se pare del lado de las vecinas, defendiendo sus intereses.

De acuerdo con lo expresado por Verónica Figueroa, las vecinas tuvieron capacidad de influencia sobre algunas cuestiones del proyecto, por ejemplo, en el hecho de que pudieron revertir la propuesta de entubamiento del canal, reemplazándola por la construcción de un espacio verde, como una resignificación de un espacio antes conflictivo.

Una vez que Verónica Figueroa dejó su rol, quedó muy claro que el foco de la participación promovida por el gobierno local era la asistencia a los talleres brindados en el marco de los módulos, lo cual fue constatado mediante el análisis de las noticias publicadas por el área de prensa del Municipio. En este sentido, las noticias dan cuenta de una amplia participación de vecinas, lo cual no pudo ser constatado en las conversaciones con quienes habitan el barrio.

En conclusión, vemos que a pesar del entendimiento de algunos funcionarios estatales sobre la importancia y la necesidad de fomentar la participación de la población en el proyecto, no era una visión compartida por todas y todos los trabajadores del gobierno local, y al no haber un marco que explicitara cómo debía involucrarse a los y las residentes del barrio, esto quedó librado a los intereses de la persona que ocupase el rol de nexo con el barrio en cada momento. En este sentido, Verónica Figueroa planteó una estrategia en la cual si bien no se brindaba completa autonomía en la gestión y toma de decisión de la comunidad sobre el proyecto, sí se proponían espacios de diálogo. Sin embargo, dado que esta visión técnica no se correspondía con la política promovida por las altas esferas del gobierno local, la construcción de poder de los vecinos y vecinas se vió truncada.

## CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación hemos recorrido las diferentes formas de abordar la integración sociourbana de los barrios populares, tratando de comprender las características de estas comunidades, para luego entender la participación comunitaria, sus usos, niveles, objetivos y significados, marcando el contexto sobre el cual se inscribe la experiencia del Barrio Bicentenario.

En este sentido, descubrimos que el barrio en cuestión es de un tamaño mediano, de tipo asentamiento, que respeta mayormente la traza urbana de la ciudad formal, con una organización comunitaria, que aunque no es altamente representativa, si contiene liderazgos comunitarios positivos, con un alto compromiso con los proyectos de mejora de su barrio.

Retomando las definiciones de los primeros capítulos, podríamos decir que el proyecto formulado para el barrio estudiado se inscribe en las políticas mencionadas por Fernández Wagner (2008) como de segunda generación, ya que el mismo busca urbanizar el sector, en lugar de erradicarlo. El objetivo principal del proyecto ha sido mejorar la calidad de vida de las familias del sector, en ese lugar, ampliando su accesos a servicios básicos, equipamiento urbano, y mejorando la infraestructura local.

Por otro lado, en la descripción y análisis de la participación comunitaria hemos encontrado que a lo largo de las etapas del proyecto se ha dado más un deterioro que un fortalecimiento de la misma. En este sentido, observamos que mientras en las primeras etapas la comunidad, acompañada por una organización del tercer sector tuvo una participación tal que dentro de la escalera de Arnstein (1969) podríamos ubicar en el peldaño de “co-participación”, en las etapas posteriores, relacionadas a la ejecución y evaluación, y con la llegada del Estado directamente a territorio, a través del equipo municipal, la participación desciende al escalón de información o consulta según el caso, hasta perderse y desaparecer, en conjunto con la extinción de los canales de comunicación entre la población y el gobierno local.

Si nos centramos en los tipos propuestos por Ander-Egg (2001) en relación al nivel de participación en la toma de decisión propuesta por el Estado a la comunidad, podemos concluir que en la etapa de diagnóstico, el Estado ha delegado la toma de decisión en un tercero que involucró ampliamente a la comunidad y sus intereses. En la etapa de planificación y diseño, afirmamos que el tipo que aplica es el de “oferta-invitación”, mientras que en la ejecución, apenas si la comunidad alcanza a tener algún tipo de influencia en las decisiones estatales sobre el proyecto, como por ejemplo, forzar el inicio del mejorado de las calles, a través de la presión popular.

Del mismo modo, si tomamos la tipología de White (2002), podemos decir que la función que el Estado otorgó a la participación de la comunidad en este proyecto fue meramente nominal, y en menor medida instrumental, aunque se haya producido un proceso de transformación social, ya que el mismo no fue fomentado desde el gobierno local de manera específica. Por ejemplo, en el diseño de proyecto presentado por el Municipio al gobierno nacional, la participación estipulada es únicamente la asistencia a los talleres de los distintos módulos que acompañaban la construcción de la sede NIDO. Claramente no se fomentó desde el Estado una participación representativa o transformadora, lo cual se visibiliza fuertemente en las prioridades puestas para el inicio y concreción de las obras, las cuales no coincidían con las urgencias manifestadas por el

barrio, como también se evidencia en los pocos espacios de articulación y comunicación promovidos, donde generalmente se trataba de instancias unilaterales de bajada de información, sin espacio para que quienes residen en el barrio puedan cuestionar o discutir las decisiones tomadas por el organismo estatal, o poner a disposición sus saberes, asumiendo responsabilidades y tareas en el proyecto.

A pesar de ello, pudimos observar que si bien la mayor parte de la comunidad mantuvo niveles de participación asociados a la curiosidad o a lo esporádico, y con niveles de compromisos muy bajos o bajos, las personas que ocuparon el núcleo máximo de participación y compromiso se mantuvieron firmes a lo largo de todo el proceso, ganando nuevas capacidades y conocimientos, como ellas mismas lo mencionaron en los distintos espacios generados para el levantamiento de información. En este sentido, podemos decir que el significado que las vecinas otorgaron a la participación en este proyecto fue de formación continua.

Otra de las cuestiones que pueden observarse en todo el proceso es la constante entrada y salida de actores, tanto a nivel institucional, como personal. Es decir, que no solo cambiaron los organismos o instituciones presentes en las distintas etapas, sino que también variaban las personas involucradas, donde cada uno traía consigo su visión e impronta sobre cómo debían hacerse las cosas, y cómo debía participar la comunidad. Una vez más, la única constante fueron quienes integran la Mesa de Trabajo, lo cual se explica a través del interés de la población de que el proyecto concluya y las obras sean de calidad, ya que se trata de una mejora para su barrio, pero también porque fue este grupo quien inició el camino, por lo que se apropiaron del proyecto por ellas diseñado, aunque luego haya sido modificado en parte. Lograr su concreción no será así solo una victoria para el barrio en el reconocimiento de sus derechos y la mejora de su calidad de vida, sino también una meta personal cumplida de las lideresas.

Así, podemos concluir que en el caso estudiado los límites de la participación fueron claros: un Estado que no tuvo en cuenta espacios participativos más allá que los obligatorios para conseguir el financiamiento de la obra, y la poca predisposición para ir más allá, a pesar de los intentos, sugerencias y pruebas, no solo de la organización de la sociedad civil que acompañó el proceso, sino también de sus propios equipos técnicos, los cuales intentaron otorgar una mayor importancia a la voz e intereses comunitarios, pero sin un marco real que cobijase esas iniciativas. Además, la multiplicidad de actores con roles poco claros complejizó la comunicación, principal falla identificada por las integrantes de la Mesa de Trabajo. En este sentido, TECHO debería trabajar más en clarificar su rol como acompañante, definiendo explícitamente y ante todos los actores involucrados cuáles son sus tareas, decisiones y el alcance de su accionar, para así evitar ocupar un papel de intermediario, que a veces provocó que el Municipio lo adopte como interlocutor relegando la participación de la comunidad a un segundo plano.

Respecto a las potencialidades de la participación, quedó mucho camino por recorrer. Contando con un grupo afianzado capaz de liderar el proceso, este proyecto podría haber sido verdaderamente transformador para la comunidad en lo referido a fortalecer su organización, ampliar sus capacidades, y empoderar a la comunidad, si siempre hubiese ocupado un rol protagónico, marcando el ritmo del procesos y los pasos a seguir, mientras que la organización de la sociedad civil y los organismos estatales deberían haberle servido de apoyo. Más allá de esto, dentro del ámbito comunitario también existen muchas cosas a trabajar, para aumentar la formalización y

representatividad del espacio de la Mesa de Trabajo. Implementar mejoras en los canales de comunicación entre la Mesa y el resto del barrio, así como también intentar algunos incentivos para la participación comunitaria son algunas de las cuestiones a atender.

De este modo, concluimos que integrar social y urbanamente a los asentamientos populares requiere de un trabajo de años de diagnóstico. Aunque, en el mejor de los casos, deben atenderse las emergencias presentes en esos barrios mientras se va realizando el proceso de diagnóstico. Incluso resolviendo las cuestiones urgentes, se puede estimar que más pobladores tendrán tiempo e intenciones de participar. Además, en el proceso, es importante tomar en cuenta los saberes existentes en la comunidad, no solo la mano de obra, sino también cualquier otro conocimiento que los residentes del barrio posean, ya que afín de cuentas son estas personas las que allí habitan, produciendo y reproduciendo el espacio y sus lógicas.

De lo analizado en la presente investigación, también deducimos que no puede haber un modelo de integración único, una receta para la urbanización de los barrios populares, porque los que participan y marcan el ritmo del proceso deben ser los pobladores de los barrios, aunque sí podrían estar definidos mínimos de participación esperables y exigibles para este tipo de programas.

Otra de las cuestiones observadas fue que la participación principal de la comunidad estuvo constituida por mujeres, lo que nos lleva a pensar que, en congruencia con los modos de nuestra sociedad actual, donde las mujeres son quienes se ocupan de las tareas de cuidado, incluso sin recibir paga alguna por esta labor, son ellas en general las que se encargan de gestionar los barrios populares a nivel social, por lo que pensar estos procesos debería incorporar una fuerte perspectiva de género.

La presente investigación, además, nos ha llevado a reflexionar sobre los objetivos de la integración socio urbana. Los barrios no deberían solamente integrarse a la ciudad formal, ya que esta es una ciudad desigual más allá de lo económico e infraestructural. Es una ciudad pensada para un hombre blanco, heterosexual, de clase media o alta. Creemos que debe haber una propuesta superadora, que apunte a cambiar los patrones existentes tanto en lo formal como en lo informal, teniendo en cuenta a las minorías y grupos en situación vulnerable. Esto nos deja abiertos interrogantes para futuras investigaciones, donde pueda trabajarse más profundamente sobre la ciudad que queremos, y cuáles son los cambios estructurales que deben darse para que ello suceda. Aún sin tener este camino claro, estamos seguros que esta ciudad definitivamente se debe construir sobre la base de una participación colectiva, libre, incluyente, que genere transformaciones, permitiendo la construcción de nuevos saberes.

Finalmente, la planificación debe estar atravesada por un enfoque de derechos. Las comunidades no están mendigando servicios o pidiendo una ayuda. Como bien mencionaba Jorgelina, las personas que habitan los barrios populares, están exigiendo que sus derechos sean garantizados. Una integración socio urbana que se piense desde este punto, que involucre a los vecinos y vecinas en la toma de decisión real, que aporte herramientas y metodologías para favorecer y consolidar la organización barrial, puede parecer difícil de abordar, sin embargo, será el tipo de proyecto que en el largo plazo aparezca como sostenible, ya que contará con un amplio núcleo de habitantes conscientes y críticos de su realidad, y comprometidos con el desarrollo y la

sustentabilidad de su barrio, al mismo tiempo que tendrán las herramientas para defender sus intereses y los de su comunidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar I., María, “La participación comunitaria en salud. Mito ó realidad”, Editorial Díaz de Santos, Madrid, España, 2001
- Aldrete-Hass, José, “Asentamientos ilegales, políticas urbanas y el Estado. Estudios Sociológicos”, COLMEX, Vol. 3, núm. 8, México, 1985
- Apaolaza, Ricardo, “Territorio, transportes y capitales. Dinámicas y efectos del aislamiento socioterritorial sobre los jóvenes residentes de los nuevos asentamientos periféricos del área metropolitana de Buenos Aires” (Tesis doctoral), Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y letras, Buenos Aires, 2018.
- Arnstein, Sherry, "A Ladder of Citizen Participation," Journal of American Planning Association, Vol. 35, No. 4 pp. 216-224, 1969
- Barrios, Romina: “Entre la incapacidad de acción y la autonomía. Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli”, en Cuaderno Urbano, Vol. 16, N° 16, junio de 2014.
- Cardarelli, Graciela, Rosenfeld, Mónica, “Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales”, Paidós, Bs As, 1998
- Carta Mundial por el Derecho a la ciudad, ONU Hábitat, 2005
- Clichevsky, Nora, “Pobreza y acceso al suelo urbano”, CEPAL, 2003
- Cravino, Cristina, “Los mil barrios (in)formales”, UNGS, Los Polvorines, 2008
- Cravino, Cristina, “Urbanización de asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en “Urbanización de villas y asentamientos en Buenos Aires”, Colección Es Nuestra Ciudad, n°3, p.5-9, ACIJ, julio 2016
- Davis, Mike, “Planet of Slums”, Verso, Londres, 2006
- Decreto 358/17, Boletín Oficial, Buenos Aires, 22 de mayo de 2017
- Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Mejica, Soledad; Guevara, Tomás, “Veinte años nos es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el área metropolitana de Buenos Aires”, CIUDAD Y TERRITORIO; vol. 18 p. 109 - 130, Madrid, 2011
- Eisler, Nicolás, “Urbanizar las villas es una manera de desalojar sin usar la fuerza”, La Política Online, 2017
- Fals Borda, Orlando, “Acción comunal en una vereda colombiana”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1959
- Fals Borda, Orlando, “Por la praxis: El problema de cómo investigar la realidad para transformarla”, Expresamente, Nos. 2 y 3 p. 49-63., Bogotá, 1977.
- Fernandez Wagner, Raúl, “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”, en Asentamientos informales e Moradia Popular: subsidios para políticas habitacionais mais inclusivas, IPEA, Brasilia, 2008
- Ferullo De Parajón, Ana, “El triángulo de las tres P. Psicología, participación y poder”, Paidós, Buenos Aires, 2006
- Freire, Paulo, “Pedagogia Del Oprimido”, Siglo XXI, México, 1987.
- García Bellido, J, "Participación Popular y Lucha de Clases en el Planeamiento Urbanístico". Revista ONU. No 51. pp 18-29, 1978
- García de Hernandez, Norma, “Los asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas. De espacios segregados a factores de crecimiento urbano”, XI

Seminario de arquitectura latinoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005

- Harvey, David, “El derecho a la ciudad”, en International Journal of Urban and Regional Research, vol. 27, 4, p. 939-941, 2003
- Kaztman, Rubén, “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”, Serie medio ambiente y desarrollo N° 59, CEPAL-ELAC, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003
- Marzioni, Guillermo, “Hábitat popular: Encuentro de saberes”, Nobuko, Buenos Aires, 2012
- Montero, Maritza, “La psicología social y el desarrollo de comunidades en América Latina”, Revista Latinoamericana de Psicología, año/vol. 12, número 001, pp. 159-170, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Bogotá, 1980
- Montero, Maritza, “La psicología comunitaria: orígenes, principios y fundamentos teóricos”, Revista Latinoamericana de Psicología, vol. 16, núm. 3, pp. 387-400, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Bogotá, 1984
- Montero, Maritza, “El fortalecimiento en la comunidad, sus dificultades y alcances”, Psychosocial Intervention, vol. 13, núm. 1, pp. 5-19, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Madrid, 2004
- Murillo, Fernando, et. al., “La brújula de la planificación urbana-habitacional : manual de orientación de derechos y obligaciones vecinales”, Cuentahilos, Buenos Aires, 2013
- Musset, Alain, “El mito de la ciudad justa: una estafa neoliberal”, Bitácora 25, p. 11-20, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2015
- Olivari, Lucrecia, “Los procesos participativos: algunas preguntas que orientan y definen sus límites y potencialidades”, Antígona procesos participativos, Barcelona, 2008
- ONU-Habitat, “The challenge of slums”, United Nation Human Settlements Programme, Londres, 2003
- ONU-Hábitat, Issue Paper 22, Habitat III, Nueva York, 2015
- ONU-Hábitat, “Nueva Agenda Urbana”, Naciones Unidas, Quito, 2017
- TECHO, “Asentamientos Populares”, 2019
- TECHO, “Relevamiento de Asentamientos Informales”, 2016
- TECHO, “Postulación al Programa de Urbanización Padre Carlos Mugica. Barrio Bicentenario, documento final”, 2015
- TECHO, “Documento Final Participplan”, 2015
- Torres Carrillo, Alfonso, “Paulo Freire y la educación popular” en Educación de adultos y desarrollo, núm. 69, Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul Verbandes, Bonn, 2007
- UN-HABITAT, “The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003”, United Nations Human Settlement Program, Nairobi, 2003
- Usher, Margarita, “COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA”, XV Jornadas de Investigación y Cuarto Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur, Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2008
- Velásquez C., Fabio E., “La participación ciudadana: condición e instrumento de la democracia”, Cali, 1984

- Velásquez C., Fabio E., “La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática?”, en ponencia del V Congreso Nacional de Sociología, Medellín, 1985
- White, Sarah, “Despolitizando el desarrollo: Los usos y abusos de la participación. En: Desarrollo, Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil”, Oxfam, Barcelona, 2002
- Zermeno, Sergio, “La democracia como identidad restringida”, en Latinoamérica: Lo político y lo social en la crisis, CLACSO, Buenos Aires, 1987

#### FUENTES CONSULTADAS

- Argentina, Ministerio del Interior, Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), en <https://www.argentina.gob.ar/interior/promeba/institucional>, consultada en agosto de 2019
-

## ANEXO

### 1. Formulario Auto-censo

ENCUESTA DE AUTO CENSO BARRIAL								
BARRIO	MANZANA	LOTE	TELEFONO de Contacto	CONCEJO BARRIAL				
COD DE IDENTIFICACIÓN	NOMBRE	APELLIDO	SEXO (Masc o femenino)	FECHA DE NAC	DNI	RELACION. CON EL JEFE DE HOGAR	Cual es el nivel de estudio mas alto que alcanzo?	En el último mes, estuvo trabajando ?
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								
COD DE IDENTIFICACIÓN	Su trabajo es formal o informal ?	Si trabaja, Cual es su trabajo?	Si no tiene trabajo, estuvo buscando en el ultimo mes ?	<p><b>CONCEJO BARRIAL DE BARRIO BICENTENARIO</b> junto a <b>TECHO</b> trabajan en proyectos para mejorar tu barrio. Pero para eso necesitamos <b>tu ayuda</b>. Todos los proyectos necesitan saber a quien van dirigidos. Queremos conocer a nuestros niños, adultos y ancianos, para que con eso podamos plantear proyecto acorde a las necesidades de todos. Solo sabiendo quienes somos y uniendonos como barrio vamos a poder luchar por nuestros derechos. Ayudanos y completa esta encuesta. Una de tus vecinas la va a retirar para que luego el concejo y techo puedan realizar el Informe Social de nuestro barrio. MUCHAS GRACIAS!!!!!!</p>				
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								

9								
10								
<b>El terreno en el que usted vive tiene iniciado el expediente en Tierra y Habitat?</b>	<b>El expediente de Tierra y Habitat está a su nombre?</b>	<b>En qué año inició el expediente en Tierra y Habitat?</b>	<b>Cuál es el número de expediente?</b>	<b>Si usted no tiene el expediente a su nombre, usted alquila la vivienda? O es un préstamo?</b>	<b>Si usted compró el terreno, se lo compró a alguien que tenía número de expediente?</b>	<b>Hace cuanto tiempo vive en este terreno?</b>	<b>Cuáles son las medidas de tu terreno?</b>	
							..... X .....	
<b>Cuántas espacios/habitaciones tiene la vivienda?</b>	<b>Cuántas habitaciones para dormir tiene en total?</b>	<b>Cuántas plazas para dormir tienen? Cama Individual: 1 Plaza</b>	<b>Cuántos metros cuadrados mide la vivienda?</b>	<b>De que material es el techo de la vivienda?</b>	<b>De que material son las paredes de la vivienda?</b>	<b>De que material es el piso de la vivienda?</b>	<b>El terreno tiene alguna dificultad?</b>	<b>Habitualmente que hacen con la basura?</b>
				Concreto	ladrillo	baldosa	Inundaciones	la tiran al canal
				Chapa	chapa	cemento	Pozo negro	la queman
				Madero	adobe	madera	Escombros	la tiran a terreno/cal
				Teja/loja	madera	tierra	Caños	le
				lona/carton	lona/carton	alfombra	Hundimiento	la entierran
				otro:	otro:	otro:	Ninguno	cesto de basura
<b>Cuenta con servicio agua a red pública regular?</b>	<b>Cuenta con servicio de cloaca regular?</b>	<b>Cuenta con servicio de gas regular?</b>	<b>Con cuál de estos servicios cuenta?</b>	<b>Tiene baño?</b>				
			Cable	En la				

			(TV)	vivienda				
			Internet	Fuera de vivienda				
			Teléfono	No tiene				

## 2. Tablas de ponderación del ejercicio “La Brújula” de Bicentenario

Recursos	Factores	Derechos	Org social	Obras	Regulaciones
1) Suelo y vivienda	1.1. Seguridad en la tenencia de suelo	2	3	3	4
	1.2. Cantidad de personas por cuarto (no hacinamiento)	2	0	0	2
	1.3. Vivienda construida con materiales permanentes	3	0	0	3
	1.4. Vivienda con locales de servicios sanitarios propios	3	0	0	1
	1.5. Valores de venta y alquiler de vivienda a precios accesibles	1	0	0	3
<b>Subtotal</b>		<b>11</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>13</b>
2) Infraestructura	2.1. Provision de red de agua potable disponible	2	4	3	1
	2.2. Servicio de cloacas o pozos disponibles sin contaminación	2	4	0	0
	2.3. Registro de quejas de vecinos relacionados con inundaciones (falta de drenajes)	1	2	0	0
	2.4. Conexión de energía (electricidad y gas)	3	4	3	3
	2.5. Conexión servicios de telecomunicaciones, internet, etc.	2	2	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>10</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>4</b>
3) Equipamientos	3.1. Espacios verdes públicos disponibles y mantenidos	1	2	0	1
	3.2. Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias	4	0	4	4
	3.3. Hospitales y centros de salud de atención primaria disponibles	3	0	0	4
	3.4. Cobertura servicios de seguridad policial, bomberos, iglesias y DC disponibles	3	0	1	0
	3.5. Servicios de alumbrado, barrido y limpieza disponibles	2	0	2	2
<b>Subtotal</b>		<b>13</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>11</b>
4) Accesibilidad	4.1. Pavimentos de calzadas disponibles para posibilitar movimiento vehicular	0	4	1	2
	4.2. Aceras disponibles permitiendo circulación peatonal	1	4	1	2
	4.3. Servicio de transporte público guiado colectivos metropolitano disponible	3	4	3	4
	4.4. Servicios de remises, taxis y motos disponibles	2	0	0	1
	4.5. Accesibilidad de ambulancias y bomberos	2	2	2	2

Subtotal		<b>8</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>11</b>
5) Desarrollo local					
	5.1. Seguridad alimentaria	1	0	3	2
	5.2. Disponibilidad de trabajo, prevision social y espacios productivos	2	0	4	4
	5.3. Capacidad de ahorro expresado en reinversion en el barrio	2	0	0	0
	5.4. Tolerancia y aceptacion de espacios culturales de convivencia	2	2	0	0
	5.5. Prevencion de riesgos de desastres	2	1	1	0
Subtotal		<b>9</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
Total		<b>51</b>	<b>38</b>	<b>13</b>	<b>46</b>