



**MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE
PROGRAMAS SOCIALES**

Tesis Maestría

Infraestructura Básica, Capital Social y Participación Ciudadana.
La experiencia del PROMEBA en el Barrio Humito de Paraná, Entre Ríos.

(2013-2015)

Tesista: María Soledad Cantero

Dirección: Claudia Bernazza
Co-Dirección: Cristina Ruiz del Ferrier

Agradecimientos

En materia de agradecimientos, en primer lugar, quisiera destacar a todos aquellos que hicieron posible que, desde el año 2006, pudiera participar en la gestión de gobierno nacional. En particular, quisiera mencionar a quienes condujeron el proceso de reconstrucción del Estado, a mis compañeros, muchos de los cuales hoy continúan trabajando en el espacio público, y otros, quienes ante los avatares de la vida y las nuevas decisiones de la gestión que asumió el 10 de diciembre de 2015 en la Argentina, se han quedado sin trabajo.

Agradezco también a Sergio y mis compañeras de equipo de la provincia de Entre Ríos, quienes me enseñaron a conocer el funcionamiento del Estado Provincial. Asimismo, quisiera agradecer a Blanca Osuna, quien fuera Intendente de la ciudad que tanto amo, mi querida Paraná. Gracias Blanca porque a pesar de mi experiencia previa en el Estado Nacional, trabajar en el municipio significó para mí poder comprender en su totalidad el esquema real del ciclo de políticas públicas. Y entender que, si la mirada “macro” no se combina con las necesidades de la gente, de nada sirve lo que intentamos hacer.

Agradezco a mi familia, a mi padre, por transmitirme la vocación de servicio y la pasión por la profesión; y a mi madre, por enseñarme que hay que cerrar las cosas, que cada cosa que se cierra es un paso al frente. A mi compañero de vida, Matías, por estar siempre y empujarme en este camino de la formación, por ser mamá y papá a la hora de sentarme a escribir. A mis hijos Salvador, Helena y Juana -que acaba de llegar- y me acompañó desde la panza con sus patadas e interpretaciones metodológicas.

A Maximiliano, Daniela y Cecilia, compañeros y amigos de la Maestría que empujaron y acompañaron, cada uno desde un lugar distinto. Y especialmente a Cristina

Ruiz del Ferrier que siempre estuvo para darme una mano y una palabra de aliento, que me mostró que se puede, que la constancia vale y sobre todo que compartió sus conocimientos con total apertura y humildad.

Y, por último, agradezco a Claudia Bernazza, porque como referente de la gestión y la política se hizo su tiempo para acompañarnos.

Sin lugar a dudas, esta tesis que es resultado de una investigación de más largo aliento, que se ha extendido por varios años, representa tanto la culminación de un ciclo de formación, estudio e investigación, como así también de una etapa de mi vida. Un paso importante para pasar a otra etapa distinta, quizás con nuevos desafíos y nuevas interpretaciones, que nos ayudarán a seguir pensando la realidad social cambiante que se nos presenta.

Gracias, entonces, a todas y a todos los que hicieron esta tesis posible.

Infraestructura Básica, Capital Social y Participación Ciudadana.
La experiencia del PROMEBA en el Barrio Humito de Paraná, Entre Ríos.

(2013-2015)

RESUMEN

La infraestructura básica en la República Argentina en los últimos doce años del gobierno kirchnerista sin lugar a dudas ha representado una política de Estado extendida a lo largo y a lo ancho del país. La territorialización de los programas de infraestructura significó la puesta en escena de nuevas estrategias de abordaje desde el capital social y la participación ciudadana, temáticas que nos llevaron a reflexionar en torno a la importancia de pensar en esquemas participativos cada vez que intervenimos en el territorio. ¿Es una condición necesaria acompañar desde un esquema participativo el desarrollo de la infraestructura social? ¿La infraestructura por sí misma genera integración e identidad con el territorio? Esta Tesis de Maestría se propone analizar un estudio de caso particular de intervención, en el Barrio Humito, un barrio donde su población vive bajo condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas, situado en la Ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina, entre los años 2013-2015. Nuestra pregunta de investigación se vincula a la influencia de la participación ciudadana de los actores locales (entendida esta desde la concepción del capital social) y cómo esa influencia se traduce en el desarrollo de la infraestructura básica implementada en este caso por el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). En ese sentido, definir la infraestructura desde la Ciencia Social nos permite pensar en algunos aportes que colaboren con la implementación de los programas de infraestructura social desde una perspectiva muy concreta y vinculada directamente con las necesidades de la gente en el territorio sumando, además, los aportes que se originan

en el esquema: *intervención, participación y conformación de redes* (capital social). Para ello, la interdisciplinariedad y la visión compartida se ponen al servicio de este tipo de abordaje.

Palabras clave: *Argentina, Infraestructura Básica, Capital Social, Participación Social, PROMEBA, Barrio Humito.*

ÍNDICE

Introducción	Pág. 6
<ul style="list-style-type: none">▪ Tema de investigación▪ Presentación y puesta en valor del caso de estudio▪ Objetivos (general y específicos)▪ Hipótesis y Pregunta de Investigación▪ Tesis de esta Tesis▪ Relevancia del tema▪ Aportes▪ Orden de los contenidos	
Capítulo I: Marco Teórico y Abordaje Metodológico	Pág. 40
<ul style="list-style-type: none">▪ Marco teórico▪ Abordaje metodológico	
Capítulo II: Capital Social y Participación Ciudadana	Pág. 52
<ul style="list-style-type: none">▪ Marco conceptual y experiencias territoriales	
Capítulo III: Infraestructura y PROMEBA	Pág. 68
<ul style="list-style-type: none">▪ Marco conceptual y caracterización de la Infraestructura en la Argentina▪ Caracterización del PROMEBA desde el diseño hasta la evaluación▪ Áreas de apoyo▪ Unidades ejecutoras, municipios y provincias▪ Componentes del PROMEBA.	
Capítulo IV: Presentación y análisis del caso de estudio del Barrio Humito de Paraná, Entre Ríos, Argentina (2013-2015)	Pág. 106
<ul style="list-style-type: none">▪ Gestión desde una perspectiva integral▪ Funcionamiento de la Unidad Ejecutora de Paraná▪ El Barrio Humito y la intervención realizada por PROMEBA▪ Actores y su participación▪ Análisis interpretativo de la infraestructura, el capital social y la participación ciudadana en el Barrio Humito	
Conclusiones	Pág. 140
Post-scriptum	Pág. 150
Bibliografía	Pág. 152
Anexos	Pág. 159

INTRODUCCIÓN

“Gobierna quien planifica y planifica quien gobierna (...) quien no planifica, es gobernado por la contingencia, por otros actores que planifican y tienen voluntades ciertas e intereses ciertos sobre la realidad.” (Carlos Matus, 1998: 3)

Quisiéramos comenzar explicitando que esta Tesis de Maestría tiene sus orígenes en el marco de la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina. La idea de poder analizar la implementación del programa surge debido a la implicancia que observamos en su “fase territorial” y los niveles de complejidad a la hora de abordarlo desde una perspectiva multidisciplinaria, de abordaje comunitario y desde la visión de la gestión integral e integrada¹. En este punto, tomaremos como referencia los aportes que se enmarcan en el Plan Estratégico Territorial para poder pensar un modelo con estas características: multiescalaridad del sector estatal y las coordinaciones interjurisdiccionales, a lo cual proponemos sumarle como aporte, la participación multiactoral en el marco del territorio abordado.

En ese sentido, en esta Tesis abordaremos la temática de la infraestructura desde una perspectiva social y comunitaria, ya que nuestro abordaje territorial ha permitido pensar el bagaje teórico articulado con nuestro paso por la gestión de gobierno desde una perspectiva complementaria. Este enfoque nos permitirá sumar conceptualizaciones sobre la infraestructura desde la Ciencia Social integrada al resto de las disciplinas².

¹ Véase: Plan estratégico Territorial (pág. 206).

² En este punto resulta de suma importancia aclarar que el estado del arte en materia de infraestructura social y sobre todo de experiencias pensadas desde una perspectiva social es bastante escaso. En ese sentido,

Trabajar sobre la temática que presentamos surge ante la posibilidad de realizar un aporte concreto sobre variables que –entendemos– se relacionan entre sí y deberían pensarse a la hora de elaborar programas de gobierno relacionados con la infraestructura social. Pensemos que la planificación estratégica como instrumento para analizar las políticas públicas tuvo un momento de desarrollo en el decenio 45-55, para luego quedar en “el olvido” durante décadas. En el inicio de nuevo siglo, a partir del gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, esta tradición fue recuperada. No obstante, los cambios de gestión gubernamental y las diferentes concepciones sobre cómo llevar adelante los planes, programas y proyectos de políticas de infraestructura han debilitado esta voluntad planificadora.

A este escenario, debemos agregar que en la Argentina existe una gran deuda en relación a las intervenciones urbanas en barrios vulnerables, tanto en grandes urbes y conglomerados urbanos, como en zona como menor densidad poblacional. En ese sentido, los datos del último censo así lo demuestran. Como resultado de esta dinámica y pese a la importante inversión realizada entre los años 2003-2015 y a la mejora de los indicadores registrados en el Censo 2010, aún existen importantes déficits en materia de infraestructura urbana y vivienda.

Según el Censo 2010, entre 2001 y 2010 se incorporaron al servicio de agua potable por red más de 2 millones de hogares, alcanzando una cobertura del 84%. En materia del servicio de red de desagües cloacales, en el mismo período, se incorporaron 1,8 millones de hogares, logrando una cobertura del 53%. Esta mejora, no obstante,

entendemos que en nuestro país esto está dado por la escasez de sistematizaciones en las experiencias de intervención social vinculadas con la infraestructura.

revelaba que en 2010, aun casi la mitad de los hogares de país carecían de este servicio básico³.

Si analizamos la evolución del déficit habitacional cualitativo, es decir, aquel que se soluciona a través de una mejora en las condiciones de la vivienda o su hábitat urbano (se diferencia del déficit habitacional cuantitativo que se soluciona a través de la construcción de una vivienda nueva), vemos que en este indicador también se produce una mejora, pasando del 26,2% de los hogares en el año 2001, al 21,5% en el año 2010⁴. No obstante, la cantidad de hogares con este tipo de déficit supera los 2,6 millones. Dentro de este rubro se destaca el impacto de uno de los componentes del déficit cualitativo: el que mide viviendas no deficitarias, pero que se ubican en una zona con problemas de infraestructura básica. Nos referimos a un tipo de déficit que se define por una deficiencia de la ciudad y no de la vivienda propiamente dicha. Según el Censo 2010, la cantidad de hogares en esta situación era del 8,5% del total, representando más de un millón de hogares. “Aquí cobra importancia la localización, ya que da cuenta de los sectores urbanos no consolidados que requieren inversiones en la provisión de redes y en la regulación sobre la ocupación de suelos no servidos. La incorporación de este componente aporta una visión más compleja del problema y fortalece la idea de analizar la cuestión de la vivienda en la ciudad”⁵ (Plan Estratégico Territorial, 2015: 206).

³ Fuente: Plan Estratégico Territorial (PET) Avance III (2015). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Datos de Censos 2010 y 2001 (INDEC) y Organismos Oficiales. Ver Anexo Estadístico

⁴ Fuente: Plan Estratégico Territorial (PET) Avance III (2015). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Datos de Censos 2010 y 2001 (INDEC) y Organismos Oficiales. Ver Anexo Estadístico

⁵ Fuente: Plan Estratégico Territorial (PET) Avance III (2015: 206).

Según datos elaborados por Goytia (2013), si analizamos el total del déficit habitacional en los grandes aglomerados urbanos y se desagregan los hogares según los quintiles de ingresos, el 44% de los hogares del quintil 1 (población más pobre) tiene déficit habitacional, el 29% del quintil 2, el 19% del quintil 3, 14% del quintil 4 y 11% en el del quintil 5 (el más rico). Es decir, el peso de hogares deficitario en el quintil de menores ingresos es 4 veces superior al quintil de mayores ingresos.

Por todas esas razones, consideramos que es necesario repensar la planificación de las infraestructuras y las inversiones ejecutadas en el marco de las características socio-urbanas de cada población. Para lo cual, resulta indispensable vincular los esquemas de participación ciudadana y potenciar las redes que conforman y hacen al capital social. Eso constituye, a nuestro entender, un gran desafío. Por eso, nos proponemos investigar en esta Tesis estas problemáticas de manera realista y vincular, tomando un caso de estudio como es la intervención del PROMEBA en el Barrio Humito de la Ciudad de Paraná, Entre Ríos, Argentina, entre los años 2013 y 2015.



Intervención del PROMEBA en la ciudad de Paraná

Nos enfocaremos en el Barrio Humito de Paraná, por ser uno de los barrios más emblemáticos y con un nivel de vulnerabilidad social incompatible con la cercanía al

centro cívico y geográfico de la ciudad y con el desarrollo inmobiliario de la zona. Otra de las causas por la cual hemos seleccionado al barrio Humito en esta Tesis, es porque se corresponde con la implementación del PROMEBA III en la ciudad de Paraná y además coincide con nuestro paso por la Coordinación Ejecutiva de la Unidad Ejecutora Municipal en el año 2015.

El recorte temporal que hemos realizado (2013-2015) está fundamentado en la aprobación del proyecto ejecutivo del PROMEBA III para la intervención en el barrio Humito de Paraná⁶. Asimismo, y tal como ya lo hemos expresado anteriormente, ello coincide con nuestro paso por el organismo municipal.

En el marco de esta Tesis, y en función de pensar la complejidad que implica investigar procesos de intervención que dependen de visiones distintas (en cuanto a la *expertise* profesional) y con participación de variados y disímiles actores (representantes de la gestión gubernamental del municipio, la provincia y la nación, actores territoriales, vecinos de otros barrios, representantes de instituciones del territorio abordado, etcétera), proponemos una serie de preguntas de investigación a ser respondidas a lo largo de la presente Tesis.

¿En qué medida la participación ciudadana de los actores locales, entendida desde la concepción del capital social, influye en el desarrollo y consolidación de la infraestructura básica implementada por el PROMEBA en el Barrio Humito de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina, entre los años 2013-2015? ¿Cuál es el vínculo entre

⁶Uno de los datos que quisiéramos aportar en esta Tesis, como un dispositivo para reflexionar en nuestras conclusiones finales, es que con el cambio de la gestión de gobierno el 10/12/2015, las obras en Humito fueron totalmente paralizadas repercutiendo directamente en el barrio y su gente. Según nuestras fuentes directas (equipo de campo de la Unidad Ejecutora Municipal de Paraná) y los periódicos de la ciudad, la ejecución de las mismas se retomaría en el mes de febrero de 2017. Fuente:<http://www.parana1.com.ar/noticias/estabilización-de-barrancas-colector-cloacal-y-redes-de-agua-potable-en-los-barrios-villa-maria-humito-y-kilómetro-3.htm>

la participación ciudadana, el capital social, y la implementación de los programas de infraestructura básica en la Argentina? ¿En qué medida la participación ciudadana influye en la planificación, implementación y desarrollo del programa de infraestructura básica? ¿Cuál es el grado de dependencia del programa de infraestructura básica, en general, respecto a las características singulares que el PROMEBA presenta, a diferencia de los demás programas de infraestructura básica?

Para responder a nuestras preguntas de investigación hemos seleccionado un marco teórico y un abordaje metodológico acorde al objetivo antes mencionado. En relación al marco teórico, trabajaremos en la definición de por lo menos tres conceptos que nos ayudarán a pensar nuestro problema de investigación, realizando un análisis desde lo más general a lo más particular, caracterizando con precisión de qué hablamos cuando hablamos de *infraestructura* y definiendo específicamente la *infraestructura social*, que es la que nos interesa analizar en la presente intervención de la mano de autores como Rozas-Sánchez y el marco conceptual del Plan Estratégico Territorial. Seguidamente, tomaremos el concepto de *capital social* para poder identificar a la sociedad civil como protagonista de los procesos de intervención. Allí, tomaremos los trabajos realizados por Pablo Forni y autores que vienen desarrollando el concepto como ser el caso de Durston, Coleman, Bourdieu, Putman, entre otros. Por último, definiremos el concepto de *participación ciudadana*, teniendo como referencia el trabajo realizado por Adriana Clemente y las diferentes tesis planteadas por Bernardo Kliksberg.

En cuanto al abordaje metodológico que utilizaremos, por el tipo de intervención tan asociada al territorio y a las historias de vida de los vecinos, trabajaremos con el método cualitativo y etnográfico, sumando algunos datos cuantitativos recogidos por el equipo de campo de la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) en su etapa diagnóstica.

Seleccionamos esta metodología porque siendo un método tan novedoso en las Ciencias Sociales y antropológicas, entendemos que, de este modo, podremos realizar algunos aportes concretos al respecto, tomando herramientas que el método etnográfico nos presenta: “La etnografía puede entenderse como un proceso de documentar lo no-documentado. La base de este proceso es el trabajo de campo y la subsecuente elaboración de los registros (...) el proceso central del trabajo de campo -la constante observación e interacción en una localidad-es la fuente de mucha información” (Rockewell, 2009).

Reconocemos que el Estado posee un funcionamiento complejo y por lo tanto su abordaje y su análisis también reclaman serlo. La relación entre organismos que pueden colaborar con la implementación de los abordajes multidisciplinares responde a intereses diferentes y a lógicas institucionales que muchas veces no reconocen las necesidades del territorio y su gente. Como nos plantea Rockwell que “hacer etnografía cobra sentido cuando se logra agregar al acervo registrado otras maneras de mirar, entender y transformar la vida local” (2009).

En esa línea de pensamiento, consideramos que el análisis de programas de infraestructura social no sólo depende de los aportes de las ciencias duras y de la *expertise* del urbanismo, sino que necesita del aporte de las Ciencias Sociales dado que éstas aportan otro tipo de comprensión e interpretación respecto a la intervención comunitaria, los actores que participan y aspectos clave, como la idiosincrasia, la geografía y su historia. Pensar en nuevas categorías de análisis que puedan ayudarnos a interpretar los procesos de intervención urbana es el principal desafío que nos estamos planteando en esta Tesis. Consideramos que el método etnográfico nos permitirá cierta apertura para hacerlo.

En suma, con esta tesis, buscamos realizar un aporte para aquellos que trabajan en la implementación de programas de infraestructura social, sobre todo para aquellos que planifican y proyectan estos programas con incidencia territorial y que se relacionan con la mejora permanente de la calidad de vida de sus vecinos. Tomaremos con mucha humildad nuestra trayectoria en la gestión de gobierno nacional, provincial y municipal, que entendemos como un valor humano y profesional a la hora de analizar la intervención del PROMEBA, analizándolo desde lo más general hasta lo más particular, lógica que seguiremos como criterio unificado a lo largo de estas páginas.

Tema de Investigación

Como queda dicho en las páginas anteriores, el tema de investigación de esta Tesis es la implementación del PROMEBA en el Barrio Humito de Paraná, Provincia de Entre Ríos, Argentina. Para ello, se describen, analizan e interpretan las obras de infraestructura realizadas, el esquema de capital social y la participación ciudadana entre los años 2013 y 2015.

Presentación y puesta en valor del caso de estudio

Resulta necesario aclarar que la infraestructura básica como marco conceptual hace alusión a la infraestructura necesaria para la vida en sociedad y se vincula con los derechos básicos establecidos en el artº 75 inc.22 de nuestra Constitución Nacional y en los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía

constitucional, donde se pone de relevancia los derechos vinculados a un nivel de vida adecuado⁷. Algunos ejemplos de ello son:

Artículo 25.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales: Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Estos derechos que se suman a los derechos básicos que garantiza la Constitución Nacional, no deben ser vulnerados y deben ser auspiciados y garantizados por un Estado activo, presente y regulador.

En ese sentido, algunos de los aspectos más sobresalientes de la infraestructura como marco conceptual es la vinculación con los servicios, desde una perspectiva técnica y estructural, en relación a las necesidades básicas de cualquier territorio en el

⁷Ver Constitución de la Nación Argentina art 75° inciso 22. Específicamente en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos art°25.1 y en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo relativo a la consagración del “Derecho a un nivel de vida adecuado”.

marco de su organización y desarrollo institucional. Cuando se analiza el marco conceptual aparecen diferentes tipos de infraestructura asociadas a las necesidades que tienen las naciones, provincias y comunidades locales en el territorio mismo. Estas necesidades pueden ser de tipo económico-productivo, de competitividad, culturales, ambientales, educativas y/o sociales, etcétera. Esta referencia depende también de una visión más ideológica respecto a comprender si la misma es necesaria, o no, y si debe financiarse desde lo público o desde el sector privado⁸. Cabe destacar que el estado del arte en materia de infraestructura social es bastante escaso, lo cual nos ha llevado a referenciar algunos autores que nos permitieron diferenciarla conceptualmente como, por ejemplo, Rozas Sánchez (2004), quien avanza con el concepto de infraestructura básica haciendo alusión al abastecimiento de agua, cloacas y servicios básicos como la energía eléctrica entre otros. Otra de las referencias que tendremos en cuenta en relación a la infraestructura es la caracterización establecida en el marco del Plan Estratégico Territorial (en adelante, PET) (2008), donde se vincula decisivamente a la infraestructura con la posibilidad de producir buenas condiciones de vida y productividad en el territorio allí donde esta esté localizada.

Otra de las discusiones que se ha suscitado es la comprensión de la infraestructura como gasto y como inversión del Estado. En este último planteo también interviene la cuestión ideológica.

De acuerdo a la ecuación macroeconómica $PBI = C + I + G + (X - M)$, el gasto público (G) es toda aquella erogación que realiza el estado tanto en la adquisición de bienes y servicios, como también en la prestación de subsidios y transferencias. En el concepto de inversión (I), se puede diferenciar entre la inversión pública y privada. La

⁸ En este sentido, ofreceremos un estudio más exhaustivo sobre el tema en el Capítulo III de esta tesis.

inversión pública, de acuerdo a la Ley 24.354, se define como: la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios. No obstante ello, y optando por un criterio más abarcativo del concepto de inversión pública, la misma representa toda aquella erogación que realiza el estado (no gastos corrientes) que permite ampliar/mejorar la capacidad productiva del país o bien mejorar las condiciones de vida de la población reduciendo las necesidades básicas insatisfechas, esto es, invirtiendo en el desarrollo de la infraestructura económica y social que permita modificar estructuralmente las condiciones que existían previamente. Los esfuerzos en materia educativa (plan conectar igualdad) aunque no incluya el concepto de infraestructura, también responde al concepto de inversión pública, ya que presenta un horizonte de mediano/largo plazo cuya apuesta es disminuir la brecha tecnológica entre la población de menor edad, independientemente del sector social al que pertenezca (Wittwer, 2016).

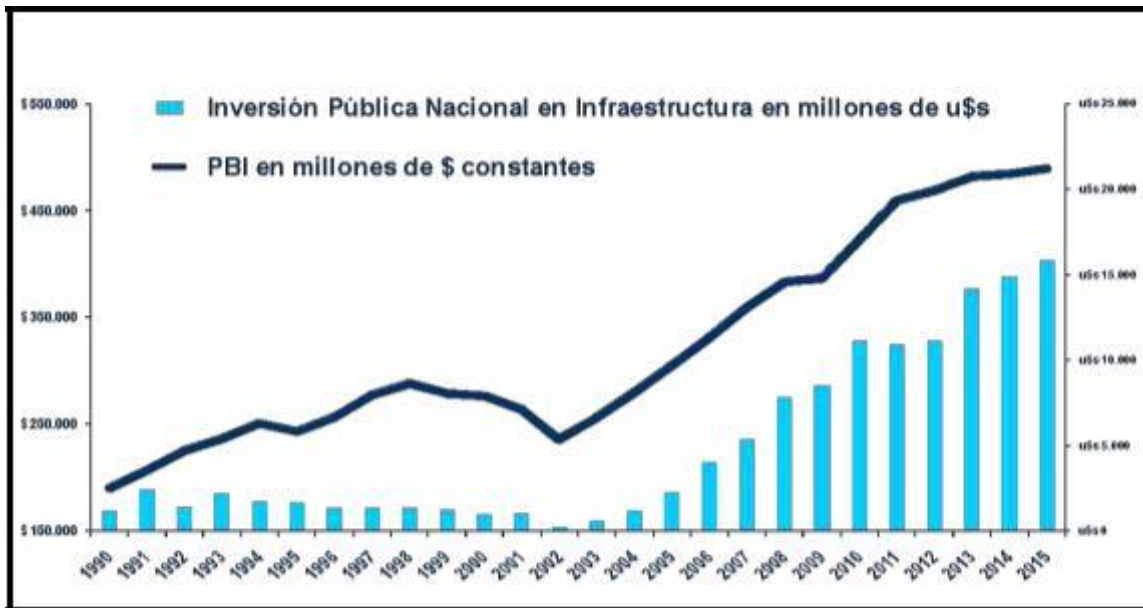
Históricamente, en la Argentina, la infraestructura ha sido una demanda permanente, ya que el crecimiento poblacional y la constitución del territorio en el espacio geográfico de los municipios no ha tenido correlato con la inversión (ya sea pública o privada) en la materia. Esto se acentuó principalmente en los años 1980 y 1990 debido al proceso de privatización, descentralización y desregulación por parte del Estado (García Delgado, 1996). En conjunto, este proceso llevó a que servicios básicos pasaran a depender de empresas privadas como, por ejemplo, el área de saneamiento⁹.

⁹El caso más conocido en el sector de saneamiento fue la privatización de la Empresa Aguas Argentina, la cual quedó en manos de los franceses. Luego con el gobierno de Néstor Kirchner fue re-estatizada y pasó a llamarse AySA (Agua y Saneamiento Argentino). Recomendamos el artículo sobre la cronología de los

A continuación, podremos observar la evolución de la inversión pública desde la década de los '90 hasta el cierre de la gestión kirchnerista (2015).

Cuadro N°1

Inversión Pública en Infraestructura



Fuente: Informe final de Gestión MINPLAN (2015).

Como podemos apreciar en el cuadro N°1, esta evolución se manifiesta directamente en las necesidades de la gente que marcaron la nueva perspectiva sobre la infraestructura vinculada directamente al territorio y la a la nueva gestión, que marcó un nuevo rumbo. Contar con servicios básicos como el agua potable, las cloacas, la luminaria o el pavimento urbano se convirtió gradualmente en uno de los reclamos más importantes de los vecinos a los estados municipales a lo largo y ancho del país, siendo éstos muchas

servicios de agua y saneamiento visto en “Área de pensamiento estratégico” pág. Web Cámara de la Construcción Argentina.

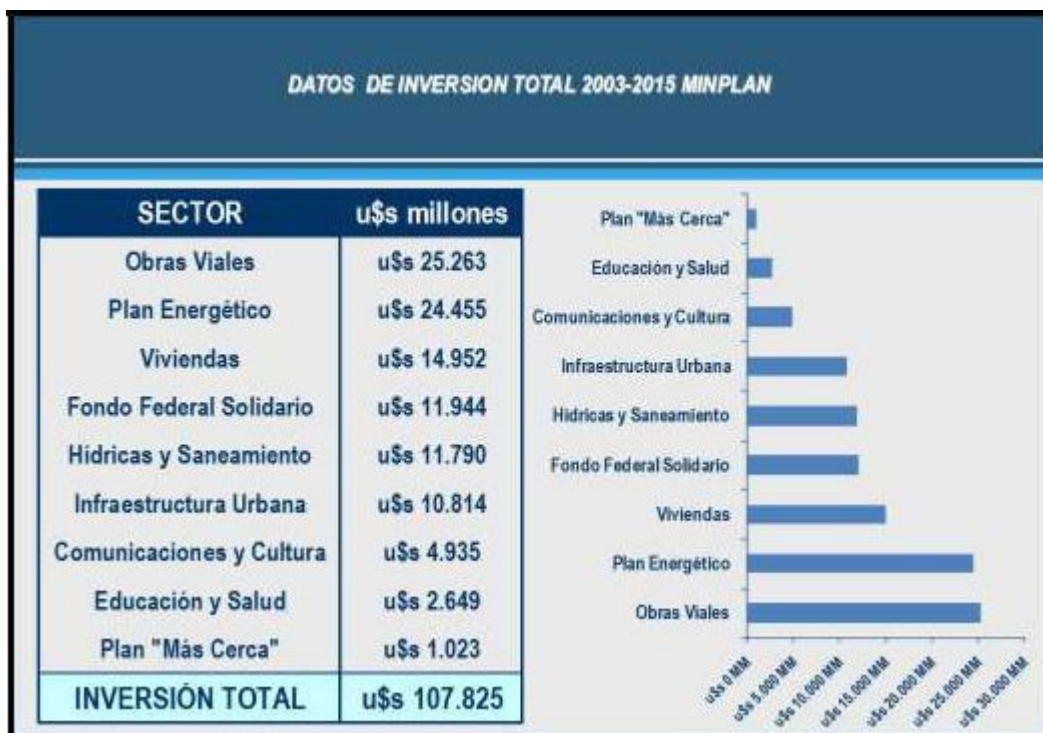
veces incapaces de poder financiar la infraestructura necesaria por dos cuestiones básicas, que definieron luego la iniciativa política y la visión sobre la temática en la gestión de gobierno que asumió en 2003 en la Argentina: la primera y más importante fue la inexistencia de recursos económicos por parte de los estados locales y la segunda, la falta de equipos técnicos calificados para la elaboración de planes urbanos que permitiesen incluir el abordaje integral de la temática¹⁰. Entre otros motivos, es por ello que la gestión de gobierno a nivel nacional que asumió en el 2003 en la Argentina representada por Néstor Kirchner toma el compromiso de avanzar en el sector de infraestructura a través de planes y programas destinados a solucionar dicha problemática.

Los datos que podemos observar en el siguiente cuadro (cuadro 2), sintetizan los datos finales de toda la inversión realizada en los diferentes sectores en materia de infraestructura.

¹⁰ Este ha sido un factor determinante en la reconfiguración del Estado. Teniendo en cuenta que en los '90 el empleo público fue degradado en todo sentido, a través de la calificación, a través de las remuneraciones y sobre todo a través de las tareas a realizar. Los profesionales más preparados se inclinaban más por el trabajo en sector privado. Con lo cual, a partir del año 2003, una de las tareas más importantes fue la puesta en valor del empleo público y la necesidad, ante la recuperación de la planificación, del armado de equipos técnicos en los municipios.

Cuadro N° 2

Inversión Pública 2003-2015 por tipo de obra



Fuente: Informe final de Gestión MINPLAN (2015).

En ese contexto, uno de los programas más relevantes es el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), que tiene como principal propósito mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social y la integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población de manera sustentable¹¹. Este programa llega a nuestro país a través de un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la década de los '90, implementándose con mucha demanda a partir de 2003. Un dato muy relevante para nuestro análisis es el cambio que se da por el traslado del Programa (PROMEBA) del entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación al nuevo

¹¹ <http://www.promeba.gob.ar/programa.php>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, localizándolo en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación. El Licenciado Daniel Arroyo, especialista en Políticas Sociales y Vice Ministro de Desarrollo Social de la Nación, nos comentaba en la entrevista propia que le realizamos a los fines de esta Tesis, que lo que se logró con este cambio es conseguir una escala mayor del programa por una cuestión de alcance operativo, y presupuestario¹².

Ahora bien, en el marco de esta coyuntura y con la necesidad de sistematizar las diferentes experiencias vinculadas con esta temática tan importante y central en un país como la Argentina, esta Tesis se centra en la intervención realizada por el PROMEBA en la ciudad de Paraná, capital de la Provincia de Entre Ríos¹³, específicamente en el barrio “Humito” en sus etapas de diseño e implementación, entre los años 2013 a 2015. Cabe destacar que la “ciudad de Paraná pertenece a la provincia de Entre Ríos que conjuntamente con Misiones y Corrientes, conforma la Región Mesopotámica, por encontrarse limitada al este y el oeste por los grandes ríos Paraná y Uruguay. La ciudad de Paraná cuenta con 340.861 habitantes según el Censo de 2010. En la provincia de Entre Ríos la cantidad de habitantes censados fue de 1.236.300, ubicándose en el séptimo lugar después de Buenos Aires (15.594.428), Córdoba (3.304.825), Santa Fe (3.200.736), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2.891.082), Mendoza (1.741.610) y Tucumán (1.448.200)”¹⁴.

¹²Entrevista propia realizada al Lic. Daniel Arroyo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el día 19 de septiembre de 2017.

¹³Fuente: parana1.com.ar

¹⁴ www.parana1.com

¿Por qué elegir esta experiencia territorial? Porque desde el 2006 hasta el 2013 tuvimos la posibilidad de participar del equipo de gestión de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, teniendo acceso a la implementación de todos los planes y programas de infraestructura que fueron diseñados durante la nueva gestión de gobierno. Nuestra participación en la gestión nacional nos permitió visualizar el ciclo de la política pública desde lo macro, especialmente en la instancia de diagnóstico que muchas veces se realizaba contra demanda inmediata debido a la necesidad urgente de infraestructura (económica-productiva y social), sin conocer el territorio, con decisiones tomadas en una oficina central, lo que tenía repercusiones locales a la hora de implementar estas políticas (positivas y negativas). La participación en el diseño e implementación de los programas de infraestructura, definitivamente, nos permitió realizar mapeos de actores, marcar prioridades, y sobre todo aprender a orientar recursos presupuestarios en pos de solucionar las necesidades de la gente.

Asimismo, nuestro paso significó ver el desarrollo de experiencias de infraestructura “estructural” como por ejemplo las grandes presas y las autovías; como así también el abordaje de la infraestructura social como los barrios de vivienda, la recuperación del espacio urbano, plazas, escuelas, obras de saneamiento básico como el agua potable y cloacas, entre otras.

Algunas experiencias específicas como los programas de vivienda¹⁵ o con cooperativas de trabajo¹⁶, nos permitieron visualizar la dimensión del capital social y de

¹⁵ El Programa Federal de Construcción de Viviendas durante la gestión kirchnerista fue uno de los símbolos más importantes en el marco de las políticas públicas. Al cierre de la gestión se habían finalizado 1.200.000 soluciones habitacionales.

¹⁶ El Programa de Emergencia Habitacional fue el primer programa social retomado de Gobiernos anteriores, antes dependía del área de área de Desarrollo Social, para pasar a la Subsecretaría de Vivienda.

la participación ciudadana en el marco de los procesos de apropiación del territorio desde un espacio desconocido, sin comprender el fenómeno completo desde la articulación, la integralidad, la perspectiva territorial y la implicancia de cada municipio o barrio en relación al territorio, a los actores o a la idiosincrasia del lugar, entendido este como espacio de pertenencia, de construcción de identidad de un colectivo, muchas veces complejo y, a la distancia, incomprensible.

Entre los presupuestos que nos surgieron como equipo, siempre nos interesó la complejidad con que se daban los procesos de apropiación de los proyectos de infraestructura en el territorio. Estos procesos, no necesariamente habían sido planteados a la hora de su diseño. Es más, la coyuntura y la necesidad marcaban el rumbo, sin realizar muchas veces la objetivación del territorio y las necesidades de sus habitantes. ¿Qué queremos decir con esto? La política, desde la interpretación más básica como herramienta de transformación social y de la realidad misma, sin lugar a dudas, marca los tiempos de la planificación. Por ello, al cerrar los planes y programas para luego ponerlos al servicio de los diferentes actores estatales, perdíamos de vista una multiplicidad de variables que quedaban fuera del análisis por el escaso tiempo para la construcción del diagnóstico. En ese sentido y por las anteriores razones, la investigación de la que es producto esta Tesis busca identificar y analizar esas variables que, de complementarias en su lectura, pasan a ser prioritarias en la implementación a escala local.

Lo interesante fue que este programa se vinculó con el plan jefes y jefas de hogar para reconvertir a sus beneficiarios en trabajadores de la construcción y beneficiarios directos de las viviendas construidas.

Quienes diseñan y deciden en políticas públicas suelen estar distantes en el espacio en el que existen los problemas que se pretende solucionar. A medida que más lejos se está del destinatario concreto con perfiles supuestos de beneficiarios, se trabaja más con “categorías” que con sujetos (Neirotti, 2016).

Otra de las causas por las cuales seleccionamos este tema fue la posibilidad de coordinar la Unidad Ejecutora Municipal de Paraná que implementa el PROMEBA en el año 2015. Este tránsito corto, aunque intenso, nos permitió reflexionar sobre los fenómenos sociales que acompañan el desarrollo de la infraestructura desde un lugar diferente, desde el territorio mismo, desde las demandas reales de los vecinos con necesidades urgentes, desde el centro de la escena. Allí, las grandes planificaciones que habíamos generado durante los años anteriores tomaban sentido, se reformulaban en relación al medio socio-ambiental, cultura y económico, tenían más que ver con las demandas que no habían sido saldadas durante años. Touraine (1998) justamente nos plantea la importancia de la cercanía en relación a los interesados y las relaciones interpersonales en la implementación de las políticas. Ello sin dudas fue lo que despertó muchos interrogantes, como así también la afirmación de la hipótesis que se propondrá en este trabajo en los párrafos que siguen.

El contacto “cara a cara”, la cotidianeidad propia del espacio local, la integración cultural que se genera en el lugar en que se vive son condiciones propicias para emprender acciones articuladas, organizadas según la lógica de proyectos y a partir de la definición común de problemas (Neirotti, 2016).

Ahora bien, ¿por qué el Barrio Humito, considerando que la intervención de PROMEBA se realizaba en otros barrios de la ciudad de Paraná? Aquí la respuesta aparece muy

vinculada a nuestra propia biografía. Para lo paranaenses, desde niños pasar por la avenida Larramendi -que circunda al Barrio Humito- para llegar al río, significaba sólo eso, mirar y pasar, pero nunca entrar al barrio. Esta Tesis tal vez sea una forma de entrar a ese territorio siempre negado para la ciudad.

El Barrio Humito, desde su ocupación formal en 1947, se encuentra a unos metros del centro urbano y a unas pocas cuadras del centro comercial y cívico de la ciudad. Lo cual demuestra la falta de planificación urbana y cómo se desarrollaron estas ocupaciones en relación a cañadas tan importantes como los arroyos. Esta descripción la podemos observar en la imagen que se presenta a continuación.



Fuente: *Imagen tomada de la ocupación del Arroyo Antoñico (sector Barrancas) en el Barrio Humito de Paraná.*

En el Barrio Humito, según el diagnóstico realizado por la Unidad Ejecutora Municipal de Paraná¹⁷, se pudieron relevar 185 hogares, de los cuales se pudo identificar un 73% de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), siendo una de las principales actividades el cirujeo. Asimismo, se identificó una situación grave de higiene en las calles (siendo este un factor constituyente al barrio). En un artículo publicado por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), titulado: *Pobreza: condiciones de Vida en la Ciudad de Paraná*, se hace mención a los diferentes barrios pobres de la ciudad y plantean algunas características de Humito que destacaremos.

La gente de “Humito” se autodefine como muy solidaria entre sí y muy preocupada por aportar a la resolución de sus problemas, pero destaca los graves inconvenientes de seguridad de la comunidad generados a partir de un territorio configurado por zonas bajas.

La identificación de problemas y alternativas por parte de la comunidad que marca el estudio es la siguiente:

- *A nivel sociocultural y de infraestructura social:* espacio urbano degradado, fuerte relegación de la población que allí habita. Ausencia de espacios de reunión y recreación que fortalezcan los lazos comunitarios.
- *Carencia de infraestructura calles mal trazadas, básica:* asfalto, cloacas y fundamentalmente luz y agua potable.

¹⁷Diagnóstico Integral Proyecto Cuenca Antoñico, UEM junio de 2013.

- *A nivel ambiental:* Contaminación ambiental. Grandes basurales. Muchos animales de corral, en especial, cerdos y sus chiqueros en las viviendas familiares (UNER, 2000).

Al mismo tiempo, Humito es uno de los barrios más emblemáticos de la ciudad por pertenecer a la cuenca del arroyo Antoñico, que ha sido caracterizado por los estudiosos de la geografía y la historia de la ciudad “como una barrera que ha fragmentado a la ciudad”¹⁸:

el Antoñico se extiende de Sudoeste a Noroeste, luego tuerce hacia el norte, hasta desembocar en el río Paraná. El área de intervención se encuentra en el tramo final del arroyo (...) la ocupación actual, con asentamientos irregulares, es la del valle, las barrancas y los coronamientos de las barrancas; esta población se encuentra en estado de pobreza extrema, en viviendas precarias con problemas sanitarios y de hacinamiento. La marginación y la vulnerabilidad de esta población son históricas y crecientes. Por ello el arroyo constituye un borde, en lo urbano y como instrumento de segregación en lo social (Diagnóstico Integral B° Humito, Kilómetro 3, Francisco Ramírez y Puerto Viejo, Unidad Ejecutora de Paraná, junio de 2013).

Simbólicamente, Humito representa lo dejado, el afuera, la desidia y la exclusión. Un barrio ubicado a metros de la zona residencial de Paraná, durante décadas ha sido el olvido de las gestiones de gobierno. Humito es un barrio muy vulnerable que ha podido sobrevivir gracias a la ocupación histórica de la tierra y el trabajo continuo de

¹⁸Diagnóstico Integral B° Humito, Kilómetro 3, Francisco Ramírez y Puerto Viejo, Unidad Ejecutora de Paraná, junio de 2013.

generaciones con el cirujeo y la recolección de basura. Ha pasado de todo, pero siempre lejos, tal es así que hace algunos años se instaló a unos metros una multinacional que abastece en materia de productos de consumo masivo con el compromiso, nunca realizado, de producir intervenciones en el barrio y brindar a los vecinos trabajo y asistencia.

Cabe destacar que la intervención en materia de infraestructura, que aún se sigue realizando, tiene que ver con una obra estructural de cloaca y obras complementarias de infraestructura básica (agua potable, pavimento urbano, edificios comunitarios, luminaria, etcétera), las cuales han sido acordadas en parte con los vecinos (la misma será detallada en el capítulo IV donde realizaremos un análisis interpretativo del caso de estudio).

A continuación, presentamos un fragmento de una entrevista realizada a la Dra. Juliana D'Arrigo, Coordinadora Legal de la Unidad Ejecutora Municipal de Paraná, con vasta experiencia en el área, que nos plantea la situación inicial del abordaje por parte de la UEM de la siguiente manera:

El Barrio Humito presentaba una vulnerabilidad social y de infraestructura muy importante, lo que resultaba imperioso la intervención en la zona, si bien las familias se encuentran asentadas y arraigadas a dicho lugar, había una desidia por parte del estado en cuanto a intervenir en infraestructura; se destacaba por la falta de servicios mínimos indispensables, como ser agua, cloaca, luz, pavimento ... no obstante, la idiosincrasia del barrio requería no sólo la intervención de obra pública, sino que la intervención debía ser social, ambiental y legal; es necesario trabajar con el vecino día a día, viendo las necesidades cotidianas que se presentan en relación al modo de vivir en las condiciones de abandono de la zona que comienza a ser saneada. Nos encontramos con vecinos

descreídos del proyecto que se presentaba, generando de esta manera difícil negociar algunas cuestiones legales respecto al lote donde viven, por ejemplo: cuando se interviene en el barrio para llevar adelante determinado tramo de obra resulta necesario contar con tierras que están siendo ocupadas por los vecinos, al momento de informar que debe otorgar un pedazo de su terreno para realizar la obra, es donde surge el conflicto y donde se comienza a negociar, informándose sobre la precariedad de la titularidad del lote ocupado y de los beneficios que trae la intervención, como así también cuando se les habla de la posible relocalización (D'Arrigo, 2016).

Como se desprende de la entrevista a la Dra. D'Arrigo, la intervención presentaba desde sus inicios cierta complejidad en relación a los esquemas de trabajo en materia de obra pública y todo el acompañamiento de los profesionales en función de resolver las problemáticas que pudieran surgir vinculadas con indicadores claves como vulnerabilidad, medio ambiente, legalidad de la tierra y ocupación, etc. Lo cual determinaría la intervención y el modo de realizarla y las permanentes tensiones propias al territorio.

Por ello, el propósito principal de la investigación de la cual es producto esta Tesis es analizar cómo influyen el Capital Social a través de la red de actores y la Participación Ciudadana en el desarrollo de los programas de Infraestructura, específicamente en el Barrio Humito de Paraná donde se está implementando el PROMEBA. La experiencia en estos 12 años de gestión kirchnerista nos ha demostrado diferencias sustanciales en la infraestructura que ha sido acompañada por esquemas participativos. En algunos casos se ha aprovechado la red de actores, como por ejemplo en cada iniciativa de audiencia pública por la construcción de una nueva autopista o en la reurbanización de villas y asentamientos precarios, donde el vecino que iba a recibir la nueva vivienda

acompañaba y era parte del proceso de ejecución de las mismas. Por lo que se generaba un esquema de identificación muy importante, que impactaba directamente en la vida de la gente de la comunidad y el territorio a diferencia de otros casos de implementación de programas de infraestructura que no tenían acompañamiento por parte de los actores del territorio.

Objetivo (general y específicos)

Por ello, el objetivo general de esta Tesis es interpretar el impacto Socio-Comunitario que generó el PROMEBA en el Barrio Humito de Paraná, Entre Ríos, Argentina, en el marco de las teorías del capital social y la participación ciudadana entre el 2013 y 2015.

En esa línea, los objetivos específicos de esta Tesis se detallan a continuación:

1. Identificar los principales esquemas de capital social y participación ciudadana en relación al desarrollo de la infraestructura.
2. Explicar las causas de los principales aspectos de la relación Infraestructura *versus* participación ciudadana.
3. Analizar la vinculación entre desarrollo de infraestructura y la integración comunitaria.

Los mencionados objetivos de investigación, en conjunto, nos llevan a plantear la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida la participación ciudadana de los actores locales entendida desde la concepción del capital social, influye en el desarrollo y consolidación de la infraestructura básica implementada por el PROMEBA en el Barrio Humito de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina, entre los años 2013-2015?

En relación a la anterior pregunta de investigación se derivan otras preguntas a responder: ¿cuál es el vínculo entre la participación ciudadana, el capital social, y la implementación de los programas de infraestructura básica en la Argentina? ¿En qué medida la participación ciudadana influye en la planificación, implementación y desarrollo del programa de infraestructura básica? ¿Cuál es el grado de dependencia del programa de infraestructura básica en general, respecto a las características singulares que el PROMEBA presenta a diferencia de los demás programas de infraestructura básica?

Hipótesis y Pregunta de Investigación

Las hipótesis de Trabajo

Las siguientes hipótesis surgen como resultado del proceso de investigación de la cual esta Tesis es producto. En ese sentido, a continuación, presentaremos las hipótesis (principal y secundarias) de la investigación.

La hipótesis principal:

La participación de los actores locales (en el marco de la participación ciudadana) en el desarrollo del programa de infraestructura básica en la Argentina resulta un factor determinante para el proceso de integración socio-comunitaria y para el fortalecimiento del capital social.

Las hipótesis secundarias que se derivan de la hipótesis principal:

La primera hipótesis secundaria identifica al rol del Estado local como actor y factor condicionante del desarrollo de los programas de infraestructura.

El Estado local es quien más cerca está y conoce las necesidades de los vecinos, sus demandas, peticiones, reclamos, y por lo tanto es quien puede y debe dar respuesta a estas necesidades de la comunidad.

El Estado a nivel nacional es quien, de manera soberana y legítima, puede adaptar las decisiones políticas nacionales o subnacionales en políticas territoriales atendiendo con ello a las particularidades y singularidad de la comunidad.

El Estado local es quien detenta la administración de la asignación o partidas presupuestarias del PROMEBA.

El Estado local en su lógica de organización y de funcionamiento establece esquemas complementarios para la implementación de programas como, por ejemplo, capacitaciones en oficios, talleres culturales, talleres deportivos, etcétera, que no siendo propios del PROMEBA, intervienen en la comunidad.

La segunda hipótesis secundaria reconoce a la participación ciudadana como parte fundamental del capital social dado que resulta co-constitutivo a la implementación, ejecución y consolidación del PROMEBA.

La participación ciudadana resulta un factor decisivo en la singularidad de la planificación del PROMEBA, es decir, en otras palabras, el PROMEBA contempla la participación ciudadana como característico de la definición de las obras. Sin la participación ciudadana no puede pensarse la implementación del PROMEBA y en esto radica una de sus principales características.

La participación ciudadana acompaña el proceso de implementación de las obras y de su ejecución.

La participación ciudadana contribuye a identificar las necesidades que la comunidad presenta en el momento de implementación del PROMEBA, como ser por

caso: la necesidad de empleo, de vivienda, de servicios básicos, entre otros. Asimismo, la participación ciudadana le permite al Estado local identificar problemas sociales: exclusión, de salubridad, violencia de género, medioambientales, drogadicción y, por supuesto, de pobreza e indigencia.

La tercera hipótesis secundaria asevera que los programas de la infraestructura básica en líneas generales no cuentan con dispositivos que garanticen la participación socio-comunitaria ni el fortalecimiento del capital social. A diferencia de la mayoría de los programas de infraestructura básica, el PROMEBA sí contempla y fomenta la participación ciudadana y en ello reside en parte su singularidad dado que cuenta entre sus objetivos, justamente, la participación social de la comunidad, lo que contribuye al fortalecimiento del capital social.

Los programas de infraestructura básica no necesariamente generan integración socio-comunitaria porque la ejecución de este tipo de programas está pensada y planificada en términos urbanos, es decir, para la provisión de servicios básicos (agua y cloacas) y no desde el objetivo de lograr la participación ciudadana.

Por su mera implementación, los programas de infraestructura básica no necesariamente generan integración socio-comunitaria. Para lograrlo, se requiere de la presencia y de la participación activa de una red de actores (públicos y privados) comprometidos con el desarrollo de la comunidad.

El Estado local es quien, a diferencia de otros posibles actores (por ejemplo, actores privados), fomenta y garantiza las condiciones de posibilidad de la integración socio-comunitaria.

Para poder corroborar las mencionadas hipótesis de investigación, y en franca vinculación con ellas, identificamos una variable independiente y una variable dependiente.

Si no tuviéramos en cuenta la particularidad y singularidad que presenta el PROMEBA, diríamos que la variable independiente es la infraestructura básica y que la variable dependiente es el capital social y la participación ciudadana. Ahora bien, por las razones antes expuestas en materia de las hipótesis, y teniendo en cuenta las particularidades y singularidades que presenta el PROMEBA, proponemos entonces invertir las variables: la variable independiente será en esta Tesis el capital social (y dentro de ella, la participación ciudadana), y la variable dependiente será la infraestructura básica (y dentro de la misma, el PROMEBA).

Recordemos que el PROMEBA se caracteriza, entre otros factores, por el amplio lugar y ponderación que este le otorga a la participación ciudadana¹⁹, que redundan en el fortalecimiento del capital social. Así se manifiesta entre sus objetivos que serán abordados en las próximas páginas y que abundan sobre la importancia del fortalecimiento de la comunidad y la integración social de los vecinos en el marco de la implementación y la ejecución de la infraestructura.

El desarrollo de los proyectos se basa en una metodología de compromiso y participación de todos los actores, involucrándose en las Mesas de Gestión junto a los distintos organismos del Estado, las organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios profesionales, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros²⁰ (PROMEBA, 2016: Documentos de Trabajo).

¹⁹Véase los componentes del PROMEBA que se detallan en la página 102 de esta tesis.

²⁰<https://www.promeba.gob.ar/documentos.php>

A continuación, explicaremos el modo de abordaje de las variables (independiente y dependiente). El *capital social* que analizaremos a través de la conformación de redes en el barrio y la articulación con el resto de los actores comunitarios, teniendo presente el capital social preexistente y cómo se manifestó a través de la intervención del PROMEBA y de todo el equipo a cargo de la obra de infraestructura y el trabajo complementario de interacción y acompañamiento. Así, tendremos en cuenta las diferentes intervenciones de instituciones del barrio, del Estado en todos sus estamentos y de las diferentes organizaciones de la sociedad civil que han participado del proceso de intervención.

Como variable independiente tomaremos la *participación ciudadana* a través de los esquemas de interacción colectivos planteados desde el equipo de campo del PROMEBA como así también por las actividades propuestas por actores internos y externos al barrio. A través de ambas variables podremos observar el resultado de la integración entre obra de infraestructura y comunidad.

Ahora bien, la variable dependiente en esta investigación es la *infraestructura* en el marco del PROMEBA, en relación a su implementación en el proceso de políticas públicas, en relación a los avances físicos y cobertura de necesidades básicas del barrio y además en concordancia con los requerimientos de los vecinos. Pensemos que no necesariamente (como hemos subrayado con anterioridad) el desarrollo de la infraestructura en el país se ha dado bajo esquemas interactivos, teniendo en cuenta las necesidades reales de la población y la comunidad en la que se interviene, sino que se

ha planificado durante décadas con la visión del gobierno central sin conocer el territorio y sin conocer las necesidades reales de la población²¹.

Tesis de la Tesis

Para finalizar la introducción, quisiéramos proponer la tesis de esta Tesis:

Una de las razones del “éxito” en la implementación de programas de infraestructura social en la Argentina radica en garantizar, desde los diferentes estamentos del Estado, esquemas de participación ciudadana que fortalezcan la articulación de los actores en el marco del capital social. Estos esquemas o programas, que garantizan la gestión asociada en el territorio de la mano del desarrollo de la infraestructura básica en comunidades vulnerables, sin dudas, generan un reconocimiento y una identificación potencial empoderando a los vecinos y haciendo de ellos verdaderos sujetos de derecho.

Las instancias de gestión asociada en el territorio generan identidad e identificación con las obras de infraestructura básica. En ese sentido, potencian la instancia de aprovechamiento de los nuevos servicios a través de la enseñanza sobre la utilización de los mismos.

Las experiencias de este tipo conectan no sólo a nivel comunitario, sino también con el medio urbano, el medio ambiente y el medio sociocultural de la comunidad que

²¹Cabe mencionar que, en el marco de nuestro análisis, el sistema de variables interactúa en un contexto de restricción presupuestaria, donde los recursos de financiamiento son limitados, no siendo este tema objeto de la presente investigación.

los atraviesa. Pensar la infraestructura desde una perspectiva asociada sin lugar a dudas es el gran desafío en la implementación de los programas de infraestructura social y el mapeo de actores sociales y comunitarios debe ser parte -y relevante- en el proceso de elaboración de los programas a implementarse.

Relevancia del tema

Consideramos de importancia analizar una instancia tan compleja como el caso de estudio aquí propuesto. Son muchas las puertas que se abren con el avance de esta investigación para futuros análisis de otros casos de estudio y más aun con la impronta que tuvo el desarrollo de los programas de infraestructura básica en nuestro país durante la gestión de gobierno 2003-2015 en la Argentina. Pensar en el avance de las obras de infraestructura de la mano del fomento de la participación ciudadana y el reconocimiento de los esquemas de capital social que se fueron consolidando con la implementación del PROMEBA, sin dudas, nos lleva a replantearnos otras variables, que no desarrollaremos en estas páginas, pero que sí podremos fundamentar desde los aportes de esta Tesis y en en el espacio de la conclusión final.

La complejidad en la implementación de este tipo de programas no se agota sólo en su ejecución física, sino que trasciende la esfera temporal cambiándole la vida a las personas con las cuales interactúa. La relevancia de pensar en estos procesos desde una perspectiva multidisciplinaria, sin lugar a dudas, enriquecerá la literatura al respecto.

Aportes

Entre los principales aportes de esta Tesis pueden mencionarse la perspectiva multidisciplinar que hemos adoptado para explicar más exhaustivamente el estudio de caso elegido y las problemáticas en él anudadas. Asimismo, consideramos realizar aportes de tipo metodológico (cualitativa y etnográfica), ya que pensar la variable infraestructura desde una perspectiva cualitativa nos permitirá sumar definiciones concretas sobre la importancia de este tipo de intervenciones. Por su parte, la riqueza del estudio de caso consiste centralmente en que involucra una diversidad de actores y de instituciones estatales y territoriales que, potenciadas desde un esquema de participación ciudadana en el marco de una red de capital social, y con un seguimiento profesional y multidisciplinario, nos pueden mostrar nuevas aristas sobre la intervención en materia de infraestructura social.

Pensar conceptos como el de *infraestructura*, *participación ciudadana* y *capital social* enriquece el análisis de la infraestructura social en sí misma. Uno de los aportes más destacados es, sin dudas, analizar desde otras categorías la infraestructura social, y poder aportar desde un caso de estudio de este tipo, tan rico en contenido, herramientas que nos demuestran cómo puede calificarse un programa de este tipo y cómo la implementación de programas de infraestructura puede convertirse en dispositivos funcionales para la integración comunitaria y el fortalecimiento de la comunidad. Otro de los aportes es poder visualizar el movimiento de los actores locales internos al barrio e institucionales y cómo estos se relacionan entre sí y aportan identidad a la intervención en la materia. Como así también poder aportar, desde nuestro lugar clave en el proceso,

nuestra experiencia en la gestión de gobierno, que es de suma importancia a la temática en cuestión.

Por último, el tema que será desarrollado en la conclusión de esta Tesis, y quizás sea el aporte más rico, es el pensar la infraestructura de la mano de las categorías que mencionamos anteriormente (participación ciudadana y capital social) y poder presentar desde una mirada multidimensional y multidisciplinaria un fenómeno tan complejo que no se agota en sí mismo, sino que tiene repercusión y conduce al cambio en la vida de los vecinos de la comunidad, en este caso en el Barrio Humito, y en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina.

Orden de los contenidos

Propicio es dar cuenta a continuación del orden de los contenidos de esta Tesis para un mejor seguimiento de los lectores de la misma. En el primer capítulo expondremos el marco teórico con el cual trabajaremos en relación a nuestro abordaje y los aspectos metodológicos que nos permitirán avanzar con la investigación. En este capítulo conceptualizaremos nuestras tres dimensiones de análisis (*infraestructura, capital social y participación ciudadana*), para luego arribar a las características del método que hemos elegido para abordar nuestro caso de estudio (etnográfico-cualitativo).

En el segundo capítulo, abordaremos el marco conceptual sobre el capital social y la participación ciudadana, como así también la implicancia de ambos conceptos en relación al territorio y al desarrollo de la Infraestructura Básica. En ese sentido, trabajaremos la historia de los conceptos, con el objetivo de pensarlos en relación a nuestro caso de estudio y relacionarlos en el marco de la multidisciplinaria y el

abordaje territorial desde una perspectiva integral, como ya lo hemos anticipado en las páginas anteriores.

Por su parte, en el tercer capítulo, avanzaremos con el marco conceptual y la caracterización de la Infraestructura en la Argentina y en el PROMEBA. Nuestro objetivo es poder dejar plasmada la experiencia real del PROMEBA desde lo macro hasta la implementación en el Barrio Humito para entonces destacar los dispositivos que se utilizaron para su implementación, haciendo énfasis en las características propias del programa, lo cual entendemos lo diferencia del resto de las intervenciones en la materia.

Por último, en el cuarto capítulo, presentaremos y analizaremos el caso de estudio, ubicado en el Barrio Humito de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina entre los años 2013 y 2015. En este capítulo abordaremos el concepto de gestión desde una perspectiva integral, para comprender el fenómeno analizado. Asimismo, mostraremos cómo funciona la Unidad Ejecutora de Paraná, cuál es la intervención del PROMEBA en el Barrio Humito, los actores que participan de la intervención y finalmente realizaremos un análisis interpretativo de la infraestructura, el capital social y la participación ciudadana en el Barrio Humito.

Para finalizar esta Tesis, presentaremos las principales conclusiones del trabajo investigativo y de la Tesis. Cabe señalar que ofreceremos un *poscriptum* breve, pero quizás complementario a lo desarrollado en la Tesis para contribuir a la comprensión de la importancia de la investigación, dado que en él se sintetiza una década de desarrollo profesional y se proponen ideas para continuar desarrollando a futuro.

Capítulo I

MARCO TEÓRICO Y ABORDAJE METODOLÓGICO

Marco teórico

Como se ha mencionado en la introducción, el marco teórico se realizará mediante un abordaje que irá de lo general hasta lo más particular. Las categorías de análisis que vamos a definir en la presente investigación son tres: *Infraestructura*, *Capital Social* y *Participación Ciudadana*.

En relación al concepto de *infraestructura*, tomaremos algunas definiciones que luego serán exployadas en el capítulo III de esta Tesis que están relacionada con la caracterización que se le ha dado al concepto desde una perspectiva técnica y urbana. En ese sentido, realizaremos algunos aportes, desde nuestra perspectiva experimental en la gestión, influida por nuestra formación en Ciencias Sociales, lo cual nos abre la puerta a nuevos desafíos que implicarían un trabajo complementario a esta Tesis, pero que nos animamos a referenciar en el espacio de las conclusiones de esta Tesis, para darles continuidad en una futura investigación.

Si bien tomaremos como base uno de los planes que sentó las líneas para la interpretación del nuevo paradigma de la infraestructura, como lo fue el Plan Estratégico Territorial (PET), completaremos la conceptualización con las diferentes interpretaciones que organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han realizado, como así también de autores que han trabajado la perspectiva de la infraestructura desde otras experiencias. Tal es el caso de la autora Rozas-Sánchez, quien nos plantean la diferenciación entre servicios públicos y aquellos que resultan de interés general para la población, como así también, evidencia los efectos

que la implementación de programas de infraestructura tiene sobre la estructura económica de un país. Estas herramientas, sin dudas, nos ayudarán a construir un mapa de actores para darle valor a nuestra hipótesis de trabajo.

En relación a la infraestructura como marco conceptual, otro de los autores que compone el estado del arte de la cuestión ha sido el inglés Rémy Prud'Homme, quien nos aporta algunas conceptualizaciones sobre infraestructura y también cómo esta impacta en los diferentes países de la región según sus paradigmas desarrollistas.

Retomando el Plan Estratégico Territorial (PET) como base conceptual para interpretar el abordaje de la infraestructura a lo largo del país, y específicamente en Paraná, Provincia de Entre Ríos, caso que nos ocupa, es necesario aclarar que como toda planificación fue abierta y se fue reformulando en relación a los avances y retrocesos que se iban dando en la materia²². Como nos plantea Carlos Matus, “la planificación se refiere al cálculo que preside y precede la acción”, por ello es tan importante la reformulación de los avances y retrocesos cuando se llega al territorio. Repensar lo que pensamos que puede servir para resolver problemáticas territoriales sin duda nos ayuda a obtener las verdaderas soluciones.

Retomando el Plan Estratégico Territorial (PET), en su marco conceptual, hay dos lineamientos que son fundamentales y transversales a la concepción del plan: “el derecho de todos los habitantes del suelo argentino a tener garantizadas buenas condiciones para vivir y desarrollar sus actividades productivas con independencia de su lugar de residencia, y la necesidad de construir un Estado sólido capaz de anticiparse a las

²² Esto podemos fundamentarlo ya que durante gobierno kirchnerista se realizaron varias presentaciones sobre los avances del PET, los cuales iremos mencionando a lo largo de esta Tesis.

demandas de inversión en el territorio” (PET, 2008). Como todo plan, a su vez, se plantearon objetivos generales para su avance:

- Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento;
- Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes;
- Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.

Asimismo, se definieron tres componentes principales: un diagnóstico de Modelo Actual, una proyección de Modelo Deseado y una Cartera de Proyectos de Infraestructura que contuviera obras estratégicas para concretar el pasaje entre el Modelo Actual al Modelo Deseado. Estos elementos se aplicaron tanto en cada jurisdicción provincial como en la escala nacional, considerándose aspectos ambientales, económicos, sociales y de infraestructura (PET, 2008).

Para poder caracterizar *capital social*, usaremos un concepto que ha sido muy analizado por las Ciencias Sociales en los últimos años desde una perspectiva de “*relaciones sociales en sus dimensiones de redes cambiantes de asociatividad*”²³.

Abordaremos las teorías del *Capital Social* y *Participación Ciudadana*, teniendo en cuenta algunas dimensiones de análisis que detallaremos a continuación²⁴. Tomremos

²³ Así lo definen muchos de los autores que participan en la CEPAL, haciendo alusión a los nuevos paradigmas de asociatividad.

²⁴ Ver cuadro anexo.

como referencia el aporte del capital social desde la perspectiva de las “*relaciones sociales en sus dimensiones de redes cambiantes de asociatividad*”²⁵, donde la sociedad civil pasa a ser la protagonista y el acompañamiento de la gestión del Estado es determinante. Tendremos como referencia a los diferentes trabajos realizados por el profesor Pablo Forni, quien ha tenido una mirada territorial sobre el Capital Social. Asimismo, consideramos la postura de otros autores que vienen trabajando el concepto y son referentes, tales como Durston, Putman, Bourdieu y Coleman, entre otros.

En el caso que nos ocupa, el desarrollo de la infraestructura y su impacto, sumamos el análisis del acompañamiento de los actores locales en el desarrollo de la misma y las consecuencias positivas y determinantes en las condiciones socio-comunitarias. Pondremos en valor, además, las tipologías de Capital Social, ya que entendemos que en un mismo territorio se pueden identificar varios “tipos”. Para poder desarrollar el concepto de participación tomaremos las “*Seis tesis sobre la participación*” que nos plantea Bernardo Kliksberg, para poder llegar al concepto y a la construcción de una visión acorde a lo sucedido en el Barrio Humito cuando comenzó la intervención. Asimismo, consideraremos el concepto de participación que trabaja Adriana Clemente. En su texto, Clemente retoma la conceptualización anterior sobre los tipos de participación y nos plantea el concepto desde un lugar diferente: como una instancia reactiva y regulada.

²⁵ Gestión de las Políticas Sociales; Cp. VIII, Pág. 215.

Abordaje metodológico

En esta investigación, el proceso metodológico implicará la utilización del método cualitativo y etnográfico. Utilizaremos el método etnográfico (también llamado de “*observación participante*”), ya que nos permitirá “participar abierta o de manera encubierta de la vida cotidiana de las personas durante un tiempo relativamente extenso, viendo lo que pasa, escuchando lo que se dice, preguntando cosas, o sea recogiendo todo tipo de datos accesibles” (Martyn Hamme, 1994).²⁶

Cabe destacar que, por su naturaleza antropológica, el método etnográfico es cualitativo. Asimismo, será complementado de manera secundaria con algunos registros cuantitativos aportados por el equipo de campo en su instancia diagnóstica, los mismos nos ayudarán a evaluar la situación inicial de la implementación²⁷.

Otro de los puntos sobresalientes de esta investigación consiste en llevar adelante un análisis desde una perspectiva multidisciplinaria, ya que la gestión asociada es muy rica conceptualmente. Esto nos permitirá analizar en el marco del caso, un modelo de intervención que, como nos plantea Saltalamacchia, nos ayuda a pensar en una actividad colectiva cuyos resultados sean vistos en el objeto (en nuestro caso la infraestructura en el Barrio Humito). Saltalamacchia nos brinda una definición de la implicancia que

²⁶H. Velazco y A. Díaz de Rada sumar al concepto de investigación Etnográfica un modelo de trabajo basado en *Acciones, Objetos, y Transformaciones*. Donde las acciones tienen que ver con un primer momento del trabajo de campo donde se realizan las interacciones sociales en el territorio (acciones que van y vienen y se retroalimentan, desde una perspectiva abierta), un segundo momento de los objetos donde a través de una guía el investigador pone los objetos con los que va a relacionarse. Y por último la transformación donde aplicaremos las técnicas que nos permitan transformar lo que hemos visto en nuevos conocimientos, ver en (Rada, 1997).

²⁷Para poder construir datos cuantitativos, necesitaríamos medir el impacto de la intervención, para lo cual necesitaríamos años de seguimiento. Por ejemplo, se podrían tomar datos del próximo censo, para conocer la situación hídrica- sanitaria en relación a las enfermedades, mortalidad infantil, etcétera.

conllevar pensar los fenómenos desde la complejidad (Saltalamacchia, Homero Rodolfo, 2005), exponiendo dos desafíos bien claros:

- 1) En relación con el objeto de estudio, superar las anteojeras disciplinarias, sometiendo a la crítica del otro nuestras propias conclusiones. Con el objeto de ver como otros sistemas interfieren y obligan a la reelaboración de los propios”.
- 2) Pensar en una actividad colectiva cuyos resultados no se verán concretados en ninguna cabeza, sí podrá encontrárselo en el objeto cuya mejoría llegaron a producir todos los participantes de un grupo multidisciplinario, laborando en forma coordinada.

En relación a la complejidad, el método cualitativo, nos permitirá analizar la manifestación e identificación de los vecinos respecto a la intervención del programa en el barrio seleccionado y todas las aristas más vinculadas con las variables independientes: Capital Social y Participación Ciudadana.

El método etnográfico en nuestro caso nos resulta pertinente ya que al ser participantes directos del proceso de implementación del PROMEBA en el Barrio Humito, nos permitirá sistematizar la experiencia directa con los diferentes actores y volcarla a nuestra investigación. El modelo planteado por la etnografía implica la división en partes a través de diferentes prácticas. Nosotros tomaremos la conceptualización hecha por Velazco y Díaz de Rada que nos proponen una división de las prácticas a través de las acciones, los objetos y las transformaciones (Rada, 1997: 90)

Acciones: implican la exposición de las prácticas que constituyen el proceso y la interacción con el territorio.

Objetos: implica darle cuerpo y acotar el objeto a un tiempo abierto, localizable, universal y concreto en este caso, la infraestructura, las diferentes instancias de interacción con los vecinos e instituciones, etcétera.

Transformaciones: nos posicionaremos con responsabilidad en relación a la información que iremos recabando, que dará como resultado la sistematización de nuestra investigación y nuevos aportes al respecto.

Asimismo, el método etnográfico nos garantiza “conocer lo desconocido, escuchar y comprender a otros” (Rockwell, 2009: 50). Rockwell (2009) nos plantea que hay algunas instancias determinantes que configuran el método etnográfico como, por ejemplo:

- El trabajo de campo donde el proceso central es la constante observación e interacción en una localidad, es la fuente de la mucha información que obtiene el etnógrafo. Su registro y análisis plantean los retos más difíciles. Lo que se hace en el campo depende de la interacción que se busca (Rockwell: 2009: 48)
- La apertura de campo como instancia determinante, en la cual hay que seleccionar muy bien la localidad en la que se va a trabajar evaluando la posibilidad de “acceso y permiso explícito” de la población para realizar el estudio. Este aspecto en nuestra investigación estaba dado, debido a la confianza construida a partir del trabajo conjunto con la población en el marco de la implementación del programa en el barrio Humito.

A través de los aportes secundarios del método cuantitativo nos ayudará a evaluar en términos cuantitativos la variable dependiente (infraestructura en el marco del PROMEBA) como, por ejemplo, los avances físicos de las diferentes intervenciones, la mejora en términos de acceso a los servicios básicos como el agua potable, las cloacas y espacio urbano, entre otras.

En relación a las variables independientes (capital social y participación ciudadana) con el método cualitativo, podremos expresar los niveles de participación y el impacto en la conformación de redes comunitarias en el Barrio Humito, la participación de otros organismos del Estado, organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros, en la intervención misma.

Como hemos mencionado en la introducción de esta Tesis, nuestro caso de estudio tiene un recorte físico-geográfico como es el Barrio Humito en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, Argentina y un recorte temporal (2013-2015) que hace alusión al momento de la intervención del PROMEBA en esa zona geográfica, que a su vez coincide con el diagnóstico e implementación del programa en el barrio y con nuestra participación en la Unidad Ejecutora Municipal durante 2015, lo que nos permitió sumar datos de suma relevancia a “nuestras fuentes de información claves que estuvieron presentes desde el diagnóstico del caso que vamos a estudiar”²⁸.

Ahora bien, para poder abordar este estudio, utilizaremos diferentes técnicas metodológicas que han sido seleccionadas en relación al acceso de la información requerida y también en relación a los objetivos propuestos en esta investigación, y así podremos encontrar la respuesta a nuestras preguntas de investigación. Cabe destacar

²⁸Equipo de la Unidad Ejecutora Municipal y al equipo de campo del PROMEBA que trabajó desde el primer día en el barrio.

que realizaremos entrevistas propias a actores clave de las Políticas Públicas, de las Políticas Sociales y del Urbanismo en la Argentina, para poder sostener nuestra concepción sobre las mismas y dejar muy bien fundamentado en la conclusión de esta Tesis que la infraestructura es una política social y de las más importantes en un país en vías de desarrollo como el nuestro. Por ello hemos entrevistado a Daniel Arroyo, quien además de ser un referente en materia de políticas sociales ha sido un referente en términos de gestión de políticas de intervención territorial. Al Licenciado Arroyo lo hemos elegido por conocer sobre la implementación del PROMEBA y por los aportes que pudiera hacernos al análisis.

Además hemos entrevistado a Claudia Bernazza, Doctora en Ciencias Sociales, a quien hemos seleccionado por ser nuestra Directora de tesis y por estar formada en el campo de las políticas públicas. Además Claudia Bernazza es una referente en el análisis del Estado, por lo que si bien no se especializo en temas sociales si nos ha podido marcar algunos puntos como la ocupación de la tierra y sus aristas.

Por otra parte hemos entrevistado a Fredy Garay arquitecto, quien ha ocupado cargos en la gestión de la provincia de Buenos Aires y en la gestión Nacional. Fredy es ha sido y es un referente en materia de urbanización, lo interesante de sus aportes es la visión multi-actoral que tiene de los procesos de urbanización y las especificidades propias de la materia.

Hemos entrevistado además a Adriana Clemente, ella nos presentó una perspectiva más académica y relacionada con su formación como trabajadora social. Sumando muchos aportes en materia de participación, ya que se ha especializado en la materia.

Luego a quien hemos entrevistado, lo cual nos resultó de suma importancia es a la Intendenta Municipal de Paraná Blanca Osuna, de profesión docente, en pleno cierre de

su mandato. Esta entrevista fue de suma importancia, ya que Blanca nos dio su visión macro respecto a la intervención en el barrio que hemos elegido “Humito de Paraná”. Su participación fue la síntesis de muchas ideas, que al comienzo de esta investigación no las teníamos.

Otro grupo de entrevistas que fueron determinantes son las realizadas al equipo de campo de la Unidad Ejecutora Municipal de Paraná, o sea a todos los profesionales que trabajaban día a día con la intervención, ya sea por su convicción como por su compromiso con los vecinos y con los proyectos. Y por último las entrevistas que realizamos a los vecinos, muchas veces como instancias de reclamos, otras como reflejo de la situación en la que se encontraban. Su experiencia fue trascendental en el armado de esta tesis y por supuesto no habrá agradecimiento alguno para con ellos.

Volviendo al tema que nos ocupa, hemos seleccionado cuatro dimensiones de análisis a las cuales hemos aplicado diferentes técnicas metodológicas en relación a la búsqueda de información. La primera de ellas es la infraestructura en el marco del PROMEBA que será definida a través de resultados de entrevistas semiestructuradas a referentes clave del tema que han tenido alguna relación con el programa o conocen el esquema de planificación de la obra pública de los doce años del ciclo kirchnerista. En relación al bagaje teórico, utilizaremos fuentes como las de la CEPAL y el BID, quienes han trabajado sobre la dimensión desde diferentes perspectivas. Para ello, tomaremos información cuantitativa y cualitativa de los diferentes registros municipales, provinciales y nacionales del PROMEBA, artículos periodísticos y otras fuentes complementarias.

La segunda dimensión es el Capital Social, sobre el cual hemos de realizar un apartado exclusivo para la definición del término y las diferentes interpretaciones.

Tomaremos como fuente de información datos oficiales de los diferentes relevamientos realizados por el equipo de campo de la Unidad Ejecutora Municipal, entrevistas realizadas a los actores más relevantes de la intervención (coordinación nacional y municipal del PROMEBA) y registros del programa a nivel nacional y municipal. En relación a la tercera dimensión que es la Participación Ciudadana, trabajaremos con entrevistas en profundidad que realizaremos a los vecinos del barrio, también tomaremos entrevistas realizadas por el equipo de campo durante el diagnóstico como así también los registros e informes realizados por este equipo, que eran requeridos por la unidad coordinadora nacional para su posterior evaluación y para ir analizando la evolución del programa.

Para analizar la última dimensión, constituida por el barrio donde se realiza la intervención (Barrio Humito de Paraná, provincia de Entre Ríos), tomaremos información estadística del sistema provincial y municipal, datos relevantes del barrio y su historia, entrevistas a vecinos que viven hace décadas allí, artículos de diario e informes complementarios, entre otras fuentes.

En la gráfica que se presenta a continuación, podremos observar de manera sintética el material utilizado.

DIMENSIONES	FUENTES
Infraestructura en el marco del PROMEBA	Entrevistas semi-estructuradas (coordinadores del PROMEBA a nivel local y nacional, arq. Alfredo Garay) Datos oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo Registros municipales del PROMEBA Artículos de diarios Fuentes complementarias-estado del arte
Capital Social	Datos Oficiales de los diferentes relevamientos realizados por los equipos intervinientes Entrevistas en profundidad a los actores más relevantes: coordinación nacional, coordinación del equipo de campo municipal, vecinos del barrio y especialistas en políticas sociales (Daniel Arroyo-Adriana Clemente- Claudia Bernazza) Registros de la Unidad Ejecutora Municipal y de la Coordinación del Programa a nivel Nacional Artículos de diarios
Participación Ciudadana	Entrevistas en profundidad a beneficiarios del PROMEBA (Vecinos), Actores Comunitarios, especialistas en Políticas Sociales (Daniel arroyo, Adriana Clemente y Claudia Bernazza) Registro del equipo de campo PROMEBA Barrio Humito. Artículos de diarios e informes complementarios
Barrio Humito	Estadísticas del Sistema Provincial y Municipal Datos relevantes del Barrio y su Historia Entrevistas en profundidad a beneficiarios del PROMEBA (Vecinos) y Actores Comunitarios y equipo de campo Registro del equipo de campo PROMEBA Barrio Humito. Artículos de diarios e informes complementarios

Fuente: elaboración propia en función de la selección de dimensiones

Capítulo II:

CAPITAL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Marco conceptual y experiencias territoriales

Comencemos este capítulo recuperando las preguntas que presentáramos de manera más específica en el espacio de la introducción: ¿Cuál es el vínculo entre la participación ciudadana, el capital social, y la implementación de los programas de infraestructura básica en la Argentina? Y más específicamente, ¿en qué medida la participación ciudadana influye en la planificación, implementación y desarrollo del programa de infraestructura básica?

En este trabajo no teorizaremos sobre Capital Social, sino que abordaremos las diferentes propuestas conceptuales para poder luego, en el Capítulo IV de esta Tesis poder caracterizar el caso de estudio que estamos analizando y realizar los aportes al respecto.

Cabe destacar que en nuestro país quien retoma el concepto y describe muchas de las conceptualizaciones que realizaremos en este capítulo es Pablo Forni, en el marco de diferentes análisis realizados en torno al trabajo de las cooperativas, sobre todo en el conurbano bonaerense (Forni, 2004). Retomando muchas de las lecturas que el autor nos plantea y recomienda, podemos comprender que el Capital Social como concepto no se encuentra cerrado, sino más bien está en permanente y constante debate por las diferentes interpretaciones y experiencias que se dan a nivel territorial, en relación a otros actores y los diversos abordajes teóricos que permiten pensar el Capital Social desde una perspectiva individual y desde una perspectiva comunitaria o colectiva. A esto podemos sumarle los cambiantes procesos sociales y culturales que nos permiten seguir

aportando interpretaciones sobre la organización social y la influencia del capital social en contextos de crisis, sean estas económicas, institucionales o sociales.

Cuando analizamos la sociedad civil en su conjunto, se suele hacer hincapié en la necesidad de identificar a los diferentes actores y relaciones sociales que conforman la comunidad en correspondencia con un objeto de estudio, u hecho social, cultural, económico y/o político. Eso nos lleva a que inevitablemente nosotros, que somos científicos sociales, hagamos el ejercicio de identificar las diferentes interacciones que puedan darse en este caso a nivel territorial. ¿Por qué este planteo inicial para abordar el concepto de Capital Social? Porque como nos plantean algunos autores el “Capital Social es el contenido de relaciones sociales, basado en la reciprocidad difusa y caracterizada por prácticas repetidas de cooperación que generan confianza” (Durston-López, 2006). Sumando a esto nuestro abordaje analítico sobre el concepto de Capital Social debe separarse de Capital Cultural, teniendo de referencia que ambos conceptos deben retroalimentarse, para luego poder analizar cómo se manifiestan.

Asimismo, tomaremos una idea que nos plantea Durston como síntesis de la literatura que trabaja la temática respecto a la construcción de capital social “intencional”, hecho que avala nuestra hipótesis y que entendemos que puede darse con la permanente intervención del Estado local, en comunidades pequeñas y a través de intervenciones regulares que acompañen los procesos de desarrollo local.

¿Cuáles son los beneficios del Capital Social? “Reducir los costos de transacción, producir bienes públicos, y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas de actores sociales y de sociedades civiles saludables” (Durston, 2000). Vemos aquí que Durston retoma las caracterizaciones fundacionales del Capital Social, por ello toma el concepto de Robert Putnam quien analiza el Capital Social desde la confianza,

desde la regulación de reglas que regulan la convivencia promoviendo las normas que mejoran las iniciativas de común acuerdo. Putnam fue uno de los primeros autores que retomó en los '90 el concepto de Capital Social junto a otros autores siempre en el marco del desarrollo de las comunidades. Uno de los aportes de Putnam fue plantear “que el trabajo en conjunto es más fácil en una comunidad que tiene stock abundante de capital social” (Durstun, 2000: 8), lo cual nos plantea un interrogante en el presente análisis, que responderemos más adelante ¿existía alguna manifestación de capital social en el Barrio Humito de Paraná?

Otro de los autores que trabajó el concepto fue Bourdieu, quien entiende al Capital Social como “la totalidad de los recursos potenciales y actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos”. En otras palabras, se trata de “la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo” (Bourdieu, 2000: 148).

Así, el autor nos lleva a reflexionar sobre el concepto “el capital es trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada o “incorporada”. Cuando agentes individuales o grupos se apropian de capital privado o exclusivamente, posibilitan también, gracias a ello, la apropiación de energía social en forma de trabajo vivo o de trabajo cosificado. Como *vis insita*, el capital es una fuerza inherente a las estructuras objetivas y subjetivas; pero es al mismo tiempo -como *lex insita*- un principio fundamental de las regularidades internas del mundo social. El capital hace que los juegos de intercambio de la vida social, en especial de la vida económica, no discurren como simples juegos de azar en los que en todo momento es posible la sorpresa” (Bourdieu, 2000: 131).

Coleman junto con Bourdieu, fueron de los primeros autores en realizar aportes concretos sobre el concepto. Coleman retomó el marco teórico de Douglas North, quien no venía de la sociología, sino de la economía neo institucionalista y realizaba aportes desde una perspectiva diferente. North (1990) sin saberlo también contribuyó a la definición del concepto desde su perspectiva institucional. Las instituciones son “conjuntos de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores”. Los aportes que realiza este autor son siempre desde un nivel comunitario y supracomunitario.

Otra de las caracterizaciones que podemos encontrar en relación al concepto de Capital Social son los “tipos de Capital Social”. Para caracterizarlos, los diferentes autores analizan la variable en relación a las interacciones en diferentes contextos. Tal es así que aparecen tipologías como capital social individual, comunitario, de integración, integridad, de eslabonamiento y sinergia, el de pequeños grupos cerrados, el capital social externo a la comunidad entre otros. Lo que a nosotros nos interesa es poder definir dos de estas tipologías. La primera es el Capital Social Individual y la segunda el Capital Social Comunitario, estas tipologías nos permitirán abordar el caso de estudio e identificar la existencia de esquemas de capital social previos y existentes en el Barrio Humito, como así también conocer, para luego analizar, la existencia de redes comunitarias preexistentes a la intervención realizada por el PROMEBA y las afianzadas durante la intervención.

Para poder definir la primera tipología, Portes nos plantea que “el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con contenido de confianza y reciprocidad, y se extiende a través de redes egocentradas” (Durston, 2000: 21). Aquí aparece el capital propio de cada individuo, que podría

manifestarse en la necesidad que tiene una persona en un momento determinado y que le da derecho a reclamar favores o ayuda a otros individuos en la calidad de “necesidad y devolución” (este recurso es entre las personas). La red egocentrada hace alusión a que cada uno de nosotros tenemos nuestra propia y distinta red, que es nuestro propio capital y la manejamos según como nos plazca y la necesitemos.

Portes define como capital social comunitario o colectivo, a diferencia del anterior a “las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación”, a lo cual podemos agregarle en el marco de un sistema que en nuestro caso se transforma en el territorio o comunidad que estamos analizando. Aquí aparece la noción de complejidad como variable de análisis, ya que se manifiestan diferentes intereses, identidades conformadas a partir de diferencias, culturas que conviven, experiencias e historias de vida que confluyen, bajo esquemas normativos complejos, con formas de “autogobierno” propias. Por ello, este tipo de capital social cuando se manifiesta beneficia al grupo, es decir, al colectivo.

Ahora bien, pensando en este esquema de tipologías de Capital Social y en cómo se fueron manifestando en el Barrio Humito, retomaremos la conceptualización que el PROMEBA establece de manera explícita respecto a la definición e interpretación del Capital Social: “El capital social es el conjunto de relaciones recíprocas de una comunidad, basadas en la confianza, que facilitan procesos de coordinación y cooperación para el beneficio mutuo. La relación con los demás, fomentadas por la asociatividad, favorece relaciones de confianza y de compromiso que estimulan la adhesión a normas compartidas de reciprocidad. En este sentido, la pertenencia asociativa representa un elemento básico, de vital importancia en la construcción conjunta del barrio”.

Resulta necesario analizar qué es lo que distingue a una red social de una institución formal, y cómo juegan cada una de ellas en la conformación o producción de Capital Social, lo cual nos permitirá pensar la complejidad de las relaciones sociales al interior del Barrio Humito, y cómo esas relaciones se reproducían, o no, se consolidaban o no, con la intervención del Estado a través de programas como el PROMEBA. Lo cual desarrollaremos en el último apartado sobre el caso de estudio.

En relación al marco conceptual de esta investigación, otra de las variables de análisis es la participación. Es muy difícil no pensar el concepto de Participación asociado al de Capital Social, porque si bien este último es más contemporáneo, mantienen algún grado de correlación que lo analizaremos en el caso de estudio.

La Participación ha sido definida de muchas maneras, como ciudadana²⁹, social, política y otras como comunitaria. Nosotros tomaremos el concepto de Participación Ciudadana en sentido amplio para poder ejemplificar la intervención de los actores en todo el proceso de implementación, poniendo en valor la trayectoria del equipo de campo (PROMEBA) sobre la intervención y teniendo como referencia que en las últimas décadas programas financiados por organismos internacionales de crédito han instalado el esquema participativo como una parte de la política, o del proceso de la política pública en sentido hacia la cooperación.

En una entrevista realizada a la coordinadora nacional de las intervenciones en la Provincia de Entre Ríos, Lic. Daniela Vinetz, nos decía al respecto del equipo de campo:

“Se acompaña desde un primer momento, en realidad desde la pre-obra, con un equipo interdisciplinario que está integrado por distintas áreas; legal, ambiental, social y urbano.

²⁹ Adriana Clemente nos plantea que el concepto de Participación Ciudadana está asociado al enfoque de las nuevas políticas sociales focalizadas, donde la participación tenía una connotación vinculada a la democracia y lo jurídico desde la perspectiva de los derechos y obligaciones.

Cada uno desde lo específico hacen, todos, un trabajo comunitario con la gente, y eso hace que esa obra esté permanentemente acompañada por equipo que pueda estar hablando con los vecinos explicando cómo se maneja una obra, por qué es importante esa obra. Creo que eso no es lo mismo que llevar una empresa, empezar a cavar y que la gente no entienda que es lo que se está haciendo. Me parece que lo distintivo del PROMEBA es justamente el equipo de campo” (Vinetz, 2016).

El equipo de campo, como mencionaba Vinetz, sin lugar a dudas, es una variable fundamental en el esquema de participación-obra, sobre todo teniendo en cuenta la complejidad del enfoque de intervención donde la obra está relacionada directamente con la necesidad “demandada” por el vecino.

Retomando el concepto de participación podemos sumar que ha tenido una asociación directa con lo moral, hasta podríamos decir con lo religioso, aún más en nuestro continente donde la pobreza ha sido siempre una fuerte deuda de los gobiernos y de los diferentes representantes institucionales. En este sentido, Bernardo Kliksberg suma que la visión que tienen los organismos internacionales sobre la nueva participación va de la mano de un modelo gerencial y competitivo donde abrir esquemas de participación implica tener ventajas comparativas en el marco de las políticas públicas (Kliksberg, 1999). El autor define seis tesis de la participación a través de experiencias comunitarias con fundamentos reales de prácticas sociales que él estuvo evaluando. Estas prácticas nos ayudarán a pensar los tipos y formas de participación en relación a la experiencia en el Barrio Humito: la participación da resultados, tiene ventajas comparativas, es un núcleo central de la nueva gerencia, enfrenta fuertes resistencias e intereses, se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacerla avanzar y, por último, se halla en la naturaleza misma del ser humano.

En relación a la primera tesis, el autor marca que la participación da resultados muy superiores a cualquier otro modelo organizacional. Kliksberg menciona el ejemplo de un estudio que realizó el Banco Mundial sobre 121 proyectos de dotación de agua potable en zonas rurales en 49 países de diferentes continentes en la década del 90. La sistematización de la evaluación realizada a través de 140 variables determinó lo siguiente: “la participación fue un factor fundamental de empoderamiento de la comunidad” e influyó fuertemente en la adquisición por parte de los miembros de la comunidad de nuevas habilidades organizacionales y de destrezas relacionadas con el manejo del agua y el fortalecimiento de la organización comunitaria. Uno de los puntos sobresalientes que marca el autor es la importancia de no establecer esquemas participativos en relación a una parte del proyecto, sino la necesidad de que la misma sea permanente (Kliksberg, 1999).

Respecto a la segunda tesis, marca la importancia de lograr un esquema de implementación donde se coordinen las metas de eficiencia, equidad y sostenibilidad, y el “estilo organizacional” empleado, y marca la importancia “en cada una de las etapas usuales de los programas: diseño, gestión, monitoreo, control, evaluación, la participación comunitaria añade “plus” prácticos, y limita los riesgos usuales” (Kliksberg, 1999).

En relación a la tercera tesis, el autor sostiene que las organizaciones actuales deben conocer la realidad en la cual se desarrollan por eso es importante que además de dejar el modelo verticalista de lado, deben tener personal proactivo que interprete la realidad acorde a los sucesos reales de la sociedad. Una de las variables más importantes en esta tesis es la generación de confianza mutua para poder llevar adelante los proyectos y lograr el rendimiento deseado.

La cuarta tesis hace hincapié en que la participación enfrenta resistencia porque implica cambios sociales, y como sabemos toda acción que genere incertidumbre “paraliza”. Kliksberg menciona algunos obstáculos para poder identificar de donde proviene la resistencia: el “eficientismo cortoplacista” sin dudas la participación implica otros tiempos lo cual genera resistencia; el reduccionismo economicista “las relaciones que importan son de costo/beneficio medido en términos económicos”; el predominio de la cultura organizacional formal “el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados, y una percepción verticalista y autoritaria de la organización son las claves de la eficiencia”; la subestimación de los pobres respecto a sus capacidades de participar e intervenir; la tendencia a la manipulación de la comunidad y por ende la cooptación de algunos grupos sobre otros; y por último “el problema del poder” o sea la comunicación sobre cómo se implementara la acción programática.

En relación a la quinta tesis sobre el requerimiento de políticas y estrategias orgánicas para que la participación avance hace alusión sobre “la necesidad de concebir diseños de políticas que articulen estrechamente lo económico y lo social, y dar alta prioridad a agresivas políticas sociales”. Donde la participación sea un instrumento clave en la implementación de los diferentes programas públicos.

Por último, la sexta tesis que nos plantea Kliksberg sobre la participación como parte indivisible del ser humano, hace alusión a esta como un derecho humano, si bien es un fin en sí mismo.

Para sumar al análisis y poder pensar el caso que nos ocupa desde diferentes perspectivas, tomaremos parte de la conceptualización planteada por Adriana Clemente, quien ha desarrollado importantes conceptualizaciones en torno a la participación. La autora nos deja en claro que “la participación es parte de la solución propuesta y por lo

general no es una iniciativa de los sujetos afectados, lo que relativiza el carácter reivindicativo que se atribuye a la participación” (Clemente, 2016). Con lo cual podemos pensar que la participación es una herramienta para el logro de objetivos puntuales, y que luego de su ejercicio comienza a manifestarse naturalmente por parte de los sujetos que son a los que se les presenta la herramienta como tal, a lo cual sumamos otro aspecto en relación a cómo esos esquemas de participación pueden convertirse en potenciales esquemas de capital social individual o colectivo. Esto lo podemos observar en las intervenciones sociales que tienen incluida en alguna etapa de su implementación el esquema participativo. Uno de los ejemplos que podemos mencionar son los programas de construcción de viviendas de la etapa kirchnerista, que contaban con una instancia de “conformación de consorcios” de los cuales participaban los beneficiarios de las viviendas sociales del barrio al que pertenecían o iban a pertenecer. Estos consorcios se conformaban en la etapa previa a la ejecución de las viviendas, lo que permitía en algunos casos que los vecinos comenzaran a conocerse y generarán instancias comunes de participación para la mejora del barrio y actividades futuras. Otro de los casos fue el de la puesta en escena del Programa de Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios que llevó adelante muchas experiencias de abordaje integral en el conurbano bonaerense.³⁰

Un aspecto de la participación como fenómeno objetivable es el poder pensar si los actores de una comunidad, como en el caso que estamos trabajando, son sujetos que

30 Una de las experiencias más importantes realizadas en el interior del País coincide con la Provincia de Entre Ríos, quien a través de una unidad ejecutora provincial llevó adelante el programa de viviendas rurales. El caso más ejemplificador en el conurbano bonaerense fue el esquema participativo que se dio en Villa Palito La Matanza a través del programa de re Urbanización y Asentamientos precarios y PROMEBA. Para conocer esta última experiencia recomendamos visitar la página www.villapalito.org

participan por iniciativa propia o porque el participar se convierte en un ida y vuelta respecto al esquema de beneficiario *versus* beneficiante, donde el sujeto perteneciente a la comunidad “recibe” y el Estado representado por organismos y programas “da” desde una perspectiva de retroalimentación y reproducción social mercantilista.

Clemente (2016), nos plantea lo siguiente: “En la medida que la participación no debe ser concebida como una contraprestación obligada para acceder a un bien o servicio que forma parte del sistema de política social, debemos también postular la importancia de que las políticas, como parte de su lógica desmercantilizada, propicien escenarios de re-colectivización del bienestar”, y agrega como sugerencia: “el diseño de los programas sociales debe pensar en enfoques superadores para el componente participativo, ya no como contraprestación, sino como parte del ejercicio de derechos, en franca diferenciación de la lógica liberal (acrítica) del consumidor bajo reglas de mercado”.

Sin dudas, y como la experiencia nos demuestra, trabajar en políticas sociales es un gran desafío en relación a “cómo posicionar y posicionarse” frente a los diferentes actores en el esquema participativo. Entendemos todavía que, en nuestro país, no se ha dado la construcción de un sujeto de derecho que se posicione ante el Estado como un sujeto activo, desde el cumplimiento de “derechos y obligaciones”, sino que lo que se ha dado es el trabajo con sujetos a los que caracterizamos como beneficiarios de políticas. Categorizar a una persona como “beneficiario” sin dudas nos posiciona en un lugar complejo, difícil de desentrañar. La pregunta que nos gustaría poder responder es la siguiente ¿ser beneficiario es funcional a los intereses políticos de quien conduce la gestión? ¿Esto es funcional al sistema político-electoral? No es función de esta investigación responder estos interrogantes, pero entendemos que sí es necesario poder dejarlos planteados para analizar el proceso que se fue constituyendo en el Barrio

Humito de Paraná. Porque en las entrevistas que fuimos realizando a los diferentes actores surgió con fuerza este tema de lo “político” como una variable condicionante a la hora de participar. La Coordinadora Social de la Unidad Ejecutora Municipal de Paraná, Lic. Flavia Enrique nos comentaba lo siguiente:

“Fue muy difícil comenzar el trabajo en el barrio, al inicio se hizo a través de la búsqueda de algunos referentes barriales/comisión vecinal que nos acompañen a realizar el relevamiento del programa. Al ir casa por casa, los vecinos nos preguntaban a qué se debía el relevamiento, a lo cual le explicábamos que la intención era poder lograr que PROMEBA se implemente en su barrio, ante ello siempre nos encontrábamos con comentarios muy similares, como ser: “acá ya han venido muchas veces”, “hace años que este barrio está olvidado”, “siempre se acuerdan de nosotros previo a las elecciones”, “estamos cansados de promesas”, etcétera. En resumen, existía un descreimiento muy grande hacia la política en general. La única forma de cambiar ese descreimiento existente, fue con acciones y hechos concretos, con reuniones periódicas en donde les presentábamos cada uno de los proyectos y propuestas pensadas para su barrio, allí ellos nos daban su postura, íbamos y volvíamos varias veces con los proyectos modificados (siempre que fuera técnicamente viable) considerando sus propuestas y necesidades expresadas. Escuchamos cada problemática, coordinamos y gestionamos capacitaciones, talleres, materiales de construcción, actividades deportivas, etcétera. Y así, lentamente, fue la forma en que nos fuimos ganando la confianza de los vecinos y sus ganas de tener una participación real en el proyecto” (Enríquez, 2016).

Este fragmento de la entrevista que realizamos sintetiza la dificultad que tienen los equipos a la hora de “caminar” el territorio y romper con la cultura instalada del beneficio, por eso es fundamental pensar esquemas de participación para las

comunidades en el marco de programas de gestión integral como en el que estamos trabajando.

Lo interesante de esta práctica corriente es como los actores que “reciben” ya “entendieron” el lenguaje de la política y a los políticos, y ante esto accionan de otras maneras más novedosas vinculadas a recibir “de todos” y luego hacer uso del derecho al sufragio como algo netamente privado reservado a la esfera de lo íntimo y personal. Una buena síntesis la realizó el urbanista Alfredo Garay en la entrevista que le realizamos, en relación a la intervención del kirchnerismo en materia de obra pública y la relación que se va dando con los vecinos.

“Cuando ellos empezaron, con la gente peleaban una cuadra del pavimento, costaba hacerla tardaban años y finalmente cuando la hacían era una fiesta y todos lo sentían como un gran logro. Dice 'Ahora hago cien cuadras de pavimento y los vecinos consideran que hice lo que corresponde'. El planteo es el siguiente, y yo creo que es un tema central, lo que ha cambiado es la naturaleza del vínculo, es decir cuando vos trabajabas con la gente y todos decían "el pavimento", el pavimento era un proyecto común al que vos le podías dar respuesta lo que se fortalecía era el vínculo que es más importante que la obra, y cuando vos haces las obras y la gente se entera que es la obra, vos no construiste ningún vínculo, y entonces la gente considera que todo eso es ajeno. No va a estar en contra que lo hagas, pero lo haces porque te corresponde no porque ellos lo necesitan y vos estas comprometido con ellos” (Garay, 2016).

La participación es un fenómeno complejo que nos lleva a identificar, en nuestro caso de estudio, los actores, el marco y el esquema propio de implementación del PROMEBA a nivel macro y con una visión desde lo territorial. Es importante dejar en claro para abordar el caso de estudio, que inicialmente fue complejo generar instancias

participativas por el descreimiento y la identificación de la política como una herramienta temporal y de acceso a lo material.

Las diversas entrevistas realizadas por el equipo de campo de la Unidad Ejecutora Municipal, resaltaron esta caracterización. Cuando a los vecinos se les preguntaba si participaban de algún esquema de organización respondían lo siguiente: “Antes hemos ido y hablado con el Ariel (anterior presidente de la Comisión Vecinal). Acá todos dicen ¡sí, vamos a ir!, y después no van. Qué entusiasmo te da juntar a todos los vecinos y que después no vaya nadie” (Analía, 2013). La vecina Doralisa Luchesi, ante la pregunta: ¿usted ha participado de la comisión vecinal?³¹, respondía lo siguiente:

“Sí, una o dos veces. Pero nunca dio resultado. Y ahora dicen...ese comedor comunitario, pero no trabaja, no hay nadie. Había una comisión, que yo estaba en esa comisión y no sé qué pasó. De un día para otro no se sabe quien tomó la comisión. Ese comedor está por estar. De viernes a domingo lo tienen para hacer joda. Cuando tendría que ser para las criaturas. Antes se les daba de comer a las criaturas, hasta los médicos venían.”

Lo que pudimos percibir según el análisis del equipo de campo, que fue quien realizó el diagnóstico inicial para presentar el proyecto de intervención en materia de infraestructura, al cual sumamos nuestra experiencia durante la implementación del mismo; es que los esquemas de participación individual comienzan a presentarse con la llegada al barrio y la permanente generación de dispositivos como los talleres barriales, y las actividades específicas.

³¹Entrevista completa presentada en el Anexo: “Entrevistas realizadas por el equipo de campo de la UEM”

Para finalizar y como conclusión de este capítulo, señalamos la importancia de caracterizar al capital social y comprender todas sus implicancias para fundamentar nuestro trabajo, ya que nos ayudará a pensar de qué manera en el Barrio Humito de Paraná las redes existentes como así también las personas con activos de capital social influenciaron a la hora de avanzar con la intervención de la infraestructura, y cómo fue identificado por el equipo de campo a la hora de accionar dispositivos vinculados con la participación activa de los vecinos en el marco de actividades sociales, culturales y de diagnóstico y proyección de la infraestructura necesaria, o de la infraestructura en ejecución.

Por otra parte, y yendo al concepto de participación que hemos definido y analizado a través de las diferentes interpretaciones, y siempre aportando la visión de los actores que participaron del proceso de implementación, podemos visualizar que en la medida que el equipo de campo planteaba esquemas activos de participación los vecinos eran activos, siempre y cuando se garantizara esquemas de comunicación bien articulados y claros, con objetivos bien definidos que coincidieran con la convocatoria hecha. El barrio por sí mismo no generaba instancias participativas, sino que estos dependían de la intervención de los agentes externos. Las tesis planteadas por Kliksberg sobre este punto nos ayudarán a pensar estas problemáticas.

En el próximo capítulo, trabajaremos sobre la conceptualización de la infraestructura, como así también con la definición y caracterización del PROMEBA en nuestro país, desde la llegada del mismo en la década de los '90, atravesando por un cambio de paradigma en el 2003, hasta llegar al período estudiado. Haremos mucho hincapié en la metodología utilizada y en la organización interna al mismo, tomando un

de los ejes más importantes: su visión sobre la implementación y los componentes del mismo.

Capítulo III

INFRAESTRUCTURA Y PROMEBBA

Marco conceptual y caracterización de la Infraestructura en la Argentina

Para dar inicio a este capítulo, proponemos recuperar la pregunta específica a la temática que aquí trabajaremos y que ya presentáramos en el espacio de la Introducción de esta Tesis: ¿cuál es el grado de dependencia del programa de infraestructura básica en general, respecto a las características singulares que el PROMEBBA presenta a diferencia de los demás programas de infraestructura básica?

En esta investigación definiremos el concepto de infraestructura desde una perspectiva teórica y característica de la bibliografía consultada para arribar luego al concepto de infraestructura que se fue delineando en el desarrollo de los programas de gobierno vinculados con la temática en cuestión, durante la gestión kirchnerista 2003-2015.

Cuando uno analiza el concepto, la mayor parte de la literatura está vinculada al área técnica, o sea a la ingeniería y a la arquitectura desde una perspectiva urbana. En los últimos años se le ha sumado la perspectiva y la mirada de la economía y el impacto que esta genera³², siendo caracterizado como un elemento determinante y condicionante del desarrollo. En general, la infraestructura es definida “como el conjunto de estructuras de ingenierías e instalaciones que constituyen la base sobre la cual se produce la

³²El autor inglés Prud'Homme, en su análisis sobre Infraestructura y Desarrollo en 2005, adelanta algunas de las características propias de la infraestructura: que está constituida por bienes de capital no consumidos directamente, que junto con el trabajo y otros insumos proveen servicios asociados, que la oferta de infraestructura crece discontinuamente, la dificultad en los tiempos de ejecución de la infraestructura si bien su vida útil es muy larga, además se encuentra circunscripta a un determinado espacio y es generalmente inmóvil, por lo que condiciona la geografía económica de un país o región, etcétera.

prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales”³³. Ahora bien, Rozas-Sánchez en su investigación sobre el Desarrollo de la Infraestructura suman una categoría más y nos plantean que cuando se habla de servicios públicos o de utilidad pública “se consideran servicios básicos de infraestructura (abastecimiento de agua potable y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y transporte de colectivo urbano entre otros) y aquellos que resultan de interés general para una comunidad, país o región” (Sánchez, 2004). Los autores nos dicen que el aspecto más relevante del desarrollo de la infraestructura es su aporte a la articulación de la estructura económica de un país, lo que evidencia dos aspectos: la relación directa entre el diseño territorial y la organización de la producción y de sistemas de distribución, y la disposición de la infraestructura en el espacio nacional, a la vez que es un requisito indispensable para la conectividad de un país y su economía.

Rozas y Sánchez (2004) subrayan tres tipos de efectos sobre el producto agregado de las inversiones realizadas en el sector infraestructura y servicios que están vinculados entre sí.

- 1) Infraestructura como producto final, contribuye a la formación del PBI (Producto Bruto Interno), mediante la producción de servicios de transporte, de abastecimiento de agua potable y energía eléctrica, de saneamiento y telecomunicaciones
- 2) Las inversiones en infraestructura generan externalidades sobre la producción y el nivel de inversión agregado de la económica, acelerando el crecimiento a largo plazo

³³BID, 2000.

- 3) Las inversiones en infraestructura influyen indirectamente en la productividad del resto de los insumos en el proceso productivo

El desarrollo de la infraestructura, como nos plantean los autores, implica la acción sinérgica de varios factores: la demanda de servicios que emana de los diferentes sectores de la sociedad (sobre todo de los agentes que participan de la actividad económica), la disponibilidad de una oferta adecuada (externa o interna), el proceso de innovación y conocimiento, y una política pública que dé cuenta de las complejidades³⁴. Esta última es la idea que venimos desarrollando a lo largo de esta investigación. Pensando en la multiplicidad de actores que intervienen en el proceso de generación de infraestructura: el Estado en todos sus estamentos y los organismos que hacen a la gestión de gobierno, los agentes económicos que prestan y utilizan los servicios, los ciudadanos en calidad de usuarios y consumidores y las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Las áreas de política y planeamiento de los gobiernos son las responsables de establecer las pautas de política y los marcos jurídicos que las expresan, de elaborar planes y desarrollar sistemas de información y diagnósticos que le sirven de base. Los lineamientos políticos de gobierno, la relación con otras políticas sectoriales y la relación con otras jurisdicciones deberían también concentrarse en este nivel. Las oficinas de gobierno son también fundamentales en el diseño de políticas sectoriales...³⁵

Ahora bien, para el abordaje que queremos darle a esta investigación, conceptualizar la infraestructura como variable es muy difícil en el marco de la literatura en Ciencias

³⁴ Ídem

³⁵ Ídem, pág. 14.

Sociales. Por ello, tomaremos como referencia el Plan Estratégico Territorial (en adelante, PET) que fue marcando el camino de cómo se implementaron los diferentes programas de infraestructura durante la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner entre el 2003 y 2015.

El PET fue una herramienta que contextualizó el marco conceptual en aquel entonces, como así también colaboró en el lineamiento de las políticas de infraestructura y desarrollo territorial³⁶. Uno de los datos más importantes para poner en valor, es que en aquel momento desde el Estado se retoma como objetivo prioritario “el rol de la planificación”. Subrayamos esto porque, como hemos mencionado anteriormente, veníamos de décadas de desinversión en la materia, y la nueva gestión de gobierno tomó como eje la política de desarrollo de infraestructura y para ello construye un modelo deseado de territorio en base a un diagnóstico que comienza a realizarse en 2004. En ese sentido, una de las primeras medidas que toma el ex presidente Néstor Kirchner en mayo de 2003, fue la creación del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios (decreto 1142/2003) que significó la recuperación de áreas estratégicas como el transporte, la energía, las comunicaciones y la infraestructura, en pos de lograr objetivos de desarrollo en el marco de un Plan Estratégico Territorial de Inversiones que, a través de los años, se fue concretando. El dato relevante en ese momento fue la creación de la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública que dependía directamente del ministro y que tuvo como primera tarea la realización de un diagnóstico sobre la situación de la infraestructura existente en todo el territorio nacional para poder luego

³⁶En el año 2008 se realizó la primera presentación de los avances del PET, donde se presenta el diagnóstico de situación de la infraestructura en la Argentina. Ver en “Argentina del Bicentenario”-Plan Estratégico Territorial - Avances 2008.

armar, en relación a las demandas reales, la inversión en infraestructura necesaria en todo el país.

Es inevitable que pensemos en los aportes que realiza Matus (1993) respecto a la planificación como “proceso de reflexión que precede y preside la acción”, porque “planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aún no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro”. (Matus, 1993). Este aporte es determinante ya que pensar en prospectiva es uno de los grandes desafíos que tenemos a la hora de pensar las políticas públicas.

Relacionando el aporte de Matus con el marco conceptual que nos facilitó el PET y la visión sobre la infraestructura como “motor del desarrollo territorial”(ya que acompañar políticas, económicas, ambientales y sociales y en vinculación directa con el capital social)³⁷, nos permitirá analizar la complejidad y los aportes a la temática. Por ello mencionamos algunos puntos que nos plantean los analistas del PET respecto a las ventajas comparativas de invertir en infraestructura:

- Garantiza las buenas condiciones de vida a toda la población a través de la provisión de servicios básicos, equipamiento y vivienda.
- Promueve la producción a través de la energía, agua y transporte.

³⁷PET 2011, Tomo 2, Pág. 17.

- Mejora la conectividad permitiendo la comunicación entre las ciudades y el campo, como también integra ciudades.
- Fomenta y atrae la inversión privada elevando las ventajas comparativas de la región.
- Construye territorios más seguros mediante obras que mitiguen el impacto de desastres naturales.
- Promueve la integración internacional, en todos los planos.

Es importante sumar al análisis que la distribución espacial de la infraestructura determina las condiciones de desarrollo de una ciudad, un barrio, etcétera. Y que, a mayor dotación de infraestructura, mayor desarrollo territorial. Por ello es tan importante y determinante la planificación de la infraestructura, acorde a las necesidades de la sociedad y pensando en el futuro de la gente, hasta por una cuestión de optimización de recursos.

El PET nos da un marco relevante de cómo hay que intervenir en la materia acorde a cuestiones básicas que tienen que ver con la integralidad del abordaje en el territorio. Ahora bien, una mención que hace el mismo marco del PET es sobre la dificultad de medir los proyectos de infraestructura en término de rentabilidad económica y no tener en cuenta el resto de las variables, lo cual implica un recorte conceptual que no nos permite ver el universo del abordaje, algo que hemos mencionado con anterioridad.

La metodología que se utiliza para abordar la problemática de la integralidad, es poner en énfasis la fase de identificación, vinculando efectivamente los problemas y oportunidades con los objetivos y los logros esperados en las diferentes dimensiones territoriales y de esta manera se priorizó una cartera de proyectos con énfasis en la

“equidad territorial”³⁸. Siguiendo los Lineamientos para la Planificación Territorial de la Subsecretaría Planificación Territorial de la Nación, se definen una serie de desafíos fundamentales para consolidar el rol de la planificación territorial como herramienta de gestión y mejora de las políticas públicas, entre los que se destacan:

- Multiescalaridad del sector estatal: Las estrategias urbanas de los gobiernos locales constituyen un gran aporte a la construcción de territorios más justos, es fundamental que estén enmarcadas en un proyecto de desarrollo económico inclusivo de nivel nacional, para que realmente produzcan los resultados deseados. Para ello, resulta indispensable promover la planificación territorial interjurisdiccional de escala regional y nacional, que enmarque y se articule con las políticas territoriales de nivel local³⁹.
- Actuación coordinada interjurisdiccionalmente: Los fenómenos territoriales suelen ser superadores de las jurisdicciones y generar efectos en lugares distantes. Esto implica un desafío de coordinación interinstitucional a los fines de formar una agenda temática común, con lineamientos, enfoques comunes y acuerdos para disponer mancomunadamente acciones y actividades dirigidas a establecer las soluciones y regulaciones necesarias.
- Articulación de la planificación territorial con la planificación presupuestaria: Los lineamientos y prioridades de inversión pública que se determinan en la planificación territorial, deben incorporarse en la planificación presupuestaria anual y plurianual como requisito de implementación de la gestión pública.

³⁸ Actualización del Modelo Territorial Deseado/identificación Estratégica y Ponderación de Proyectos – Tomo II territorio e infraestructura.

³⁹ Fuente: Lineamientos para la Planificación Territorial. Plan Estratégico Territorial (PET) Avance III (2015). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

A continuación, planteamos qué puntos se tendrían en cuenta en relación a la intervención social según el planteo de los autores (PET, 2011):

- Una mejor organización de los asentamientos humanos, lo cual permitirá un mayor arraigo de la población de origen, y redundará en el equilibrio de la oferta de servicios y dotaciones y en igualdad de oportunidades de desarrollo y crecimiento tanto personal como colectivo.
- La promoción de inversiones privadas a partir de la inversión pública, para convertir territorios poco atractivos en territorios más atractivos.

Ahora bien, las áreas en las que se intervendrían son tres, vinculadas con la dinámica y organización territorial, que presuponen estrategias de abordaje y tipos de intervenciones. Estas áreas se caracterizan por ser:

Áreas a Desarrollar: la infraestructura está orientada a desarrollar las carencias de los habitantes garantizando una buena calidad de vida, en cuanto a provisión de vivienda, infraestructura básica y equipamiento. Asimismo, se debe asegurar mayor dotación de comunicaciones y energía, etcétera, para poder revertir la situación de subsistencia apuntando al desarrollo social y productivo, aprovechando las potencialidades ambientales y humanas.

Áreas a Cualificar: existe una buena provisión de infraestructura, cuya economía está inserta en el mercado internacional. La inversión en infraestructura está orientada a su adecuación a las nuevas necesidades fruto del crecimiento, la mayor demanda y el cambio tecnológico. En estas áreas se requiere adecuar la red vial al tránsito

creciente, reorganizar el sistema multimodal de transporte reasignando mayor participación además del carretero, etcétera.

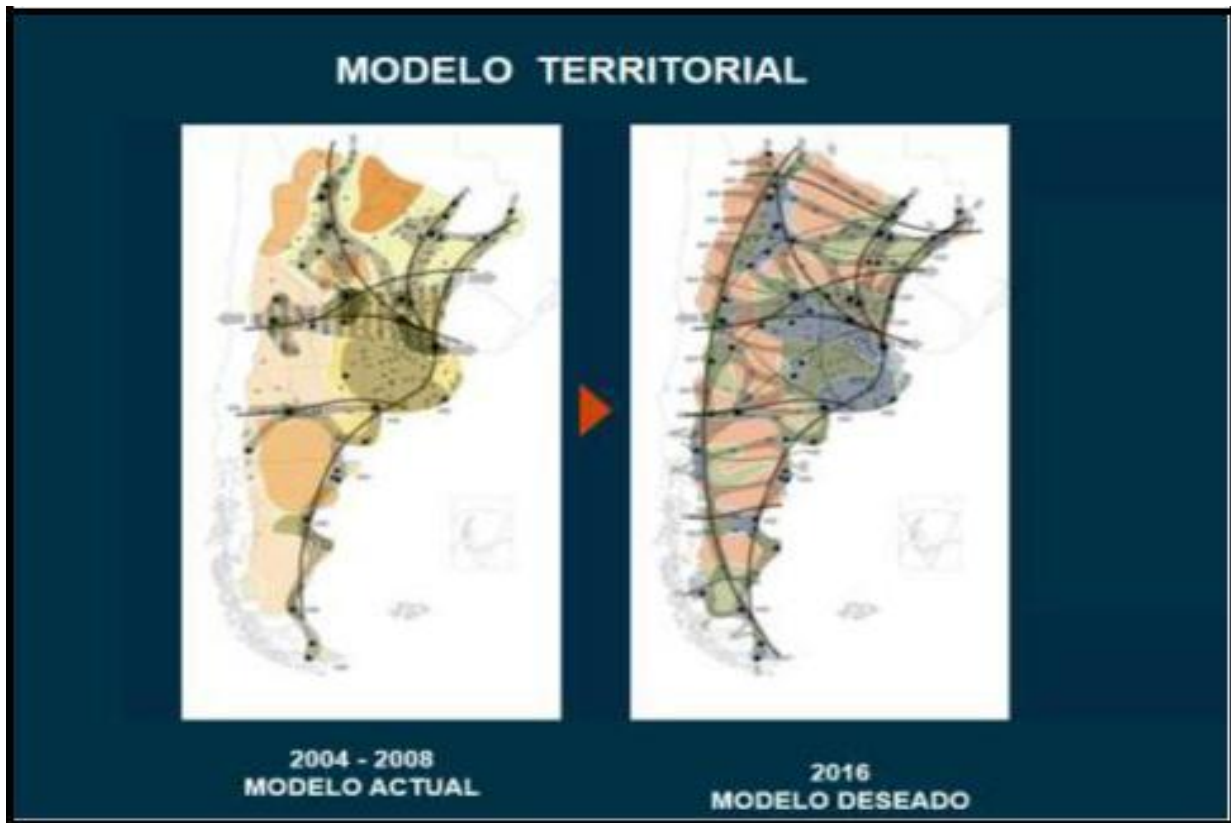
Áreas a Potenciar: la inversión está orientada a la diversificación productiva por un lado y al despliegue de su potencial mediante la inversión de infraestructura faltante, lo cual hoy es un obstáculo.

En este punto, es necesario aclarar que estas áreas fueron definidas conceptualmente para llevar adelante el Diagnóstico de situación de la inversión existente en todo el territorio nacional y luego una vez que estuvieran los resultados, poder planificar acorde las prioridades en pos de desarrollar una cartera de proyectos de infraestructura necesarios para el territorio y las necesidades de la gente. Este diagnóstico que fue presentado en 2008, siguió trabajándose metodológicamente para ir reconociendo los diferentes avances en la materia. Pensemos como nos plantea Matus que “la realidad social es cambiante y hay mucha incertidumbre”, y además sumemos que entendemos a la planificación como un proceso abierto y puesta al servicio de las redefiniciones y necesidades. Pensar los procesos de inversión en infraestructura cerrados es equivocarse, sobre todo si defendemos la idea que las políticas de infraestructura son políticas sociales y por ende la multiplicidad de actores es determinante en los avances y retrocesos.

Ahora bien, en este avance metodológico, y en este esquema que tenía como objetivo establecer un marco de pensamiento estratégico, se planteó una cartera de proyectos “estratégicos”, valga la redundancia, para alcanzar el Modelo Deseado de

Territorio⁴⁰. Como veremos a continuación, en el cuadro que replicaremos y que nos plantea el equipo de trabajo del PET.

Cuadro N° 3
Plan estratégico territorial MINPLAN (2008)



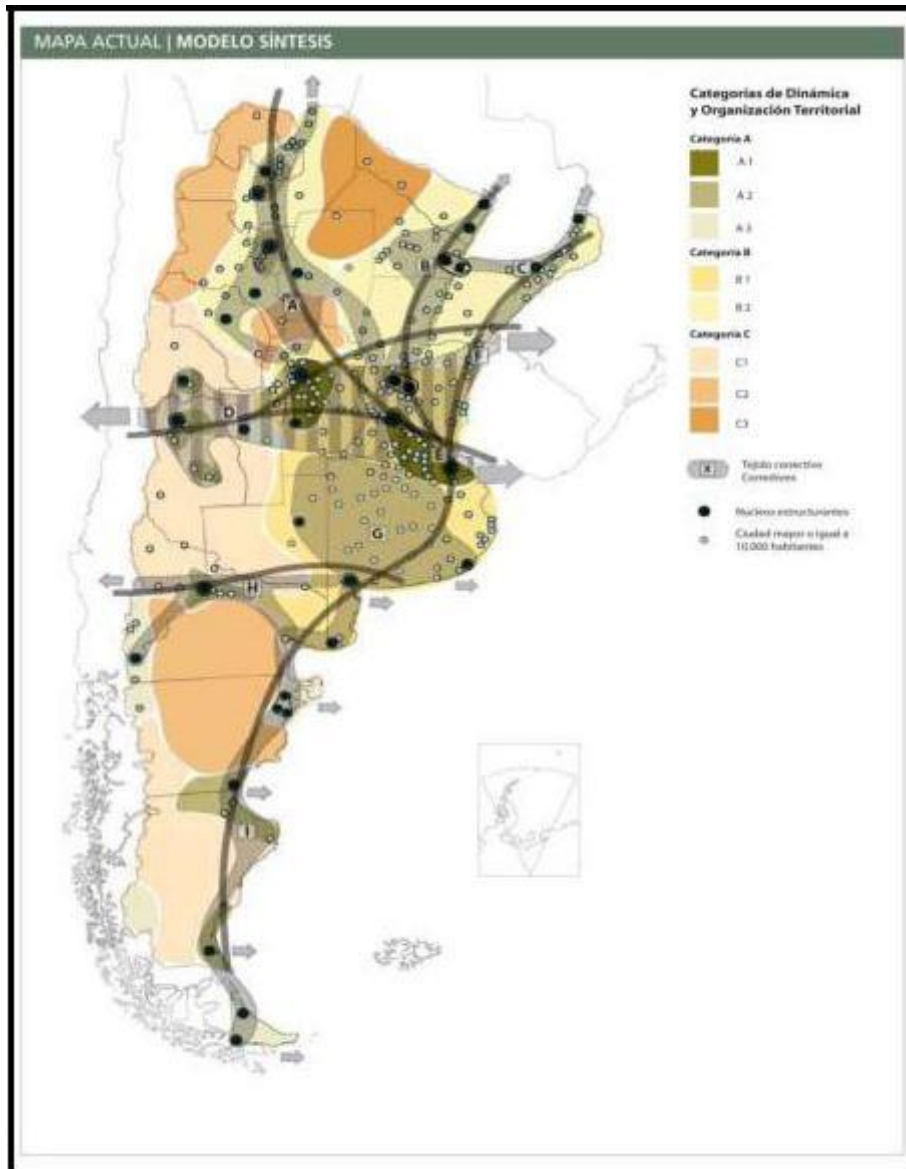
Fuente: Plan Estratégico Territorial 2008

Estos mapas sintetizan dos puntos fundamentales en el marco de un “modelo” de desarrollo. Como todo modelo implica tener representaciones “reales”, identificadas en

⁴⁰El objetivo del pensamiento estratégico en el marco del PET buscaba institucionalizar el pensamiento estratégico, fortalecer la metodología de trabajo propuesta y diseñar un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos. Lo cual ayudaría en la medición de impacto desde una perspectiva más integral y vinculada con el direccionamiento estratégico de la inversión. Para más detalle ver: Actualización del Modelo Territorial Deseado/identificación Estratégica y Ponderación de Proyectos – Tomo II territorio e infraestructura, pág. 31.

el diagnóstico, “abstractas”, que tienen que ver con ese modelo deseado de territorio que va de la mano de los lineamientos de políticas de inversión pública e intersectoriales para alcanzarlo.

Cuadro N° 4
Plan estratégico territorial MINPLAN (2008)



Fuente: *Plan Estratégico Territorial 2008*

Como vemos en el mapa primario del “Modelo Actual”, se identifican algunas características al respecto, que detallaremos a continuación, teniendo como fuente el Plan Estratégico Territorial (2008).

Regiones de la categoría A: donde se dan los mayores asentamientos urbanos y por ende las regiones metropolitanas más grandes. Cabe destacar que las subcategorías se relacionan con la disminución de la población y actividades propias.

Regiones categoría B: son los sistemas urbano-rurales que están más desarrollados, vinculados al modelo agroexportador. La cobertura de servicios no es total. Las poblaciones que están más vinculadas al modelo agroexportador son las que están más consolidadas y se encuentran en la llanura pampeana. A medida que más se separan del modelo, hay menos servicios y menos consolidación por eso las subcategorías.

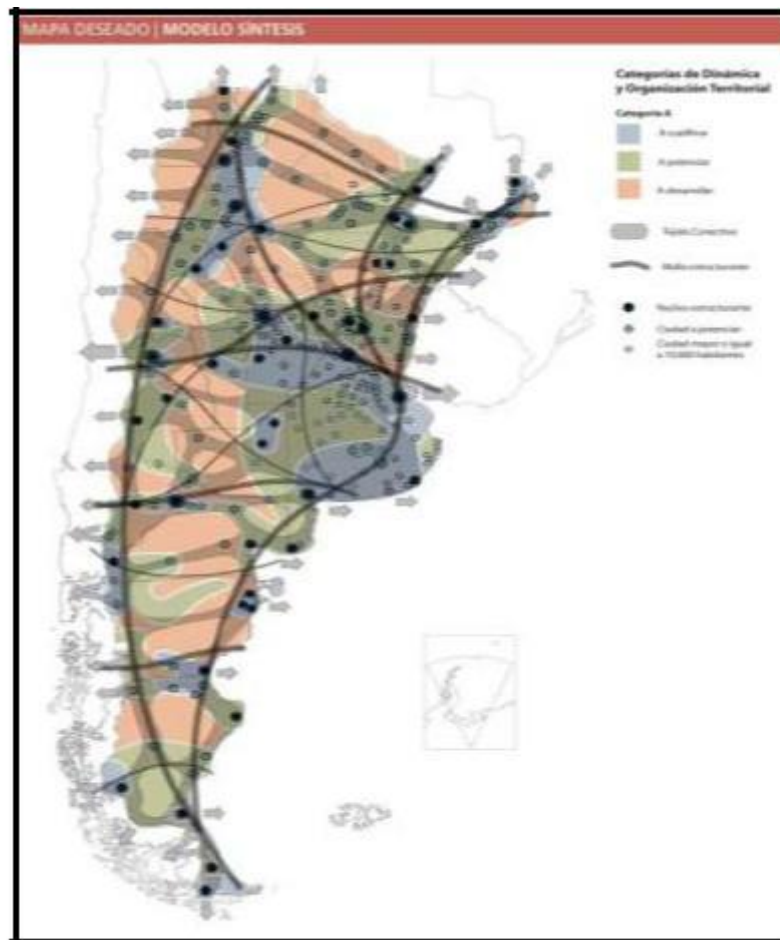
Regiones categoría C: estas son las que menos ocupadas se encuentran, son las áreas más rurales y donde no hay explotación intensiva. Son las áreas de menor desarrollo del país.

Ahora bien, para poder evaluar en qué posición se encuentra el caso que estamos analizando, el PET caracterizó a la región del Litoral, y específicamente a la ciudad de Paraná, como “Franja Industrial Paraná- La Plata”, con densidad poblacional muy alta, condiciones sociales favorables, industria altamente diversificada, infraestructura alta, condiciones ambientales con problemas de inundación, contaminación hídrica por efluentes industriales y cloacales, riegos de accidentes químicos, afectación del recurso ictícola y del aprovechamiento comercial (PET, 2008).

Respecto al Modelo Deseado en el marco del PET, como podemos ver en la gráfica que se presenta a continuación, aparecen las tres caracterizaciones que definimos en las páginas anteriores que se vinculan con la forma en la que se tendrá que intervenir el medio geográfico y físico: *áreas a cualificar, a desarrollar y a potenciar*.

Como vemos en la gráfica que sigue estas áreas se identifican con las diferentes categorías del mapa diagnóstico y se diferencian por el tipo de intervenciones que se necesitan para promover cada una de ellas.

Cuadro N° 5
Plan estratégico territorial MINPLAN (2008)



Fuente: *Plan Estratégico territorial 2008*

Caracterización del PROMEBA, desde el diseño hasta la evaluación

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) comienza a implementarse en nuestro país en la segunda gestión del expresidente Carlos Menem, específicamente en el año 1997 a través de la entonces Secretaria de Desarrollo Social dependiente del Ministerio de Acción Social de la Nación. El mismo pertenece a un esquema de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, que se implementa a través de desembolsos por etapas vinculadas al cumplimiento de objetivos esquematizados por el BID.

El programa tiene como fin macro “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”⁴¹.

El PROMEBA se financia con los recursos de una Línea de Crédito CCLIP (Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión) aprobada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que alcanza los US\$ 1.500 millones en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares argentinos (1.125.000 habitantes aprox.). Los desembolsos se van realizando a través de negociaciones entre la Argentina (Ministerio de Economía) y el BID, previo haber cumplido con las metas de la etapa anterior⁴².

En una primera instancia el programa solo podía ser ejecutado en ciudades de más de 20 mil habitantes, integrándose luego de muchos años ciudades de más de 5 mil

41 www.promeba.gob.ar

42 Durante julio de 2015 se negoció la Etapa IV del PROMEBA por 200 millones de dólares/<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249961/norma.htm>

habitantes. Esto se dio por el crecimiento natural del programa y por el crecimiento de los recursos que el Banco aportaba. Un dato clave fue el cambio de escala del programa, ya que en 2003 pasa a depender de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del MINPLAN, por lo que al cambiar de ministerio impactó de manera positiva su llegada a territorio (en cuanto a cantidad de obras en más municipios).

Otro de los datos importantes para remarcar es que en la primera etapa solo se trabajaba con barrios donde el 75% de la población perteneciera al primer quintil de la pirámide de ingresos mientras que luego, en 2002, fue incorporada toda la población que se encontrara bajo la línea de pobreza. En términos generales, el Programa desde el diseño hasta la implementación, es complejo ya que requiere de un equipo de profesionales capacitados en temáticas diversas como políticas sociales, legales, medio ambiente, cuestiones urbanas e ingenieriles, o sea experiencia conjugada con capacidad de trabajo y sobre todo en equipo⁴³. Esta complejidad radica además en el marco de un abordaje integral, donde todas las áreas deben aportar para la construcción de una visión compartida.

La Coordinadora Legal de la Unidad Ejecutora Municipal, nos contó en la entrevista: “Desde la experiencia de haber participado tanto en unidades ejecutoras provinciales como en unidades ejecutoras municipales puedo decir que es de suma necesidad que los programas nacionales como el PROMEBA o el PRODISER, donde se interviene en barrios y/o villas, tengan su equipo de campo que trabaje en territorio, pero que también es necesario que las coordinaciones de estos programas de infraestructura y sociales estén asentadas en el mismo lugar donde se interviene, ya que

⁴³ Cabe destacar que la información del PROMEBA ha sido suministrada por la página web del programa y por los diferentes manuales de procedimiento que en ella se encuentran contenidos.

si no se pierde el contacto directo con la zona de intervención y se torna burocrático resolver las problemáticas que se van presentando día a día; y esto es porque cuando la intervención es global, no sólo de obra, resulta habitual que todos los días surjan cuestiones que deben ser resueltas de inmediato, sea con la empresa constructora y/o con el vecino.- De la misma manera, el estar la coordinación en el lugar de intervención permite articular de manera directa generando una combinación de acciones más fluida con los otros organismos del municipio (alumbrado público, recolección de basura, ONG'S, etcétera).

Del mismo modo, son importantes las coordinaciones municipales, ya que al momento de armar el proyecto integral de intervención resulta necesario que quienes trabajen en ello sean profesionales que vivan en el sitio, es decir, que se conozca y entienda la peculiaridad del pueblo en general y del barrio que se interesa incluir (D'Arrigo, 2016).

Cuando el PROMEBA en la década de los 90 llega a la región (también comenzó a implementarse en países como Chile, Brasil, Uruguay) era un programa meramente enlatado con la lógica de los Bancos Internacionales de Crédito (cumplimiento de metas y objetivo en el marco de políticas focalizadas para la región). Para poder dimensionar cuáles eran sus objetivos en aquellos años entonces (década de los 90) proponemos observar algunas de los lineamientos de la doctrina del BID para la región sobre las políticas sociales y su implementación.

- Introducción del concepto de nivel sostenible de préstamos;
- El 40% del total de préstamos y 50% del número de operaciones han de ser destinadas a necesidades sociales, equidad y reducción de la pobreza;

- Introducción de una política de revelación de información y de un panel independiente para investigar alegatos de partes afectadas;
- Focalizar el manejo ambiental y la sustentabilidad.

Para nuestro análisis resulta importante poder recordar brevemente la situación que atravesaba nuestro país en aquel entonces, en el marco de la implementación de un nuevo Modelo de Desarrollo, bajo un nuevo paradigma (neoliberal) que se promulgaba a través del llamado Decálogo Menemista de la Reforma del Estado, expresado y sintetizado en 1991 por el ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi: “Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”⁴⁴.

Estas medidas se expresaban en que el Estado cada vez tenía menos participación en el cumplimiento de derechos sociales debido a la reducción del mismo, avalado por líneas neoliberales muy explícitas y recomendadas por los organismos internacionales de crédito, lo cual se tradujo en la privatización de las empresas públicas, la desregulación y descentralización de los servicios públicos, la flexibilización laboral y el gran avance del mercado como eje de la vida en sociedad. Consecuencia de esto fue sin dudas el incremento de la pobreza, el desempleo, la marginalidad social y el gran estallido político-institucional en 2001, que derivó en una aguda crisis de representación política e institucional sin precedentes desde la vuelta a la democracia.

Retomando la llegada de PROMEBA a nuestro país, y habiendo contextualizado en el marco de qué modelo de desarrollo comienza a implementarse, avanzaremos con su trayectoria en cuanto a sus objetivos de implementación.

⁴⁴ A través de la ley 23.696, sancionada el 17 de agosto de 1989, se implementó la Reforma de Estado.

Con la ejecución del primer tramo finalizado en diciembre de 2012, PROMEBA II (Contrato de Préstamo 1842/OC-AR por US\$ 350 millones con US\$ 40 millones de contraparte nacional) se alcanzó la cifra de 132.457 familias beneficiarias residentes en villas y asentamientos irregulares desde los inicios de PROMEBA I, lo cual nos sirve para analizar que a fines del 2012, Argentina había alcanzado un poco más del 50 % de los hogares en situación de pobreza que el programa se propuso desde sus inicios⁴⁵.

Ahora bien, respecto a la fase que nos interesa analizar, o sea PROMEBA III, en julio de 2012 se cierra el desembolso que se implementaría en esta etapa que, como mencionamos anteriormente, coincide con el cierre de la etapa II. En este marco, la Nación obtiene un tercer Contrato de Préstamo (2662/ OC-AR) para financiar a PROMEBA III que implica un monto de U\$S 400.000.000 con un aporte nacional de U\$S 45.000.000; destinados a beneficiar a 65.000 familias, donde se incluye a la ciudad de Paraná y más específicamente el barrio Humito junto con otros barrios en el marco de la Cuenca Arroyo Antoñico.

Uno de los puntos para destacar que se vincula directamente con nuestro análisis previo y posterior del caso, es el lugar que tienen las provincias y municipios respecto a las obras complementarias que deben realizar para acompañar la implementación de PROMEBA como, por ejemplo, alumbrado público, mantenimiento de la red vial, atención del espacio público -áreas verdes-, recolección de residuos, señalización urbana, creación de áreas recreativas y de esparcimiento, etcétera.

Estas obras que llamamos complementarias, a pesar de que muchas deberían ser financiadas por los organismos locales, *en su mayoría* son financiadas por el Estado

⁴⁵Cabe destacar que este es un dato relativo, ya que fue construido en relación al cumplimiento de objetivos y desembolso de dinero en etapas, no en relación al índice de pobreza.

Nacional a través de otros programas que transfieren subsidios no reembolsables que permiten realizar pequeñas intervenciones urbanas con gran impacto territorial. ¿Por qué aclaramos *en su mayoría*? Porque como se ha analizado en la literatura vinculada con la descentralización municipal y los estados municipales de la década del 80 y 90⁴⁶, los municipios no cuentan con los recursos necesarios para realizar este tipo de intervenciones urbanas. Algunos de los más fuertes en materia de recursos han colaborado con la implementación de programas propios, realizando intervenciones en materia de viviendas, pavimento urbano, elementos para las plazas, etcétera. Pero la matriz indica que si bien hay obras y servicios que corresponden financiar a los Estados Provinciales y Municipales, estos no llegan a poder financiarlos.

Esta problemática que se traduce en el incremento de la demanda por parte de los vecinos y escasez de recursos por parte de los gobiernos locales llevó a que el Estado Nacional a partir del 2003 asuma un rol activo en la definición de políticas públicas orientadas a cubrir la infraestructura necesaria para la vida en sociedad.

Tomemos en cuenta algunas responsabilidades por parte del Estado en materia de Infraestructura y funciones como nos plantea J. Ricardo Melo. Para el autor, se hace necesario:

1. Garantizar la existencia, calidad y continuidad de los servicios de infraestructura

⁴⁶Las políticas de descentralización han significado la cesión de competencias a provincias y municipios en el área de la política social (educación, salud, vivienda y planes focalizados de combate contra la pobreza). Y si bien este proceso se inicia a fines de los '70, en el marco del régimen autoritario y continúa en los '80 en el democrático, se profundiza en los '90 con el traslado de competencias, así como en la búsqueda del saneamiento fiscal y financiero de las administraciones provinciales, que se concreta en una serie de acciones que culminan en el Pacto Fiscal, ver en Daniel García Delgado en: *Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión*, 1997:13.

2. Asegurar la universalidad según su relevancia, o sea, garantizar que todos los habitantes tengan acceso a ellos o, en determinados casos las carencias no sean significativas

3. Administrar en nombre de la sociedad, los bienes de propiedad común que utilizan estos servicios (Melo, 1999).

Entre algunos de los programas que han cumplido un rol activo y complementario al PROMEBA encontramos: Programa de Integración Socio Comunitario (pequeñas intervenciones urbanas y dentro de los hogares), Programa Techo Digno (construcción de viviendas sociales), Mejor Vivir por cooperativas (mejoramiento de viviendas, núcleos húmedos, ampliaciones), Programa de Pavimento Urbano (pavimentación de calles y accesos), algunos Programas de Desarrollo Social como Argentina Trabaja, el Programa Ahí, etcétera.

Definitivamente las pequeñas intervenciones que se realizan muchas veces son el complemento necesario para completar las urbanizaciones desde un abordaje integral, conectando necesidades de las personas, necesidades de infraestructura y conectividad con las ciudades y en las ciudades. Recordemos que estamos hablando de barrios vulnerables, muchos de los cuales los encontramos en las periferias de las ciudades y otros en el ejido urbano sin conexión alguna al centro.

Daniel Arroyo especialista en Políticas Sociales sostuvo en la entrevista realizada para este trabajo:

“Claramente el gobierno, el kirchnerismo, tuvo como tema central la infraestructura. Primero la infraestructura como eje, y segundo la infraestructura social. Me parece que fue mutando la manera de encararlo y de hacerlo. Hubo distintos planes generales de

vivienda, de distintas maneras. Creo yo que siempre tuvo presente el intento de hacer masividad, llegó a construir casi 800.000 viviendas, entre viviendas y núcleos, y mejoras habitacionales. Hizo una movida fuerte. En la Argentina siguen faltando 3.000.000 de viviendas, o sea seguimos estando muy atrás, pero es evidente que hubo un eje puesto ahí. ¿Qué me parece a mí como concepto? Que el PROMEBA esencialmente tiene en el ADN la idea de la integración comunitaria y la participación comunitaria, la plaza, las redes. La idea que la vivienda forma parte de un conjunto que es el hábitat de integración comunitaria. Creo que el PROMEBA como concepto lo ha tenido...Durante el kirchnerismo, pasó de Desarrollo Social a Vivienda. Eso tiene sus más y sus menos, le dio una escala que no podría haber tenido en Desarrollo Social por recursos, por condiciones, pero me parece que no siempre logró mantener esa mirada más social, comunitaria que probablemente...Digo, cuando esos esquemas estaban en Desarrollo Social, corren el riesgo de pasarse a darle mucha importancia a lo comunitario y lo participativo y poco a lo constructivo, en el otro lado corren el riesgo al revés. Creo que el PROMEBA ha hecho un trabajo sólido, sostenido y el mejor modelo de intervención en la Argentina para construir barrios sustentables y mejoramiento y pasar de una situación de vulnerabilidad habitacional a mejores condiciones” (Arroyo, 2016).

Nótese cómo Daniel Arroyo puso en valor el programa, reconociendo la importancia de la infraestructura como política de Estado y haciendo mención sobre un punto que hemos mencionado anteriormente “el cambio de ministerio” y por ende del “tipo de intervención”. Otro de los puntos vinculados a la implementación del PROMEBA, es la gestión del mismo. Como podremos ver en el siguiente cuadro, los comitentes (quienes licitan, contratan, ejecutan y controlan) son las provincias a través de las Unidades Ejecutoras Provinciales y en algunos casos las Unidades Ejecutoras Municipales (como en el caso que nos ocupa en la ciudad de Paraná, Entre Ríos).

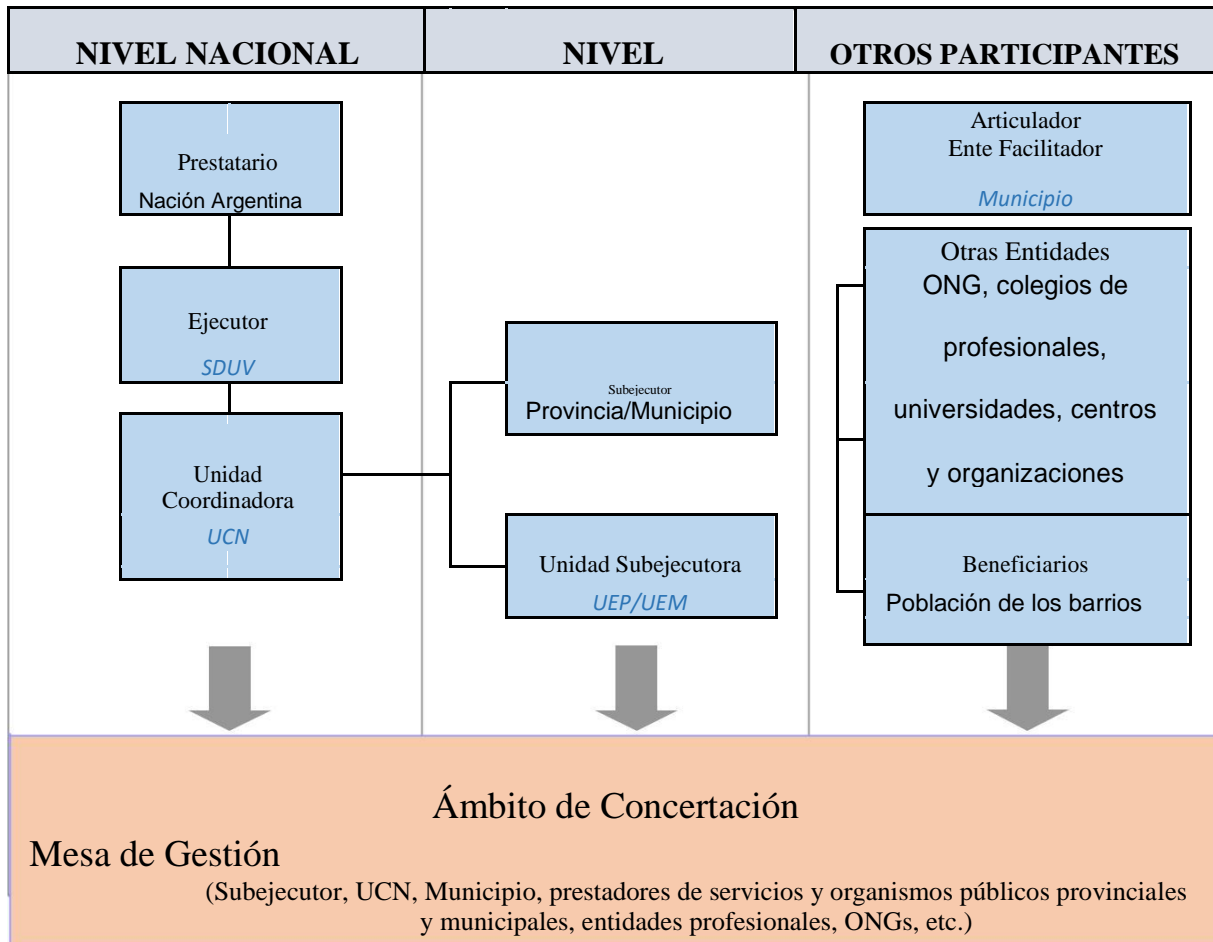
Este modelo de gestión coincide con la metodología de trabajo de la mayoría de los Bancos Internacionales de Crédito, o sea, los programas con financiamiento internacional deben implementarse a través de Unidades u Organismos Ejecutores independientes en materia de recursos de la esfera central⁴⁷ y dependientes de la planificación estipulada por la gestión de gobierno.

A continuación, mediante el siguiente cuadro se detalla el esquema de intervención, que será explicado en las próximas páginas.

⁴⁷Podemos observar el mismo esquema con el Programa “Más Escuelas”, que se dedica a la construcción de nuevos establecimientos escolares financiados por el Banco Mundial.

CUADRO N° 6

Esquema de intervención PROMEBA



Fuente: www.promeba.org.ar

Como se advierte en este cuadro que nos presenta el PROMEBA (Cuadro N°6), aparecen los tres niveles de gobierno involucrados en la implementación del programa. A nivel Nacional el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Minplan) era el organismo rector de la política de infraestructura en todo el país y uno de los organismos ejecutores es la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, organismo

dependiente de la Secretaria de Obras Públicas de la Nación, una de las cuatro Secretarías de Estado que dependían del Minplan⁴⁸.

La Unidad Coordinadora Nacional que depende de la Subsecretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano además de coordinar la ejecución del programa en representación del Estado Nacional, tiene a su cargo responsabilidades como⁴⁹:

Instrumentar el cumplimiento oportuno de las Condiciones Previas al primer desembolso y demás condiciones contractuales del Contrato y sus Anexos.

- Administrar los fondos del Préstamo.
- Promover el Programa con las Provincias y Municipios.
- Priorizar los proyectos, planificar y dar seguimiento a la ejecución general del Programa.
- Preparar y presentar al BID el Plan General de Ejecución Plurianual (PGEP), los POAs, Informes Anuales de Ejecución del Programa y los Planes de Adquisiciones.
- Analizar y dar seguimiento a la capacidad de gestión de los Subejecutores.
- Apoyar a los subejecutores en todas las etapas del ciclo de proyectos.
- Gestionar los recursos que sean necesarios para el normal desarrollo de sus funciones, incluyendo (sin que esta enumeración sea limitativa) las

⁴⁸Cuando la gestión de Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner cerró su mandato, asumió el Presidente Mauricio Macri y una de las primeras modificaciones que se realizaron a nivel de la gestión gubernamental, fue la modificación de estructuras administrativas. El Minplan fue dividido en tres nuevos Ministerios (Transporte, Interior y Obras Públicas y Energía) el área que estamos analizando está enmarcada en el Ministerio del Interior y Obras Públicas a cargo del Ministro Rogelio Frigerio. Y una modificación que podemos mencionar es que la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación pasó a ser Secretaria de Hábitat y Desarrollo Urbano.

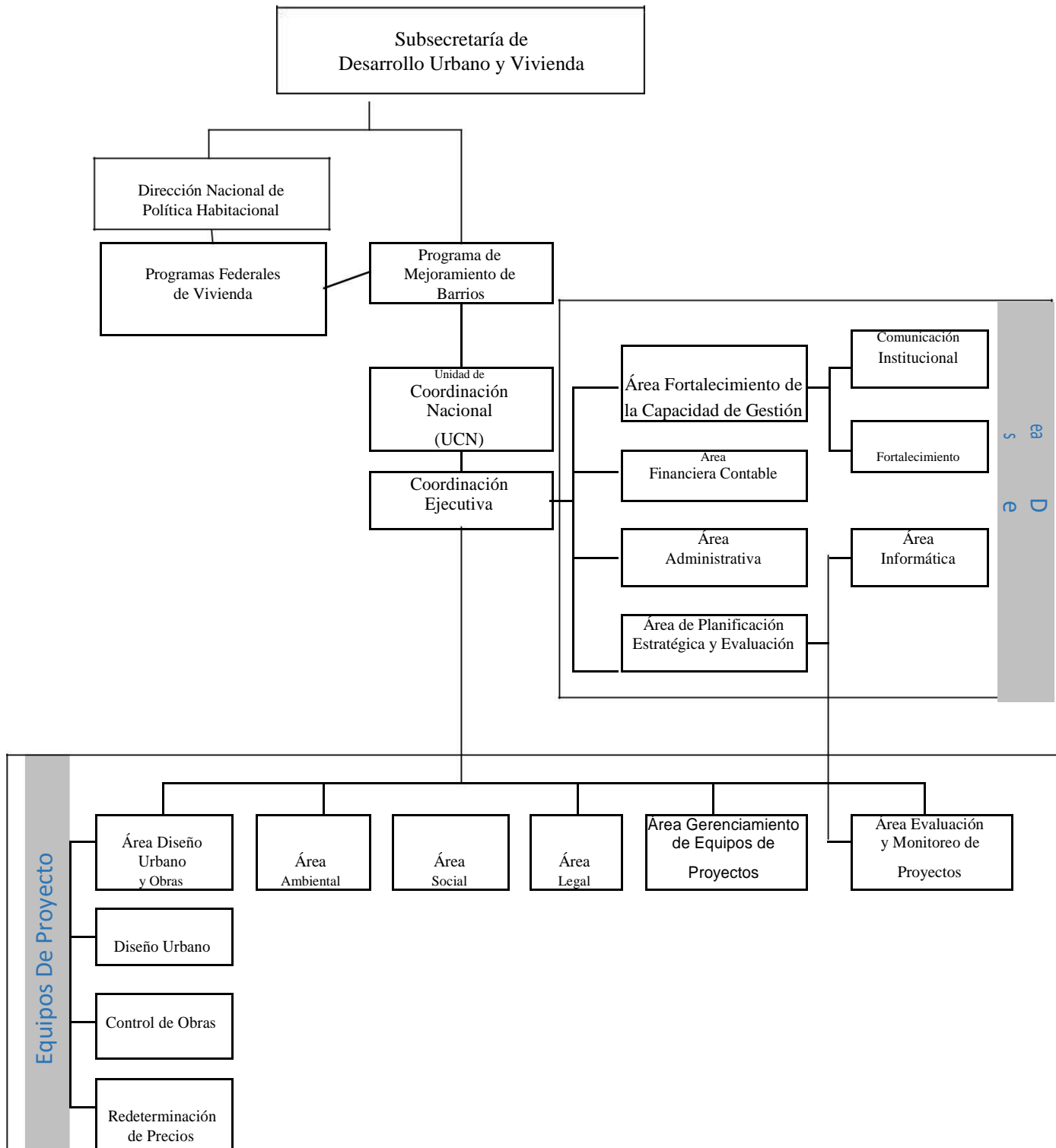
⁴⁹Cabe destacar que en este trabajo mencionamos solo las funciones que entendemos como fundamentales y nos ayudan a trabajar en la definición de nuestro objeto de investigación.

instalaciones físicas, los equipos, los sistemas operativos, de información y de control, los archivos y el personal.

- A partir de la definición de la línea de Base e indicadores de productos y resultados finales e intermedios, conjuntamente con Subejecutores y en acuerdo con el BID, monitorear su implementación y aplicación en el seguimiento del Programa.
- Coordinar la ejecución, el seguimiento y la posterior evaluación de las actividades del Programa.
- Coordinar acciones con otros organismos públicos que desarrollen tareas en los barrios intervenidos por el Programa.
- Verificar que todas las actividades que se desarrollen o financien cumplan con las condiciones de elegibilidad y focalización acordadas con el BID.
- Instrumentar las acciones tendientes a que el Programa se ejecute dentro de los plazos previstos y en cumplimiento de las normas y condiciones contractuales acordadas para el mismo. En el cuadro que vemos a continuación vemos la administración interna de la Unidad Coordinadora en relación a otras áreas de gestión de la Subsecretaría de Vivienda y en relación a las áreas de apoyo.

Cuadro N° 7

Estructura orgánica de implementación del PROMEBA



Fuente: www.promeba.gov.ar

Áreas de apoyo

Las áreas de apoyo tienen las siguientes responsabilidades⁵⁰:

Fortalecimiento de la capacidad de gestión. Comunicación institucional y desarrollo y seguimiento de las acciones y actividades de fortalecimiento de la capacidad de gestión, capacitación y estudios específicos.

Financiero contable. Ordenamiento financiero, presupuestario y contable en relación a los recursos del programa, y auditorías internas.

Administrativa. Ordenamiento administrativo.

Planificación estratégica y evaluación. Elaboración, seguimiento y actualización de los principales instrumentos de programación. Monitoreo y evaluación de los procesos y resultados, informes de seguimientos, etcétera.

Y respecto a las áreas más importantes y vinculadas con el análisis anterior que se replican a su vez como lo veremos en los próximos párrafos en las Unidades Subejecutoras:

Diseño Urbano y Obras. Evalúa y dictamina sobre la elegibilidad de los proyectos para su financiamiento y monitoreo e obras en ejecución.

Social. Evalúa y dictamina sobre los criterios de elegibilidad de los proyectos presentados. Asiste y sigue los proyectos de los subejecutores.

50 Ver: Anexo III - Organización para la ejecución del programa. Disponible en: www.promeba.org.ar

Ambiental. Dictamina sobre la elegibilidad ambiental de los proyectos y realiza el seguimiento de los mismos como así también asiste a los subejecutores.

Legal. Está a cargo de la asistencia legal de todos los niveles operativos, administrativos y ejecutivos del programa.

Gerenciamiento de equipos de proyectos. Identifica necesidades de fortalecimiento de los subejecutores.

Unidades Ejecutoras, Municipios y Provincias

La articulación de las distintas esferas del Estado Nacional, sin dudas es una variable determinante a la hora de implementar este tipo de programas. Como nos plantea Tovar de Andreis “entre los niveles de gobierno debe existir coordinación en las políticas y en los proyectos de infraestructura”⁵¹. Como hemos visto en el cuadro (7), aparecen las provincias y los municipios como los entes Subejecutores (incluidas las Unidades Ejecutoras Provinciales y las Unidades Ejecutoras Municipales), lo cual nos pone de manifiesto la interacción de las diferentes jurisdicciones y la multiplicidad de actores que participan en la intervención del PROMEBA.

⁵¹“Por una parte los proyectos de infraestructura pueden beneficiar a cada uno de estos ámbitos geográficos y políticos; un proyecto de concesión vial nacional se puede unir con otro departamental y otro local para estructurar un proyecto único. Esto que en la teoría es factible, presenta, en la práctica innumerables problemas de orden económico, jurídico y político. La coordinación para la elaboración de proyectos conjuntos de infraestructura entre distintas unidades territoriales es otra de las áreas que exhibe grandes dificultades”, Felipe Tovar de Andrés, el Sector de la Infraestructura en Colombia, en Diseño Estratégico e Infraestructura Básica, ILPES.

“La multiplicidad y variedad de factores que inciden sobre las decisiones en materia de infraestructura hace necesario y conveniente que existan una serie de instancias de coordinación; es decir, que se establezca un orden en el uso de los recursos, en la designación de sectores, servicios y áreas prioritarias; que se pueda tomar decisiones de manera flexible, según ocurran eventos no previstos; y que se cumpla con la función de proveer un marco que permita la eficiente operación de los distintos agentes”⁵².

Las funciones que se detallan a continuación son las de las Unidades Ejecutoras a la hora de implementar el programa:

-Conformar, organizar y poner en funcionamiento la UEP o UEM, según corresponda, incluyendo (sin que esta enunciación sea limitativa) las instalaciones físicas, los equipos, los sistemas operativos, de información y de control, los archivos y los recursos humanos necesarios para el cumplimiento de los compromisos asumidos.

- Negociar con la SDUV y firmar los CMA que se requieran para participar en el Programa y las AA con la UCN para formular y ejecutar cada proyecto.
- Asegurar que el proyecto se ejecute dentro de los plazos, normas y condiciones contractuales, del RO y otras acordadas con la UCN.
- Identificar, planificar, formular y ejecutar proyectos conforme las previsiones del Programa bajo la supervisión de la UCN, y mantenerla informada preparando los informes correspondientes y alimentando los sistemas de información.
- Asegurarse de que todas las actividades que se desarrollen o financien cumplen con las condiciones de elegibilidad acordadas con el BID y tramitar ante la UCN las aprobaciones correspondientes.
- Promover el proyecto ante la comunidad, los beneficiarios y las organizaciones de base.

⁵²Ídem, pág. 196.

- Constituir la Mesa de Gestión de cada proyecto.

Componentes del PROMEBA

Como podremos analizar a continuación, la multiplicidad de acciones y responsabilidades implican la construcción y el mantenimiento de un andamiaje institucional, administrativo, operativo y territorial muy complejo. Para lo cual se suman objetivos vinculados con ciertos requisitos o componentes de abordaje que se detallan a continuación, vinculado con la idea de “integralidad”:

Componente I “*Legalización de la tenencia de Tierra*”

En nuestro país una de las grandes problemáticas que tenemos es la de la ocupación histórica de tierras y asentamientos irregulares. Por ello el programa permite la contratación de estudios legales, planos de mensura, gestión de trámites, amojonamiento, demarcación física, incorporación catastral de nuevas parcelas y otros estudios, gestiones y acciones tendientes a la regularización física y legal de las fracciones de terreno. Como así también la contratación de servicios legales y administrativos, para resolver situaciones que permitan la legalización de la tenencia de la tierra, escrituraciones e inscripción registral.

Componente II “*Provisión y Mejoramiento de Infraestructura, Equipamiento y Saneamiento*”

Este componente tiene que ver con la ejecución de la obra en sí. Aquí se incluye la Formulación del Proyecto Ejecutivo Integral, la contratación de servicios de firmas

consultoras, consultoría individual, colegios profesionales, ONG o universidades para realizar estudios legales, técnicos, ambientales, sociales y económicos, para la elaboración del diagnóstico y las propuestas del Proyecto Ejecutivo Inicial.

Asimismo, se formula el proyecto de Infraestructura sanitaria en caso de solicitarlo, esto incluye la construcción, ampliación y/o mejoramiento de la red de distribución de agua potable hasta canilla de servicio habilitada, su potabilización y habilitación de fuentes de captación, impulsión y almacenamiento y conexión a nexo. La construcción, ampliación y/o mejoramiento de redes de distribución cloacal, desde cámara de inspección hasta su conexión a red general o planta de tratamiento y lagunas de oxidación, dimensionados para el área de intervención; o bien filtros biológicos, cámara séptica y pozo absorbente u otros a nivel de cada lote. Conducción de aguas servidas tratadas del área de intervención hasta el cuerpo receptor.

En el marco de este componente se puede avanzar con obras de Energía eléctrica, como por ejemplo la construcción, ampliación y/o mejoramiento de redes de distribución de energía eléctrica y alumbrado público incluyendo, en los casos que corresponda, nexos, subestación transformadora, red de media tensión, etcétera. Y sobre la Infraestructura de drenajes pluviales, como por ejemplo la construcción, ampliación y/o completamiento de las obras de alcantarillado y drenaje de aguas de lluvias, obras de captación, la conexión a red principal existente y su conducción hacia el colector final.

Por último, otra de las intervenciones que pueden desarrollarse son las de Gas (construcción, ampliación y/o mejoramiento de la red de distribución de gas hasta medidor, incluyendo nexos, etcétera), Accesibilidad Vial, Red Peatonal, Prevención de

asentamientos, Equipamiento Urbano, Comunitarios y Espacios Verdes (intervención en plazas, centros sociales y comunitarios, etcétera), Obras de Mitigación Ambiental (protección ambiental, compensación ambiental, etcétera) y la Reubicación de las familias (demoliciones y traslados).

Componente III “*Incremento del Capital Social y Humano*”

Este componente busca mantener un *Modelo de gerenciamiento* vinculado con el territorio y se vincula directamente con el modo de gerenciar el programa. Aquí aparece la noción de “Acompañamiento”: urbano, legal, social y ambiental.

Urbano. Son las consultorías que colaboran con la generación de condiciones y mantenimiento del hábitat, como así también todo el asesoramiento técnico que se pueda brindar al beneficiario.

Legal. Son las consultorías para el desarrollo de las gestiones y trámites para legalizar la tierra. Asesoramiento sobre conflictos legales con vecinos/familia. Actividades orientadas a comprender los derechos cívicos y el empoderamiento de la comunidad. Conformación de organizaciones de base.

Social. Son las consultorías para promover diferentes actividades como por ejemplos la participación de la comunidad en el armado de proyectos, la capacitación sobre temáticas vinculados al proyecto. Asimismo, se puede apoyar el desarrollo de iniciativas autónomas y autogestivas de la comunidad con organismos del estado y de la comunidad. Atender la gestión social de la obra a través de la mediación en situaciones de conflicto, etcétera.

Ambiental. Son las consultorías que sirven para garantizar la ejecución y efectividad de los planes de manejo, promover la participación vecinal en el Plan de Intervención Ambiental y todo lo vinculado a las acciones de los vecinos en relación al medio ambiente.

Asimismo, al Modelo de gerenciamiento que hemos descripto se le agregan dos puntos fundamentales que colaboran con el esquema de Participación Ciudadana Activa por parte de los vecinos del Barrio: primero la posibilidad de armar un *Proyecto de Iniciativa Comunitaria*, donde se pueden realizar pequeñas intervenciones que estarán a cargo de los vecinos. Y segundo los *Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano*; que tiene que ver con todas las actividades de prevención, recreativas y de capacitación en temáticas que la comunidad proponga como, por ejemplo: actividades culturales, de capacitación en oficio, deportivas; o sea todo aquello que colabore con potenciar el capital social de la comunidad.

Componente IV “*Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión*”

El objetivo máximo de este componente es generar dispositivos para Fortalecer la Capacidad de Gestión de los actores del barrio y de las Unidades Ejecutoras. Para ello se hace necesario la conformación de Equipos de Trabajo que colaboren con la implementación del PROMEBA en el barrio. La provisión de material (soportes informáticos de gestión y planificación).

Difusión del programa, actividades de sinergia y capacitación, encuentros, jornadas. Acciones para la prevención de nuevos asentamientos, y acciones y estudios sobre seguridad ciudadana.

Una vez definidos los componentes, que nos ayudarán a evaluar el caso de estudio elegido, a continuación, haremos hincapié en los *Criterios de Priorización del Programa*. Vale decir, cuales son los proyectos que tienen mayor potencialidad a la hora ser elegidos.

A continuación, presentamos un cuadro construido por el PROMEBA, con un esquema donde se puede observar los criterios de priorización respecto a la elegibilidad del proyecto y la priorización. Como hemos mencionado anteriormente el proyecto debe ser integral ya que además de las obras de infraestructura demandadas, se trabaja con el complemento de componentes como la legalización de la tierra, el incremento del capital social, etcétera.

Cuadro N° 8
Cuadro de Viabilidad

		PUNTAJE		
		TOTAL	PARCIALES	
1. COMPLEJIDAD URBANA		70		
1.1. Carencia de traza urbana			20	
	Villa		20	
	asentamiento		10	
1.2. Grado de consolidación			20	
	(carencia de...) servicios domiciliarios		6	
	agua			2
	cloaca			2
	recolección de residuos			1
	electricidad		8	
	Servicios en la Vía Pública			1
	transporte público			2
	Veredas			1
	Pavimento			1
	Alumbrado			2
	equipamiento comunitario		6	
	Antigüedad			6
	igual o mayor a 10 años			2
	menor de 10 años		10	
1.3. Densidad Demográfica				
	Tamaño del asentamiento		10	
	igual o mayor a 300 familias		5	
	entre 100 y 300 familias		0	
	menor o igual a 100 familias		20	
1.4. Riesgo Ambiental^[53]			9	
	Tecnológicos		7	
	Naturales		4	
	Sanitarios		20	
2. IMPACTO SOCIAL Y URBANO		30	10	
2.1. Incluido en un plan estratégico			10	
2.2. Impacto positivo / localización			3	
	Central			
	Periférico			

Fuente: criterios de priorización establecidos por PROMEBA⁵⁴.

⁵³Se define como “riesgo ambiental” a condiciones del hábitat (por factores tecnológicos, naturales, y/o sanitarios, que provocan efectos negativos en la salud, seguridad física de las personas y bienes, y el desempeño de las actividades de la población)

- riesgos tecnológicos: ductos de alta tensión, poliductos, FFCC, carreteras de alto tránsito, canales y embalses.

- riesgos naturales: inundaciones, aluviones, terremotos, deslizamiento de terreno.

- riesgos sanitarios: basurales, cavas, crías de animales no controladas.

⁵⁴Ver en; ANEXO II Criterios de Elegibilidad de las Inversiones Financiadas con Recursos del Préstamo www.promeba.org.ar/documentos, pag.4. Este cuadro representa una síntesis de los criterios de elegibilidad para ingresar a financiamiento PROMEBA. Cada una de las variables que se tienen en cuenta vinculadas a

En relación a los criterios de elegibilidad del programa, el mismo prioriza proyectos que tengan una etapa anterior en ejecución o ejecutada, en el caso que nos ocupa, el proyecto tuvo etapas anteriores financiadas por PROMEBA, como es el caso del Barrio Belgrano, La Delfina y Mitre financiados por PROMEBA II, y antes habían sido financiadas las intervenciones en el Barrio Anacleto Medina Norte, Santa Rita y Anegadizos. A su vez el PROMEBA I financió Anacleto Medina Sur, Gaucho Rivero y San Jorge, todos barrios vulnerables de la ciudad de Paraná, Entre Ríos. Por lo cual este criterio se aplicó al caso de estudio.

Una vez abordado el programa, encontramos la síntesis de su implementación y resultados en la apreciación que nos plasmaba el urbanista Alfredo Garay a quien entrevistamos como un referente de las políticas de infraestructura, y quien además nos ayudó a reflexionar sobre la complejidad de los procesos de urbanización e implementación de este tipo de programas “el PROMEBA tiene eso que obliga a los gobiernos a generar procesos participativos, y obliga a tener las actas de las asambleas. Esa serie de condiciones que pone para funcionar son las que de una manera apuntan a ese desarrollo y realización de capital social. En ese sentido es una de las operatorias más interesantes que tiene el BID, y por otro lado es la que más éxito ha tenido en la argentina. En la Argentina que hay tradición organizativa, el PROMEBA es el programa que ha crecido. Frente a los otros el PROMEBA es un programa estrella” (Garay, 2016).

En este capítulo, hemos logrado definir el concepto de infraestructura social, pasando por todas las interpretaciones y caracterizaciones al respecto, desde lo más

un criterio numérico que establece la prioridad del proyecto. Siempre las variables que tienen mayor puntaje son las que suman al total y colaboran con la priorización del proyecto.

general a lo más particular. Hemos logrado establecer que la infraestructura social como tal es la infraestructura que necesitamos la garantizar la vida humana, desde una perspectiva de derechos y desde una visión territorializada. Tomar la conceptualización del PET nos ha permitido pensar la intervención urbana desde un esquema integral, conjugando los actores que participan en el proceso y relacionarlo con el esquema de planificación que nos plantea Matus (1993). Logramos identificar que el barrio Humito de Paraná es un área a desarrollar por no contar con las condiciones mínimas de habitabilidad (servicios básicos como el agua y la cloaca, más los servicios complementarios).

Avanzamos además sobre la historia y la caracterización del PROMEBA desde que llegó a nuestro país. Analizando el esquema de implementación y los componentes que hacen que este sea tan completo y complejo en su intervención. Además, dejamos establecido los actores que participan del proceso lo cual nos ayudará a pensar la relación con el resto de los actores territoriales.

Una de las conclusiones que podemos dejar plasmadas para desarrollar en la conclusión final es que, si bien los programas internacionales de crédito vienen enlatados y configurados de tal manera que la implementación depende de los objetivos generales de los mismos, quienes conducen estos programas son quienes determinan cómo administrar los recursos y el territorio en cuestión. Lo cual deja un espacio para la readaptación de las consignas del programa en beneficio de la población con la cual se trabaja.

En el próximo capítulo, trabajaremos sobre la presentación del caso de estudio y toda la implicancia que tuvo intervenir el barrio Humito de Paraná través del PROMEBA durante los años 2013-2015. Haremos mucho hincapié en los actores que participaron

en el esquema de implementación y presentaremos dispositivos de trabajo⁵⁵ que fueron una herramienta fundamental para garantizar la participación en el barrio e identificar y activar redes de capital social.

⁵⁵Hacemos alusión a los dispositivos como, por ejemplo, los talleres de oficio generados por el equipo de campo de la Unidad Ejecutora Municipal de Paraná.

Capítulo IV

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO DEL BARRIO HUMITO DE PARANÁ, ENTRE RÍOS, ARGENTINA (2013-2015)

Llegados a este punto, nos resta responder a la pregunta-problema central de nuestra Tesis: ¿En qué medida la participación ciudadana de los actores locales entendida desde la concepción del capital social, influyen en el desarrollo y consolidación de la infraestructura básica implementada por el PROMEBA en el Barrio Humito de Paraná, provincia de Entre Ríos, Argentina, entre los años 2013-2015?

Gestión desde una perspectiva integral

Hemos abordado la presentación de este capítulo con dos imágenes que representa el antes y el después de una de las intervenciones más importantes de Humito. La complejidad de la intervención se relaciona directamente con esta síntesis que estamos aportando a través de esta Tesis. Por ello nuestro abordaje es desde una visión integral, desde una perspectiva multidisciplinaria.

En América Latina confluye un modelo de creación de ciudades histórico, que tiene que ver con el establecimiento de ocupaciones junto a los ríos de cada una de las zonas geográficas. Esto sin dudas fue un factor de desarrollo económico que determinó su crecimiento.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 168 ciudades de América Latina generan el 60% del PBI y son el motor económico de la región. El problema que nos plantea este análisis es que el crecimiento de estas ciudades fue desordenado, poco planificado y eso ha malogrado en buena medida su capacidad de “traccionar” económicamente. Esto explica, en gran medida, la crisis de muchas de estas urbes, que

se manifiesta en que una de cada cuatro personas vive en asentamientos informales, solo se trata menos del 20% de las descargas de efluentes cloacales, y los ríos que antes eran el eje de la economía se encuentran contaminados. La pregunta que se realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es si es posible cambiar este paradigma y su respuesta es proponer que en la región hay 140 ciudades “emergentes”. Estas ciudades crecen demográfica y económicamente por encima de la media nacional, teniendo que enfrentar desafíos negativos (violencia, precarización laboral, ocupaciones territoriales, etcétera). En el marco de este diagnóstico el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó una herramienta multidisciplinaria para colaborar con estas ciudades en la planificación de su futuro de una manera sustentable utilizando el concepto de resiliencia⁵⁶ como variable de aprendizaje.

La ciudad de Paraná es una de las tres ciudades junto con Salta y Mar del Plata que han sido seleccionadas en 2013 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar un programa de asistencia técnica que abarca aspectos como el medio ambiente, el tratamiento de residuos, las gestiones y lineamientos urbanísticos, y los desarrollos comerciales, productivos y turísticos. El Programa llamado Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)⁵⁷ es un programa de asistencia técnica no-reembolsable que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana como nos plantea el BID. Como estipula el ICES bajo la consigna de un abordaje integral y con un enfoque transversal los tres pilares en que se basa la intervención son (i) sostenibilidad

⁵⁶ Resiliencia entendida como la capacidad que tiene la ciudadanía de superar aspectos negativos vinculados con el medio y la comunidad donde se habita.

⁵⁷ <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html>

medioambiental y de cambio climático; (ii) sostenibilidad urbana y; (iii) sostenibilidad fiscal y gobernabilidad (ver gráfico que se presenta a continuación)

Este dato es relevante para contextualizar la intervención que estamos analizando, desde un marco más macro, lo cual nos permitirá visualizar la complejidad del proceso y la visión que tienen los tomadores de decisión a la hora de ejecutar el PROMEBA.

Ahora bien, la intervención que se realiza a través del BID involucra a especialistas del Banco y del Gobierno Local, quienes a través de 120 indicadores construyen un diagnóstico rápido para establecer el Nivel de Dióxido de Carbono en la ciudad, la dinámica del crecimiento de la Mancha Urbana, y un Mapa de Riesgo y Vulnerabilidades. Con estos datos se identifican cuáles son los problemas claves para las ciudades lo que además permite establecer cuáles son las prioridades para comenzar a trabajar, generando una Plan de Acción junto a las autoridades del Municipio que sirve como guía para seguir en materia de proyectos y prioridades. El proceso dura aproximadamente doce meses, y la participación de la gente es esencial, no solo a través de las encuestas de opinión, sino mediante un proceso activo de “monitoreo ciudadano”⁵⁸. En programas como estos todos los actores sociales (Universidades, Estado, organizaciones de la Sociedad Civil, etcétera) establecen objetivos para la ciudad y después le dan seguimiento a través de indicadores.

El desarrollo local aparece como el resultado de un camino de transformación de la situación social y económica de un espacio local o regional, basado en las potencialidades

58 Uno de los ejemplos más conocidos en la región es el Cómo Vamos de Bogotá donde se monitorea el ejercicio ciudadano de seguimiento y monitoreo a los cambios en la calidad de vida de la ciudad y al Concejo de Bogotá DC. Donde se promueve Un gobierno efectivo y transparente-Una ciudadanía más informada, responsable y participativa y el trabajo en alianzas en torno al tema de calidad de vida desde 1997, ver en www.bogotacomovamos.org

de dicho territorio...la base de cualquier iniciativa localista, debe pensarse desde una concepción integradora, que contemple los factores económicos, sociales, políticos-institucionales y ambientales (Roffman, 2007: 1).

El cuadro N°9 nos sintetiza la visión sobre las tres intervenciones que el BID propone realizar en las ciudades que han sido caracterizadas como “sustentables”: el desarrollo urbano, junto con la sostenibilidad fiscal y la ambiental junto con el cambio climático.

Cuadro N° 9
Intervención propuesta por el BID



Fuente: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes,6690.ht>

El gran desafío de la ciudad de Paraná sin dudas ha sido el poder pensar integralmente la planificación urbana desde todas las esferas y reinventar en estos últimos cuatro años la visión sobre el municipio y desde el municipio hacia el territorio mismo, comprendiendo que el territorio no solo es el barrio, sino todas las instancias que

intervienen activamente en la comunidad. Blanca Osuna intendenta de la ciudad de Paraná durante el periodo 2011-2015 nos comentaba lo siguiente:

Paraná necesitaba de obras realmente importantes y es lo que hemos venido haciendo mano a mano con nuestro gobierno nacional, y es un gran orgullo, hoy poder recorrerlas y ver la selección de los lugares, la transformación que han tenido los barrios sobre los que se ha desarrollado el PROMEBA han tenido una transformación sustantiva en lo social, en materia de inclusión, servicios, identificación de problemas que se pueden revertir y que solo el acompañamiento de un Estado activo puede producir estas cosas siempre y cuando ese proceso además despierta en los vecinos participación compromiso esto es y ha sido una de las tareas que se ha desarrollado en el PROMEBA, el poder encontrarnos, integrar equipos... (Osuna, 2015).

Una de las dificultades que se presenta también a nivel nacional es la construcción de una visión estratégica donde todos los actores tengan participación activa en el proceso, el cual debe darse en el mediano y largo plazo, aspecto que hemos mencionado con anterioridad. Por ello es tan importante tener una mirada intersectorial sobre las problemáticas sociales, para así poder abordarlos multidisciplinariamente. Como nos plantea la siguiente idea.

Las respuestas a las necesidades humanas a través de las políticas y los programas sociales no dan cuenta de la integralidad de los problemas, sino que se presentan de modo compartimentado, sin un orden adecuado, con acciones aisladas o yuxtapuestas y sin coordinación en el tiempo (Neirotti, 2016).

Ahora bien, la dificultad de analizar este tipo de intervenciones sin dudas nos lleva a repensar en la planificación integral de la infraestructura como una variable para una futura investigación. Y además nos genera un nuevo interrogante vinculado a la identificación de la esfera o ámbito o sector del Estado donde se manifiesta esta desarticulación y si las experiencias muestran que el camino es la suma de las partes y voluntades en materia de gestión integral, o la afectación de recursos direccionados para cerrar cada una de las intervenciones que realizamos en materia de infraestructura. Daniel Arroyo desde la política social y Alfredo Garay desde el urbanismo nos brindaron su aporte, desde perspectivas y experiencias distintas las cuales analizaremos en la conclusión.

“(…) sobre la articulación del estado no le tengo ninguna fe objetivamente. Yo creo que lo hay que hacer es tener programas con capacidad de recursos propios para llevar adelante. Más allá que sea un buen concepto la articulación, y en la que creo, y que hay experiencias como Ecuador o Uruguay que sí creo que se toman más articuladamente. En la Argentina cada uno inventa su programa de vivienda, cada uno inventa su programa de lo que le parece, es absolutamente así, y de hecho el actual gobierno es bastante más desarticulado que el anterior, cada uno que llega se siente conquistador y cree que va a fundar lo que nadie hizo y la verdad que no perdería tiempo porque no creo que sea factible. Le buscaría dar muchos recursos al PROMEBA o a la unidad ejecutora de ese lugar para que con sus recursos pueda definir todo eso” (Arroyo, 2016).

Y Alfredo Garay nos decía lo siguiente:

“Yo creo que tiene que haber un líder de proyecto. Ese líder de proyecto desde el Estado a veces tiene que interactuar con un referente barrial que es un líder de la organización barrial, y tiene que interactuar con una empresa constructora que tiene un gerente que es

el que manda y que acepta más o menos las indicaciones que le da el Estado, y tiene que pelear con un secretario de hacienda para que libere los recursos porque no se los va dando. O sea, siempre que haya un líder de proyectos se inserta en un campo de fuerzas. Y esa organización piramidal, digamos, te haces una ilusión de que el que está ahí lo que tiene que hacer es pelear, entrar a ese campo de fuerzas y dar batalla, y en función de su habilidad política, porque lo que él tiene que hacer es unir voluntades, va a ir consiguiendo avances. Y eso significa que a veces presiona, a veces negocia, a veces afloja, y va haciendo su proyecto, incluyendo en su proyecto los proyectos de los otros. Porque la empresa constructora quiere facturar lo más posible, el de hacienda quiere que vos vayas avanzando, aunque te va dando menos recursos porque necesita los recursos para otra cosa, y el vecino quiere que la obra avance y se termine rápido” (Garay, 2016).

Podríamos pensar en una tercera categoría superadora a ambas, como nos dice Garay (2016) un líder de proyectos que conduzca el proceso, desde una visión integral y sosteniendo el equilibrio entre el municipio, los diferentes actores del municipio, los actores regionales y locales que aportan a la intervención y conduciendo a través de un equipo territorial el proceso en el territorio con todas las demandas y conflictos que puedan generarse. Para sumar un punto clave, como nos planteaba Arroyo (2016), este líder deberá contar con el apoyo institucional de las áreas presupuestarias y el resto de los programas que puedan colaborar en la intervención propuesta. Algo así fue lo que sucedió en Humito...

Para sumar a estos aportes sobre “integralidad”, entrevistamos también a Adriana Clemente quien nos decía lo siguiente: “Es muy difícil todo lo relacionado a la integralidad, pero porque aparece una meta muy difícil de materializar. Siempre hay

alguna urgencia por la cual los tiempos reales de los proyectos no lo permiten tampoco...Yo creo en el trabajo en equipo, creo que los equipos, me parece interesante lo que dice Daniel. En eso coincido, la interacción en el territorio puede acercar muchas más posiciones, solapar mejor las cosas, complementar y eso sería la integralidad buscada” (Clemente, 2016).

Funcionamiento de la Unidad Ejecutora de Paraná

La ciudad de Paraná, capital de la Provincia de Entre Ríos, es una de las ciudades que tomo la iniciativa en el 2007 de crear la Unidad Ejecutora para la implementación del PROMEBA (Decreto 110/2007), organismo dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio, luego en junio de 2015 pasa a depender de Presidencia Municipal sin intermediario alguno mediante Decreto 1395/2015 (Ver Anexo).

La Unidad Ejecutora Municipal funciona con un equipo Legal conformado por abogados, un equipo técnico integrado por arquitectos e ingenieros, un equipo social conformado por trabajadores sociales, un equipo contable donde participan contadores y administrativos, todos ellos coordinados bajo un esquema de trabajo colectivo y articulado por el poder ejecutivo, teniendo en cuenta las líneas de planificación establecidas en el marco de los diferentes planes y programas que establece la gestión municipal en un esquema donde la visión del espacio urbano va de la mano con la integralidad y los aportes intersectoriales.

Las funciones de la Unidad Ejecutora Municipal, establecidas mediante el artículo 2 del Decreto de creación estipulaban las siguientes funciones⁵⁹:

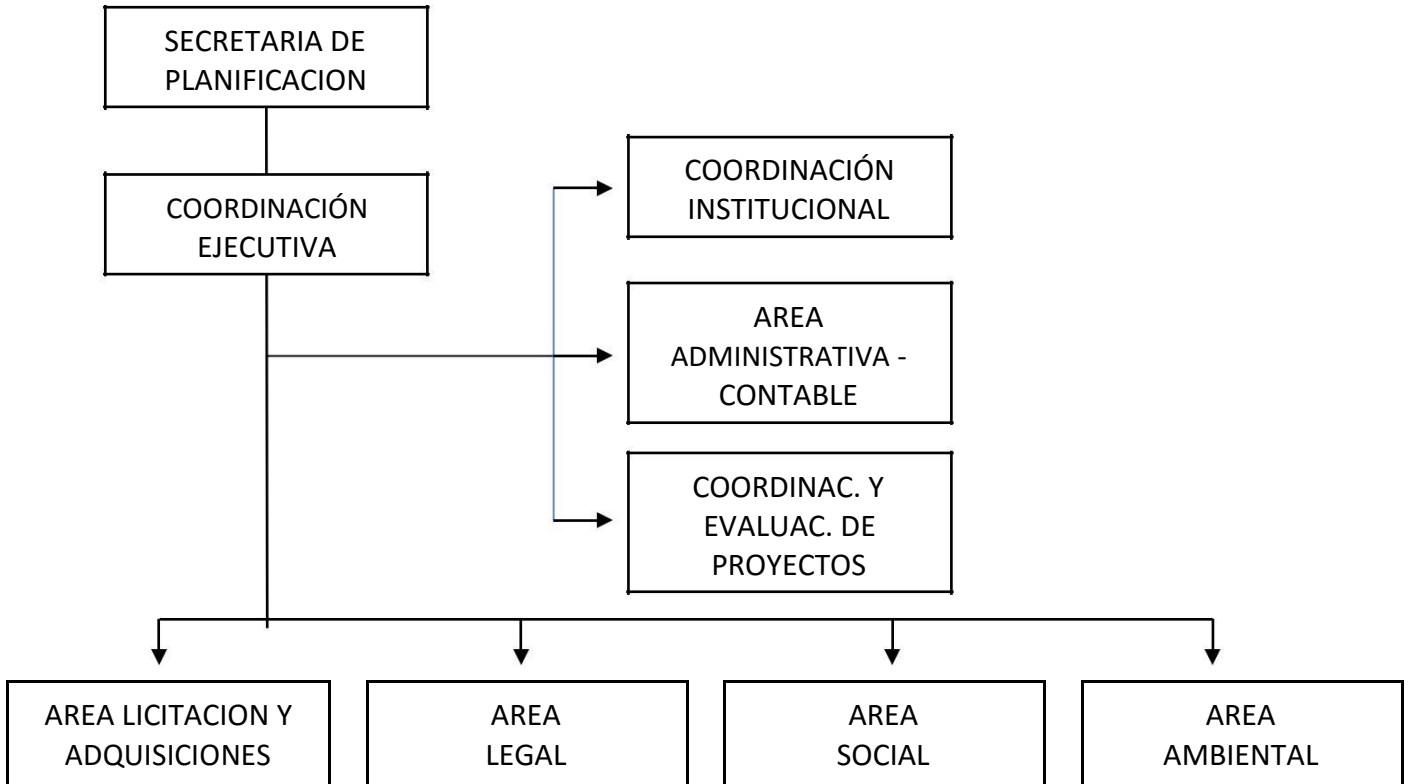
⁵⁹Para más información, ver en Decreto de Creación en Anexo: Normativa Complementaria.

- a) Identificar y gestionar programas que cuenten con financiamiento externo, provincial, nacional y/o internacional, para desarrollar distintos tipos de proyectos dentro del Municipio de la ciudad de Paraná.
- b) Realizar el diseño, implementación, supervisión, control de ejecución y administración de los proyectos a que refiere el inciso anterior.
- c) Ejecutar los proyectos y administrar los recursos de los programas implementados.
- d) Todas las demás que surjan de lo estipulado en los convenios de adhesión celebrados por el municipio y de lo dispuesto en los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de dichos programas.

A continuación, se representa mediante un gráfico su funcionamiento primario, la única modificación que luego sufrió en 2015 es la no dependencia de ningún organismo intermedio.

Cuadro N° 10

Estructura orgánica de la Unidad Ejecutora Municipal



Fuente: Decreto n° 110/2007 Municipalidad de Paraná, provincia de Entre Ríos en www.parana1.com.ar

Juliana D´Arrigo, Coordinadora Legal y con vasta experiencia en Unidades Ejecutoras nos decía lo siguiente “Resulta beneficioso para un municipio la gestión de programas nacionales por la necesidad de contar con financiamiento económico para realizar esta clase de intervenciones integrales que implican un gasto importante, como así también creo oportuno que haya una UCN que funcione como veedora y administradora de los recursos del programa, y que oriente a las coordinaciones UEP y UEM sobre buenas prácticas del mismo” (D´Arrigo, 2016).

El Barrio Humito corresponde a la Unidad Municipal número 2, junto a otros barrios como Mosconi, Puerto Viejo, Las Flores, Francisco Ramírez, Gaucho Rivero entre otros.

Las Unidades de Gestión fueron creadas durante la gestión de la intendenta Blanca Osuna, en el marco de un proceso de descentralización operativa de la mano del crecimiento de la ciudad de Paraná y de las nuevas demandas ciudadanas. Tener Unidades de Gestión permitió a los vecinos resolver demandas inmediatas, como el mantenimiento del espacio público, la recolección de la basura, el mantenimiento de baches, etcétera.

El Barrio Humito y la intervención realizada por PROMEBA

Como hemos mencionado anteriormente la intervención realizada por la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) abarcaba un proyecto integral que comprendía 14 barrios de la ciudad de Paraná asentados sobre la cuenca del Arroyo Antoñico (ver gráfico que se presenta a continuación). A la hora de realizar el proyecto integral del PROMEBA, eran 2500 familias las que se encontraban asentadas sobre la cuenca del arroyo o sea calculamos 12.000 personas que habitan sobre la cuenca, lo que equivale al 5% de la población de la ciudad de Paraná, utilizando el coeficiente que utiliza el Indec para medir nivel de hacinamiento. Estas familias ocupan los 5500 metros o sea 5,5km que recorre el arroyo de manera perpendicular al Río Paraná, o sea de sudeste a noroeste. Como refería el equipo de campo en su informe diagnóstico:

“Dentro de la traza urbana el Arroyo Antoñico produce el aislamiento de los sectores de las diferentes márgenes favoreciendo la contradicción adentro/afuera, centro/periferia. Constituyéndose el “adentro” con la ciudad interior ubicada al este del

arroyo. El fragmento del “afuera” adquiere condiciones de absoluta marginalidad, lo que se expresa en la escasa significación que el sector representa para el colectivo social paranaense tanto simbólicamente como a nivel funcional”⁶⁰.

Los barrios involucrados en esta etapa del PROMEBA III son cuatro (Humito, Francisco Ramírez, Km 3 y Puerto Viejo).

Cuadro N° 11
Área de Intervención PROMEBA



Fuente: Informe Diagnóstico área Arroyo Antoñico UEM Paraná

⁶⁰ Fragmento del Informe Diagnóstico realizado por la Unidad Ejecutora Municipal conjuntamente con la Unidad Coordinadora Nacional del PROMEBA.

Al observar la gráfica N° 11, nos surgió el siguiente interrogante ¿cómo se constituyen los límites de la intervención del PROMEBA? El equipo urbano tanto de la Unidad Ejecutora Municipal como de la Unidad Coordinadora Nacional, establecía en su informe la siguiente caracterización (Informe diagnóstico) “Los límites considerados para establecer el área de intervención se pautan a través de criterios tales como: ausencia de planificación urbana, inexistencia de servicios e infraestructura pública y la presencia de asentamientos irregulares”.

En el diagnóstico realizado por el equipo interdisciplinario se plantea que estos barrios además presentan irregularidades dominiales, carencias y/o deficiencias de servicios básicos, registros ambientales e inexistencia de organizaciones consolidadas.

En el cuadro N°11 también podemos observar como estos barrios vulnerables y estas ocupaciones se encuentran en el ejido del casco urbano central.

En nuestro caso en el Barrio Humito, según el diagnóstico realizado por la UEM⁶¹ se pudieron relevar 185 hogares (más de 800 habitantes) y se pudo identificar un 73% de población con NBI, siendo una de las principales actividades el cirujeo⁶². En ese sentido, se identificó una situación de permanente desempleo y de residuos en las calles

⁶¹Diagnóstico Integral Proyecto Cuenca Antoñico, UEM, junio de 2013.

⁶²Se entiende por cirujeo/cartoneo la actividad de recolección de materiales de la basura que pueden ser reciclados, ya sea a nivel industrial o doméstico. Además de la recolección, la actividad está compuesta por muchas otras acciones como son la separación y clasificación de algunos materiales, la limpieza de otros, el preparado de los medios de trabajo, etcétera. Existen diferentes formas de vender lo recolectado. Muchos de los productos que tienen valor de reciclado (como el cartón, papel, vidrio, metales, plástico, telgopor, etcétera) son vendidos a acopiadores. También se recolectan elementos para uso personal (ropa, alimento) y otros que pueden ser vendidos o cambiados (ropa, electrodomésticos, muebles, etcétera). Generalmente, de la actividad participa todo el grupo familiar. Muchas veces sale el grupo entero y se dividen tareas: los chicos y madres piden alimentos, monedas y los hombres revisan bolsas. Otras veces, sólo algunos de los integrantes salen a cirujear. Sin embargo, a la hora de la separación, limpieza y venta, toda la familia presta su trabajo. *De la vida en la Quema al Trabajo en las calles. El cirujeo Ciudad de Buenos Aires*, Mariano Daniel Perelman, Lic. en Antropología Social. (UBA), Departamento de Antropología FFyL, UBA. Candidato a Doctor por la Universidad de Buenos Aires.

(siendo este un factor constituyente al barrio). En Humito no existe ningún tipo de infraestructura pública, ni privada; siendo la recolección de residuos y el transporte público deficitario.

A ello hay que agregar que el Barrio Humito se encuentra a unos metros del centro urbano y a unas cuadras del centro comercial y cívico de la ciudad desde su ocupación formal en 1947. Lo cual demuestra la falta de planificación urbana y como se desarrollaron estas ocupaciones en relación a cañadas tan importantes como los arroyos.

Pablo Mora vecino del Humito comentaba lo siguiente: “Cuando vinimos había unos ranchitos. Cuando trajeron la luz, ahí arrancó la gente construyendo casitas. Inclusive ahí enfrente había todos ranchitos, había solo una casa de material. Ahora ya no existe más nada. Cuando abrieron el arroyo ahí, se llevó todo, no quedó nada, y de ahí se abrió el puente Laprida. El verdadero Arroyo Antoñico daba toda la vuelta y cortaba allá, y después se abrió por el problema de que estaba rompiendo mucho la ruta. Hace poco falleció el hombre más viejo del Barrio, Pinocho Ossorio, iba a cumplir 100 años” (Mora, 2013).

Uno de los datos destacados para nuestra investigación es que en el barrio existen riesgos sanitarios, por los microbasurales formados en la acumulación de la barranca al borde y dentro del arroyo, además de la cría de chanchos y gallina (histórica). Como así también la inestabilidad del sector barrancas e inundabilidad de las márgenes del arroyo, lo que constituye un riesgo ambiental importante.

A continuación, ejemplificamos con algunas imágenes, para comprender la magnitud de la problemática.

Héctor Martínez, vecino del Barrio Humito comentaba lo siguiente: “No. Antes esto era parte de La Floresta y parte del Barrio La Bolsa, nosotros estábamos en el medio. No tenía denominación. Humito nació cuando se hicieron las campañas, viste esas campañas que se hacían en esa época, para ubicarlo al lugar no tuvieron mejor idea que ponerle Humito., porque en todos lados se quemaba basura. Porque en esa época no había ciruja, la basura que se acumulaba era la nuestra que la juntábamos y la quemábamos. Y a la tarde siempre había Humito, y por eso le quedó el mote de eso. Después vinieron las grandes quemas porque empezó a venir gente y con carros que traían basura y la quemaban al lado del arroyo...” (Martínez, 2013).

Ahora bien, actualmente en los esquemas de planificación urbana se utiliza el concepto de centro-periferia, para diferenciar un centro urbano consolidado, con todos los servicios básicos (agua potable, cloacas, energía y gas) y una periferia, más asociada al límite urbano, a la salida de la ciudad, que no necesariamente presente servicios de infraestructura básica.

El caso del Barrio Humito, es un caso distinto, ya que por la cercanía de este barrio con el centro cívico de la ciudad no se da un esquema de centro-periferia. Como nos planteaba la Arq. Paola Colazo responsable urbana de la Unidad Ejecutora Municipal, a quien entrevistamos durante nuestro trabajo de campo, no se confirma un esquema de centro-periferia, sino una cuestión de accesibilidad.

Esto es una percepción ya que en cuanto a km Humito es cerca y en cuanto a accesos es lejos. Este barrio está desconectado de la ciudad y si estaría bueno que se abra, mientras menos accesos tenés, el barrio está más cerrado, se dan problemas de inseguridad, por eso hay que abrir con infraestructura (Colazo, 2016).

Definitivamente la historia del Barrio Humito está atravesada por la ocupación, una historia que se repite a lo largo y ancho de nuestro país. Claudia Bernazza en relación a la problemática de la tierra nos comentaba lo siguiente

El territorio argentino es un territorio ocupado, de tal manera que es expulsivo en sus propias poblaciones, no le pertenece a la comunidad de origen de ese territorio, en términos legales, en términos de mercado. En término de mercado las líneas de mercadeo popular propias de la década del 60 nunca más volvieron y eso es un problema terrible, donde después podés decir vamos a trabajar en el territorio con las comunidades y te encontrás con comunidades hacinadas en los conurbanos de las ciudades. Y ese hacinamiento no genera una identidad romántica es una identidad a la fuerza porque esa comunidad no encontró su lugar en Jujuy, Mendoza, Formosa o Chaco de donde es originaria... (Bernazza, 2017).

Lo que nos plantea Bernazza, sin dudas, nos lleva a pensar que previo a la implementación de los programas de infraestructura es fundamental resolver la cuestión de la ocupación del territorio y esto lo relacionamos directamente con la intervención en el Barrio Humito y la concepción territorial del programa.

Una vez realizado el diagnóstico por parte de la UEM con participación de vecinos, se priorizaron una serie de obras que serán detalladas a continuación. Las mismas vinculadas a un proyecto integral y a las necesidades de los vecinos y la ciudad, se enmarcaban en los requisitos de viabilidad que el PROMEBA exigía (ver cuadro siguiente).

Cuadro N° 12

Viabilidades: características

	Viabilidad Ambiental
1	El Proyecto se encuentra en áreas con alta vulnerabilidad a situaciones de riesgo ambiental por causas antrópicas o de procesos naturales recurrentes de Difícil y/o costoso tratamiento de mitigación.
2	El Proyecto no compromete sitios de interés ecológico, histórico, arqueológico, religioso o cultura, o asiento de poblaciones originarias.
3	Se podrán neutralizar los principales impactos negativos que pueda generar el Proyecto
	Viabilidad Social
4	Al menos el setenta y cinco por ciento (75%) de la población sujeto del Proyecto tiene NBI según definición del INDEC.
5	Se ha calculado el Índice de Calidad de Situación Habitacional para la Población sujeto del Proyecto.
6	La Población beneficiaria se encuentra localizada de manera estable con una antigüedad promedio para el barrio no menor a dos (2) años y no es beneficiaria de otro Proyecto de infraestructura similar, que se superponga al que presenta este Proyecto.
	Viabilidad Legal
7	Se han verificado las condiciones del dominio y resulta factible la regularización de la tierra a nombre de los beneficiarios.
8	Se ha verificado la disponibilidad y condiciones dominiales de tierras para relocalizaciones.
	Viabilidad Urbana
9	El Proyecto se encuentra localizado dentro de la Planta Urbana.
10	Existen prefactibilidades de los organismos responsables de la planificación de las redes de infraestructura pública.
11	En caso de involucrar relocalizaciones de familias, éstas sólo alcanzan a una parte de la población del barrio.

Fuente: *informe diagnostico Unidad Ejecutora Municipal de Paraná 2012.*

Este cuadro fue elaborado según los datos de viabilidad presentados por la Unidad Ejecutora Municipal a la Unidad Coordinadora Nacional. Para poder comprender cuales eran los requisitos iniciales para que el proyecto fuera aceptado por al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), financiado y ejecutado por la Unidad Coordinadora

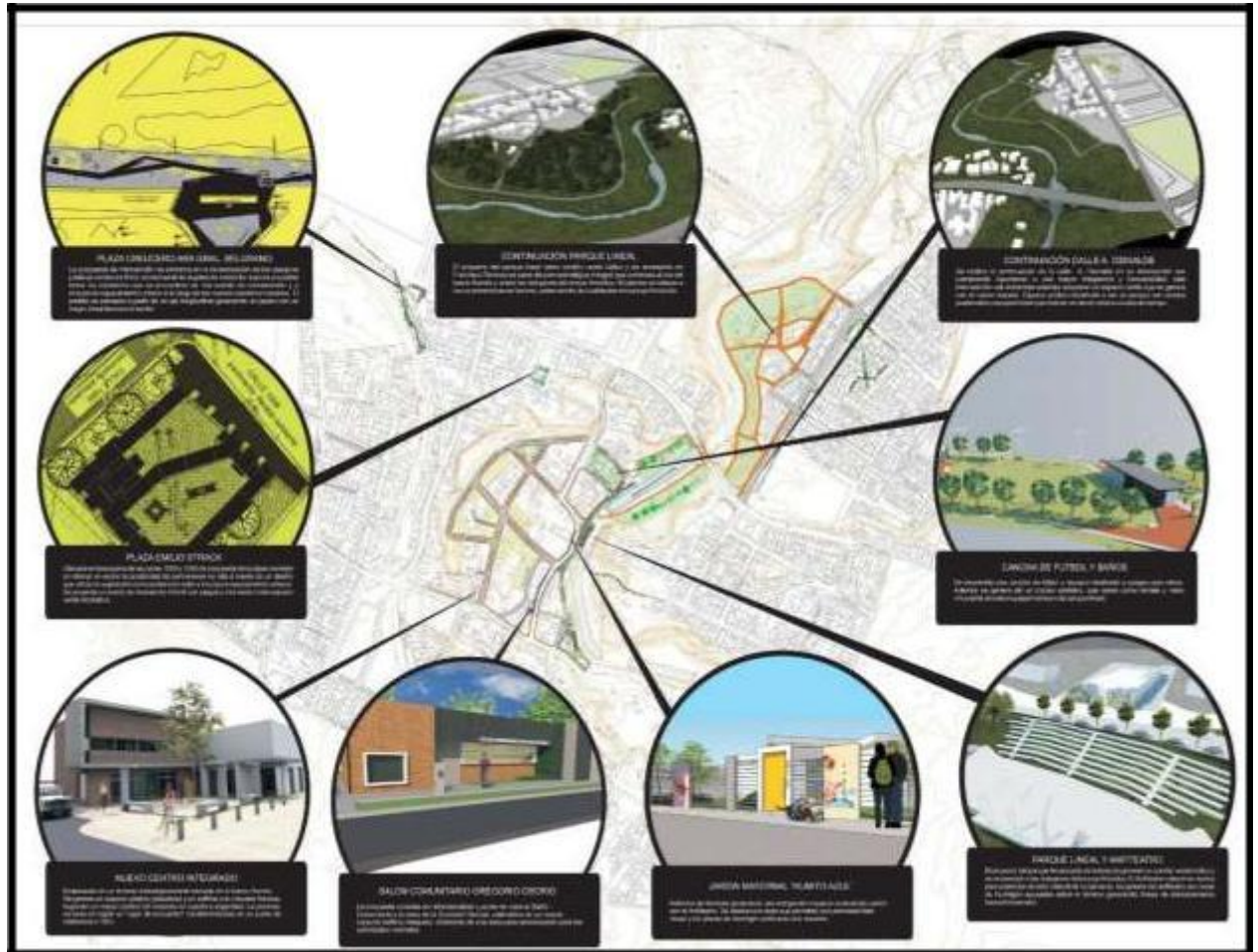
Nacional, debemos remitirnos al cuadro de requerimientos de proyectos que hemos presentado paginas anteriores.

Esta viabilidad que tiene que ver con las posibilidades de financiamiento e implementación de las intervenciones propuestas, marcaron el inicio del proyecto en territorio.

Surge ahí la propuesta urbana y social planteada por el equipo de trabajo y acompañada luego por la Unidad Coordinadora Nacional, quien acompañara la ejecución de los mismos con acompañamiento técnico permanente.

A continuación, se detallan los proyectos de infraestructura que fueron parte de la licitación y del proyecto integral para el Barrio Humito, mediante una gráfica elaborada por el equipo de la Unidad Ejecutora Municipal

Cuadro N° 13
Intervenciones proyectadas



Fuente: *Presentación equipo de campo PROMEBA - UCN*

Como podemos observar el proyecto base de infraestructura estaba representado por:

Arroyo Antoñico: las intervenciones se orientan a la generación de un espacio de permeabilidad, de conexión con las demás áreas de la ciudad y con el paisaje natural que

lo rodea. En la parte sur del barrio ya fue materializado por una sistematización a cielo abierto, pero se necesita estabilizar la barranca. Uno de los grandes desafíos es poder continuar con la sistematización hacia el norte del arroyo teniendo en cuenta que hay familias que están viviendo sobre la barranca hace décadas. La intervención del arroyo implica romper con algunas prácticas como por ejemplo el hábito de depositar la basura sobre las barrancas y el arroyo, a descarga proveniente de desagües de aguas servidas, etcétera.

Centro Integrado Humito: la proyección de esta intervención se da sobre una esquina demolida en un lugar estratégico del barrio, sobre una de las calles principales que lo atraviesan. Este espacio es muy simbólico ya que en el 2011 una pareja fue asesinada en el lugar, y en represalia los familiares destruyeron la casa. El objetivo de esta intervención es crear un espacio donde las personas puedan generar demandas y compartir a través de actividades recreativas. Generar un espacio de integración entre vecinos.

Salón comunitario Gregorio Osorio: esta es la sede de la comisión vecinal. Surgió por parte de los vecinos el poder acondicionarla para que siga usándose como comedor y sede de la comisión vecinal. En ese salón se da la copa de leche y se realizan actividades diversas.

Jardín maternal Humito Azul: reconstrucción de la fachada del jardín. En esta institución pública municipal asisten los niños de las mamás del barrio.

Cancha de Fútbol y Baños: la canchita es un espacio que se utiliza hace como 20 años y junta a todos los adolescentes del barrio. Un espacio potencial para la realización de actividades de los niños y adolescentes. El proyecto de intervención contempla la nivelación del terreno y la disposición de un núcleo sanitario y una pequeña área de juegos infantiles.

Cabe destacar que existen otras intervenciones a realizar propuestas por el equipo, como, por ejemplo, la continuación de una de las arterias principales como lo es la calle Osinalde y además la consolidación de un parque lineal. Otro de los puntos importantes es la puesta en marcha de un conjunto habitacional que llevara adelante el municipio con fondos propios, como así también una serie de obras complementarias que se ejecutarán en los barrios aledaños como por ejemplo las plazas en Km 3, que completan la intervención urbana y complementan el paisaje de la zona.

Actores y su participación

Respecto a los actores del Barrio hemos decidido tomar de referencia el diagnóstico de situación que ha realizado el equipo de la Unidad Ejecutora Municipal, para poder realizar una caracterización que nos servirá como línea de base para poder analizar cómo se conforma la red a nivel territorial y si existen potencialidades que nos permitan sostener nuestra hipótesis inicial.

La caracterización que hemos desarrollado a continuación establece tres tipos o niveles de participación (alto, medio, bajo), y en relación a los actores que se presentan y pueden tener algún impacto en nuestra hipótesis hemos caracterizado en actores “internos” o sean que se ubican geográficamente y físicamente dentro de los límites del

barrio y actores “externos” aquellos que tienen cierta vinculación con el barrio, generan actividades para el barrio u algún tipo de servicio.

En este sentido, nos parece importante sumar con quienes cada uno de estos actores articula en relación a las actividades que presenta o genera. Lo cual nos permitirá visualizar si una vez que la intervención en materia de infraestructura avance, potenciará el trabajo en red de los mismos, hacia afuera y dentro del barrio.

Cuadro N° 14

Actores Internos

Actor	Características	Características	Articulación
Comisión vecinal	Funciona como comedor y copa de leche, se brindan capacitaciones en oficio	Escaso nivel de participación	Iglesia de Guadalupe-UADER
Jardín Maternal Humito	Funciona como guardería, contiene a 32 niños del barrio y de barrios aledaños	Escaso nivel de participación	Centro de salud
Comisaria 5	Atiende las demandas del barrio y de toda la ciudad. Interviene en situaciones de violencia barrial y familiar	Alta nivel de participación	Comisaría 1 y 17

Actores Externos

Actor	Características	Características	Articulación
Comisión vecinal Francisco Ramírez	Tiene un proyecto de Argentina Trabaja	Baja participación por cuestiones de inseguridad	Club Banfield, Centro de Salud Balbi, Club de Abuelos
Club Banfield	Es un club social y tiene 200 socios	Altos niveles de participación	Comisión vecinal, Argentina Trabaja y Deportes del Municipio
Club de Abuelos	Realizan actividades recreativas (sin espacio físico propio)	Altos niveles de participación	Club Banfield y Comisión Vecinal
Asociación Civil San Bernardo (Francisco Ramírez)	Alfabetización y expresión artística , 17 socios y adherentes	Niveles de participación medios	Vecinos
Asociación Francisco Ramírez	Comedor –merienda	Altos niveles de participación	Aportantes económicos (de la tarjeta provincial)
Jardín Maternal los pollitos	35 alumnos 60 vacantes	Baja participación	Con los vecinos
Escuela Esparza	Inicial y primaria, asisten 230 alumnos de Humito, Km 3, Mosconi y Bajada Grande	Altos niveles de participación	Dirección de adultos y Municipio
Escuela Pueyrredón	Ubicada en la parte alta de los barrios, más hacia la zona residencial de Paraná (300 alumnos) de Humito, Km 3, Mosconi y Bajada Grande	Altos niveles de participación	Municipio e Iglesia del Carmen
Centro Comunitario N°3 Josefina Zubizarreta	Asisten 170 personas, brindan talleres de capacitación laboral	Altos niveles de participación	Consejo General de Educación
Centro de Salud Balbi	Asisten varios barrios entre los cuales participa Humito. Asistente social, agente sanitario, enfermería , etc.	Altos niveles de participación	Programa buco dental-plan nacer-programa de médicos comunitarios
Comisaria 17	No tienen altos niveles de delincuencia, es un barrio más consolidado, de familias que hace muchos años viven en el mismo. Una de las preocupaciones mayores es el flagelo de la droga	Participación media	Comisaria 5
Argentina trabaja	Dos cooperativas “la cantera y Francisco Ramírez” ambas suman 63 personas que trabajan, realizan calles, veredas, etc.	Altos niveles de participación	Vecinos y municipio

Fuente: Construcción propia en base a informe diagnóstico del equipo de campo Unidad Ejecutora Municipal

Análisis interpretativo de la infraestructura, el capital social y la participación ciudadana en el Barrio Humito

A través del recorrido de los diferentes capítulos hemos podido realizar un análisis del caso de estudio, lo cual nos lleva a plasmar un aporte sobre la relación entre infraestructura, capital social y participación vinculada a nuestra hipótesis. Como así también la generación de aportes desde un humilde lugar, permitiéndonos jugar con la experiencia práctica y científica.

Interpretar la intervención de Humito desde las dimensiones que hemos definido en esta investigación (infraestructura, capital social y participación) nos ha brindado respuestas que coinciden con nuestro análisis inicial, y nos ha generado nuevos interrogantes que serán expuestos en la conclusión final de esta Tesis.

La intervención de la infraestructura en Humito sin dudas ha generado mejora en las condiciones de vida de los vecinos. Como así también ha generado un cambio simbólico de pertenencia, de identidad con las obras y con el barrio. Tener un centro comunitario, un salón vecinal, cloacas y servicios básicos, ha cambiado la vida del Barrio. Algunas obras son más apropiadas que otras, ya que todo lo que va por debajo de la tierra pierde valor cuando pasa a ser un bien de la vida cotidiana (cloaca y agua). La intervención del PROMEBA en Humito podría caracterizarse como una intervención de “servicios públicos o de utilidad pública” (Sánchez, 2004), no solo para los vecinos sino también ante el impacto que tiene hacia el resto de la comunidad.

Siguiendo a estos autores que nos plantean que el aporte de la infraestructura es a la estructura económica de nuestro país, sumamos otro aporte que quizás se ha mencionado en la literatura, pero ha quedado rezagado. La infraestructura genera desde una perspectiva antropológica y sociológica “pertenencia e identidad”. Y colabora con

los procesos de inclusión social e integración comunitaria, muchas veces secundarios en los esquemas de políticas públicas.

Cabe destacar que si bien la infraestructura genera producto agregado (Sánchez, 2004), el caso de la intervención de Humito nos ha demostrado que genera calidad de vida y aspectos vinculados a lo emocional que no son medibles.

Es aquí que podemos relacionar como los individuos que participan de la intervención, comienzan a tener un capital social vinculado con las relaciones que se van dando al interior del barrio, en medio del proceso de intervención y hacia fuera bajo el esquema de articulación.

Que queremos decir con esto, que la intervención del PROMEBA, con sus características territoriales, multidisciplinarias, participativas y de gestión integral van generando instancias modelos de participación y articulación de los diferentes actores.

Los individuos personalizados en vecinos demuestran mayor interés en la participación bajo el esquema de talleres que brinda el equipo de campo. La recolección por parte del equipo de campo de las necesidades y demandas de los vecinos individualmente y de la comunidad, generar mayor participación a medida que avanza la obra y sus demandas se ven plasmadas en los esquemas de implementación. Vale decir, las obras complementarias a la obra estructural, que fuera definida con anterioridad, pasan a ser las obras que los vecinos piden y cuando esas obras complementarias avanzan se ve exteriorizada la demanda de los vecinos, por lo tanto hay mayor identificación con el proceso.

El capital social se manifiesta aún más, en los vecinos que han participado de los diferentes talleres, esto podemos definirlo a través de una correlación que está dada de la siguiente manera: cuanto más se participa de las actividades propuestas por el equipo

de campo, más identificación de redes de capital social e identificación con la intervención en materia de infraestructura. Estos vecinos son los que a través de los diferentes esquemas de articulación van pensando al barrio desde un esquema colectivo donde se pone de manifiesto el capital social. Ahora bien, Barrio Humito como hemos visto en la caracterización de los actores, tenía un conjunto de actores externos que no actuaban en red, lo que hemos podido visualizar a través de la intervención del PROMEBA más la participación activa de los diferentes profesionales del equipo de campo, es que se logró activar las redes sociales, convirtiendo a esos actores externos en participantes activos. Esto dio como resultado una red de actores con capital social colectivo con alto grado de articulación. Y al interior del barrio que aquellas personas que participaban comenzaran a articularse bajo el esquema de la comisión vecinal y los diferentes talleres que iba coordinando el equipo.

Pudimos constatar las diferentes actividades que propusieron los profesionales del equipo de campo durante la etapa de esta investigación, que nos parecen fundamentales a la hora de comprender la relación entre el desarrollo de la infraestructura, el capital social y la participación.

Como podremos observar a continuación se detallan todas las actividades generadas por el equipo de campo de la Unidad Ejecutora Municipal articulado con los vecinos y las diferentes demandas que se fueron generando en la interacción. Algunas tienen que ver con el fortalecimiento de la comunicación interna al barrio, otras con cuestiones normativas de convivencia entre vecinos, la sistematización de demandas transformadas en proyectos, el cuidado del medio ambiente, etc.

Actividades en proceso de intervención diciembre de 2015 (III, 2015):

Reglamento de uso y administración del Salón Comunitario Gregorio Osorio:

proceso de trabajo con vecinos para la elaboración consensuada del reglamento de Uso del Salón Gregorio Osorio, mediante un proceso de gestión asociada. En el mes de julio (2015) se inauguró el Salón, y desde ese momento se comenzaron a gestionar diferentes actividades y talleres como por ejemplo con la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Paraná, Secretaria Deportes, etcétera.

Boletín comunicativo- Informativo “El Popular”: constituye una herramienta de comunicación comunitaria donde participan los vecinos e instituciones de los barrios que componen el área de intervención.

Verificación y Corrección de Mensuras en conjunto con agrimensores en las Manzanas a regularizarse: se desarrollaron verificaciones en las diferentes manzanas que fueron medidas por los agrimensores.

Inspecciones de Obra: se realiza mensualmente una inspección sobre la seguridad e higiene, en obra en conjunto con el responsable de la empresa contratista.

Talleres ambientales: se realiza un ciclo de talleres ambientales en articulación con el Jardín Humito Azul y Escuela Esparza destinados a alumnos de cada institución.

Constataciones de situación habitacional de viviendas en Barrio Francisco Ramírez, Humito y Kilometro 3: se llevó a cabo, debido al inicio de obra “*Estabilización de barrancas y obras complementarias y sistematización y estabilización de márgenes, Cuenca Arroyo Antoñico tramo II...*”, una constatación de la situación del estado actual

de las viviendas ubicadas en los límites del paso de obra. En función de ellos, se identificaron viviendas potencialmente afectadas por la intervención de las mismas.

Mecanismo de Reclamos: desde el equipo de campo se implementa dicha herramienta con el fin de sistematizar y dar respuesta a la demanda de vecinos del sector, en relación a las intervenciones que se desarrollan. Por otra parte, también se sistematizan propuestas y sugerencias.

Plan de Contingencia: se llevó a cabo un plan de contingencia y de capacitación para empleados de la Unidad Ejecutora Municipal.

Proyecto de Iniciativa Comunitaria (PIC) en Barrio Humito. El proyecto se encuentra formulado y enviado a la UCN. El mismo trata de pinturas de fachadas y cercos de las viviendas del barrio.

Proyecto de Fortalecimiento del Capital social y Humano (PFCSyH). Durante el estudio se detectaron los siguientes grupos vulnerables y problemáticas:

- Vulnerabilidad de vínculos en las organizaciones existentes.
- Vínculos inter barriales y familiares fragmentados.
- Valores comunitarios (solidaridad, respeto) debilitados.
- Exclusión laboral de jóvenes y adultos, debido a la no apropiación de espacios comunitarios de formación.
- Escasa participación de jóvenes y grupos barriales en espacio comunitario.
- Problemáticas de salud, adicciones y contención socio educacional en niños y jóvenes.

El proyecto tiene un periodo de implementación de 9 a 12 meses, que contempla diversas actividades para el fortalecimiento del capital social y humano: Taller de Baile para niñas/os y adolescentes, prácticas de fútbol para niñas/os y adolescentes, talleres de costura para mujeres, talleres de reciclado en conjunto con la Secretaria de Ambiente del Municipalidad de Para a través del Programa “Promotores Ambientales”.

Recuperación de espacios públicos: Plaza Ara Gral. Belgrano, Plaza Emilio Strack y cancha de Fútbol en Barrio Humito y terreno esquina Estado de Palestina y Calle

141: A su vez con los vecinos se lleva adelante actividades que apuntan a la apropiación de estos sectores (actividades culturales en las plazas, mesas itinerantes, jornadas articuladas con organismos de salud y educación, prácticas de fútbol en la cancha de Humito, etcétera).

Plan de forestación: dicho Plan se orienta a diversos sectores del polígono evaluados oportunamente. Así mismo éste se ve condicionado en algunos sectores por el paso y los tiempos de obra, como así también por los tiempos propios de la época de plantación. Para su ejecución se está coordinando con la Secretaría de Medio Ambiente Municipal, Área de Arbolado Público y Vivero Municipal.

Microbasurales

Para su reducción y/o eliminación está proyectada la colocación de contenedores de dimensiones adecuadas y un circuito de recolección estratégico, acorde al plan de la ciudad, una vez concluida la apertura de las calles. La temática se encuentra abordada tanto en charlas particulares con los vecinos, como así también en los talleres ambientales que se brindan en el Jardín Maternal Humito Azul y en la Escuela Esparza.

El mismo cuenta con la colaboración de la Secretaría de Medio Ambiente Municipal y la Unidad de Gestión Ciudadana a fin de establecer una gestión integral con otros organismos municipales y la obtención de recursos materiales para tal fin.

Coordinación con el Área de Producción y Seguridad Alimentaria Familiar – Dependiente de Secretaría de Desarrollo Social.

Se llevaron a cabo en diversas oportunidades la entrega de semillas de temporada para la producción de huertas domésticas. El equipo de campo cuenta con semillas y material informativo para brindárselo a quien lo requiera.

En conjunto se vienen coordinando talleres ambientales en la Escuela Esparza según las temáticas a trabajar del Programa Pro Huerta.

Campañas de fumigación

Se coordinó con la Dirección de Saneamiento campañas de fumigación con productos provistos por la Unidad Ejecutora Municipal en zonas estratégicamente identificadas. Cabe destacar que estas campañas se realizan de forma periódica.

Campaña de concientización de uso y mantenimiento de obra

Se han realizado diferentes campañas de concientización sobre el correcto uso, la importancia de la permanencia y vandalismo de los elementos de seguridad colocados por el contratista en los diferentes frentes de obra.

Centro integrado Humito

La presente línea está vinculada a la recuperación de un espacio significativo, identificado en el diagnóstico integral de PROMEBA III. Se articuló una mesa de gestión

con Organismos competentes (Subsecretaria de Salud y con Jefatura Departamental de la Policía de Entre Ríos) para la gestión y uso del espacio.

En el mes de octubre se inauguró del Centro Integrado Humito. A partir de aquí, se propone realizar una comisión administradora con integrantes del barrio. Para ello no encontramos realizando diferentes reuniones con mujeres y jóvenes para delinear los principales objetivos y actividades.

Línea de trabajo con mujeres.

Desde la inserción del equipo de campo en el área de intervención, se ha contado la participación de las mujeres del barrio, las cuales han asumido un rol protagónico en las actividades comunitarias. El objetivo es fortalecer las capacidades existentes de las mujeres en relación a los intereses y propuestas identificadas por ellas.

Línea de trabajo con jóvenes

A partir del Diagnóstico Integral y del trabajo territorial realizado por el equipo de campo, se identificó a los jóvenes como grupo vulnerable.

Se han llevado a cabo actividades artísticas y deportivas, como baile y fútbol. Por otro, se han concretado capacitaciones en oficios, con el propósito de promover herramientas para la inclusión socio laboral de jóvenes.

Se proyecta un trabajo de fortalecimiento del capital social y humano de niños, niñas y jóvenes del barrio, con el propósito de continuar el trabajo iniciado.

Se está articulando con distintos Organismos para el abordaje integral de las problemáticas identificadas:

- *Adicciones: Se está abordando dicha problemática en conjunto con el Programa Adicciones del Ministerio de Salud de Entre Ríos.*

- *Capacitaciones en oficios: Capacitaciones en Albañilería coordinado por UOCRA.*
- *Educación: se está trabajando con el Programa Bibliotecas en Red, dependiente de Planeamiento Educativo del Consejo Gral. Educación para el trabajo con jóvenes y Escuelas del Barrio en la construcción de una Biblioteca para el Salón Gregorio Osorio. Se conformó una mesa de trabajo integrada por Escuelas del área de intervención, Referentes del Programa Bibliotecas en Red y Referentes del Proyecto de Voluntariado de UADER.*
- *Taller de baile: en coordinación con la Dirección General de Deporte Municipal se realizan talleres de baile para niñas y niños de Barrio Humito. Los mismos se dictan con una matrícula estable de 40 chicos entre 5 y 16 años. A partir del mes de octubre, ampliamos la matrícula y conformamos un nuevo grupo de baile en el cual están involucrados las mujeres mayores de 25 años. Ellas venían participando a través del acompañamiento de sus hijos a las clases. De modo tal que, actualmente, el taller de baile tiene tres grupos etarios: Niños, adolescentes y mujeres.*
- *Oficina de Empleo: Se realizaron cursos de capacitación e inserción en el ámbito laboral. Estuvo destinado a jóvenes mayores de 18 años con una duración de 2 meses. Los mismos tuvieron lugar en el Salón Comunitario Gregorio Osorio y Centro Integrado Humito.*

Curso de Capacitación: Construcción de Bloques de Hormigón

Se realizaron actividades de difusión y coordinación con referentes barriales, para el inicio del Curso de Bloques de Hormigón, en el Marco del Programa Universidad y Municipio Argentino (PUMA) Universidad Autónoma de Entre Ríos. El mismo tiene,

como objetivo general, la capacitación directa, la promoción del trabajo cooperativo y solidario para el mejoramiento de viviendas por parte de los vecinos.

Adjudicación de viviendas Humito

Las viviendas fueron adjudicadas en el mes de octubre. Para ello se elaboró un documento, donde, contemplando condiciones de vulnerabilidad socio-ambiental, de precariedad habitacional y paso de obra, se realizó un orden de mérito. En torno a esta intervención el equipo de campo realizó diversos acompañamientos tendientes al mejoramiento integral de las condiciones de vida. Queda pendiente la gestión de equipamiento para las viviendas.

Intervención Pablo Mora. (Prioridad)

A raíz del diagnóstico realizado por el Equipo de Campo, las demandas de los vecinos y el paso de Obra se dió lugar a la intervención integral respecto a la situación socio-sanitaria-ambiental de las viviendas constituidas en el Lote del Señor Pablo Mora.

Para tal fin, se un inició expediente donde consta todo el proceso de trabajo previo. (Nº Expediente 8284/14). Actualmente se encuentra en la Secretaria Legal y Administrativa.

En el segundo semestre se han realizado reuniones con la familia Mora a fin de comentarles el paso de obra por el lote que ocupa actualmente.

Un dato importante para reflexionar, es sobre la identidad del resto de los barrios aledaños al Humito, y como los prejuicios y situaciones reales de mala convivencia generaban que ante un avance real de participación colectiva siempre luego surgiera un conflicto, el cual solo se saldaba con el avance de la infraestructura, este ha sido un dato clave en nuestro trabajo de investigación.

En este capítulo final, hemos podido demostrar la importancia del caso de estudio en el marco de la implementación del PROMEBA, en el barrio Humito de Paraná. Como hemos podido observar a través de la descripción de las obras y de las diferentes intervenciones realizadas por el equipo de campo, la complejidad de la intervención estaba dada desde sus inicios. Sobre todo, teniendo como referencia las características del barrio Humito y sus condiciones socioeconómicas y problemas propios de la exclusión como la inseguridad, la poca integración e identidad comunitaria. Otra de las cuestiones que hemos podido analizar y destacar han sido los componentes del PROMEBA, los mismos han servido para estructurar el trabajo del equipo de campo en un esquema de dimensiones de abordaje, lo cual ha servido para estructura de mejor manera la llegada al barrio como así también la definición y redefinición de las intervenciones.

Desde el marco conceptual que hemos planteado, podemos mencionar que el Plan Estratégico Territorial ha contribuido a diagramar un esquema macro de planificación, con sus aportes estratégicos y su análisis georreferenciado, lo cual nos ha servido para pensar desde las diferentes dimensiones como avanzar en la materia. Como así también algunas categorías de análisis que nos han hecho entender cuáles son los desafíos para planificar desde la integralidad y con sentido territorial. En suma, proponemos no explayarnos demasiado en este punto y avanzar con algunas ideas más consolidadas en la conclusión final de esta Tesis.

CONCLUSIÓN

“Yo gano libertad en la medida que pienso y enumero posibilidades futuras, porque me libero de la ceguera o la prisión de no saber que puedo escoger o, al menos, intentar escoger. En cambio, si estoy inconscientemente dominado por la única posibilidad que hoy me permite ver el presente...seguiré ese camino como el único que aprecio posible e imaginable”
(Carlos Matus, 2006).

Retomando el propósito de esta Tesis que implicaba estudiar la manera en cómo influye el capital social a través de la red de actores y la participación ciudadana en el Barrio Humito de Paraná a través de la implementación de un programa de infraestructura social como el PROMEBA, brindaremos un análisis relacionado con nuestro planteo inicial y además algunos aportes que fueron surgiendo en el desarrollo y al finalizar esta humilde investigación, que metodológicamente estuvo sustentada en el método cualitativo y etnográfico y que nos ha permitido a través de sus herramientas organizar y ordenar nuestro trabajo de campo.

Pensar en el barrio Humito de Paraná, es pensar en la síntesis más compleja de la intervención en materia de infraestructura social. Humito para quienes tuvimos la suerte de poder gestionar en los tres niveles del estado (nacional-provincial y municipal) es la representación más acabada de la importancia de la articulación entre los tres estamentos, y quizás el esquema posible para repensar algunos dispositivos que deben mejorar e interpretarse desde otro lugar y sobre todo pensando en prospectiva desde una visión colectiva y sostenida en políticas de estado. La intervención en Humito respondió sin dudas a nuestra hipótesis inicial, la cual fue reconfirmada a través de las diferentes voces que pudimos entrevistar y a través del análisis de las dimensiones propuestas (infraestructura, capital social y participación).

Cada una de las categorías de análisis que hemos planteado en relación al marco conceptual propuesto, nos ha hecho ir y volver desde los conceptos generales a los más particulares y nuestra experiencia previa en la gestión del Estado fue determinante y consecuente con lo que habíamos hipotetizado en un principio.

Homero Saltalamacchia cuando analiza los aportes de la investigación cualitativa nos menciona la importancia de pensar la complejidad cuando abordamos un fenómeno social multidisciplinario (Saltalamacchia, Homero Rodolfo, 2005). Como hemos visto Humito sintetiza complejidad y abre puertas para pensar en esquemas de abordaje complementarios a la intervención en materia de infraestructura a los cual sumamos el concepto de Multiescalaridad del sector estatal, planteado en el marco del PET y que debe ser incorporado en los diagnósticos previos a la generación de programas.

Los disparadores de esta investigación pudieron desarrollarse gracias al trabajo realizado por el equipo de campo, a través de sus talleres con los vecinos, diferentes capacitaciones para el barrio, la articulación de demandas sociales, culturales, ambientales con los diferentes programas de Estado municipal, provincial y nacional que han sido presentados en el Capítulo IV.

Pensar que las obras por sí mismo cobran entidad, es no entender la importancia de la identificación e identidad cultural y sobre todo el impacto social, cultural y económico que puede llegar a generarse en la comunidad en la que se interviene. ¿Qué queremos decir con esto?, que las obras por si mismas no generan identidad, sino que se necesita generar instancias más integrales vinculadas directamente con los vecinos que serán beneficiarios, sobre todo en materia de infraestructura social. Pensemos que algunos de los cambios e impactos que se generan en la vida de las personas que acceden a los servicios, están vinculados directamente con cambios culturales y de consumo. Uno

de los ejemplos más claros lo encontramos con la instalación de redes de agua potable en el conurbano bonaerense y la dificultad de los vecinos en aceptar el nuevo sabor del agua de red.

La experiencia en materia de obra pública en la gestión kirchnerista (2003-2015) no ha sido sistematizada, siendo que muchas han sido las experiencias y los avances realizados. Lo que si podemos afirmar que el PROMEBA pasó de ser un programa enlatado desde su llegada a uno de los dispositivos fundamentales en el desarrollo de la integración comunitaria sobre todo en la gestión 2003-2015. A esto podemos agregarle que no es casualidad que en el marco de un modelo nacional y popular que tenía por objetivo integrar social y económicamente a las clases populares, se haya intentado darle un viraje al programa. Lo cual también define otra idea de esta Tesis que no podemos dejar de mencionar, “el bagaje ideológico es determinante a la hora de pensar e implementar los programas en materia de políticas sociales”, no es lo mismo fomentar desde el Estado sujetos de derechos que beneficiarios funcionales a esquemas clientelares que reproducen viejas prácticas que no colaboran con el proceso de integración, sino que segmentan el territorio destruyendo los lazos sociales y culturales de las comunidades.

Esto podemos relacionarlo directamente con la llegada del PROMEBA a la Argentina. Como mencionamos en su descripción el PROMEBA llegó en los 90 con el objetivo de trabajar desde una perspectiva focalizadora de las diferentes situaciones de pobreza, de mano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que venía a ofrecer créditos a países con dificultades financieras, lo cual nos hace repensar el abordaje que tenía en aquel entonces más vinculado con cumplir con los objetivos que el banco marcaba. Siendo una pantalla de verdaderas decisiones políticas que significaron

profundizar luego la crisis institucional y socioeconómica más importante de los últimos años, que se manifestaba en el 2001 con grandes cordones de pobreza en las grandes urbes a lo largo y ancho del país.

Retomando los diferentes conceptos que hemos definido en materia de infraestructura, podemos decir que a grandes rasgos, el caso de estudio pudimos asociarlo a conceptos como el que nos planteaba Rozas y Sánchez, vinculados a los servicios públicos y a través de las caracterizaciones de Melo, aunque debemos precisar que a través de la complejidad del abordaje hemos realizado algunos humildes aportes para la interpretación de la infraestructura como un concepto implícito a las Ciencias Sociales. Y hemos caracterizado a la infraestructura social desde una perspectiva de derechos, siendo nuestra constitución nacional y los tratados con jerarquía constitucional garantía de ello.

Pensar la integralidad desde una perspectiva de la gestión, y poder observar un caso de estudio como la intervención del PROMEBA en el barrio Humito de Paraná, nos aporta una complejidad mayor asociada a la infraestructura. Complejidad que, sin dudas, fue anunciada en el PET en aquel 2008 y que con el pasar de los años marcaba nuevos desafíos a la gestión del gobierno nacional de aquel entonces, sobre todo a los organismos que implementaban los programas de infraestructura. No es casualidad que luego de seis años de gestión en 2009 se creara el programa Ingreso Social con Trabajo o también llamado Argentina Trabaja, después de unos años la línea Ellas Hacen. Lo cual implicó el armado de un consejo asesor que a su vez coordinaba la implementación desde cinco ministerios nacionales: Ministerio de Trabajo, de Salud, de Desarrollo Social, MINPLAN y Educación. O sea, el desafío de pensar las políticas públicas y sobre todos sociales desde una perspectiva integral género respuestas reales. Quedará por

saber si con el pasar de los años significó una solución en materia de infraestructura, salud, trabajo y educación y si existió un real impacto. Con estos casos y con la “sintonía fina” que se buscaba alcanzar se avanzó en aspectos como la Multiescalaridad e Interjurisdiccionalidad.

Volviendo al tema que nos ocupa, la complejidad de la intervención en materia de infraestructura tiene algunas cuestiones que le son anteriores y están plenamente vinculadas como por ejemplo la desinversión durante tantos años en nuestro país. Desinversión en materia de infraestructura que significó algunas regiones muy consolidadas gracias al esquema productivo propio y por ende inclusivo y la mayor parte del país bajo un sistema de atraso vinculado a la exclusión de servicios básicos para la vida como por ejemplo el agua y la cloaca.

Esto nos hace pensar en un aporte para la reflexión ¿la infraestructura por sí misma genera accesibilidad e integración desde una perspectiva de clases?

Lo que sí hemos podido constatar que la infraestructura por sí misma genera accesibilidad e integración desde una perspectiva de clases donde el que vive en un barrio vulnerable, sin accesibilidad no cuenta con servicios básicos como el transporte, recolección de basura, etcétera. Uno de los grandes desafíos para la ciencia social y el urbanismo sin dudas será vincular reflexiones de este tipo para sumar a las planificaciones esquemas antropológicos de comportamiento social en relación a las intervenciones que se realizarán en un futuro próximo, sobre todo en intervenciones como, por ejemplo, la re-urbanización de villas y asentamiento urbanos.

Las mismas implican un grado de complejidad que todavía no hemos resuelto. Como desafío interpretar el territorio, y tener la capacidad de adaptar los programas a la realidad y necesidad territorial.

Ahora bien, a la hora de pensar al capital social en relación al caso de estudio, pudimos observar que existían manifestaciones de capital social individual en relación a la impronta de algunos vecinos y potenciales esquemas de capital social colectivo, vinculados a las organizaciones sociales e instituciones propias del barrio y sobre todo de los barrios aledaños al Humito (Km3, Mitre, Belgrano, Puerto Viejo). La invisibilidad de las redes, comenzó a cambiar hacia la visibilidad con la intervención del equipo de campo de la UEM quien acompañaba el desarrollo de la infraestructura. Y no podemos dejar de mencionar que la participación de los diferentes actores comienza a darse en el marco de los espacios reales coordinados por el equipo de la UEM en relación a la obra y en el marco de esa red de capital social que integran las diferentes organizaciones e instituciones internas al barrio y externas también.

La “reciprocidad difusa” (Durston-López, 2006) de la relación que se da en el marco de esquemas de capital social pudimos identificarla en la relación que se fue dando entre algunos de los vecinos más activos en el seguimiento de la intervención y la relación que tuvieron siempre de colaboración y seguimiento hacia la obra y su empresa ejecutora. Como así también colaborando permanentemente con el equipo de campo. Difusa ya que se fortalecía con la inyección de recursos a las diferentes obras que significaban la vista real de las mismas. Que queremos decir con esto, que cuando la obra tenía un avance físico real, se veía que: se daba una mayor participación de los vecinos y se generaban iniciativas más complejas de los mismos vecinos.

Otro dato importante en el marco del capital social, era el aumento del reclamo cuando las obras se veían paralizadas, los interrogantes de los vecinos significaban muchas veces disparadores hacia la gestión: como un proceso de retroalimentación donde comenzaba a tomar forma la idea de “los vecinos apropiados de la intervención”.

En relación a la participación, como hemos visto en el desarrollo de esta Tesis y con las entrevistas a los diferentes vecinos. En Humito nunca se dio un esquema de participación permanente por parte de los diferentes actores. Ni siquiera las instituciones mantenían algún espacio de participación activa convocante. Esto sin dudas cambio con la llegada del PROMEBA al barrio. Comenzaron a darse algunos esquemas interesantes de participación vinculados con el avance de la obra. Esto nos lleva a vincular las Tesis de Kliksberg (1999) en relación a lo que sucedió en Humito y las diferentes Tesis que hemos desarrollado en los capítulos anteriores.

En relación a su primera tesis sobre el empoderamiento de la comunidad, podemos decir que en Humito se comenzó a dar a través de la llegada del PROMEBA, y como mencionábamos en los párrafos anteriores a medida que la obra avanzaba físicamente, el empoderamiento se manifestaba, lo cual muchas veces generaba intercambios entre los vecinos que no creían en el desarrollo del programa.

En relación a la tesis sobre la coordinación de metas de eficiencia, equidad y sostenibilidad, junto con un estilo organizacional, entendemos que los vecinos marcaron la agenda en los momentos que el programa lograba su mayor eficiencia y al ser un programa con metas establecidas por el equipo de campo y aprobada por organismos jerárquicos se trabajó siempre bajo una visión compartida con objetivos claros y bien definidos.

Bernardo Kliksberg también nos planteaba la importancia de dejar de lado los modelos organizacionales verticalistas, en relación a la intervención lo que rescatamos es que a mayor empoderamiento de los vecinos más transversal era el modelo organizacional. A lo que podemos sumar es que la verticalidad aparecía cuando se

manifestaban intereses políticos externos vinculados al año electoral, que muchas veces intensificaba la agenda.

La resistencia de la participación en cuanto a la implicancia de cambios, se dio al interior del barrio y con los barrios vecinos. Uno de los ejemplos más claros fue cuando se quiso avanzar con la regularización dominial en algunas manzanas donde había casas al interior de las manzanas. Los vecinos participaron de las reuniones informativas y cuando se les planteó la necesidad de hacer las obras de cloaca y agua para poder obtener la escritura del terreno que habían ocupado, no daban espacio para la intervención en infraestructura. Preferían no tener escritura ante la posibilidad del aperturado de calles, etcétera. En relación a los barrios periféricos, los vecinos ofrecían resistencia en las obras que implicaban accesibilidad de un barrio al otro.

La idea de la participación de la mano de políticas y estratégicas orgánicas de articulación entre sectores de la política (sexta tesis) podemos decir que el programa intensificó su esquema de articulación con la inauguración de obras claves como el centro comunitario, el salón Gregorio Osorio y el aperturado de calles y obras como la luminaria. La apertura de Humito significó la entrada de actores nuevos, el tener un salón significó tener un espacio para realizar actividades recreativas, de capacitación y culturales. El tener un centro comunitario implicó la instalación de una sala de salud, y diferentes dispositivos de información junto a capacitaciones.

La participación sin dudas es una parte indivisible del ser humano es un derecho humano (Kliksberg, 1999), cabe preguntarnos y repreguntarnos si hemos trabajado con beneficiarios o sujetos de derechos. Y que implicancia tiene esta caracterización en la coyuntura electoral. En relación a la investigación que hemos hecho podemos afirmar que cuánto más información hemos brindado a los diferentes actores del barrio

individuales y colectivos más se han visto comprometidos con el proyecto y más empoderados con las intervenciones. Cuando la dirigencia conduce los procesos desde una visión integral y capaz de generar un esquema de participación activo y además identifica en un mapeo de actores inicial las potencialidades de los esquemas de capital social, es posible consolidar la participación de vecinos con capacidad de elegir y definir cuáles son las prioridades. Cuando la dirigencia conduce de manera vertical, y no permite la articulación y el posicionamiento de los vecinos y demás actores en este tipo de intervenciones es imposible consolidar esquemas de integración sociocomunitaria.

Uno de los grandes desafíos que tiene la clase dirigente sin dudas es en garantizar políticas de estado que sobrevivan a las gestiones de gobierno. Porque como en Humito muchas intervenciones al cambiar las gestiones han sido paralizadas y eso confunde a la gente, es muy peligrosos porque cambia las prioridades y parece como si fuera lo mismo que el Estado esté o no. Otro de los desafíos que tenemos quienes coordinamos programas es lograr que una vez cerrada la intervención, las nuevas propuestas e iniciativas salgan del propio barrio, de los vecinos, para que puedan lograr autonomía en las decisiones que van tomando en cada una de las comunidades donde se implementan programas de este tipo. Porque si no el Estado se vuelve paternalista y no colabora con el fortalecimiento de los sujetos de derechos.

Otro de los grandes desafíos sin dudas es pensar desde la integralidad todas las intervenciones que realizamos, porque es la clave para consolidar procesos de integración que sobrevivan a las gestiones y que se empoderen de herramientas para autogestionar también.

Como mencione anteriormente, Humito ha sido invisibilizado, quizás por la política, quizás por el cambio de concepción, pero ha dejado una marca. Humito ya no

es el Barrio de abajo, Humito en nuestras vidas significa la síntesis del poder hacer, la interpretación desde los errores, la reformulación de lo que hacemos para comprender que la infraestructura es una política social que cada vez más depende de las personas que la necesitan.

POST-SCRIPTUM

¿Porque es importante al final de esta tesis realizar un post-scriptum? Porque quizás es muy complejo comprender para los lectores la importancia de la experiencia transitada por la gestión de gobierno, y la posibilidad de haber trabajado en los tres Estados: nacional, provincial y municipal. Y como esa experiencia ha permitido pensar y repensar la implementación de la política pública y de nuestro estudio de caso. Se ha mencionado en las páginas anteriores, es la síntesis de años de trabajo en la gestión de gobierno en el marco de un complejo proceso de evolución del aprendizaje. Muchas fueron las respuestas que me pude responder, y además surgieron nuevos interrogantes que algún día quizás y con más práctica podre agotar y podré responderlos. Entre los cuales me surgieron ¿porque a la hora de implementar programas integrales cuesta la articulación de las instancias interjurisdiccionales? ¿Cómo puede suceder que por intereses individuales no se avancen sobre los problemas de la gente? ¿Cómo las urgencias de los vecinos en el territorio pueden ser canalizadas a través de programas que sostengan un abordaje integral? ¿Cuándo la Universidad será parte de ese engranaje real de políticas públicas? ¿Cómo fortalecer un esquema de políticas públicas que se sostengan en el tiempo?

Siempre pienso que yo tuve la suerte de poder encontrar un trabajo apenas me recibí, y con ese primer trabajo lograr formarme y conocer el Estado por dentro. Un Estado al cual cuestionábamos años anteriores, durante el 2001 y que comenzó a reconfigurarse de a poco en el 2003, frente a la gran demanda social y económica, en un país que volvía a asomar y frente a un pueblo que recuperaba sus esperanzas. Tener la posibilidad de atravesar este momento de nuestra Argentina, sin dudas, ha marcado mi formación y mi perspectiva sobre el abordaje de las políticas públicas. Como nos dice

Matus debemos planificar nuestras acciones para pensar en el futuro, a lo cual agregé la importancia de planificar con instrumento reales y sin estar condicionados por la coyuntura política. Si hay algo que con este trabajo de investigación aprendí es sobre la importancia de pensar siempre en los actores para los cuales generamos políticas públicas, sobre todo en la responsabilidad como decisores de incluir las necesidades reales de la gente. De eso se trata mi vocación y siempre que he tenido la oportunidad de hacerlo, lo he cumplido. La experiencia como Coordinadora Ejecutiva de la Unidad Ejecutora de Paraná, Entre Ríos, significó eso: poner a disposición de la gente mi vocación de servicio y mis conocimientos haciendo todo lo posible para lograr más acceso y más oportunidades para los ciudadanos. Conocer como muchos colegas y compañeros de otras profesiones y poder trabajar con ellos, significó pensar los procesos desde otro lugar, más complejo y con mucha riqueza humana y profesional.

Ojalá el tiempo me devuelva esa posibilidad, aunque el contexto político e institucional no acompañe nuestras ideas, que tienen que ver con las necesidades reales de la gente no sólo materiales, sino también humanas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). (2003). Estudio introductorio. En *La Hechura de las políticas públicas* (pp.15 a 84). México: Miguel Ángel Porrúa.

Alford, R. y Friedland, R. (1991). *Los Poderes de la Teoría. Capitalismo, estado y democracia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Alonso, G. (2007). *Elementos para el análisis de las capacidades estatales*. En G. Alonso. *Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales* (pp. 17-40). Buenos Aires: Prometeo.

Arocena, J. (2001a). *Capítulo IX: Una Investigación de procesos de desarrollo local*. En *El desarrollo local: un desafío contemporáneo* (pp. 201-229). Montevideo: Ediciones Santillana.

Arocena, J. (2001b). *Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual*. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local* (pp. 30 a 46). Rosario: Homo Sapiens.

Arroyo, D. (2006a). *El Desarrollo local y las políticas sociales*. En *El Desarrollo Local en el eje de la Política Social* (pp. 25-34). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social -PNUD.

Arroyo, D. (2006b). *Los ejes del desarrollo local en la Argentina*. En *El Desarrollo Local en el eje de la Política Social* (pp. 35-50). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social -PNUD.

Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales: Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: Editorial La Crujía.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *BID Libro de Consulta sobre participación*. Washington: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo (2001). *Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo*. Disponible en: www.iadb.org

Banco Mundial (2001). *¿Qué es el capital social?* Disponible en: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital>, agosto.

Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Barcelona: Ariel S.A.

Bernazza, C. (2011). *¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política*. Buenos Aires: mimeo. Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar

Bernazza, C. (2015). Evaluando en Clave Pública: Indicadores e Instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*. N°4, pp 17 a 36. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Bernazza, C. (2002). Concepciones en torno al Estado municipal. *Claudia Bernazza*. Obtenido de <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/23-textos/37-documentos-politicos-y-de-gestion>

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*. N°3, pp 107 a 130. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Bourdieu, P., Wacquant, L. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.

Chiara, M. y Di Virgilio, Ma. M. (Orgs.). (2009). *Gestión de Política Sociales: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS - Prometeo.

Clemente, A. (2014). *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Clemente, A. y Girolami, M. (Comps.). (2006). *Territorio Emergencia e Intervención Social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Coraggio J. (2005). *Desarrollo regional, espacio local y economía social. Seminario Internacional: Las regiones del Siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local*. México: Instituto Mora.

Croci, A. y Falivene, G. (1989). *Planeamiento Participativo de la Capacitación para intendentes municipales (ZOPP)*. Buenos Aires: INAP, Dirección Nacional de Capacitación.

De Piero, S., Gradin, A. y Ruiz del Ferrier, C. (2011). *El Estado y la sociedad civil ante el Desarrollo. Condiciones de unas posibilidades*. En D. García Delgado y M. Peirano (Comps.). *El modelo de desarrollo con Inclusión social: la estrategia de mediano plazo* (pp. 77-102). Buenos Aires: Ediciones CICCUS-FLACSO.

Dror, Y. (1992). *Salir del paso, ¿ciencia o inercia?* En L. Aguilar Villanueva (Comp.). *La Hechura de las políticas públicas* (pp. 255 a 264-). México: Miguel Ángel Porrúa.

Durston, J. (2000). *¿Qué es el Capital Social Comunitario?* Santiago de Chile: CEPAL.

Durston, J. y López, E. (2006). Capital Social y Gestión Participativa en la Cuenca del Patzcuaro. *Revista de la CEPAL*. N° 90, pp. 105 a 119.

Fernández Castro, J. (2012). *Posibilidades y límites del Proyecto Urbano como Herramienta*. En *El desafío ante las marginaciones sociales* (pp. 245- 252). Buenos Aires: Eudeba.

Forni, P. (2010). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Revista Miríada*. Vol. 3, Número 5, pp.61-80.

Forni, P., Siles, M. y Barreiro, L. (2004). ¿Qué es el Capital Social y cómo Analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza? Estudios de Caso en Buenos Aires, Argentina. *Research Report*. No. 35, Julian Samora Research Institute, Michigan State University, Estados Unidos.

Gai, D. (1989). Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular. En *Revista de la Planificación del Desarrollo*, N° 19, pp. 24.

García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad: La nueva relación a partir del Cambio estructural*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

García Delgado, D. (1996). La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. *Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

García Delgado, D. (Comp.). (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

García Delgado, D. (2003). *El Estado Nación y la crisis. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Editorial Grupo Norma.

García Delgado, D. (2006). *Introducción*. En D. García Delgado y L. Nosetto (Comps.). *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos* (pp. 12-33). Buenos Aires: Editorial CICCUS-FLACSO.

García Delgado, D. y Peirano, M. (2011). *Modelo de Desarrollo con Inclusión Social*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.

González Madrid, M. (1999). ¿A qué llamamos políticas públicas? *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana*. Año 19, N° 46, pp. 11 -34.

Hammersley, M., Atkinson, P. (1994). *Etnografía: métodos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.

Hirsch, J. (2005). ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*. N° 24, 165-175. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Brasil.

Holloway, J. (1994). *La ciudadanía y la separación de lo político y lo económico*. En *Marxismo, Estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Buenos Aires, Editorial: Tierra del Fuego.

Iturburu, M. (2001a). *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires: INAP.

Recuperado de:
http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf.

Iturburu, M. (2001b). *Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino*. En *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (pp.37-66). Buenos Aires: EUDEBA-INAP. Recuperado de:
<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/inframunicipalismo.pdf>.

Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre la participación. *Revista de Estudios Sociales*. Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

Lindblom, Ch. (1992). *La Ciencia del Proceso*. En L. F. Aguilar Villanueva (Comp.). *La Hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Madoery, O. (2001). *El valor de la política de desarrollo local*. En A. Vázquez Barquero, y O. Madoery (Comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 200-228). Rosario: Homo Sapiens.

Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 24, 1-24.

Masseti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). *Entramados y Perspectivas. Revista de la carrera de Sociología*. Vol. 1, N° 1, 9-36.

Matus, C. (1993). *El Método PES (Planificación Estratégica Situacional)*. F. Huertas, Entrevistador. Santiago de Chile: Fundación CiGob.

Matus, C. (1977). *Planificación de Situaciones*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Matus, C. (1993). Guía de análisis teórico, Seminario de Gobierno y Planificación, Método PES. Caracas: Ed. Altadir.

Melo, R. (1999). *El Estado y Desarrollo de la Infraestructura*. En J. Martín (Comp.). *Diseño estratégico e infraestructura básica*. Santiago de Chile: ILPES. Publicaciones de las Naciones Unidas.

Meny, Y. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Mingo de Bevilacqua, G. (Dir.) (1997-2000). *La Pobreza: Condiciones de vida en la Ciudad de Paraná. Proyecto de Investigación*. Paraná: Secretaría de Extensión e Investigación, Universidad Nacional de Entre Ríos,

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). *Plan Estratégico Territorial*. Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires: Argentina.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2015). *Plan Estratégico Territorial Avance III: Planificación Estratégica Territorial*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Neirotti, N. (2016). Múltiples Actores, Múltiples Manos. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 6, Año V, 39-57.

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Londres: Universidad de Cambridge.

O'Donnell, G. (1984). *Apuntes para una teoría del Estado*. En O. Oszlak (Comps.). *Teoría de la burocracia estatal*. pp (199 a 250) Buenos Aires: Editorial Paidós.

O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la Democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 42, pp.1 a 14.

Ossorio, A. (2003). *Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires: Edición Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Oszlak, O. (1980). *Estado, planificación y burocracia: Los procesos de Implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericana* En 25 Aniversario INAP (1955-1980) (pp. 205-231). Editorial: México.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. N° 1, páginas. 91 a 136.

Ouviña, H. (2002). *El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica*. En S. Lifszyc (Comp.). *Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado*. Buenos Aires: Gran Aldea Editores.

Palermo, V. (1998). *Estudio sobre el Estado en la Argentina. Documento de Trabajo*. Buenos Aires: Fundación Auyero.

Perelmiter, L. (2005). La experiencia y el ejercicio de la política en las instituciones PET. (2008). *Plan Estratégico Territorial*. Buenos Aires: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA III). (2015). *Informe sobre las actividades implementadas por Equipo de campo Promeba III*. Paraná, Entre Ríos, Argentina.

Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). (2013). *Proyecto Cuenca Arroyo Antoñico, Diagnóstico Integral*. Paraná: Unidad Ejecutora de Paraná.

Racelis, M. (1997). *Movilizando la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular*. En B. Kliksberg (Comp.). *Pobreza. Un tema impostergable, Nuevas respuestas a nivel mundial* (pp. 241- 256). México: Fondo de Cultura Económica.

Rofman, A. (noviembre, 2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: Una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Ponencia presentada en la VI Conferencia Regional de ISTR (Sociedad Internacional de Investigación para el Tercer Sector para América Latina y el Caribe*. Salvador de Bahía. Organizado por ISTR y CIAGS/UFBA

Saltalamacchia, H. R. (2005). *Del Proyecto al Análisis, aportes a una investigación cualitativa socialmente útil*. Buenos Aires: El Artesano.

Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de Infraestructura y Crecimiento Económico*. Santiago de Chile: CEPAL.

Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata.

Thwaites Rey, M. (2005). *Estado: ¿Qué Estado? y El Estado como contradicción*. En M. Thwaites Rey y A. López (Comps.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Velasco Malillo, H. M., Díaz De Rada, Á. (2009). *La lógica de la investigación etnográfica: un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela* (6ª edición). Madrid: Editorial Trotta.

Wittwer, N. (2017). *Fragmento de texto inédito sobre Inversión Pública en la gestión kirchnerista*, Buenos Aires: Mimeo

Yin, R. (1989). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Recuperado de: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>.

Sitios Web

Claudia Bernazza: www.claudiabernazza.com.ar

CEPAL: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/5870/P5870.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

PROMEBA: www.promeba.org.ar

Municipio de Paraná: www.parana1.com.ar

ENTREVISTAS PROPIAS

Arroyo, D. (14 de septiembre de 2016). Tesis. (S. Cantero, Entrevistador)

Bernazza, C. (diciembre de 2016). Especialista en Políticas Públicas. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Clemente, A. (octubre de 2016). Infraestructura Social e Integralidad. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Colazo, P. (mayo de 2016). Responsable Urbana UEM. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Darrigo, J. (12 de agosto de 2016). Entrevista Coordinadora Legal- UEM. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Enriquez, L. (septiembre de 2016). Coordinadora UEM Social. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Garay, A. (20 de octubre de 2016). Tesis. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Osuna, I. d. (14 de octubre de 2015). TESIS. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Vinetz, D. (octubre de 2016). Coordinadora Nacional Área Social, Responsable de la Prov. de ER. (M. S. Cantero, Entrevistador)

Wittwer, N. (octubre de 2016). Sobre la Inversión Pública. (M. S. Cantero, Entrevistador)

ENTREVISTAS EN EL BARRIO

Analía, S. (agosto de 2013). Entrevistas de campo equipo UEM. (Equipo, Entrevistador).

Mora, P. (2013). Diagnostico Barrio Humito. (E. UEM, Entrevistador).

Martínez, H. (2013). Informe Diagnóstico. (E. UEM, Entrevistador).

Anexo

Anexo Entrevistas

Listado de entrevistas

1. Daniel Arroyo
2. Claudia Bernazza
3. Adriana Clemente
4. Alfredo Garay
5. Blanca Inés Osuna
6. Daniela Vintz
7. Equipo Unidad Ejecutora Municipal PROMEBA en Paraná
 - 7.1. Cecilia Fontana
 - 7.2. Paola Colazo
 - 7.3. Juliana D'Arrigo
 - 7.4. Flavia Enríquez
8. Vecinos: Almada, Eufemio; Álvarez, María; Canavídez, Ana María; Domínguez, Ramón Vicente; Martínez, Héctor; Ceballo, José Armando; Luchessi, Doralisa; Mansilla, Ana; Mora, Pablo; Moreno, Raquel; Salma, Analía y Silva, Roquelina.

1. DANIEL ARROYO

Lic. en Ciencia Política, UBA. Docente de grado en la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Belgrano y en postgrados en la Maestría “Políticas públicas para el desarrollo con inclusión social” y “Diseño y Gestión de programas y proyectos sociales” FLACSO-Sede Argentina y de la Maestría en Comunicación, Universidad Nacional de La Plata. Ex – Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, 2007-2009. Ex – Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2003- 2007. Posee amplia experiencia en docencia e investigación en las temáticas de políticas sociales, desarrollo local y economía social y es autor de numerosos libros y artículos sobre la temática.

Entrevista a Arroyo (A) realizada en septiembre de 2016:

C: Bueno la idea era como le comentaba, estoy trabajando la hipótesis de que la infraestructura acompañada por procesos de capital social y participación ciudadana tiene mucho más impacto socio-comunitario en los barrios donde se interviene.

Primero preguntarle si usted identifica durante el 2003-2015, más que nada en esa etapa teniendo en cuenta que venimos de 12 años de gestión, programas de infraestructura como políticas de estado.

A: Claramente el gobierno, el kirchnerismo, tuvo como tema central la infraestructura. Primero la infraestructura como eje, y segundo la infraestructura social. Me parece que fue mutando la manera de encararlo y de hacerlo. Hubo distintos planes generales de vivienda, de distintas maneras. Creo yo que siempre tuvo presente el intento de hacer masividad, llegó a construir casi 80.000 viviendas, entre viviendas y núcleos, y mejoras habitacionales. Hizo una movida fuerte. En argentina siguen faltando 3.000.000 de viviendas, o sea seguimos estando muy atrás, pero es evidente que hubo un eje puesto ahí. ¿Qué me parece a mí como concepto? Que el PROMEBA esencialmente tiene en el ADN la idea de la integración comunitaria y la participación comunitaria, la plaza, las

redes. La idea que la vivienda forma parte de un conjunto que es el hábitat de integración comunitaria. Creo que el PROMEBA como concepto lo ha tenido...Durante el kirchnerismo, pasó de Desarrollo Social a Vivienda. Eso tiene sus más y sus menos, le dio una escala que no podría haber tenido en Desarrollo Social por recursos, por condiciones, pero me parece que no siempre logró mantener esa mirada más social, comunitaria que probablemente...Digo, cuando esos esquemas estaban en Desarrollo Social, corren el riesgo de pasarse a darle mucha importancia a lo comunitario y lo participativo y poco a lo constructivo, en el otro lado corren el riesgo al revés. Creo que el PROMEBA ha hecho un trabajo sólido, sostenido y el mejor modelo de intervención en la Argentina para construir barrios sustentables y mejoramiento y pasar de una situación de vulnerabilidad habitacional a mejores condiciones.

Lo que fueron los planes federales, me parece que con más y con menos fueron masivos, arrancaron con una impronta constructiva y participativa, pero fueron derivando con el tiempo más al tema de empresas, de rapidez, creo que por una lógica de tratar de construir rápido básicamente. Me parece que fueron mutando a menos participación, a menos esquema comunitario, porque son procesos más lentos y quien está presionado por construir prioriza que haya una casa, que haya tantos metros cuadrados, y en ese sentido me parece que fue perdiendo esa dimensión. Yo diría que durante todo el kirchnerismo hubo una mirada puesta en infraestructura social clara, la dinámica de articular con lo comunitario y lo participativo del espacio público, de las propias redes, del esquema auto constructivo como una forma de capital social, de empoderar a la comunidad, creo que se fue perdiendo con el tiempo y fue tomando más peso el tema de construir directamente.

C: Independientemente de la experiencia del PROMEBA, ¿Conoce usted alguna experiencia de infraestructura que haya sido acompañada por procesos de participación ciudadana?

A: Sí, varias, vos te referís a...

C: En términos generales

A: Sí, un montón. Yo vengo del mundo de las ONG's que han actuado en varios lugares del conurbano bonaerense, así que sí.

C: Uno de los programas que viene de Desarrollo Social es el de emergencia habitacional, que justamente lo que hacía era absorber las personas que trabajaban en el plan "Jefes y Jefas" y llevarlos a los esquemas de autoconstrucción. Siempre en la gestión anterior se habló que en un primer momento el modelo era cuantitativo, la idea era "hacer, hacer, hacer" casas, por eso se hicieron casas de determinada manera, y mal. También por hacer en cantidad y no en calidad. Y después se planteó una segunda etapa que fue más cualitativa, donde por ejemplo en el caso del hábitat, de la vivienda, se pensaba en torno al espacio físico, geográfico, la demanda de la familia...¿Conoce alguna experiencia de ese tipo?

A: -Sí, a ver. A mí me parece que esta primera etapa de "hacer, hacer" la crítica yo no la haría en cuanto a la calidad de vivienda sino al tema de los metros cuadrados...

C: Los prototipos de la vivienda...

A: Yo creo que el problema básico del modelo de hábitat en los centros urbanos es el hacinamiento, es que hay pocos lugares. Y que alguien que está hacinado se va a la esquina, se va complicando. El hacinamiento es expulsivo, y complica otras cosas. Si una persona vive en una casa rancho y pasa a vivir en una casa de material es evidente que mejora las condiciones de salubridad y varias cuestiones, pero si sigue con la misma cantidad de metros cuadrados no resuelve el tema del hacinamiento. Yo la crítica que haría es aparte, no estaría tanto asociada a la calidad de la construcción, que por lo que yo he recorrido ha habido mejores y peores...

C: Al prototipo de la vivienda

A: Sí, y el concepto de la vivienda semilla, que después se podía construir atrás, que es muy difícil de hacer, y no hay recursos, que se trabaja en un supuesto que no se hizo y entonces hay viviendas de material, pero sigue habiendo problemas de hacinamiento. Sobre lo que vos decís que desde el propio Desarrollo Social haya habido experiencias comunitarias...no conozco, no tengo eso tan claro.

C: Por ejemplo, las viviendas del norte, de toda la región de cuyo empezaron a tomar características propias de toda la región del hábitat...Se empezaron a adaptar a las demandas de las familias, había familias que necesitaban una vivienda acorde a la economía familiar, entonces se empezaron a hacer viviendas con hornos de barro, se empezó a pensar...siempre desde el área de infraestructura social, no pensada como prototipo de la subsecretaría de vivienda.

A: No he visto mucho de esas experiencias, pero creo que es claramente lo que hay que hacer. Me suena que no se ha logrado hacer en escala eso.

Una política pública debe tener un montón de dimensiones, la que seguro debe tener es escala. Hacer tres viviendas o llegar a tres jóvenes no es una política pública, más allá de que pueda ser algo muy bueno y bien ordenado. En ese plano yo diría que, si no tuvo un nivel de escala, no la llamaría una política pública más allá de que haya hecho bien en algunos lugares.

C: ¿Para usted el capital social es una variable importante a tener en cuenta a la hora implementar infraestructura?

A: Sí, primero ¿Qué cosa es "el capital social"? ...Si uno lo entiende desde la perspectiva de redes y asociaciones, sí. A mi esencialmente me parece que el hábitat conforma el lugar de las personas y que la peor situación para las personas es estar en un no lugar o un lugar inadecuado; quien está en un hábitat mejor está en mejores condiciones; se para más derecho, anda mejor con su familia y tiene más chances de conseguir trabajo que quien no lo está. Yo creo que el hábitat es determinante. Claramente que el capital social es determinante, y entonces ver las redes y hacer un diagnóstico comunitario creo que es clave, y creo absolutamente en eso y es lo único sustentable. He participado hace muchos años en experiencias de erradicación, por ejemplo, que terminaron en la nada por una persona que no se integró, o no hubo un diagnóstico compartido o sintió que no era parte y terminó yéndose.

C: ¿Erradicación de villas, de asentamientos...?

A: Sí, y ahí aprendí que claramente el capital social y el diagnóstico comunitario son determinante. Eso lo que no puede hacer es llevar un montón de tiempo, ese es un punto clave, pero eso da lugar a la mejora del hábitat, no es un fin en sí mismo; entonces para mí el capital social, las redes, la metodología participativa, los talleres, y demás cosas que se hagan tienen un valor en sí mismo, en el sentido que fortalecen capacidades, pero no es la tarea de la política pública. En ese sentido yo creo que tenemos que construir metodologías para apropiarse del capital social, para fortalecer, para armar redes comunitarias pero que sea rápido para poder poner en marcha viviendas o lo que fuere. Si uno está haciendo talleres dos años con una comunidad para fortalecer seguramente va a haber mejoras, pero eso no termina dando lugar a un plan de viviendas nuevas.

C: Está clarísimo. En el caso del PROMEBA sí tiene un esquema de diagnóstico donde hay identificación de redes preexistentes, y después cuál es el objetivo por parte de los equipos de campo que acompañan; es consolidar esas redes y también sumar a esas redes nuevos actores, esa es la idea. ¿Usted tiene presente alguna experiencia puntual del PROMEBA?

A: Sí, muchas del conurbano. Para mí el valor del PROMEBA es algo que dijiste vos... Yo no creo en la lógica fundacional en la política social, no creo que llegue alguien e invente todo como si no hubiera nada porque seguro ya algo hay. Hay redes sociales, hay gente que viene trabajando, hay un montón de gente que ha hecho cosas sin lugar a dudas. El valor original del PROMEBA es una metodología para armar talleres, para armar encuentros, para diseñar lo público, lo que es el espacio comunitario, lo que tiene que ver con las calles, para diseñar en conjunto un barrio. Se me viene a la cabeza lo que han hecho en Quilmes... Conozco varios lugares, me gusta el esquema de PROMEBA, creo que es un método que si tuviera escala daría lugar a viviendas más apropiadas y empoderaría más a la gente que vive en cada lugar.

C: La dificultad independiente de la vivienda... El PROMEBA hace mucha intervención urbana, hace mucha cloaca...

A: Claro, eso sale de una cosa participativa, de armar la cloaca, de abrir la calle, de construir un paisaje urbano donde no lo hay o lo hay más o menos o cerrar un basural...

C: En este caso que yo estoy tomando, el barrio Humito, hay dos arroyos muy importantes, en la ciudad de Paraná, los dos están totalmente contaminados, y en la vera del arroyo se han instalado las familias. Las obras son de saneamiento básico; no hay ni cloacas ni agua estando a diez cuadras del centro cívico, y nosotros la dificultad es que tuvimos ahí fue que había que sacar las familias de la vera del arroyo para hacer obras de sistematización, y aparece otra dificultad que es el tema de la tierra. Y otra dificultad es la visión de la gestión integral por parte de todos los organismos. Es muy difícil abordar una política pública si no hay relación con el resto de los organismos, con el área de Desarrollo Social, del área técnica, el área ambiental. Esa es otra deuda que tiene el estado a nivel nación, en todas las provincias; la visión integral de las políticas.

A: A mí me parece que primero hay que hacer un banco social de tierras en la Argentina. Hay que tomar todas las tierras fiscales que existen, definir dónde se puede construir

viviendas y dónde no, y en función de eso poner en marcha un marco social de tierras donde se puedan trasladar, crear nuevos barrios o generar nuevos ámbitos, o en el caso que decís vos, erradicar determinada situación como es la de la vera del río y llevarla a otro lado. El problema de tierra es determinante, acá hay un problema de vivienda, pero antes un problema de tierra que es brutal, y la apropiación de la tierra es una de las peores cosas que nos pasó en Argentina.

Eso como un punto, sobre la articulación del estado no le tengo ninguna fe objetivamente. Yo creo que lo hay que hacer es tener programas con capacidad de recursos propios para llevar adelante. Más allá que sea un buen concepto la articulación, y en la que creo, y que hay experiencias como Ecuador o Uruguay que sí creo que se toman más articuladamente. En Argentina cada uno inventa su programa de vivienda, cada uno inventa su programa de lo que le parece, es absolutamente así, y de hecho el actual gobierno es bastante más desarticulado que el anterior, cada uno que llega se siente conquistador y cree que va a fundar lo que nadie hizo y la verdad que no perdería tiempo porque no creo que sea factible. Le buscaría dar muchos recursos al PROMEBA o a la unidad ejecutora de ese lugar para que con sus recursos pueda definir todo eso.

C: Claro, a nivel municipal es más simple coordinar que a nivel nacional...

A: Claro porque están cerca y se conocen.

C: El tema es que el otro entienda lo que significa coordinar un trabajo de gestión integral

A: Sí, hay que hacerlo igual. Lo que no puede pasar es que no haya acción, en la política pública algo tiene que suceder. Si efectivamente las personas no pueden vivir a la vera del río y no hay manera y la obra de saneamiento requiere que las personas no estén, hay que lograr sacarlas lo más articuladamente posible, pero tiene que suceder. En ese sentido yo soy de la idea de buscar articulaciones, creo efectivamente en el desarrollo local, y que a nivel local se puede articular más, pero creo que hay que empoderar a programas o acciones para que hagan lo que tienen que hacer. Y eso es darle recursos.

C: Bueno Daniel, Muchas gracias.

A: -Gracias a vos

C: Qué difícil, ¿no? Que difícil, yo tenía tres viviendas a la vera del arroyo que frenaban la obra del ducto principal.

A: - ¿No querían irse?

C: No, y aparte aparece toda la variable política en donde la oposición utiliza que estamos queriendo sacar tres tipos, a los que le íbamos a dar una casita, pero los tipos no se querían ir de ahí.

A: ¿No se querían ir porque especulaban que iban a tener una mejor chance o porque querían vivir ahí?

C: Porque querían vivir ahí...entonces hace cuarenta años que estaba esa gente ahí. Es muy complejo, por eso yo digo que cuando uno coordina un programa a nivel nacional...pasa eso que está el vecino que no sabes cómo sacarlo y que no te entiende. Así que bueno. Muy buena la experiencia.

2. CLAUDIA BERNAZZA

Claudia Bernazza es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Diputada Nacional (Mandato Cumplido) por la provincia de Buenos Aires 2007-2009. Se ha desempeñado como Coordinadora de Relaciones Institucionales del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y como Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Es Miembro del Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Docente e integrante del Comité Académico Asesor de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), FLACSO Sede académica Argentina y Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Participa como docente invitada en programas de formación de institutos y universidades del país y la región.

Entrevista a Bernazza (B) realizada en noviembre de 2016:

C: Bueno, estamos con Claudia Bernazza. Bueno Claudia, desde ya un gusto y te molesto para hacerte una entrevista abierta vinculada con la temática de infraestructura, capital social y participación ciudadana. Como sabrás esta es una entrevista en el marco de un caso de estudio, que es el PROMEBA. Por eso como vos sos una especialista en temas de estado y políticas públicas te quería consultar acerca de si me podés dar algunas características fundamentales sobre el proceso de reconfiguración del estado en el 2003 cuando asume Néstor Kirchner.

B: Bueno, básicamente lo que tiene de interesante el proceso que comienza cuando asume Néstor Kirchner es el regreso de la acción de gobierno al estado, mientras que anteriormente uno podía sostener que el gobierno eran múltiples gobiernos, tanto de quienes estaban en el sillón de Rivadavia como de los gobiernos fácticos, de los gobiernos de hecho, de los poderes fácticos que están tanto dentro como fuera del estado con la llegada de Néstor Kirchner, la voluntad, la decisión se concentra principalmente en quién ocupa el sillón de Rivadavia. Eso trae aparejados algunos problemas de administración porque sobre todo cuando las decisiones que se toman a partir de ese momento son contrarias a las rutinas y las inercias administrativas que existían hasta ese momento. Pero por otro lado trae una fortaleza al estado inédita, como es el hecho de con claridad uno puede revisar el árbol de decisiones.

C: ¿Vos me podés mencionar en estos doce años cuáles fueron las políticas más importantes en la política de Néstor y Cristina?

B: En ese caso a mí me gustaría que pudieras revisar el libro que escribí, "Diez años de proyecto nacional, las leyes que marcaron las historias" porque ahí yo estoy señalando a través de lo que para mí es el principal, un indicador principal de transformaciones como este, cuando esa transformación logre su funcionalidad, entonces yo reviso cuales son las

principales leyes, si alguna decisión está convertida en ley es decir que se logra quedarse más allá de las personas o la persona, o del sujeto político que la imaginó a esa decisión y que la puso en juego. Entonces ahí con la anulación de las leyes de obediencia debida y punto final para mí es un hito súper importante que además marca toda una política de derechos humanos clave durante período y después también todo lo que tiene que ver con las políticas sociales universales, y universalización de las políticas sociales me parece otro hito muy relevante, y por supuesto el hecho de que el estado se vuelva a hacer cargo de las riendas de la economía y tome decisiones al estilo keynesiano que hace que el estado vuelva a ser el principal en las políticas económicas.

C: En el marco de estas políticas que vos mencionas, la política de derechos humanos, también podemos decir que tomando el tema que me ocupa que es la infraestructura, la infraestructura pasa a ser un derecho básico para la ciudadanía.

B: Me parece que fundamentalmente lo que ocurre con la infraestructura es que como buenos keynesianos, tanto Néstor como Cristina, toman a la obra pública como una herramienta fundamental de motor de la economía, además de un derecho básico de las personas, pero mientras no se tocan temas fundamentales porque quizás todavía no estaban dadas las condiciones ni correlación de fuerzas, temas fundamentales que son como el ambiente urbano, la reforma agraria, la producción del lote rural, la colonización de tierras rurales, el regionalismo, eso no es tocado, digamos, el problema de la tierra sigue siendo un problema a lo largo de la década kirchnerista, salvo alguna tibia decisión que se toma al respecto de la no ... de las tierras rurales en último periodo. Contrariamente a esto la obra pública si desde un primer momento es tenida en cuenta como un fuerte motor de dinamizador de la economía sobre todo por sus características de mano de obra intensiva.

C: Siguiendo con el tema de la infraestructura, ¿Qué vinculación encontrás vos entre infraestructura y políticas sociales? Porque como sabrás, muchos autores trabajan la infraestructura desde una visión urbanística y dejan de lado la función de lo social.

B: No es un tema al que me he abocado mucho, no he estudiado mucho sobre eso. En realidad, lo único que te puedo decir en esa materia es que creo que la principal política social de cualquier gobierno es su política económica. En ese sentido si tengo en claro que Néstor y Cristina, de poner en juego, poner en marcha u organizar la economía parecía a veces una obsesión para la generación del trabajo. Esto era en definitiva su principal política social, no estaban enfocados en políticas sociales paliativas de los daños colaterales del capitalismo.

C: Volviendo al tema de la gestión, ya que vos conocés tanto al Estado, me gustaría saber qué opinas sobre los abordajes de gestión integral. O sea, ejemplo, Argentina Trabaja, plan donde varios ministerios participaron en el territorio. Si esa es una vía para los proyectos o si habría que encauzar los recursos hacia un solo programa, como por ejemplo el PROMEBA, que es un programa con un abordaje integral para alcanzar los objetivos en el territorio.

B: Tampoco soy una especialista en el tema, no me gusta hablar de lo que no conozco. No soy una especialista en abordajes integrales, por supuesto que siempre son un tema

interesante. Pero no ha sido el kirchnerismo para mí un modelo de mesas de congestión, ha sido bastante despelotado administrativamente. Hay cosas bastante mal gestionadas, pero prefiero que esto no lo tomes ni lo edites.

C: Y respecto a los procesos, yo no sé si vos tenes conocimiento sobre el desarrollo de algún programa de infraestructura con algún esquema de participación ciudadana, en el conurbano sobre todo.

B: No, no. Soy una estudiosa de los programas especiales, o de los tipos estructurales que contemplan la participación social, o directorios con participación social, pero no. Tampoco soy...justamente tu tema de tesis, ya lo hemos charlado en su momento, no es un tema que, obra pública, no es un tema de particular mirada mía. Me pasa lo mismo que recién. No he visto, digamos, sé que el PROMEBA ha tenido un fuerte componente de participación ciudadana, pero lo sé, no lo estudié. Entonces toda opinión va a ser diletante, una opinión de bar, no u na opinión científica o académica que creo que es la que vos necesitas para tu trabajo.

C: Justamente una de las patas que falló en la infraestructura, en el desarrollo de los programas, fue la falta de acompañamiento por parte de la ciudadanía, en el desarrollo de los programas de infraestructura. Muchas veces generamos programas a nivel nacional que después no tenían nada que ver con el territorio mismo.

B: Si, a parte hay planes de vivienda en el que uno se pregunta por qué tuvieron formatos tan antiguos, que parecían hasta platos voladores en el territorio y que después dieron lugar a escenas de vandalismo muy importantes, o sistema de sorteos de las viviendas donde la gente se trasladaba de barrios sin ninguna identidad, sin ningún sentido de pertenencia en el barrio nuevo que habitaba. Después en el caso de los CICs también, escenas de vandalismo muy importantes porque el CICs no formaba parte de la idiosincrasia, ni de los anhelos, ni de las expectativas, ni de las necesidades percibidas por la población en ese momento. Esas son cosas que te puedo decir, pero también porque lo vi, no porque lo estudié.

C: Si, me parece que el aporte es interesante respecto a plantear la importancia de los esquemas de acompañamiento por parte de la ciudadanía del desarrollo y de la infraestructura porque si no seguimos trabajando con un gobierno central donde no tiene nada que ver después con el territorio.

B: Es que en definitiva el kirchnerismo al querer restituir un modelo económico social que se aborta en la década del 70, también repone sus defectos. Ya era muy criticado por su enfoque centralita el modelo económico del periodo 73/74. El plan de general de reconstrucción y liberación nacional. Tuvo feroces críticas por parte de las provincias, claro que al lado de lo que vino después quedó una maravilla, obvio.

C: Claudia, como para ir cerrando y no molestarte más. A ver si me podés ayudar con esto, ¿Para vos el territorio juega un papel importante en la configuración del capital social de las comunidades?

B: Si. Lo que pasa es que el territorio...Yo te invitaría a leer un artículo mío que se llama "¿De quién es la tierra de los argentinos?" Porque nosotros hablamos de territorio, a veces románticamente, y el territorio argentino ocupado, ocupado de tal manera que es expulsivo de sus propias poblaciones. Es un territorio que no le pertenece a la comunidad de origen en términos legales, en términos de mercado. En términos de mercado, las líneas de mercadeo popular del territorio propio de la década del '60 jamás volvieron, y eso es un problema terrible donde vos después podes decir vamos a trabajar en el territorio con las comunidades y después solo te encontrás trabajando en comunidades hacinadas en los conurbanos de las ciudades. Ese hacinamiento no genera una identidad romántica, es una identidad a la fuerza, porque en realidad esa comunidad no encontró su lugar en Jujuy, en Mendoza, o en Formosa, o en Chaco, o de donde es originaria. Por el avance de la soja, por el avance de los monocultivos. Y fundamentalmente por el instituto de la propiedad privada tal como lo prevé nuestra constitución y nuestras leyes. Así que la verdad que, sobre el territorio, están las dos miradas, la mirada romántica, propia de las políticas sociales sobre todo de las últimas décadas, o la mirada real que demuestra que por ausencia de acceso a la tierra esos territorios son territorios ocupados y en conflicto, y por lo tanto las comunidades que se configuran en los territorios son comunidades de identidad tensa, de una identidad también en debate, porque son identidades a la fuerza.

C: Claro, y que muchas veces no se identifican ni siquiera con la sociedad en la que conviven, en la que forma parte, pienso yo.

B: Bueno, pero a ver. Los conurbanos. Los conurbanos y las migraciones internas la verdad que te generan un girar en el territorio en busca de los márgenes. Nosotros no dejamos de parecernos al venado de las pampas. Uno lo ve al venado de las pampas, penosamente sobreviviendo en la bahía de San Borombón, pero no porque la bahía de San Borombón sea su territorio anhelado o su tierra soñada, es porque fue el único territorio que no le fue vedado porque era basto y no cultivable, nada más que por eso es su lugar. Entonces nosotros no dejamos de ser un ser biológico que fue expulsado de todos lados y terminó en las tierras bajas y marginales porque el resto ya estaba ocupado por los seres biológicos superiores. Perdoname la comparación biológica.

C: No, está perfecto. Todo se remite a la biología.

B: Bueno, pero no me sale una metáfora más parecida. Nuestras comunidades al rededor del Río de la reconquista, no vive el que quiere. Vive como pueden los de las comunidades expulsadas del resto de otros lugares donde ya fueron ocupadas las tierras altas y ricas, las tierras bajas no son un territorio comunidad. Son un territorio penosamente ocupado, y después querer decir Bueno ahí hagamos un CIC, y bueno más vale que va a tener hechos vandálicos porque no es un territorio comunidad romántico, como puede ser por ejemplo en Suiza o en Andorra. Es un territorio que me quedó porque me expulsaron de todos lados.

C: Y a mí se me viene a la cabeza cuando uno plasma un programa a nivel nacional y después llega al territorio, la dificultad que tienen los municipios, porque los municipios además de resolver la cotidianidad tienen que llevar adelante el programa que muchas veces no tienen que ver con el territorio mismo, y además la complejidad.

B: Claro, porque además el municipio tiene también un problema de producción de suelo. Tiene un problema serio de producción de suelo además de ser carísimo. Y a veces los programas nacionales le quieren resolver, o llevar el tema de la infraestructura antes de resolver el problema del territorio, de la tierra en sí, que para mí fue una debilidad de este período.

C: *Sí, muy fuerte, y determinante.*

-Sí porque bueno, hiciste planes de vivienda donde pudiste, pero no hubo una política clara de acceso al territorio. Parece increíble, pero todavía en Argentina se debe una profunda reforma agraria y planes de colonización que no abarquen solamente las tierras fiscales, o las tierras excedentes del estado.

C: *Pienso en la dificultad para los gobiernos locales, cada vez es más complejo. Porque en un punto no tienen recursos, y por otro lado está la complejidad del territorio mismo.*

B: Además hay, por ejemplo, ciudades muy ricas de norte de la provincia de Buenos Aires, o sur de Córdoba, o sur de Santa Fe, ¿Cómo vas a producir ... urbano si plantas soja hasta el borde mismo del ejido urbano? Entonces, ¿Dónde vive la siguiente generación? Es expulsada, necesariamente. Estoy hablando de zonas ricas, como es la pampa ondulada. Entonces la siguiente generación de Pergamino, las siguientes generaciones de alrededor de la ciudad de Pergamino, esas ciudades opulentas, ¿Dónde va a vivir? En la periferia de las grandes ciudades, en nombre de que los jóvenes van a estudiar a Rosario, o a Buenos Aires, o a La Plata, o a Córdoba. Pero en realidad si plantás maíz y soja hasta el borde mismo del ejido, y bueno, eso sólo por decir un caso. O, ahora lo que está pasando en Chaco, con la ampliación de la frontera agrícola y la siembra de soja resistente en la zona de sequía, tenés un problema grande donde estás expulsando hacia los fondos del impenetrable a las poblaciones o hacia los márgenes del río Paraná, o de sus afluentes en nimios territorios, y además por supuesto ni que hablar que el 80% del lote urbano de la Argentina son lotes ilegales, en términos de titularidad del dominio. Entonces, ¿Cómo hacés viviendas sobre problemas dominiales, de ocupación?

C: *Es bastante complejo, abre más puertas.*

B: Ahora para ellos salió de la agenda el problema.

C: *Gravísimo. Me comentaban la semana pasada, estuve haciendo unas entrevistas ahí mismo en PROMEBA, afuera obviamente porque no puedo entrar al edificio, me comentaban que está todo paralizado, y que están queriendo ejecutar los presupuestos de una manera...A los chicos de Paraná los mandaron a hacer un proyecto en menos de quince días. Es imposible hacer un análisis de una comunidad en quince días. Todo así, para poder ejecutar la plata. Así que una lástima. Todo lo que hemos avanzado, a pesar de las falencias, hoy está frenado. Un desastre.*

B: Sí, porque además ni siquiera está el enfoque. Son personas que no pueden descifrar estos problemas que nos preocupan a nosotros. Tienen una lógica de mercado.

C: Yo siempre cuestiono a los académicos que escriben sobre la villa y no conocen la villa. Esto es muy parecido. A está gente no sé si les llega a las entrañas el conocer lo que le pasa a la gente.

B: Estamos hablando de que el territorio argentino es un territorio apropiado, por lo tanto, ya no tenes como margen para procesos de colonización, de producción de lote popular. Bueno, ahora estamos administrados por los propietarios de ese territorio apropiado. Siempre lo comento, porque cuando se habla del tema del lote no nos debemos olvidar que las leyes argentinas han sido muy generosas con los propietarios históricos, sobre todo por el concepto de propiedad absoluta, así que la Argentina es un territorio apropiado, y es muy difícil hacer política pública de infraestructura para la vivienda, para la vida en comunidad.

3. ADRIANA CLEMENTE

Adriana Clemente es Licenciada en Trabajo Social. Especialista en Políticas Sociales. Profesora regular e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (2010-2014). Desde el 2015, dirige el Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FCS/UBA). Como investigadora, ha dirigido múltiples programas de investigación sobre la problemática urbana con foco en las condiciones de vida de los sectores populares y su transformación.

Entrevista a Clemente (CE) realizada en octubre de 2016:

C: Bueno acá estamos con Adriana Clemente. Te agradezco tu participación y desde ya los aportes. Te quería consultar en el marco de mi investigación, si vos identificabas en estos últimos doce años de gestión programas de infraestructura. Si reconoces que se han hecho políticas de infraestructura a nivel nacional.

CE: Mirá, hay un trabajo que se hizo para el 2010 que a mí me impacto mucho. Estábamos preparando el bicentenario, a nosotros nos tocó hacer junto con arquitectura los festejos del bicentenario y un equipo de arquitectura estaba trabajando en el mapeo de la obra pública, te puedo conseguir eso porque creo que se terminó editando. A mí me impactó, de tal manera el mapa...En principio nuestra discusión era que nos parecía muy efímero todo lo que se estaba haciendo por el bicentenario, a diferencia del centenario que se hicieron grandes monumentos. Y la decisión del gobierno, que yo me la entero ahí, era cumplir con la deuda social, y que la deuda social en Argentina tenía que ver con la obra pública, en gran medida. Entonces en ese mapeo se vio qué obras no se habían hecho por años, y la comunidad las esperaba. Entonces te conmovía porque encontrabas pequeñas conexiones de poblados, que había en el medio de parte de una cadena montañosa, o un río, entonces no se había hecho el puente, o grandes rutas...no las más transitadas, no la del Mercosur, o la de Córdoba estaban hechas, pero después veías otras que no. Bueno, yo no lo puedo cuantificar porque además no tengo especialidad en el tema, pero te comento esto porque me parece que es un dato muy importante en cómo fue interpretada la obra pública, y como el PROMEBA particularmente, ya que estás trabajando en eso. Sí participé de las discusiones y de las renegociaciones que se hicieron en el 2008-2009 que me tocó hacer una evaluación, y fue muy impresionante el cambio de paradigma en la negociación de los diez años que continuaban, que iban a empezar ahí, mostraban un posicionamiento de parte del gobierno nacional clarísimo respecto a la prioridad de la obra pública y la articulación respecto al programa federal y con el mejor vivir. Una

preocupación porque la gran obra pública, de gran infraestructura tuviera una conexión con la de mediana y la de pequeña

C: No sé si lo recordás pero ¿La demanda por parte sociedad era de grandes obras de infraestructura o de algo acción inmediata, más pequeño?

CE: Depende donde te pares. Yo creo que hoy nadie se acuerda que se terminó Yaciretá. Nadie se está acordándose de esas obras emblemáticas que las terminó el gobierno que se fue. Quiere decir que en el imaginario estaba que nunca se terminaron y que no importaba, porque si no habría más voces marcando que eso se terminó. Depende donde te pares, la realidad es que si te paras en el plano local la escala de la mirada sobre la problemática de la obra pública es absolutamente muy cotidiana, muy de lo que me sirve a mí. Tienen que pasar cosas muy grandes, como la de los trenes, recuperación de toda la red vial para que aparezca un poco la sorpresa y ni siquiera, pero el tema transporte es un tema de alto impacto para el bien de esa demanda, infraestructura vinculada al transporte, entonces todo lo que es conexión, barreras, llego más rápido al trabajo o no llego..., eso es muy visible y ahí capas que la mirada del poblador común aumenta, sino está muy centrada en la vereda y su realidad más inmediata. Me viene a la cabeza algo que pasó entre Moreno y Merlo. Yo estuve trabajando en Moreno, en cuartel V, haciendo una evaluación, y entraba por Merlo porque me era más rápido. Después terminaba de salir al fondo del municipio, y era llamativa la discusión de qué había pasado con Merlo, y qué había pasado con Moreno en esos años. Merlo tenía un camino de sirga embellecido, un lindo camino que va bordeando el arroyo hasta que salís, y después con algo de espacio ganado, recuperado. Y lo que me decían era que los vecinos de Moreno reclamaban por qué lo tenía Merlo, y por qué no lo tenía Moreno. ¿A qué voy? Que a nivel local no es que hay un no reconocimiento del valor espacio público, pero hasta que no está. Si está, pero por comparación ahí había como un malestar de que Moreno no había desarrollado ningún emprendimiento de esas características y Moreno lo tenía y era un costo político para el municipio no tener ese camino. ¿Cuál era la diferencia entre Moreno y Merlo? Que Merlo tuvo una actitud mucho más autoritaria frente a los desalojos y a todo lo que fue liberar el camino, eso es lo que tengo para observar. No me parece que la obra pública que no sean los equipamientos básicos sea la demanda de la gente hasta que toca aspectos muy significativos o hasta que compara.

C: -Claro, además la deuda que hay pendiente hace muchísimos años, décadas y décadas; obras básicas como son las de saneamiento, el agua potable y la cloaca, algo tan básico que todavía hay un montón de población que no tiene acceso. Sin más este caso de estudio es un barrio que está a diez cuadras del centro cívico de la ciudad de Paraná que no tiene acceso ni al agua potable ni a las cloacas, tampoco tiene infraestructura básica ni pavimento, ni luz ni nada.

CE: Si vos querés hablar de cloacas es otro tema, ya no sería infraestructura, sino que sería infraestructura de servicios, "equipamiento básico" como le llamamos. De eso si hay un reconocimiento claro de esa demanda, ahora no necesariamente en áreas rurales. Hay un trabajo hecho en una zona del conurbano que tiene quintas, y que tiene una parte con bastantes recursos, y Aysa se preguntaban qué había pasado que no hubo conexión domiciliaria, que habían hecho todo el servicio de red pero no la conexión domiciliaria, y encargaron un estudio al IIED, un instituto de investigación en el que yo trabajo hace

muchos años, y me contaban que parte de lo que había ocurrido fue que era gente de casas quintas que considera que el agua de pozo es mucho más saludable, ni idea que las napas están contaminadas porque nadie se los dice, y además no les van a quitar de la cabeza que el agua es más sana si no está tratada. Además, no viven todo el tiempo ahí. Bueno, había una explicación muy coherente que a nadie se le ocurrió decir, y era que el tipo decía "Bueno, yo no voy a arruinar esta cerámica para hacer una conexión de algo que no necesito".

C: Solamente el 30% de las redes troncales que se tiraron en el conurbano bonaerense, de los 17 partidos que tenía la concesión de Aysa, solamente el 30% se conectó. Ese es el dato que nosotros sacamos con la gestión de gobierno. O sea que definitivamente la política no sirvió o no estuvo acompañada por otras áreas. Hay una cuestión cultural respecto al tema del uso del agua.

CE: ¿Sólo el 30%?

C: -El 30% de todas las redes troncales están conectadas, ese es el dato real de los informes finales.

CE: Es bajísimo.

C: 5.000.000 de personas tuvieron la red troncal en la puerta de la casa, y ni siquiera era por una cuestión económica porque no es tan complicado el tema de hacer la obra, es una cuestión cultural. El sabor del agua, nos planteaban a nosotros que era distinto. Y todas las napas contaminadas con nitrato en todo lo que es el conurbano, y la gente consumiendo.

CE: Bueno, para mí el caso más virtuoso que después se tomó y se copió fue Matanza que empezó a hacer las conexiones en un principio.

C: Bueno ahí estuvo el programa "Agua más trabajo", un programón que se implementó muy bien.

CE: Eso porque el Estado no lo dejó en manos de la gente; lo resolvió.

C: Tal cual, un Estado presente.

En todos estos años cuando uno va a buscar literatura sobre todo lo que es infraestructura, hay mucha sobre una cuestión que es la infraestructura desde una visión mucho más técnica, no desde el área social. Son muy pocos los científicos sociales que trabajan la temática, ¿Qué vinculación encuentra usted entre la infraestructura y las políticas sociales?

CE: Es un largo camino. Se repite la relación entre..., es una suposición ¿no?, entre salud y la política social más específica. Son sectores, quién se ocupa y dónde queda el tema del saneamiento. Yo creo que, en los últimos años, pero ya desde Alfonsín, encontrás programas que articulaban el tema sanitario trabajado desde la política social, que la política social problematice lo sanitario, y la atención primaria de la salud lo trabaja sí históricamente. El tema es que no tenés el recurso, porque esas inversiones como vos muy

bien planteas son millonarias entonces el acceso a ... recién se iba a poder analizar en la década que pasó, que fue intensiva la acción, y te iba a aparecer esto de que aun estando...Nos pasaron muchas cosas, que lo analizábamos por el faltante, la falta de oferta, y cuando estuvo la oferta nos dimos cuenta que había problemas de accesibilidad o por comprensión o por interés. Entonces la discusión de que la oferta era insuficiente cambia. Hay que ver qué es insuficiente al modo de conectarla. Yo creo que el programa como el PROMEBA, claramente que no es un programa nuevo, que es anterior siempre lo planteé así, atención primaria no trabaja así, ahora...Anda a que un centro de salud vaya a golpear a Aysa para que le vengán a hacer la conexión, no ocurre eso. No ocurre el momento de que los decisores lo articulen. Todos sabemos que es así. Entonces cuando llega la política llave en mano que resuelve eso porque ya lo tiene incorporado entonces nadie se sorprende. Cuando Matanza lo hizo participaron las escuelas, los centros de salud, pero porque ya la política venía con una buena definición del problema

C: ...y un abordaje integral. Eso, cuando yo estuve hablando con otros docentes también que están en la gestión pública me planteaban que el PROMEBA antes estaba en Desarrollo Social, y estaba muy abocado a la interacción comunitaria, de participación ciudadana en los barrios, pero no podía resolver la cuestión de infraestructura masiva. Cuando pasa a la sub secretaría de vivienda empieza a implementarse de tal manera que llega a tener escala, y pierde el eje en esto, en el esquema de participación comunitaria.

CE: Mirá cuando salió de Desarrollo Social el tema de vivienda a mí me dio mucha pena, yo hablé con y le dije "No te dejes sacar vivienda, quedate con vivienda" porque vivienda es un puntal", yo me formé en ese campo, y no hay nada que equivalga a que una persona tenga la llave y entre a una casa. No hay nada que valga tanto en la vida como una vivienda. Pero no dependía de él, y en ese momento la ministra no quiso entrar en disputa con De Vido que pedía todo el paquete para tener unidad de acción, lo que buscaba era unidad de acción. Y después cuando se encaró no se encaró mal, yo no vi que el componente social quedará...al contrario. Tengo compañeros que siguen trabajando con el componente social y fue sistemático. Te diría que es el único programa que trabaja el componente social participativo fuerte.

C: Claro, a través de los equipos de campo que son unos factores determinantes

CE: Sí, pero se mantuvieron, no se perdieron. No era mejor cuando estaba en desarrollo, no era mejor, olvidate. Era menor la escala, y en menor escala posiblemente ganabas en calidad, por ahí un referente tenía que atender cinco proyectos y no quince.

C: El me habló del tema de la sustentabilidad, que cuando uno lo encara desde Desarrollo Social, los proyectos son más sustentables en el tiempo, ese fue el planteo de Daniel. En cambio, desde el área de lo urbanístico...

CE: Yo no sé la verdad, no tengo evidencia

C: A parte un dato más, muchos científicos sociales se incorporaron en el último tiempo en lo que fue planificación y nosotros desde el lugar que tenemos también pudimos aportar otra visión a lo técnico. Había más científicos sociales que arquitectos e ingenieros, era increíble.

CE: Ah, si miras el tema de la convivencia interdisciplinaria...Yo siempre trabajé con arquitectos y ellos buscan siempre trabajar con trabajadores sociales y después los politólogos se sumaron y se adaptaron muy bien a trabajar en ese contexto. Pero si tenés solo eso no haces nada. Yo estoy en proyectos donde no funciona la pata técnica dura, que es un ingeniero o un arquitecto y te querés matar, no hacen nada por la participación, al contrario, queda la gente con el pico y la pala esperando, atenta, todo organizado...Y el tipo se pone a tomar dos horas las medidas de aquí y de allá y se pierde el proceso en el camino. Yo digo que cualquier equipo de esos tiene que garantizar algo...La interdisciplinarietà tiene un componente siempre principal, una disciplina es principal, es como variable dependiente e interviniente, y hay una que es principal. El trabajo se hace conjunto, pero se necesita que el núcleo duro lo ponga la disciplina que va a ser tangible, que va a ser visible lo que se haga. Y cuántos proyectos participativos, mal dirigidos, al poco tiempo todo se cae a pedazos, la obra está mal hecha, la gente se siente defraudada. Como la mujer que usa mal el anticonceptivo porque la asesoraron mal y se embaraza, siente que hizo un esfuerzo y el resultado no es...-

C: Yo pensaba que nosotros cuando hicimos la villa La Cava en San Isidro, lo que fue todo el proceso de reurbanización, por el método de esponjamiento, cuando sacábamos el ranchito y ahí mismo construíamos las casas para las familias. Nunca me voy a olvidar porque fue una de las primeras experiencias que tuve yo en el área. Metíamos doce personas en una casa para cuatro, y mi planteo al ver una mujer embarazada del, creo que era, el décimo hijo fue preguntarle si había venido al ministerio de Desarrollo Social o Salud, o si había tenido algún interés, y me decía que no. O sea que nosotros hacíamos la casa y nos íbamos, entonces cómo todavía falta en el Estado tener una concepción integral de las políticas y abordarlas desde diferentes áreas. El otro día hablando con Daniel él me decía que no cree que se pueda dar eso, sino que lo que hay que hacer es como en estos programas como el PROMEBA hay que meter recursos y trabajarlos, y cerrar los proyectos desde un mismo programa. Él no cree que podamos lograr la integralidad de las áreas, porque cada uno además tiene su propio interés y muchas veces los que toman la decisión...-

CE: Es muy difícil todo lo relacionado a la integralidad, pero porque aparece una meta muy difícil de materializar. Siempre hay alguna urgencia por la cual los tiempos reales de los proyectos no permiten tampoco...Yo creo en el trabajo en equipo, creo que los equipos, me parece interesante lo que dice Daniel. En eso coincido que es que la interacción en el territorio puede acercar muchas más posiciones, solapar mejor las cosas, complementar y eso sería la integralidad buscada.

C: Yo le había planteado que, a escala local, teniendo la experiencia de haber conducido un equipo, es mucho más simple, porque nos conocemos todos los actores, sabemos cuáles son las redes de capital social, sabemos cómo se pueden generar esquemas de participación y de identificación. A escala nacional sin duda que es mucho más complejo, nosotros acá armamos acá programas que no tienen nada que ver con el territorio, y eso lo pude comprobar después de estar en el espacio local, donde realmente la demanda es la del vecino todos los días, que no tiene nada que ver con lo que nosotros planificamos acá.

CE: Por eso, las políticas tienen su especificidad. La discusión sería como se conciben las políticas territoriales, y sería las que están más preparadas para alcanzar eso... Pero si vos desde el ministerio no tenés un equipo que esté pensando que el territorio tiene que articularse y también vas a fallar, va a ser puro voluntarismo. Entonces es una búsqueda, viste cuando vos decís son cosas que si no están en la cabeza de los profesionales no van a ocurrir, si están en la cabeza las cosas salen mejor. ¿Hay una única fórmula? No. Yo no iría por fórmulas. Cuanto más discutido es un proyecto, cuanto más articuladas estén las disciplinas mejor sale eso y ya, nada más. No sé si hay una pregunta específica, pero por el tema de la integralidad. Yo te diría que es una meta que orienta el trabajo de los equipos pero que no tiene una resolución posible cuando el estado sigue pensado sectorialmente. Y no sé bien como sería de otra manera, porque también quiero garantizar que el que tiene que hacer cada cosa la haga, y maneje el presupuesto. Entonces creo que Salud puede tener una integralidad, Desarrollo puede tener una integralidad, y que aún al encontrarse si estamos preparados para ese paradigma automáticamente los equipos trabajarían bajo esa preocupación, de que vos traes lo que a mí me falta y viceversa, y nos complementamos y listo.

Estamos discutiendo si quemamos las para ubicarnos. Yo ni me acordaba el origen, que era la estadística de mortalidad prevenible por asfixia. Entonces cuando vas a un punto de integralidad después la política puede volverte para atrás cualquier cosa ¿no? Entonces me parece que hay que ubicarse con qué estado estamos y cuáles son las metas posibles, porque todo lo demás deja en un lugar de frustración muy alto a la gente. El que se rompe el lomo en el territorio, el que siente que nunca alcanza al estándar. Claro porque hay algún estúpido en algún lugar que nunca fue a territorio diciéndole que tiene que actuar de determinada manera, o lo evalúa, o le dice que hay descoordinación, que hay fragmentación, "¿Hiciste alguna vez algo en campo para poder decir eso?!" Yo estoy rodeada acá de gente que sólo evalúa, que solo analiza la política.

C: Sí, que escriben sobre la villa y nunca fue a la villa...grandes cientistas sociales. Por eso cuando uno trabaja en territorio y puede ver los programas a nivel nacional y como se implementan a escala local entra en crisis también ¿no?

CE: Si, por eso está bueno la gente que tiene más de una mirada. Sigamos.

C: Si. Una de las preguntas que opinabas sobre la gestión integral, me parece que ya la pudiste responder.

CE: Mi planteo es que hay que seguirlo trabajando, pero cuando se logra cerrar alguna acción concreta, bueno esos son los logros de la integralidad.

C: No establecer modelos, pero si mirar experiencias.

CE: Y no. El artículo que estoy trabajando es sobre condiciones de integralidad, condiciones. Qué tengo que tener en cuenta, y por qué al problema hay que definirlo de manera conjunta, no una sola disciplina, o cómo armar el equipo. Hicimos un análisis sobre el programa AHI, de abordaje integral...

C: Que eso también fue una experiencia muy interesante y muy rica ¿no? ¿Qué me podés decir sobre ese programa?

CE: Hay que seguirlo explorando. Tiene desarrollos muy distintos, depende mucho del promotor, depende mucho de quien haya liderado desde la secretaría de Desarrollo. Yo analicé tres casos, los tres casos eran diferentes, y no tanto por las condiciones objetivas, porque los recursos los manejaban todos los mismos, sino por quién lideraba el proceso técnicamente hablando, que eran trabajadores sociales la mayoría, gente la mayoría más preparada en coordinación. Y me parece de las experiencias la más novedosa que hubo, la más novedosa lejos de todas las que se hizo en estos años, porque rompió con todas las tradiciones. Quizás demasiado, ¿de qué te servía que el ministro fuera a comer choripán al barrio? Para el ministro era una experiencia, a la gente no le cambiaba mucho. Pero desde esas cuestiones más simbólicas hasta más efectivamente equipos trabajando teniéndose que vincular como nunca habían tenido que hacerlo porque esa era la consigna y estaban obligados y sino no había tarea. Ni bien la conducción dejaba de imponer la gente vuelve a lo que conoce, se retrae. Entonces es un programa que tiene que estar muy encima, pero me sigue pareciendo totalmente provocador el esquema y el tema es largarlos con recursos y campo ¿no? Donde pudieron romper la lógica de ir cada uno por su ventanilla ahí pasaron cosas, cuando cada uno se mantuvo con su oferta y lo que hizo fue territorializarla...-Eso es lo que yo trabajo, los casos que rompen el tema de la especificidad. Pero de cualquier manera apuesto y le pongo todas las fichas a ese tipo de experiencias. Y lo voy a evaluar como positiva y necesaria.

4. ALFREDO GARAY

CV: Alfredo Garay es Arquitecto (1975) recibido en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de Buenos Aires y Master en Urbanismo y Ordenamiento Territorial en la Universidad Libre de Bruselas – Bélgica. Ha sido Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2004-2008) y Subsecretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (89- 92), Miembro del directorio de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A (89-92 y 2008-2013) y ha sido miembro del directorio de PROCREAR (Programa Crédito Argentino). Es titular de la cátedra de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la UBA, y da cursos de post grado en las universidades de la República (Uruguay) Buenos Aires, Mar del Plata y en FLACSO Argentina. Forma parte del cuerpo de profesores del Instituto Lincoln (Boston).

Entrevista a Garay (G) realizada en julio de 2016:

G: Cuando ellos empezaron, con la gente peleaban una cuadra del pavimento, costaba hacerla tardaban años y finalmente cuando la hacían era una fiesta y todos lo sentían como un gran logro. Dice 'Ahora hago cien cuadras de pavimento y los vecinos consideran que hice lo que corresponde'. El planteo es el siguiente, y yo creo que es un tema central, lo que ha cambiado es la naturaleza del vínculo, es decir cuando vos trabajabas con la gente y todos decían "el pavimento", el pavimento era un proyecto común al que vos le podías dar respuesta lo que se fortalecía era el vínculo que es más importante que la obra, y cuando vos haces las obras y la gente se entera que es la obra, vos no construiste ningún vínculo, y entonces la gente considera que todo eso es ajeno. No va a estar en contra que lo hagas, pero lo haces porque te corresponde no porque ellos lo necesitan y vos estas comprometido con ellos.

C: Yo te tiro algo más, surgió de todo este laburo. ¿Nosotros cuando trabajamos con el vecino hablamos de beneficiario o de sujeto de derecho?

G: Eso es otro tema también, porque el sujeto de derecho considera que vos haces la obra porque

te corresponde y él tiene derecho a eso, y en eso digamos yo creo que hay una discusión importante. En todo conflicto urbano los actores operan en ese conflicto en racionalidades distintas, hay quienes miran la ciudad como bien de cambio, o sea la miran como una oportunidad de negocio, de trabajo, de inversión. Por ejemplo, hay una línea de colectivos que ve un pavimento como una oportunidad de pasar el colectivo, y está dispuesto a pagar una parte de la obra del pavimento porque el después va a prestar ese servicio. Un vecino que está buscando donde poner una farmacia, y hay un hospital, entonces a él enfrente del hospital le interesa poder abrir una farmacia. Él está mirando la realidad como una oportunidad. Los vecinos, en general, tienen otra mirada. Miran la ciudad como bien de uso. Ellos consideran que en la ciudad debe haber determinadas cosas a las que tienen derecho. No está muy claro cuál es el derecho, dónde está. Pero al municipio le "corresponde" que haga una escuela, le "corresponde" que me pavimente la calle. Entonces en eso hay una mirada que no es interesada, digamos, no está interesada en cuanto se va a valorizar su lote por tener pavimento, pero considera que tiene derecho a tener un pavimento. Desde las organizaciones vecinales se expresa esto. Y hay una tercera racionalidad, la de quien mira que entre las dos racionalidades anteriores hay una conflictualidad potencial. Es decir, por ejemplo, así como el colectivo y el vecino pueden estar de acuerdo con hacer el pavimento, si el tipo que quiere abrir un local quiere poner una funeraria y el vecino no quiere tener una funeraria al lado se opone y hay conflicto. Incluso los vecinos a veces desde la primera lógica son irracionales, por ejemplo, cuando un tipo que tiene una casa y el código permite construir siete pisos, el tipo se opone a construir siete pisos, aunque su terreno valdría más. Él podría vender su casa y construir una más grande, pero él prefiere seguir viviendo en esa casa. Entonces su racionalidad que es mirar a la ciudad como bien de uso, lo hace ser irracional en términos económicos. Entonces la tercera racionalidad es la que mira ese conflicto potenciado, por lo tanto, analiza a la sociedad como un campo de fuerzas, y su vocación, su decisión es articular ese campo de fuerzas de manera que haya un modelo de desarrollo, un modelo de convivencia, y es una racionalidad del poder, es una racionalidad política. Siempre aparece esta conflictividad en cualquier condición sobre la ciudad, pero la mirada de los vecinos es una mirada sesgada, y si vos desde el gobierno solo atendés esa racionalidad te equivocás porque estás poniéndote al servicio de esa racionalidad como bien de uso, y vos no podés garantizar como vas a generar el fenómeno productivo que te financie la realización de aquello, que lo haga posible, que lo traiga a la realidad. Por eso es importante para alguien que mira desde la política la construcción de la ciudad, que en la medida en que logre armar ese proceso de desarrollo y ese proceso de convivencia es que logra articular esa relación de fuerzas. Ahí es donde yo creo que la clave es el vínculo. Se debe tener un proyecto al cual los vecinos le crean, y donde se puedan ir verificando realizaciones. La clave desde la política es el proyecto, porque desde el proyecto es donde vos permitís que las fuerzas productivas se desplieguen y a la vez los vecinos vayan mejorando sus condiciones de vida.

C: No sé si vos recordás cómo funciona el PROMEBA. El PROMEBA tiene un esquema súper interesante que es el tema del equipo de campo. En la ciudad de Paraná está el río, que tiene dos arroyos que son subterráneos. Uno es La Santiagueña a cielo abierto, y el otro es El Antoñico, los dos desembocan. En la vera de estos arroyos se han asentado miles y miles de personas. Empezó a intervenir la provincia y luego Blanca tomó el proyecto desde la unidad ejecutora y toma varios barrios de la zona. Uno es Las Flores, Barrio mitre, La Delfina, Belgrano, y el barrio Humito que aunque no quieras creer se llama humito justamente porque es donde se quemaba la basura. Es un barrio que está desde los setentas más o menos, pero vos cruzas el arroyo, subís unas escalinatas y está la zona más cara de Paraná. Entonces no se puede hablar ni de centro periferia, sino que es una cuestión de accesibilidad. Esta gente no tiene ni agua potable ni cloacas. La experiencia de abordaje es alucinante. Están en el valle natural del arroyo.

G: Técnicamente tendrían que moverlo.

C: *Totalmente-, lo que se va a hacer es que se está urbanizando. Primero se está canalizando el arroyo. Se está haciendo toda una sistematización tremenda, y después obras de infraestructura que acompañan, como el esquema del PROMEBA.*

G: Pero, ¿Para qué se queden o para que se vayan?

C: *Para que se queden. Cloacas, agua, etc. Es una obra de estructura grande, y después todas pequeñas intervenciones urbanas que tienen que ver con mejorar la calidad de vida de la gente. Porque todos los desechos iban a parar al arroyo. Lo interesante que el PROMEBA empezó a hacer fue articular con otros organismos, empezó a pasar el camión de la basura, con el tema de la recolección, con el tema de la inseguridad. Y enfrente hay un Walmart. Yo comienzo planteando la tesis que a mí siempre me llamó la atención el barrio porque uno pasa para ir al supermercado, pero sabe que ahí abajo vive la gente. Pero realmente hasta que yo no pude acceder...porque no es un paso común, para meterse hay que meterse. No hay muchas organizaciones sociales, hay muy poca organización vecinal y algún que otro grupo católico, la iglesia, una escuela, un jardín, un centro de salud. Y ahora se han hecho obras majestuosas, se hicieron viviendas, se reactivó el centro comunitario, se está haciendo pavimento, se recuperó la cancha de fútbol. Ahora está parado desde el 10 de diciembre que yo me fui, no pasó más nada. Es más, algunas de las obras las han tomado.*

El proceso del trabajo del equipo de campo, como un actor determinante, y con todas las áreas cubiertas; medio ambiente, participan sociólogos, abogados (porque está todo el tema de la legalización de las tierras) a mí me llamó mucho la atención. Es muy complejo. A mí me generó este tipo de planteos, cómo un tipo al que le dimos una vivienda me está diciendo que votó al intendente que ganó y está actualmente que es de cambiamos. Entonces estamos hablando con sujetos de derecho o estamos hablando como beneficiarios, y siempre hemos hablado como personas beneficiarias.

G: Bueno, como sujetos de derecho con más razón se siente autónomo para votar por quien quiere.

C: *Totalmente...pero la misma gente que le dimos la casa y votó por el intendente hoy ese intendente no les dio el trabajo, que es lo que les prometió, y hoy han puesto en venta la casa, porque ni siquiera tienen la escritura. Es muy complejo, y el rol que cumple el estado en cuanto al acompañamiento de todo ese proceso.*

G: El clientelismo es un mal sistema. El clientelismo no genera fidelidad, genera sujeción. Entonces ni autonomiza, ni genera conciencia ni verifica. Y en eso si hay que hacer una crítica a la gestión de Kirchner es que siguió promoviéndolo. Y José López más porque ellos creían en eso, creían en la sujeción de la gente. Yo creo que es un horror lo cual no inhabilitan las cosas buenas que se hicieron bien. Pero el clientelismo te lleva a dos cosas que terminan siendo perversas, necesitas mucha plata porque es un barril sin fondo, y te haces la ilusión que la gente te sigue porque está sujeta, porque le estás dando cosas, en realidad lo que tenés son empleados, no voluntades. Por eso yo creo que la forma de organización es otra, es decir es alrededor de una reivindicación, construyendo organización y construyendo victorias. Y vos lo que medís es la organización en términos de poder, entonces ¿Qué es el poder? Ahí podemos separar algunas dimensiones. Poder es conocimiento, en la medida que la gente conoce más cuál es el problema en el que está metido y lo soluciona comprende lo que le está pasando y lo soluciona. Es decir, tiene más poder. Segundo, poder es la legalidad. La gente comprende cuál es su situación legal y si hay o no situación para solucionarla tiende un camino para avanzar en su relación de poder. Ya no es un ocupante ilegal, es alguien que puede ejercer un derecho. Poder son las relaciones. Cuando vos estás aislado en un área inundable, pero vos conoces a los concejales, conoces al intendente, conoces a los partidos de oposición, hay ONGs que te apoyan, y llegas a la televisión, vos tenés un marco de relaciones que te dan más poder. Como la prensa. Poder es la capacidad de

encuadramiento. Es decir, si vos tenés gente organizada y estás en capacidad de movilizarla esa gente tiene capacidad de presionar, y por lo tanto tiene más poder. Poder es el manejo de los recursos. Si vos podés conseguir que esto se convierte en un PROMEBA, que es un programa que dice cuánta gaita hay, cómo se compra, tiene asambleas y etc., vos estás de alguna manera manejando los recursos y tenés más poder. Poder es la información. Si vos sabes que licitaciones hay, cómo se hacen, qué pasa y qué alternativas hay también tenés poder. El poder tiene distintas dimensiones, en la medida que una organización puede ir involucrándose en las diferentes dimensiones del poder incrementa su capital social, tiene más posibilidades de incidir en el proceso de toma de decisiones porque tiene mayor capital social. Eso es clave. El PROMEBA tiene eso que obliga a los gobiernos a generar procesos participativos, y obliga a tener las actas de las asambleas. Esa serie de condiciones que pone para funcionar son las que de una manera apuntan a ese desarrollo y realización de capital social. En ese sentido es una de las operatorias más interesantes que tiene el BID, y por otro lado es la que más éxito ha tenido en la Argentina. En la Argentina que hay tradición organizativa, el PROMEBA es el programa que ha crecido. Frente a los otros el PROMEBA es un programa estrella.

C: Me quedé pensando en esto que vos planteas del poder, la dimensión de quién conduce el proceso de gestión ¿No? Porque tenemos muy buenas experiencias, totalmente abiertas y participativas como también experiencias nefastas que terminan utilizando los programas para...

G: Sí, no siempre hay uno que conduzca. A veces hay varios y lo que funciona ahí es el equilibrio que se va produciendo entre ellos. Puede ser que en el barrio haya unos líderes oficialistas, pero también hay un pastor protestante o un cura que también lidera, y que no necesariamente piensan lo mismo, y ahí hay una tensión. El funcionario municipal también pretende conducir y se arma un equilibrio.

C: Yo hablaba con Daniel Arroyo el otro día, y él me planteaba que él no cree en la puesta en escena de la gestión integral desde el aporte de diferentes organismos del estado sino que él entiende que estos procesos de abordaje en el territorio tienen que ser todos desde un mismo organismo, tener un presupuesto y con el presupuesto propio poder abordar el territorio.

G: Pero eso no quita que el que esté a cargo encuadre piramidalmente hacia abajo. Yo creo que tiene que haber un líder de proyecto. Ese líder de proyecto desde el estado a veces tiene que interactuar con un referente barrial que es un líder de la organización barrial, y tiene que interactuar con una empresa constructora que tiene un gerente que es el que manda y que acepta más o menos las indicaciones que le da el estado, y tiene que pelear con un secretario de hacienda para que libere los recursos porque no se los va dando. O sea, siempre que haya un líder de proyectos se inserta en un campo de fuerzas. Y esa organización piramidal, digamos, te hacés una ilusión de que el que está ahí lo que tiene que hacer es pelear, entrar a ese campo de fuerzas y dar batalla, y en función de su habilidad política, porque lo que él tiene que hacer es unir voluntades, va a ir consiguiendo avances. Y eso significa que a veces presiona, a veces negocia, a veces afloja, y va haciendo su proyecto, incluyendo en su proyecto los proyectos de los otros. Porque la empresa constructora quiere facturar lo más posible, el de hacienda quiere que vos vayas avanzando, aunque te va dando menos recursos porque necesita los recursos para otra cosa, y el vecino quiere que la obra avance y se termine rápido.

C: Y el candidato quiere que llegues a las elecciones.

G: Bueno, el candidato es el más externo. En ese sentido es como el clima, o sea es un elemento que te produce disturbio.

C: En este caso Blanca quería renovar, y nos fue muy mal en las elecciones.

G: Lo que pasa es que hay muchas veces que el tipo que está a cargo del proyecto se queda dando vueltas en el biribiri, lo que le pasa a Chaín, viste, se come todos los amagues. Cuando yo estaba en la provincia con José, me peleaba. ¿Por qué? Y porque yo defendía a la provincia, tenía necesidad de que me largue la guita, y en ese juego de presiones había que presionar, no importa si era amigo o no era amigo, era: presiona, ir haciendo cosas. Hacer hablar a un intendente, a otro, ir armando un juego. Porque si no, no...

C: Para ir cerrando porque ya me doy cuenta que con vos podemos estar hablando horas... porque no parecés arquitecto, parecés más de las ciencias sociales. Viste que cuando nosotros analizábamos la inversión pública en todas estas décadas, siempre vimos que en la década de los noventa, desde la centralidad del poder se dirigían las obras al territorio sin pensar lo que el territorio realmente necesitaba, cosa que no pasó en los años que vinieron después con Néstor y Cristina. O sea, los intendentes empezaron a pensar las obras que necesitaban para el territorio de la mano de los vecinos en algunos casos en otros no, no es lo mismo el conurbano que el interior del país, estamos hablando de dos mundos distintos, ¿Si? ¿Qué vinculación tiene que tener para vos la planificación, desde lo central, con el territorio?

G: Mirá, hay tres entradas. Si vos estás en una oficina de planeamiento municipal, vos por un lado tenés una mirada de lo que hace falta, y esa mirada de lo que hace falta vos pensás por ejemplo una matriz de la estructura vial, un sistema de desagües pluviales, un avance de la red de agua y cloaca, el poder ir haciendo las plazas, el ir avanzando con las obras de iluminación. O sea, tenés muchísimas cosas que hacer, y muy pocos recursos. Entonces la primera cosa que podrías hacer es ver todo lo que habría que hacer. La segunda es planificar, tanta guita que voy a tener por año, qué voy a hacer primero, qué después y vas teniendo como unas líneas de avance. Eso sería una racionalidad técnica. Ahora, cuando un intendente va haciendo campaña, va recorriendo los barrios, y todos los barrios tienen programas de reivindicaciones. Que a veces son por necesidad y a veces son por relaciones de poder interno, los vecinos de tal calle imponen a los otros que esa calle sea la primera que se va a pavimentar. A veces eso es razonable porque por ahí pasa el colectivo, por ahí hay locales comerciales y tienen mayor capacidad de pagar por contribución por mejoras. Pero de hecho, los vecinos tienen un proyecto, y ese proyecto no siempre coincide con el proyecto de la racionalidad técnica. Entonces el intendente tiene que resolver cómo hace un proyecto razonable pero a la vez va teniendo a cada barrio agarrado con una obra que es lo que le da la legitimidad política. Y el gobierno nacional mira estadísticamente la realidad, o escucha a los intendentes que le piden cosas, o mira estadísticamente lo que habría que hacer, sin plan, porque no existieron los planes nacionales en esos términos, existieron los planes de gran macro-infraestructura pero lo que hay que hacer en un municipio, no había plan, en general, sacando los municipios que tenían un plan. Pero entonces lo que hace es desagregar programas sectoriales, entonces dice: lo que hay es tanta guita para pavimento, tanta guita para alumbrado, tanto guita para tal cosa. Entonces, ¿cómo se percibe esto desde el municipio? Bueno, viene el secretario, el de vialidad y dice "tengo tanta guita para pavimento". Entonces a presentar proyectos para pavimento. Otro a presentar proyectos de iluminación, otro a presentar proyectos de escuela. Desde los municipios uno lo que siente es "a ver qué llueve desde el gobierno nacional", y entonces a ordenar todo lo que van a hacer desde lo que llueve en función de lo que me están financiando. Los americanos lo dirían de una manera más prolija, hay programas y yo aplico para cada uno de los programas, es decir empiezo a hacer carpetas para esos programas. En el "Más Cerca" tratamos de revisar eso, de permitir que los municipios organicen un programa. Y con Lucas empezamos a organizar una cierta lectura, una caracterización de lo que pasaba en cada municipio. ¿Te acordás de esas cartografías de cada municipio, qué es lo que hacía cada municipio? Y entonces aparecía que tenían mucha mortalidad infantil, pero estaban pidiendo cosas lujosas. Estas realidades empezaron a encontrarse. Pero te diría que ese es el nexo que faltaba, que es cómo vos vinculás una mirada desde el planeamiento con la mirada de los

intendentes y la mirada desde los vecinos, de manera de ir cerrando un proyecto. En cada ciudad debería haber un proyecto más o menos acordado, no te digo consensuado, pero que genere adhesiones. Y esas adhesiones son las que plantean el vínculo entre la sociedad y un intendente, es decir nosotros tenemos un proyecto, este proyecto contiene los proyectos personales, en alguna medida, y la sociedad está dispuesta a pagar los costos que significa llevar adelante este proyecto. Es decir, hacer algunas cosas y no hacer otras, algunos van a estar contentos y otros van a estar enojados. Pero eso la sociedad se lo banca, por eso es que yo esta idea del proyecto municipal, o el proyecto de un barrio, y la construcción de adhesiones alrededor de ese proyecto como núcleo del vínculo que unifican los gobernantes con las organizaciones sociales. Y la construcción del proyecto y la pelea por el proyecto como esa cosa que incrementa el capital social. Entonces hay un aprendizaje importante en el desarrollo del proyecto en todo conflicto para que el proyecto entre con prioridad y a la vez en el seguimiento de la construcción del proyecto.

C: Yo siempre recuerdo el programa que coordinaba Roxana Aboud, el programa de Emergencia Habitacional que después terminó convirtiéndose en el programa de Integración Socio Comunitaria que ellos hacían con cooperativas...

G: Pero el programa de emergencia habitacional era de Techo y Trabajo.

C: Claro, que ellos hacían con cooperativas de trabajo y vivienda, que empezaron haciendo de los prototipos de las viviendas...

G: Sí, eran cuatro viviendas entre dieciséis personas.

C: Que al principio eran de jefes y jefas, tenían que participar, y después no.

G: Yo creo que fue uno de los programas más exitosos del gobierno.

C: Bueno, lo interesante de ese programa es que evolucionó para bien en que terminamos haciendo viviendas acordes a la geografía y las necesidades de la gente. Entonces en San Juan hacíamos una vivienda rural con un horno de barro. O dejábamos un patio para la economía de la familia, o si tenían animalitos y cosas así. Y eso son cosas que no se conocieron mucho.

G: Pero tenía algo más importante, que generaba entre dieciséis personas de demostrarse a sí mismos que eran capaces de construir cuatro viviendas. Segunda cosa, el cincuenta por ciento de la gente que trabajó eran mujeres, por lo cual significa una entrada del 50% de mujeres en la industria de la construcción. Y esas casas no tenían una empresa por detrás, sino que tenían una forma de administración cooperativa. ¿Cuándo murió? Porque eso no murió de muerte natural. Murió el día que dijeron, con la Cámara de Construcción y la UOCRA, vamos a hacer empleos de calidad. Y por lo tanto desarmaron las cooperativas, porque no les aumentaron el precio de las casas, mientras las casas del Plan Federal valían el doble, y las cooperativas que sobrevivieron se convirtieron en subcontratistas de las empresas constructoras. Esa fue una decisión política, que fue encuadrar la política de vivienda no del lado de las empresas sociales, sino del lado de la Cámara de Construcción y la UOCRA. Bueno, hicimos la vivienda que la Cámara de la Construcción y la UOCRA quería, y ese es un costo que estamos pagando ahora. Terminamos pareciéndonos a las FONAVI tradicional, pudiendo tener una punta de hacer economía... Y ahí está el libro de El hombre que sabía, de Wainfeld. En el momento en el que decidieron no tener conflicto con la Cámara de la Construcción y la UOCRA, estábamos teniendo abiertos frentes de conflicto con el campo, con Clarín, con Aguas Argentinas. Entonces la pregunta es cuántos frentes de conflicto tenés abiertos y cuál es el costo de ir construyendo con determinados actores, que no significan la política más interesante pero los tenés adentro de tu proyecto. En ese sentido viene

la pregunta de si la política de vivienda es algunas de las cosas que podés sacrificar, es decir si realmente el conflicto de la vivienda es un conflicto secundario y los conflictos principales son el campo, o Clarín, o si alrededor del hábitat vos armás un conflicto importante, con lo cual, a lo mejor...

C: Otro de los casos que fue súper exitoso en un comienzo y duró varios años, fue el de Agua más Trabajo, que llevaba adelante la Enohsa. Donde también, las cooperativas más grandes terminaron siendo de mujeres, y donde también, reconvirtieron esas cooperativas.

G: Pero el problema es que ese trabajo quedó muy en manos del sindicato. Y el sindicato de Obras Sanitarias es un sindicato típico de la patria contratista. Desarrollaron redes de agua, que lo que usan es mano de obra barata, en el fondo alrededor de eso terminaron quedándose con Aysa, el sindicato, y expandieron la red de agua pero no la de cloacas. Es una cosa que queda trunca, daba para más.

C: Un día me tiró un dato y me dijo que el 30%, solamente el 30%...

G: ...Se conectaba. Claro, estaba la red hecha pero la gente no se conectaba. Pero ahí también el vínculo estaba mal. En ese sentido Aguas Argentinas construía mejor el vínculo que como lo construyó el sindicato.

C: Construyó identidad, también.

G: Claro, porque Aguas Argentinas tenía toda una cosa de desarrollo social, con este tipo que se llamaba como "el defensor del pueblo", un defensor del pueblo que había en tiempo de Aníbal Ibarra, uno que usaba chalecos y qué se yo. Que era ambientalista... que tenía todo el tema del desarrollo social del agua, casado con una haitiana (risas). Pero bueno, aguas tenía un tipo que se ocupaba de eso, en los barrios que trabajaron mucho esa relación con la sociedad, a pesar de ser una empresa privada, ¿no? Miraban el agua como mercancía... pero tenían ahí una atención.

C: El concepto de construcción de vínculo. Pasa por ahí. Es más lento.

G: Pero según, porque ahí hay una cosa que es interesante de la teoría revolucionaria. Cuando hay crisis, los acontecimientos se precipitan, y cuando los acontecimientos se precipitan, los vínculos aparecen desnudos. Entonces o se fortalecen o se rompen.

C: Te sostienen, ¿no? Es la manera en que yo concibo la política.

G: Claro, de transformación.

C: Yo le digo a él, es la red, nosotros tenemos que sostener la red, tenemos que fortalecer la red.

G: Es muy interesante eso, los momentos en que los acontecimientos se precipitan. Porque lo que pasa con los procesos electorales es al revés, los acontecimientos entran en los tiempos del año que viene, y la gente a tener paciencia hasta que el año que viene, a ver...

C: Como que el año que viene se definirá algo...

G: Entonces ahí en la elección a lo mejor tienen la suerte que le apuran un poquito la obra. Pero digamos, ahí es donde está la trampa electoral, con lo cual no quiero desdecir de la democracia. Pero también es cierto que el diseño institucional no es necesariamente uno, hay diseños

institucionales mucho más democráticos y participativos que los que tenemos en argentina.

C: Te agradezco mucho. En vez de cerrar, ¡abriste!

5. BLANCA INÉS OSUNA

Dirigente política de Entre Ríos, es psicopedagoga y docente. Se desempeñó en distintos cargos públicos como el de intendenta de Paraná (2011-2015), senadora nacional y diputada nacional. También fue Presidenta del Consejo General de Educación de Entre Ríos.

Entrevista a Osuna (O) realizada en octubre de 2015:

O: Paraná es una ciudad bellísima, muy linda, que lleva el nombre de éste río que prácticamente la abraza. Paraná necesitaba de obras realmente importantes y es lo que hemos venido haciendo mano a mano con nuestro gobierno nacional y es un orgullo hoy poder recorrerla y ver la transformación que han tenido los barrios. Sobre los que se ha desarrollado el programa de mejoramiento de barrios han tenido una transformación sustantiva en lo social, en la materia de inclusión, de servicios, en materia de identificación de problemas que se pueden revertir, y solo el acompañamiento activo puede producir estas cosas siempre y cuando además ese proceso despierte en los vecinos participación compromiso. Ésto es y ha ido una de las tareas que se ha desarrollado en el marco de este PROMEBA. El poder encontrarnos, trabajar en equipos, trabajar codo a codo con la gente del PROMEBA, del Ministerio de planificación y de la municipalidad. Ha sido totalmente ventajoso en el sentido de las relaciones de los equipos, y en el sentido de cómo eso ha producido un entendimiento, de comprender las necesidades de diversos barrios de Paraná, en el caso del barrio Belgrano. Era un barrio que estaba ubicado atrás, y atrás era estar debajo de cualquier necesidad y de cualquier derecho. Atrás de la estación, atrás de las vías, y hoy es un barrio con una avenida, con asfalto, con cloacas, con luminarias, con espacios públicos, con vecinos que han recuperado además el ser dueños del lugar donde viven y eso no es poca cosa. Eso da identidad, eso empodera y eso además los posiciona como vecinos y parte de una ciudad que avanza. Eso ha sido realmente bueno y eso es, quizás de distinta manera, porque es otro tiempo y otras características del barrio, de barrios en el oeste de la ciudad, el PROMEBA que está desarrollándose en los barrios Humito, Puerto Viejo, Pancho Ramírez, y que impactan en todo un entorno. Como Mosconi, como Km 3, como el barrio Aluati. Son barrios que están en la zona que antes eran de humo, de basural, en el entorno de un arroyo que es emblemático de la ciudad, el Antoñico. Entonces sumar esta intervención ha sido producir justicia, justicia urbana, inclusión. Poner al territorio en un eje donde se trabaja junto con los vecinos y junto con equipos que interactúan, y yo creo que si tengo que mirar a la ciudad en su conjunto luego de un ciclo de gobierno, uno ve que los programas de mejoramiento de barrio han sido un aporte sustancial en lo que es la inclusión social, la mejora en la calidad de vida, el acceso a derechos, y creo que eso está bueno, y que además eso se integra a acciones diversas que hemos venido desarrollando en la ciudad, los grandes corredores, otras intervenciones sobre el arroyo que apuntan a la conectividad que generan puentes en todo sentido. En el sentido físico, porque así han estado planteados, como es el caso de 33 orientales, o el caso de la zona de barrio Cuarteles y el barrio Mitre, pero también en el sentido de la perspectiva social, en realidad de lo que se trata es de una construcción cultural, porque amalgama diversas intervenciones de distinto

tipo. Algunas materiales y otras inmateriales. Sinceramente estas acciones, el programa de mejoramiento de barrios, deja un sello indeleble en una ciudad que necesita para plantarse como tal, con inclusión, con desarrollo social, económico, cultural, urbano, muchas intervenciones, y creo que en ésto a mí me alegra y me da mucho orgullo recorrer las calles de los barrios donde estamos interviniendo. Poder tener ese mano a mano y compartir la alegría. Poder ver el centro comunitario que se abre, del lugar que se recupera, los nuevos centros integrador comunitario de las luminarias, de los jardines maternos, de los centros de salud. También creo que ha sido un eje integrador de acciones compartidas, de recursos municipales que se invierten, de recursos de la provincia que van direccionados en el mismo camino que la nación a través del PROMEBA ha llegado a ésta ciudad del Paraná.

Evidentemente en el ejercicio que se tiene de la gestión poder identificar procesos que son de trabajo compartido con los vecinos, que tienen una atenta escucha a las voces que se asumen después de tanta postergación, se asumen como parte del ida y vuelta de ser atendidos, de establecer también prioridades en la intervención, eso realmente es valioso. Es valioso porque el empoderamiento de un hombre, de una mujer, que por años ha sufrido postergación genera no solamente la valoración del propio barrio, sino que desata otro tipo de resortes. El vecino que vive y comparte procesos de éste tipo, donde le llega el agua, la cloaca, donde puede entrar y salir del barrio porque las calles están en condiciones, donde hay iluminación, donde hay una escuelita deportiva en un lugar donde antes había un basural y ahora hay un playón o una canchita, esas cosas permiten pararse de otra manera en la interacción con otros barrios, con otros resortes, con otras organizaciones, y con el propio estado. Entonces creo que eso también genera como relaciones mutuas de exigencia donde todos somos mejores, yo siento que eso es así, que para nuestra gestión ha sido una gran oportunidad, pero que realmente lo ha sido porque se ha logrado desde la realidad social y económica y cultural y laboral de un conjunto grande de vecinos de la ciudad un indudable avance. Entonces eso no solo que nos hace mejores, sino que nos eleva el piso de exigencia para gobernar, para interactuar, para compartir, y sobre todo genera justicia. Y desde este sentido yo creo que está muy bueno. Hay una cuestión que a mí me parece valiosa de los programas del tipo PROMEBA, y respondiendo a éste interrogante: ¿Cómo se interviene en un arroyo que cruza la ciudad, la atraviesa plenamente? La verdad que en el oficio de trabajo es importante comprender que una ciudad es una construcción integral y que nosotros vamos trabajando juntamente para que no haya compartimentos estancos en la ciudad. El arroyo ha sido un eje, que nosotros lo hemos transformado en un gran eje motivador, porque la verdad es que nunca ha habido en Paraná un plan director de intervención sobre el arroyo, y las intervenciones que se han hecho recién en ésta etapa de gobierno, y con orgullo lo digo, tienen una mirada integral, ahí se integran propiamente en la traza del arroyo la primera intervención que es en la naciente del arroyo. Eso permitió dar lugar a un gran corredor que constituye las calles Newbery y Báez a sur de la ciudad, interconectan zonas, este y oeste. Al mismo tiempo la intervención del PROMEBA ya casi en lo que sería el trayecto medio del arroyo revirtió el abandono, los deslizamientos, el tema de los residuos urbanos sobre el arroyo, el tema de que el arroyo mismo sea una cloaca. Y al mismo tiempo más adelante la otra intervención sobre el arroyo se vincula y posibilitó el incorporar un espacio que no existía en una trama que de algún modo se abre como espacio común entre los barrios Mitre, La delfina, Belgrano, Av. Ejército, Antonini. Esos barrios pasan a tener un espacio común, un parque lineal, entonces esta es una tercera intervención, no es parte del PROMEBA, pero es afín al PROMEBA porque es la misma trama del arroyo y son espacios que se van

integrando y que van ganando en personalidad, en identidad y sobre todo en justicia urbana. Más adelante sobre la zona de los barrios 33 orientales, y Giaccino, y el Sol la comunicación era un puentecito de madera colgante extendido con sus tablas rotas, pero por ahí los pibes iban a la escuela se movilizaban. Hoy esa parte se recuperó, la comunicación es excelente, el arroyo tiene un tramo entubado y la alcantarilla está hecha con materiales nobles y de mucha dignidad, y al mismo tiempo trabajamos con presupuesto participativo; playones deportivos, centros comunitarios, jardines maternos, y más abajo en la cuenca del arroyo es donde empieza a florecer el PROMEBA del Humito, que así lo identificamos, aunque son muchos barrios los que están trabajando en común entorno a ese PROMEBA. Y nuevamente ahí no hubo entubamiento del arroyo, ahí hubo contención de la barranca, ahí la cloaca, los espacios comunes, los playones, los centros comunitarios. Son distintas intervenciones que van poniendo en valor el curso de agua absolutamente degradado por falta de planificación, por falta de propuestas y por falta de proyectos. Entonces ahora lo que se ha conjugado son diversas intervenciones con recursos que provienen de la nación, de la provincia, y del municipio y que van en la misma dirección; generar dignidad, generar inclusión, poner en valor zonas, dar posibilidades educativas, culturales, deportivas, que de eso se trata también la vida desde ahí se generan proyectos y proyectos colectivos a veces desde un grupo familiar, de una parroquia, de una escuelita, de un jardín. De algún modo eso tiene que ver con gobernar una ciudad, miradas amplias que integren lo que son diversos planos sobre los que se intervienen pero que nunca pierda de vista que para que eso suceda el Estado tiene que estar activo. Además del rol regulador que nosotros hemos recuperado en tanto gobierno municipal, un estado promotor, promotor de inclusión, promotor de desarrollo, promotor de generación de trabajo y de hechos de diversa índole que generan mejor vida, que generan mejores condiciones, que generan la justicia social, que genera la felicidad de una comunidad que se apropia de lo hecho porque se siente realmente parte, porque de eso se trata.

El Barrio Belgrano que históricamente fue identificado como “La pasarela”, porque era la pasarela sobre las vías del ferrocarril, y era además una ciudad como la nuestra donde el ferrocarril con su funcionamiento, y sus trabajadores eran un emblema. Emblema de la propia ciudad, con sus galpones, con sus clubes, el club talleres, los barrios, el barrio de la estación, el hotel de la estación, y entonces el barrio de “la pasarela” era algo que estaba atrás. Eso fue el proceso del barrio Belgrano, el tren se terminó, la estación se murió, el boulevard se deshizo, se fue destruyendo, era un boulevard precioso. Recuperar todo eso fue entrar a nombrar el barrio de nuevo, entonces el Barrio Belgrano y el barrio La Defina, la Delfina era la mujer de Pancho Ramírez por la que él muere al defenderla, y por otra parte realmente el poder recuperar el boulevard que quedó precioso. El poder disfrutar. La provincia recupera el centro de salud que está por inaugurarse ahora. Los barrios van ganando en identidad y en fortaleza, pero en particular el barrio Humito es un barrio escondido, es un barrio que no está en superficie porque la calle desde donde el paranaense común que no vive en la zona puede pasar y que comunica con un parque o con un gran supermercado está arriba y el Humito está en el fondo del arroyo. Entonces poder también significa iluminarlo, mostrar que ahí suceden cosas, eso hace que los vecinos recién comiencen a sentir. Es un proceso, al interior del propio barrio, y es un proceso al interior de la propia ciudad, identificar que es el Humito. Además, fíjense, que hasta el nombre del barrio tiene que ver con salvar un proceso altamente agresivo del tratamiento de la basura en la ciudad. Paraná tiene en una zona bellísima que mira al río su vertedero de casi cien años sobre el cual se han acumulado de manera asistemática de

amontonamiento de residuos de generaciones tras generaciones de ese casi período centenario. Nosotros estamos transformando esas veinte hectáreas, vamos por diez hectáreas remediadas, recuperadas, ¿con qué? Con gran playón y parque, con plazas, con un nuevo jardín maternal, con un nuevo centro de salud, con un trabajo sistémico sobre el tratamiento de los residuos de la ciudad, con una planta de clasificación de residuos que es la más grande del país y que la compramos con fondos nacionales, con fondos de la nación que nos proveyó nuestra presidenta Cristina y que además fue acompañado por la contenerización, por la identificación de quienes se trasladaban para hacerse de los residuos en carros tirados por caballos, y tenemos un programa de motocarros que se llama Recuperadores de derechos y además se integró una cooperativa, que eligió de nombre Nueva Vida, y esa cooperativa ha comenzado a comercializar los residuos que clasifica la planta pero todo eso ¿qué generó como resultado? Más dignidad, más higiene urbana, menos humo. Entonces yo no sé si Humito en algún momento, así como barrio Belgrano se identificaba como La pasarela, Humito no tendría que replantearse su propio nombre ¿por qué? Porque no hay humo, porque no hay moscas, porque la fuerte intervención sobre los residuos sólidos urbanos y su tratamiento ha generado resultados que llevan dignidad a toda la zona oeste de la ciudad donde Humito es parte. Una pequeña parte, una importante parte. Entonces me parece que veo Humito, y además ese conglomerado de pequeños barrios que ha ido ganando con el nombre su lugar, como Mosconi, como Albatí, y como Km 3... Ese Km 3 además era del tren. Ahí estamos trabajando, recuperar el tren, el trazo del tren hasta el río, son proyectos que dignifican a la ciudad, que la ponen en valor realmente, integralmente. Paraná es mejor cada vez que nosotros vamos avanzando en estos programas, significativamente mejor, y es posible que tengamos muchas cosas por hacer y que haya cosas pendientes. No nos equivocamos en elegir a los más humildes para arrancar porque así estamos planteándonos una ciudad integrada, igualitaria. Eso es mejor. Pero bueno, no sé si Humito tiene que entrar a replantearse un nombre porque no hay más humo y eso la verdad que está muy bueno.

Redescubrir todo el borde del río... Si ustedes imaginan mentalmente el curso del río Paraná viene corriendo de norte a sur, la costa de Corrientes, la costa del norte de Entre Ríos. Cuando llega a Paraná el río hace un viraje hacia el oeste y después vuelve a bajar. En ese ángulo en que el curso del río genera desplazándose un poco hacia el oeste, en ese ángulo está Paraná. Paraná está rodeada al norte y al oeste del río. Con esta diferencia, la costa del norte de Paraná es esta costa que ustedes conocen, la costanera tradicional con casas con chalet, la costa del oeste es la costa del volcadero, del Humito, de los barrios más humildes, igualmente bella y es una costa que no tiene barranca. La costa norte es la costa de barrancas, la costa oeste es la costa de las lagunas y bañados. Y esa laguna escondida bellísima, con pájaros, con aves hermosas, con vegetación fantástica, ¿Quién la conoce?, ¿Quién la goza? Sólo los vecinos que viven ahí. El negar una realidad de la ciudad ha sido algo que nos interpela, realmente nos interpela porque los paranaenses no gozamos de la costa oeste de la ciudad. Nosotros arrancamos por hacer playa en el oeste, primero en la bajada, y después en la laguna. La presentación de la laguna escondida es justamente eso, vamos por una recuperación de una zona bellísima de la ciudad con otras características. En el norte Barrancas, en el oeste Bañados. Y yo creo que los mejores atardeceres son los del oeste porque uno ahí ve. Desde ésta zona ustedes no van a ver la puesta del sol, el sol se pone de aquel lado, la puesta del sol se ve al costado del río acá, pero el río tiene la curva y cuando uno está en el oeste uno ve el sol poniéndose, derritiéndose en el agua, y es una visión maravillosa, única. De este lado se ve el amanecer, pero de aquel lado se ve ese poniente hermosísimo.

Yo siento que son esas cosas casi épicas, como ponemos en valor una zona bella pero no solamente en términos estéticos sino en término de una mirada que cruza lo social, lo cultural, lo expresivo, lo musical. Paraná tiene músicos maravillosos, Paraná es una tierra de guitarreros y de guitarristas. Paraná es una zona de poetas y cantores. Y no hay en Paraná, les aseguro que no hay alguien que alguna vez en su vida no le haya cantado al río, no existe eso. Niños, grandes, mayores, todos. Porque el río es un emblema de la ciudad. Estar el Km 601 del río Paraná, llevar el mismo nombre del río, y estar rodeado, porque las ciudades del río Paraná lo tienen de frente al río, pero nosotros lo tenemos abrazados al río por esa curva que hace el río en la ciudad. Hermoso.

En el año 2013 conmemoramos el bicentenario de la ciudad. Vino la presidenta acá. En realidad, la ciudad no tuvo fundación. La ciudad fundada por Garay es la ciudad Santa Fe. Garay fundó la primera fundación de Buenos Aires y subió por el río y fundó Santa Fe. La ciudad de Santa Fe es una ciudad que está en zonas de bajos, en zonas deprimidas y cuando la gente de Santa Fe empezó a identificar que acá había buenas pasturas, que los grupos de población originaria de Entre Ríos era menos agresivo. Garay muere en manos de los pueblos originarios, pero quienes habitaban esta zona eran muy amigables y eran muy laboriosos trabajaban la arcilla, trabajaban la piedra caliza y eso empezó a llamar la atención, y la gente empezó a instalarse acá en la zona de la bajada, justamente en la bajadita. Ahí empezó la población. Una capillita primera, eso es casi trescientos años. Cuando la población se empezó a fincar, y empezó a tomar forma, por cuestiones hasta económicas, y llega el entorno de la revolución de mayo la gente que habitaba Paraná estuvo muy atenta a esos procesos y participó muy activamente, mucho más que Entre Ríos de la costa del Uruguay. Muy activos, fueron partícipes, y Belgrano se instala en Paraná para la campaña del norte en 1811/1812, se instala por la zona justamente donde hoy tenemos la planta de clasificación, por eso mismo lleva su nombre, porque Belgrano estuvo instalado ahí. Y la gente los habitantes de acá, comenzaron a reclamar que querían un cabildo o una organización y los santafesinos se negaban porque ellos querían que se comprendiera esta zona como parte de su propio territorio y jurisdicción de cabildo y entonces bueno iban los habitantes de esa época insistían. Belgrano tuvo una pequeña intervención en ese camino sin mucha suerte. Belgrano iba con sus cosas militares, aunque él era político esencialmente. Y deja mensajes a los paranaenses hermosos, cartas, frases, que son muy lindas de leer, y reivindica que él no conoció antes un pueblo con tanta entrega, con tanto amor a la patria como el que lo acogió acá en su paso por Paraná. Cuando se hace la asamblea del año 13 que dura mucho esa asamblea, los de acá van a la carga diciendo nosotros queremos, y dos veces fracasan. Se tratan en el plenario de la asamblea y los santafesinos insistían, y tenían socios, ya era una ciudad más armada. Finalmente, en el tercer tratamiento que tiene la asamblea, que era como un congreso esa asamblea del año trece, ahí se crea la villa de la del Paraná. Así nació ésta ciudad, y ahí en 1813, el 25 de junio de 1813 se dicta esa norma de la asamblea del año trece. Que fue una asamblea muy interesante del proceso creciente de una patria en formación, en términos de derechos humanos y sociales, muy interesante. Las actas que establecen eso están.

El día que nosotros conmemoramos el aniversario de los doscientos años, yo en mi discurso leí parte de ese mensaje que nos dejó Belgrano porque es conmovedor, es hermoso. Después pasaron los años y cuando se comienza a formular el estado nacional, la primera formulación del estado nacional elige a Paraná como capital de la confederación, o sea acá nació el congreso de la nación, y acá fue la capital de la

confederación argentina. La confederación argentina es el primer formato que adopta el estado nacional.

El proceso de la confederación es contrario al puerto de Buenos Aires y su poderío con Mitre, entonces son historias que son borradas. Los que ganan relatan la historia. Por eso está bueno también en toda ésta etapa el aliento que se le ha dado al revisionismo histórico que pone en valor pedazos, interpretaciones de la historia, trozos interpretativos de la historia que echan un manto de más justicia a lo que ha sido el proceso de construcción de una nación. En el lugar donde funcionó el congreso de la nación por primera vez, cuando se pierde la guerra en la batalla de Pavón, cuando se pierde la disputa con el puerto de Buenos Aires y el resto de las provincias que estaban en la confederación, Mitre que es el referente que surge contrario a la realidad nacional, lo primero que hace es anular ese congreso, por supuesto, y regalar el lugar donde había funcionado a una congregación de monjas españolas. O sea, es como todo un simbolismo, de hecho, las monjas están asentadas todavía ahí. Entonces si vos le preguntas a cualquier paranaense por ese lugar te dicen "El colegio del Huerto" pero en realidad es el salón de la confederación argentina, y nosotros hemos trabajado mucho esa referencia al salón de la confederación.

Yo no lo nombre a Urquiza, pero en realidad Urquiza era un empresario, un comerciante, que tuvo una visión de nación interesante, común a lo que fueron los procesos de provincia, y que se entrega, que se rinde, esas cosas de los pueblos. Ésta es una ciudad histórica.

6. DANIELA VINTZ

Coordinadora nacional del PROMEBA para la provincia de Entre Ríos

Entrevista a Vintz (V) realizada en noviembre de 2016:

C: *Bueno Daniela, entonces en el 2007 se empieza a desarrollar la unidad ejecutora municipal.*

V: Si, en 2008 empieza a trabajar la unidad ejecutora.

C: *Bien, ¿Vos te acordás como era el proyecto inicial en Antoñico?*

V: En un primer momento era toda la cuenca del arroyo Antoñico. La idea era intervenir en todos los barrios, y después se lo divide en cinco tramos. Lo primero que privó fue el tema dominial. Había muchos que tenían sectores privados donde se podía intervenir, y otros que tenían terrenos baldíos. Y también estaba el tema de los terrenos del ejército donde no se podía intervenir, entonces la primera selección que fue Belgrano-Mitre-La delfina pasaba lo dominial.

C: *Entonces se arrancó por esos barrios.*

V: Si.

C: *¿Qué me podés decir de la experiencia de trabajar en la ciudad de Paraná? Específicamente en estos barrios tan vulnerables, ¿no?*

V: A ver, es una experiencia impresionante. Fue muy particular el tema del primer sector que se intervino; Belgrano, Mitre, La delfina. Tema como para tomarlo y analizarlo, porque en el medio de dos barrios muy pobres quedaba Mitre que no lo era tanto y ahí se generó un conflicto entre los vecinos. No pasó lo mismo con Humito km3 y Pancho Ramírez, que era más pobre, si bien Humito era el lugar más vulnerable de toda la zona.

C: *¿Qué pensás vos de esto, que uno siempre habla de centro-periferia en las ciudades urbanas? Y el caso Humito es un caso medio paradójico porque no es parte de la periferia, sino que es parte del mismo casco urbano. ¿Qué pensás de esto? De la ocupación de una tierra a la vera del arroyo tan cerca del casco histórico de la ciudad de Paraná.*

V: Primero que era una zona que se inundaba, muy difícil de urbanizar. Justamente los sectores más pobres van a esos terrenos que el Estado de alguna forma no los toma para lotear, vender, o planificar su ciudad. En Humito se ve, es un lugar que se inunda totalmente. Segundo que justamente son los sectores más buscados por la gente porque tiene acceso a la ciudad rápidamente, y es eso. Los deja que entren, que vivan porque son terrenos que por si no tienen validez fiscal muy grande.

C: *Bien. ¿Qué tiene de diferente el PROMEBA en relación a otros programas de infraestructura?*

V: El equipo de campo, lejos. Que tiene que ver con que la obra física se acompaña desde un primer momento, en realidad desde la pre-obra, con un equipo interdisciplinario que está integrado por distintas áreas; legal, ambiental, social y urbano. Cada uno desde lo específico hacen, todos, un trabajo comunitario con la gente, y eso hace que esa obra esté permanentemente acompañada por equipo que pueda estar hablando con los vecinos explicando cómo se maneja una obra, por qué es importante esa obra. Creo que eso no es lo mismo que llevar una empresa, empezar a cavar y que la gente no entienda que es lo que se está haciendo. Me parece que lo distintivo del PROMEBA es justamente el equipo de campo

C: *¿Vos crees que encontrarse con esquemas de capital social a la hora de hacer la obra, es importante? ¿Cómo impacta eso en la implementación del programa?*

V: Si.

C: *Pensando desde el capital social, pensándolo como un sistema de redes de asociaciones, de organizaciones y actores, que influyen en la vida cotidiana del barrio.*

V: Sí, tener en cuenta que uno entra en un territorio que ya está organizado, y que el Estado no entre y arrase, sino que respete esa organización y que maneje una mesa de gestión junto con todos los actores hace a la diferencia, es muy importante. Porque en realidad en estas organizaciones son las que conocen el territorio, y en general son las que venían peleando por las mismas obras en esos lugares. Por el acceso a la tierra, o por un tema particular y estas organizaciones se conforman en función de eso.

C: *Bien. ¿Humito tenía algún esquema de organización pre-existente?*

V: Tenía la comisión vecinal pero justamente muy incipiente. No se caracterizó por ser un barrio con organizaciones barriales fuertes.

C: ¿Y con la intervención del PROMEBA?

V: Y ahí se conformó uno de los espacios comunitarios que iba a ser sede de la comisión vecinal, se trabajó en una comisión administradora, y estaban trabajando en una comisión vecinal

C: ¿Pensás que los esquemas estos de participación donde los vecinos participan muchas veces en las planificaciones obras, independientemente de la planificación inicial que tenga el programa, tienen algún impacto en el desarrollo de la obra?

V: Si. Tiene primero lo que facilita, incluso la misma empresa el trabajo en los barrios cuando la gente entiende el porqué de la obra y está de acuerdo. Las empresas mismas dicen que es muy distinto trabajar cuando saben que trabajan para el PROMEBA que cuando entran a alguna otra villa con otra obra de infraestructura. Después en el tema de la decisión de las obras, que tiene que ver con la apropiación y el uso del mantenimiento de esas obras. No es lo mismo una obra que viene como paracaídas que una obra pedida por los vecinos, y ahí se nota la diferencia.

C: ¿Vos recordás alguna otra experiencia donde se haya realizado el proyecto final del PROMEBA, se haya realizado en su totalidad, se haya llegado hasta el final y el esquema participativo se haya sustentado en el tiempo?

- ¿Una vez que terminó la obra y el PROMEBA se retiró?

C: Si.

V: Si. Sobre todo en los salones de usos múltiples, en las sedes vecinales. Hay muchas experiencias incluso en Paraná, durante muchísimo tiempo se pudo mantener el salón de usos múltiples de Anacleto Medina Norte y con buen resultado. También la comisión administradora de la sala de velatorios de Anacleto Medina está funcionando muy bien.

C: Y por tu experiencia de trabajar en el Estado y en área de infraestructura vos conoces como se llevan adelante otros programas de infraestructura ¿Qué diferencia encontrás vos en relación a esto? A la implementación del resto de los programas de infraestructura en relación al PROMEBA

V: Me parece que la mayor relación, la vuelvo a relación con el equipo que trabaja en territorio, pero también me pongo a pensar en la empresa. En general la empresa avasalla a los vecinos, y ésta cuestión de tener un equipo de campo, y tener un diagnóstico hecho, de que incluso vaya al pliego licitatorio, un diagnóstico del barrio, donde se digan cuáles son las condiciones, dónde vive la gente y que la empresa lo tenga que firmar me parece que hace a la diferencia. La empresa ya sabe a dónde va a entrar. En otros programas de infraestructura a la empresa no le importa, va al día a día y es una demora si algún día un vecino no lo deja entra a trabajar. Acá ya está planteado desde un primer que la obra va a tardar un poco más, se sabe que se está entrando y eso es importante.

C: Por último, si tuvieras que definir alguna dificultad que hoy tiene el PROMEBA en implementación de territorios, una dificultad que la pienso yo como variable que pasa en todos

los territorios donde ustedes están trabajando ¿Qué podrías plantear? Pensando en los últimos tiempos, y pensando sobre todo en cómo planifica el estado ¿no? ¿En qué estamos fallando?

V: Bien. Dos cosas, primero en un primer momento el PROMEBA podía hacer el intralote, por lo cual se hacía la cloaca, se hacía el agua, se hacía la conexión. En un momento eso pasó a otros programas si bien dentro de la misma sub secretaría era muy difícil articular entonces nos quedaban algunas viviendas que no se podían conectar, o algunas viviendas sin baños porque por pocos recursos económicos no se podían terminar. Eso es algo que todavía es una deuda, o lo vuelve a hacer el PROMEBA o se articula de alguna forma que sea efectiva. Y la otra cuestión que estaba pensando es que el PROMEBA varió de barrios chiquitos a barrios muy muy grandes donde se conocía uno a uno al vecino, y se trabajaba por manzanas, a pasar a trabajar con urbanizaciones comunitarias. No siempre las urbanizaciones comunitarias tienen representatividad en el barrio. Eso es una cuestión que siempre me pregunto, cuánta gente va y vota en una comisión vecinal. Entonces vos decís "yo trabajo en tal comisión vecinal" pero de esa comisión vecinal fueron a votarla cinco familias.

C: Claro, ¿Realmente representa al barrio?

V: Claro, entonces justamente digo, nos fuimos de escala con el PROMEBA a territorios donde trabajamos con mil lotes y no podemos llegar uno a uno, pero la organización barrial donde se trabaja, que es la única forma que encontramos para hacer la decisión tampoco es representativa, y entonces ahí también es donde tenemos que darle una vuelta de tuerca.

C: Ahora vos, ésta es una opinión muy personal: ¿Vos pensás que el modelo está en fortalecer la gestión integral, desde todos los ministerios aportar la implementación de un programa? Por ejemplo, donde el PROMEBA puede hacer la intervención en infraestructura y acompañar con el equipo de campo, pero se necesita el acompañamiento de salud, de desarrollo social, ¿sí? ¿O pensás que direccionar los recursos son solo programas, como por ejemplo como podría ser el PROMEBA, tiene más resultado que desde la visión o el abordaje de una perspectiva integral de gestión?

V: Si se articula bien no tengo dudas que hacer un trabajo integral siempre es mucho mejor porque los mejores recursos deberían estar en los ministerios especializados en eso. Siempre me pregunto lo mismo, cuando uno puede hacer un proyecto de fortalecimiento de capital social humano, entrar en un tema violencia de género ¿Quién es el que queda trabajando en el consejo de la mujer? ¿Cuánta experiencia tiene? Esa es una pregunta que yo me hago siempre. Lo mismo en salud, lo mismo en educación. Ahora el problema es que muchas veces esa articulación no se consigue entonces uno lo que dice, o por lo menos yo lo que le decía a mis colegas que trabajan en territorio es ustedes den todo, si no podemos abordar todo intentemos derivar pero no dejemos de ver todo lo que hay en el barrio. Ahí es como muy complicado, pero me parece que lo mejor es articular en todos los niveles y no que Nación diga que articule el municipio con el barrio. Se debería generar convenios desde Nación entre los distintos ministerios para que el abordaje sea totalmente integral en el barrio. Se han hecho algunas cuestiones, como ser los DNI, con programas que tenían bajadas a nivel territorial. Me parece que quedó esa deuda un poco más grande, pero hacerlo todo te lleva a preguntas, como se han hecho vecinos en algunos encuentros comunitarios...vecinos muy sorprendidos dándose cuenta ahí que era el estado

que estaba trabajando. Levantar la mano y decir "Ah, ¿No son una ONG?" y eso también lo vivimos. Hacer también todo generaba eso, también porque se trabajaba muy bien y otros organismos no, pero lo que pasaba era que teníamos que salir a explicar que éramos el Estado. Nos ha pasado en un encuentro en Mendoza, donde nos decían "Los programas del Estado no trabajan como ustedes, ojalá el Estado trabajará como ustedes". No, no. Somos Estado. Me parece que ese fue el riesgo de haber tomado todas las áreas.

C: También me parece que uno de los puntos que uno podría agregar que tiene que ver con el tiempo de maduración por parte del Estado es ¿En qué momento el estado se retira del barrio y proyecta autonomía? Porque el trabajo ideal me parece es que las organizaciones se sigan sosteniendo en el tiempo. La sustentabilidad de la organización en el territorio.

V: Yo creo que ese es el gran desafío de los equipos de campo y de nosotros también. En algún momento ir corriéndonos y salir de eso tan paternalista que generan los equipos de campo, y que esos equipos de campo digan "Bueno, listo. Esto tenés que ir vos a gestionarlo al municipio. Presentá una nota". Como es el tema de no pasar a retirar la basura. Tienen que ser los vecinos los van y se presentan en el municipio y pidan que levanten la basura. Es como de a poco generar justamente ese fortalecimiento. No es fácil. Al profesional le cuesta también salir de ese lugar, pero me parece que sí, que hay que hacerlo. Los vecinos tienen que salir a golpear la puerta también en algún momento.

C: Bueno Daniela te agradezco mucho por tu participación.

7. EQUIPO UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL (UEM) PROMEBBA EN PARANÁ

7.1. Cecilia Fontana

Arquitecta perteneciente al equipo de campo Barrio Humito de Paraná

Entrevista a Fontana (F) realizadas en septiembre de 2016. Se utilizó un cuestionario base para los coordinadores de la EUM:

C: ¿Cree usted necesario que los municipios tengas unidades de gestión de programas nacionales?

F: Considero que es importante que exista una gestión municipal de un programa nacional porque en esta Unidad se trabaja con un grupo o varios grupos de profesionales de diferentes áreas (urbana, social, legal, contable) y resulta necesario que se trabaje con una coordinación general. La función del coordinador es el de articular, gestionar y supervisar los trabajos realizados y los que se planifican realizar. El coordinador debe establecer una planificación anual donde se especifiquen tiempos de trabajos a realizar, los modos, las articulaciones con otras entidades municipales. Además tiene un rol muy importante en cuanto a dar respuestas a inquietudes de los diferentes profesionales en relación al trabajo, pagos y emergentes de la propia actividad. Los pagos a los profesionales en el caso de Paraná aún no se han resuelto. Existe una demora en la acreditación de los pagos de hasta 6 meses como es lo que sucede en la actualidad, al parecer es un problema burocrático de la Municipalidad de Paraná. Actualmente no tenemos un coordinador en la Unidad Ejecutora Municipal.

C: ¿Cómo calificaría la experiencia de intervención de PROMEBA desde su coordinación? ¿Qué aspectos sobre el barrio Humito destacaría antes de la intervención? ¿y cuáles durante la intervención?

F: PROMEBA hace cuatro años que está en barrio Humito interviniendo con relevamientos, obras y actividades. En este transcurso de tiempo se fueron sucediendo cambios en las gestiones, cambios de coordinadores y con ellos, cambios en las políticas de intervención. En los tres primeros años hasta septiembre del año 2015 fue bastante ordenado el trabajo y se iban cumpliendo más o menos los plazos de las obras. Aunque había atrasos y cambios también. Desde octubre del año pasado hasta hoy se produjeron cambios muy grandes en las gestiones políticas e ideológicas, provocando un quiebre muy marcado de lo que se venía trabajando hasta el momento. Actualmente las obras se retomaron sólo en un porcentaje muy bajo en cuanto a trabajos, por falta de pagos a las empresas se pararon las obras, -y esto es muy importante- dejando al barrio entero en un estado de abandono total. Las calles abiertas con zanjas grandes, bocas de registro abiertas, casas con montículos de tierra adelante, toda una barranca que comenzaba a ser intervenida quedó a mitad del proceso, las casas si las conexiones domiciliarias, trabajos de barandas y protección mal terminados. Y muchas cuestiones sin resolver.

Durante la intervención se realizaron dos obras grandes en el barrio, el Centro Comunitario Gregorio Osorio y el Centro Integrado, el primero está cerrado sin uso y el segundo quedó reducido a un dispensario pequeño en las oficinas de la parte de planta baja y el resto sin actividades.

Con respecto al grupo de profesionales contratados, en el mes de Agosto nos pagaron desde Enero hasta Mayo, y hasta el día de hoy no nos pagan los meses trabajados y existe una adenda que está "perdida" en presidencia desde hace más de 3 meses.

C: En términos generales cómo calificaría el PROMEBA y su desarrollo en la ciudad de Paraná

F: Las intervenciones en el momento que se realizaron fueron bastante buenas, generaron cambios positivos a nivel urbano y social. Luego, al momento de dar por terminadas las intervenciones, el Estado no continúa haciéndose cargo ni teniendo la presencia que se necesita para mantener las obras realizadas y fomentar las actividades que se iniciaron, etc. Aporta soluciones de obra parcialmente, porque al no mantenerse ni seguir ocupándose de temas tan importantes como la basura, riesgos ambientales y la conformación de grupos sociales comunitarios, mucho de lo que se hace en los barrios queda opacado, invisibilizado y distorsionado con el tiempo y el abandono por parte del Estado.

C: Cree usted que acompañar el desarrollo de la infraestructura con esquemas de participación comunitaria, generan impactos? ¿De qué tipos?

F: Creo que es fundamental que las intervenciones urbanas y arquitectónicas estén acompañadas y enmarcadas dentro de una planificación social. El programa PROMEBA es esencialmente social. Las obras deben estar contenidas desde un trabajo social de apropiación de los espacios nuevos, del cuidado de las nuevas infraestructuras, el aprendizaje de nuevos mecanismos con respecto a los residuos, etc. Además es importante

que las personas del barrio puedan encontrarse y desarrollar actividades recreativas, lúdicas, culturales y económicas en las que puedan sentirse unidos como barrio.

Este tipo de trabajo se realiza de manera constante desde los equipos de campo del PROMEBA: son equipos de profesionales constituidos por abogados, arquitectos, ingenieros ambientales, trabajadores sociales.

7.2. Paola Colazo

Paola Colazo Arquitecta a cargo de la intervención del PROMEBA

Entrevista a Colazo (CO) realizadas en septiembre de 2016.

CO: Las obras de canalización del arroyo y estabilización de barrancas representaban una amenaza porque se estaban cayendo. Además había demanda de alumbrado por temas de inseguridad, temas de la red subsidiaria, etc.

Si se analiza la intervención se puede decir que el equipamiento urbano y espacio público mejoran la calidad de vida, dignifican la vida en el barrio. Una persona que vive constantemente rodeada de desechos va afectada su salud y sus actividades cotidianas. Estas obras cubren necesidades básicas pero siempre hay obras para mejorar ejemplo veredas o sea intervenciones más de desarrollo.

C: ¿Cómo analiza la situación de un barrio tan humilde tan humilde ubicado cerca del centro de la ciudad?

CO: Esto es una percepción ya que en cuanto a kilómetros es cerca y en cuanto a accesos es lejos. Este barrio esta desconectado de la ciudad y si estaría bueno que se abra, mientras menos accesos tenés el barrio está más cerrado, se dan problemas de inseguridad, por eso hay que abrir con infraestructura. Estas acciones están generando cambios, con el tiempo se va viendo, obviamente falta todavía ya que las obras no están terminadas.

C: Cree usted que acompañar el desarrollo de la infraestructura con esquemas de participación comunitaria, generan impactos? ¿De qué tipos?

CO: He participado en el diseño de algunas de las obras del barrio, la participación influye en la redefinición de las obras. En el momento de la viabilidad no hay demasiada influencia, pero cuando se va trabajando con gente se pueden modificar los proyectos. Lo bueno que hay que destacar de estos procesos es el continuo dialogo que hay con personas del equipo, que no necesariamente son arquitectos, ingenieros, o sea no están en el diseño del proyecto como por ejemplo trabajadores sociales y el dialogo permanente con los vecinos del barrios. Eso es lo que hay que destacar del PROMEBA y le pongo más valor. Lo que lleva a que el proyecto no venga y se imponga en el barrio sino que se vaya adaptando al barrio, hay veces que es más complejo y cuesta más. Cuesta al principio la participación de los vecinos, pero cuando ven que hay presencia en el barrio del equipo y ven la continuidad comienzan a participar.

Es importante que participen desde el principio, sino no se apropian de la obra, porque nosotros tenemos una idea que puedo o no adaptarse al barrio. Es importante explicarles la importancia de la obra y que se dé un proceso de enseñanza mutua. Las obras por si solas no valen.

7.3. Juliana D'Arrigo

Coordinadora Legal de la UEM.

Entrevista a Juliana D'Arrigo (D) realizadas en septiembre de 2016. Se utilizó un cuestionario base para los coordinadores de la EUM:

C: ¿Cree usted necesario que los municipios tengan unidades de gestión de programas nacionales?

D: Si

C: En caso afirmativo ¿Podría identificar algunos aspectos positivos de la gestión de programas nacionales desde el municipio?

D: Resulta beneficioso para un municipio la gestión de programas nacionales por la necesidad de contar con financiamiento económico para realizar esta clase de intervenciones integrales que implican un gasto importante, como así también creo oportuno que haya una UCN que funcione como veedora y administradora de los recursos del programa, y que oriente a las coordinaciones UEP y UEM sobre buenas practicas del mismo.-

C: ¿Cómo calificaría la experiencia de intervención de PROMEBA desde su coordinación? ¿Qué aspectos sobre el barrio Humito destacaría antes de la intervención? ¿y cuáles durante la intervención?

D: Respecto a la intervención legal del PROMEBA, se intervino en la regularización de la tierra, es decir, dando formalidad y otorgando el título de propiedad a las familias que se encuentran ocupando de manera continua en el tiempo, permanente e irregular los lotes ubicados dentro del polígono de intervención del mencionado programa; es un derecho que se les reconoce a las familias que ocupan ese lugar desde años, donde han formado sus hogares y debido a que las tierras son fiscales no han podido adquirir la propiedad.-Otra intervención desde el Área Legal, que beneficia estos barrios es la ejecución de talleres y charlas sobre diversos derechos, es decir no sólo el trabajo consiste en otorgar el derecho de propiedad, sino que a través de estos talleres se le instruye a los vecinos sobre la importancia del derecho a la propiedad privada, la importancia de tener un techo donde se asienta la familia, eslabón principal de la sociedad.- Se les informa sobre los deberes que surgen de ser propietario.- Del mismo modo se realizan talleres sobre derechos de la mujer, derecho del consumidor, derechos del niño, etc.. Se brinda asesoramiento legal a las personas que viven en el barrio, derivándolos a distintas reparticiones en relación a la problemática planteada, e informándole que también existen centros de atención gratuitas, por ejemplo: Dirección de Asistencia a la víctima, Dirección de defensa al consumidor, etc..

El Barrio Humito presentaba una vulnerabilidad social y de infraestructura muy importante, lo que resultaba imperioso la intervención en la zona, si bien las familias se encuentran asentadas y arraigadas a dicho lugar, había una desidia por parte del estado en

cuanto a intervenir en infraestructura; se destacaba por la falta de servicios mínimos indispensables, como ser agua, cloaca, luz, pavimento ... no obstante, la idiosincrasia del barrio requiere no sólo intervención de obra pública, sino que la intervención debía ser social, ambiental y legal; es necesario trabajar con el vecino día a día, viendo las necesidades cotidianas que se presentan en relación al modo de vivir en las condiciones de abandono de la zona que comienza a ser saneada.

Nos encontramos con vecinos descreídos del proyecto que se presentaba, generando de esta manera difícil negociar algunas cuestiones legales respecto al lote donde viven, por ejemplo: cuando se interviene en el barrio para llevar adelante determinado tramo de obra resulta necesario contar con tierras que están siendo ocupadas por los vecinos, al momento de informar que debe otorgar un pedazo de su terreno para realizar la obra, es donde surge el conflicto y donde se comienza a negociar, informándosele sobre la precariedad de la titularidad del lote ocupado y de los beneficios que trae la intervención, como así también cuando se les habla de la posible relocalización.

C: En términos generales como calificaría el PROMEBA y su desarrollo en la ciudad de Paraná

D: El PROMEBA es un programa integrador e interdisciplinario que permite que los barrios más pobres, se beneficien no sólo con obras de infraestructura, sino que permite un desarrollo y un avance sobre cuestiones sociales, legales y culturales, que se ocupa de las necesidades que surgen del contacto directo con el vecino y se trabaja conforme a ello; generando la inclusión del barrio al resto de la ciudad.

C: Usted ha tenido experiencias en intervenciones provinciales, ¿cuál ha sido la diferencia en relación a su trabajo en el municipio?

D: Desde la experiencia de haber participado tanto en unidades ejecutoras provinciales como en unidades ejecutoras municipales puedo decir que es de suma necesidad que los programas nacionales como el PROMEBA o el PRODISER, donde se interviene en barrios y/o villas, tengan su equipo de campo que trabaje en territorio, pero que también es necesario que las coordinaciones de estos programas de infraestructura y sociales estén asentadas en el mismo lugar donde se interviene, ya que sino se pierde el contacto directo con la zona de intervención y se torna burocrático resolver las problemáticas que se van presentando día a día; y esto es por que cuando la intervención es global, no sólo de obra, resulta habitual que todos los días surjan cuestiones que deben ser resueltas de inmediato, sea con la empresa constructora y/o con el vecino.- De la misma manera, el estar la coordinación en el lugar de intervención permite articular de manera directa generando una combinación de acciones más fluida con los otros organismos del municipio (alumbrado público, recolección de basura, ONG'S, etc..).

Del mismo modo, es importante las coordinaciones municipales, ya que al momento de armar el proyecto integral de intervención resulta necesario que quienes trabajen en ello sean profesionales que vivan en el sitio, es decir, que se conozca y entienda la peculiaridad del pueblo en general y del barrio que se interesa incluir.

7.4. Flavia Enríquez

Coordinadora Social de la UEM.

Entrevista a Flavia Enríquez (E) realizadas en septiembre de 2016. Se utilizó un cuestionario base para los coordinadores de la EUM:

C: ¿Cree Ud. que es necesario que los municipios tengan unidades de gestión de programas nacionales?

E: Considero que si es necesario, ya que cada proyecto tiene características y contextos distintos, por lo cual es muy importante que sea desde el municipio la gestión, quien luego podrá trabajar cotidianamente las problemáticas existentes en cada lugar de la ciudad donde se implemente el proyecto.

C: En caso afirmativo ¿podría identificar algunos aspectos positivos de la gestión de programas nacionales desde el municipio?

E: En relación a lo expresado anteriormente, pienso que es de suma relevancia que los programas nacionales sean gestionados y trabajados desde el municipio, ya que se le puede otorgar la impronta y particularidad que la zona a intervenir amerita.

Los programas nacionales, tienen un lineamiento a seguir de acuerdo a decisiones políticas e interés de los gobiernos nacionales. Por ejemplo, hasta el año pasado, el lineamiento y las propuestas de intervención más marcadas desde la coordinación nacional, tenían que ver siempre con la participación comunitaria (vecinos, comisiones vecinales, grupos de referencia), era algo remarcado e infaltable en cada una de las propuestas que realizábamos. Actualmente, si bien aún se están formulando los lineamientos y los marcos conceptuales de este tipo de programas, hay una clara decisión política de volver a trabajar con el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil), cuando ya considerábamos que era un hecho descartado proponer intermediarios entre el Estado y los ciudadanos, vuelve a aparecer este actor.

En síntesis, a lo que quiero hacer referencia, es que lo productivo de gestionar los programas nacionales desde el municipio, se debe a que, más allá de los lineamientos generales que estos puedan tener; nosotros desde el municipio debemos ser estratégicos en poder formular y desarrollar propuestas de acuerdo a los lugares donde vamos a intervenir; de acuerdo a sus necesidades, problemáticas, idiosincrasias. Son muchas las diferencias que hay de una cuadra a otra, son diferentes modos de vida, de trabajo, de culturas, de educación. Por eso, tenemos una gran responsabilidad al momento de elaborar propuestas, ya que debemos realizar una lectura compleja de cada una de estas cuestiones en pos de una mejora en la calidad de vida de la población en general.

C: ¿Cómo calificaría la experiencia de intervención PROMEBA desde su coordinación? ¿Qué aspectos sobre el barrio humito destacaría antes de la intervención? ¿Y cuáles durante la intervención?

E: Desde mi profesión como Trabajadora Social, es innegable el enriquecimiento en conocimiento y aprendizaje que me brindo (y lo sigue haciendo) trabajar en PROMEBA. El trabajar en el programa desde la Unidad Ejecutora Municipal, también es un plus en cuanto al trabajo; ya que no hay una clara diferencia entre el “trabajo de oficina” y el “trabajo de campo”. Esto a veces suele ser un problema y muchas otras un facilitador, nosotros siempre tratamos de tomarlo desde lo segundo, teniendo en cuenta que es más fácil contar con el recurso humano y material en un mismo espacio, se hacen más

productivas las reuniones, las propuestas de intervención, ya que se cuenta cotidianamente con todo el equipo de trabajo en un mismo lugar, es un dialogo constante y fluido, lo cual también ayuda a que no haya tantos malos entendidos.

Por otro lado, está el tema de la interdisciplina, algo tan rico al momento de formular y proponer, pero al mismo tiempo tan difícil de lograr. La perspectiva de trabajar interdisciplinariamente siempre está, el problema es llevarlo a la práctica, ya que ello conlleva a dejar ciertos egos profesionales de lado, respetando y considerando la mirada del otro, tomándolo como un aporte y no como una negativa a lo que uno piensa. Muchas veces, afortunadamente, hemos podido trabajar interdisciplinariamente; y la verdad que si analizo esas intervenciones, es innegable la productividad que tiene una propuesta interdisciplinaria al momento de intervenir; es una propuesta en donde se han tenido en cuenta los múltiples factores que coexisten en la vida cotidiana de las personas.

En cuanto al trabajo realizado en barrio Humito, hay muchísimas cosas para destacar y nombrar. Pero para sintetizar, me gustaría mencionar el tema de la participación de los actores barriales.

Fue muy difícil comenzar el trabajo en el barrio, el inicio se hizo a través de la búsqueda de algunos referentes barriales/comisión vecinal que nos acompañen a realizar el relevamiento del programa. Al ir casa por casa, los vecinos nos preguntaban a que se debía el relevamiento, a lo cual le explicábamos que la intención era poder lograr que PROMEBA se implemente en su barrio, ante ello siempre nos encontrábamos con comentarios muy similares, como ser: “acá ya han venido muchas veces”, “hace años que este barrio está olvidado”, “siempre se acuerdan de nosotros previo a las elecciones”, “estamos cansados de promesas”, etc. En resumen existía un descreimiento muy grande hacia la política en general.

La única forma de cambiar ese descreimiento existente, fue con acciones y hechos concretos, con reuniones periódicas en donde les presentábamos cada uno de los proyectos y propuestas pensadas para su barrio, allí ellos nos daban su postura, íbamos y volvíamos varias veces con los proyectos modificados (siempre que fuera técnicamente viable) considerando sus propuestas y necesidades expresadas. Escuchamos cada problemática, coordinamos y gestionamos capacitaciones, talleres, materiales de construcción, actividades deportivas, etc. Y así, lentamente, fue la forma en que nos fuimos ganando la confianza de los vecinos y sus ganas de tener una participación real en el proyecto.

C: ¿En términos generales cómo calificaría el PROMEBA y su desarrollo en la ciudad de Paraná?

E: Considero que le PROMEBA ha realizado muy buenas intervenciones en pos del desarrollo urbano de la ciudad. Creo que el problema no radica en el programa, sino en la gestión municipal una vez finalizada la ejecución del programa. Este cuestionamiento va a que no se realiza un mantenimiento adecuado de las obras que se han ejecutado, es como que si la Municipalidad se desentendiera de estas obras, de que existen dentro de la ciudad nuevos desagües, calles pavimentadas, contenedores de basura, espacios públicos, equipamientos comunitarios, etc. Es lamentable que esto ocurra, ya que el trabajo y el dinero que se pone en juego durante muchos años de intervención que lleva cada uno de los proyectos, es demasiado. Y pasado algunos meses, ya se ve el deterioro ante la falta de mantenimiento de cada una de las áreas responsables del municipio.

C: Ud. ha tenido experiencia en intervenciones provinciales, cual ha sido la diferencia en relación a su trabajo en municipio?

E: No, hasta el momento no he tenido experiencia en éste tipo de intervenciones a nivel provincial.

C: Respecto a los esquemas de participación en el barrio ¿cómo los caracterizaría?

E: Existen diferentes formas de participación en el barrio, se podría decir que están quienes participan más “activamente”, otros lo hacen de forma más “pasiva” y hay quienes no quieren participar.

Quienes participan “activamente”, lo hacen en el cotidiano de la implementación del proyecto. Acompañándonos en las reuniones, en cada una de las actividades, convocando a los demás vecinos a participar, difundiendo actividades, llamándonos por teléfono para plantearnos demandas y problemáticas surgidas en el barrio. Por otro lado, están quienes participan de una forma más “pasiva”, son aquellos, que si bien están de acuerdo y apoyan el proyecto para su barrio, no están todo el tiempo tomando la palabra, ni acompañándonos en todas las actividades, pero sabemos que son vecinos con los que podemos contar y que van a defender el proyecto ante quienes no estén de acuerdo, no a manera de pleito, sino desde la postura de la justificación y de estar convencidos que esta es una verdadera oportunidad para el mejoramiento de su barrio y de su calidad de vida en general. Y, por último, están quienes no quieren participar, generalmente su postura es de descreimiento en la política pública y/o de desinterés en formar parte de la implementación del proyecto.

Es necesario aclarar, que esta es una clasificación muy vaga de los tipos de participación existentes en el barrio, ya que no es que estas se dan de una manera tan simple y armoniosa, entre los que quieren y no participar. Estas formas de participación, generan conflictos entre los vecinos, formas de pensar y de actuar diferentes y, muchas veces, esto conlleva dificultades al momento de intervenir.

C: ¿Cree Ud. que acompañar el desarrollo de la infraestructura con esquemas de participación comunitaria generan impactos? ¿De qué tipo?

E: Si, por supuesto que genera impactos. Considero que son impactos positivos, ya que la gente es participe de las decisiones y proyectos que se proponen para su barrio, ven muchas veces sus ideas y opiniones plasmadas en una obra, en un taller, una actividad. El ser partícipes, hace que puedan apropiarse y defender el proyecto a implementar, que nos acompañen, lo cual es sumamente positivo para el programa; ya que todas las ideas están pensadas en pos a su mejoramiento en la calidad de vida; y nadie mejor que ellos, quienes viven cotidianamente su barrio para acompañar todo el proceso de trabajo. En fin, de eso se trata la lógica de PROMEBBA, de un trabajo en conjunto entre el Estado y los actores barriales, en pos de la promoción y un mejoramiento barrial.

8. ENTREVISTA A VECINOS

Entrevistas realizada a vecinos entre septiembre de 2012 y marzo del 2013.

- Almada, Eufemio

- Álvarez, María
- Canavídez, Ana María
- Domínguez, Ramón Vicente
- Martínez, Héctor
- Ceballo, José Armando
- Luchessi, Doralisa
- Mansilla, Ana.
- Mora, Pablo
- Moreno, Raquel
- Salma, Analía
- Silva, Roquelina

ALMADA EUFEMIO.

Manzana: 5 Lote: 2

66 años. Vive en el barrio hace 40 años. Vino de Buenos Aires, estaba alquilando y después consiguió el lugar en Humito.

¿Cómo era el barrio cuando usted llegó?

Era un caminito, el caminito que ves allá, como ese que se ve ahí. Todo yuyos, mugre, no había calle acá. Era un caminito que había hecho la gente, tanto ir y venir. Y buen, después, vinieron las máquinas y quedo así. Hace 4 años le echaron broza.

¿Ya había agua y electricidad en ese tiempo?

El agua me la daba una vecina y la luz. Porque acá no había nada.

¿Y ahora como tiene el agua? ¿Con la vecina?

No, ahora. Pero ahora mejoró mucho.

¿Participó de comisiones vecinales, para hacer reclamos?

Eso ni hablar, porque acá las vecinales son un desastre.

¿Conoce proyectos que haya en el barrio, que se estén implementando acá?

No. No.

¿A qué instituciones concurre usted por salud o educación?

Por salud Puerto Viejo o al Hospital de Bajada.

¿Ingresan ambulancias, la policía, remises?

Si, si.

¿Para usted que le falta al barrio, respecto al esparcimiento, la recreación, lo deportivo?

Y bueno acá lo que falta y lo que figura en el plano en esta zona, un espacio verde. Figura una plaza ahí, en ese monte que ves ahí, pero ni siquiera vienen a cortar los yuyos ni nada. Acá al frente lo vamos macheteando nosotros.

¿Usted qué opina de los vecinos de acá del barrio?

Acá está todo bien, acá no hay problema, y somos varios en el barrio.

¿Le gusta vivir acá?

No me queda otra.

ALVAREZ MARÍA

Manzana: 9 Lote: 26

44 años. Nació en el barrio

Opinión del barrio. ¿Qué le falta al barrio?

Mejorar en todo.

Instituciones.

Centro de Salud Balbi. Talleres en el centro de Salud.

Alumbrado.

Acá está bastante iluminado.

Agua.

Sale bien el agua.

Arroyo.

Acá no mucho, no tenemos problema. Cuando llueve no podemos salir.

¿Siempre han estado en este sector?

No, nosotros antes estábamos más allá arriba.

¿Ingresan ambulancias, policías, remises?

Si, si ingresan. La policía siempre anda.

Inseguridad.

Por lo menos a nosotros nunca nos pasó nada.

CANAVIDEZ ANA MARÍA

Manzana: 2. Lote: 23

Vive hace 12 años en el barrio. Proviene de B° Macarone

Demandas

Luz, calle, vertientes-humedad-lluvia,

Programas-Proyectos

No, no tenemos nada acá.

¿Participaste de alguna reunión barrial?

No.

¿A qué instituciones recurren?

Salud: Balbi.

Alumbrado

Hace falta, hay mucha oscuridad de noche.

Agua

A veces sale, y a veces no. En el verano es más complicado.

Remises, ambulancias.

Cuando pueden pasar si, sino se quedan allá, en el asfalto.

¿Qué espacios te parecen que faltan de recreación, esparcimiento?

Para los jóvenes y para los grandes.

A qué te dedicas

Yo ama de casa, y cirujeamos. En el centro. La separación la hacemos acá. La comida la tiramos a los chanchos y la otra basura la quemamos. Tengo 5 chanchos.

Plan y programa social

Asignación Universal.

DOMÍNGUEZ, RAMÓN VICENTE

Mz 10

58 Años

Opinión del barrio:

Hace 40 años que vive en el Barrio. A lo que era cuando él vivía ha cambiado bastante, porque en verdad ha cambiado la juventud. Antes era más tranquilo el barrio, vos te ibas dejabas la casa sola y no pasaba nada, hoy en día no se puede hacer eso porque no queda nada.

Yo mucho del barrio actualmente no le puedo decir porque es poco y nada lo que ando, pero que se yo. Considero que alumbrado público es algo por lo que hay que pedir, es muy escaso y eso hace a la inseguridad.

Acá todos los días de tardecita, madrugada por la casa que tenés allá en la esquina, vos pasas y están todos los gurises dragándose, y lo hacen como si estuvieran comiendo un pedazo de pan, ni un drama tienen; pero eso es ahora, antes cuando yo era joven y me vine a vivir acá eso no existía.

Yo de oficio soy albañil, ahora estoy trabajando en la municipalidad en la parte de arquitectura; en este momento estoy con parte de enfermo, pero sigo ahí por ahora

Demandas:

Lo que hace falta acá es un comedor; pero un comedor de verdad, no un lugar donde a los chicos les den la vianda. Eso no sirve de nada, porque les dan su porción de comida, ellos se van a su casa y en verdad no la comen los chicos, la terminan comiendo los grandes a la comida y a las criaturas las dejan sin comer.

No conozco grupos que trabajen dentro del barrio, más allá de la Comisión, pero yo ya estoy grande no ando tanto; antes me recorría el barrio entero, era parte de la CV, ayudaba en el comedor que había acá, les daba de comer a las criaturas; pero ahora como dije antes los gurises ya no son los mismos.

La juventud se ha quedado aquí en el barrio, no digo que este mal; digo que se quedan acá todo el día a hacer “juntadera”, nadie termina ni va a la escuela, nadie trabaja.

Algo que si recuerdo que viene siempre acá a trabajar con la gente, es el grupo de la Iglesia, pero otros no hay, acá no viene nadie, es un barrio olvidado, date cuenta que ni comedor tenemos que es algo básico que lo tiene cualquier barrio.

Servicios públicos:

El alumbrado público es bastante escaso, falta mucha luz acá. Las calles y las veredas dentro de todo están bien, tenemos toda esta parte asfaltada; en cuanto a las veredas que hay acá, en realidad no iban porque tiene que ser muy angostitas, pero la gente las pidió. Acá estamos en una bajada, y desde arriba la gente desagota los baños y corre todo por acá, y los vecinos no tienen la culpa porque no hay cloacas, que se le va a hacer; pero tampoco tengo yo porque aguantarme que corra todo por acá, encima corre un olor impresionante que se mete hasta adentro de la casa de uno; así que con las veredas solucionamos bastante ese tema.

Con el tema del agua nos arreglamos bastante bien, por acá no hay demasiadas complicaciones con eso, se que por allá atrás los vecinos si tienen varios problemas y se les corta seguido el suministro, pero de mi parte no tengo nada malo para decir.

Las ambulancias y los remises ingresan bien acá, entran tranquilos en las partes que tenemos asfalto; las calles de tierra hay que arreglarlas y regarlas un poco porque sino se quejan de que rompen los autos y las ambulancias y no quieren entrar.

El arroyo:

Mientras no corten la tirada de basura ahí, por más que lo limpien, entuben, hagan lo que hagan se va a seguir tapando y contaminando.

Antes había una especie de playa acá, donde todo el que cirujeaba tenía su lugar para tirar los residuos ahí, pero ahora ya no está y la gente no se toma el trabajo de llevar a un lugar común o donde pase el recolector de residuos, la tiran al arroyo. Cuando estaba el playón ese que les digo, el recolector de residuos venia exclusivamente una vez al día a llevarse todo al volcadero, y ahí todo el barrio estaba limpio. Pero con el tiempo, empezaron a tirar la basura de nuevo al rio, por cómodos, porque les quedaba más cerca y bueno, después se terminó lo del playón con el tiempo.

HÉCTOR MARTÍNEZ.

Manzana: 9. Lote: 4

Hace 75 años que vive en el barrio.

Sobre el barrio: historia

Mi abuelo se instaló en el lugar, cuando todo era “un monte”. Los terrenos eran, en esa época, de Brunengo. “Yo tengo por ahí algunos recibos cuando él pagaba el alquiler”. Después se vio obligado a lotear, pero la municipalidad le permitió lotear hasta la calle Andrew.

Después se vinieron los nietos o sobrinos del propietario queriendo adueñarse del lugar y “nos hicieron el cuento de que ellos nos iban a vender el terreno adonde estábamos pero teníamos que pagar todos los impuestos anteriores que ellos debían”. Estaba el intendente Esparza. Él nos abrió los ojos, nos dijo “muchachos acá ustedes no tiene nada, no tiene agua, no tienen luz”, el agua la traíamos de calle 25 de Junio., con tarros todos los días. Y nos dijo que iba a asumir un intendente que él se compromete a arreglar toda esta situación, pero tiene que hacer la comisión vecinal. Ellos nos dieron la idea y nos encausaron para que hagamos la comisión vecinal. A partir de ahí nosotros hicimos la comisión vecinal, ellos nos apoyaron en todo. Yo fui integrante de la primera comisión de Barrio Humito. Se instaló el agua, un caño público. Después nos pusieron la luz. En ese momento, el que tenía luz, tenía que pagarla.

A partir de ahí vinieron otras modalidades, algunos instalaron caños en la casa, y esto se fue poblando. Porque acá éramos 4 o 5 vecinos nomás.

¿Siempre se llamó Humito el barrio?

No. Antes esto era parte de La Floresta y parte del Barrio La Bolsa, nosotros estábamos en el medio. No tenía denominación. Humito nació cuando se hicieron las campañas, viste esas campañas que se hacían en esa época, para ubicarlo al lugar no tuvieron mejor idea que ponerle Humito., porque en todos lados se quemaba basura. Porque en esa época no había ciruja, la basura que se acumulaba era la nuestra que la juntábamos y la quemábamos. Y a la tarde siempre había Humito, y por eso le quedó el mote de eso. Después vinieron las grandes quemas porque empezó a venir gente y con carros que traían basura y la quemaban al lado del arroyo. Yo te digo una cosa, yo no discrimino, lamento que haya gente que tenga que trabajar de eso...o porque no tuvieron la capacidad, o porque no tuvieron la oportunidad, a veces pasa que las situaciones te obligan a hacer cosas que no querés hacer.

¿El arroyo?

Siempre fue igual, un desastre, hasta que lo entubaron, ahí cambió un poco. Eso más o menos mejoró allá, pero acá es cada vez peor.

Demandas, necesidades.

Tratar de sacar la basura del barrio, el ambiente se infecta y los chicos se enferman. El comedor, desayuno y merienda. Desnutrición. Cuidar el agua. No entran los remises.

Programas.

No hay nada. Únicamente los chicos de la iglesia Guadalupe que vienen los sábados.

Seguridad/ Inseguridad.

Acá el problema es como en todos lados, la mala interpretación de las leyes de los jueces.

La policía no se la puede culpar, porque la policía ni siquiera tiene derecho a defenderse.

¿Qué mejoraría del barrio? ¿Qué cree que le falta al barrio?

Sabes qué le hace falta...seriedad de la gente. La gente de acá ya no cree nada. Critican a todo el mundo, porque vienen con promesas que no se cumplen.

JOSÉ ARMANDO CEBALLO

Manzana: 7.Lote: 12

Hace 45 años que viven en el barrio. Proveniente de San Agustín. Cuando llegaron al barrio “era un pozo, no había luz, ni agua potable”. Primero tuvieron la luz, con postes.

¿Qué opinan del alumbrado?

Bastante oscura la zona, de día están prendidas y de noche apagadas. La mitad está colgado y la otra paga. Nosotros pagábamos, pero ahora no. No tenemos pilar comunitario.

¿Y las veredas?

Acá empezaron, pero después dejaron, y no volvieron nunca.

¿Y las calles?

Están mal hechas.

¿Cuándo llueve?

Acá baja agua a dos manos.

¿Y los desagües?

Acá cada uno hace lo que quiera, algunos hacen el desagüe hasta las calles.

Las ambulancias no entran.

¿Cómo es la seguridad/inseguridad?

Y es como yo te digo, la mitad del barrio es seguro y la otra mitad es más insegura.

¿Ustedes que piensan que le hace falta al barrio? Además del alumbrado y las calles.

En cuanto a recreación, espacio público, etc.

Hacer cosas para los chicos, que los chicos se concentren en eso, o sea un taller. De 12 años para arriba, o a veces hasta 10 años en adelante. Acá vienen chicos de todos los barrios. No hay ni siquiera para llevar a los chicos a la colonia.

Si ustedes tuvieran que opinar del barrio en general ¿qué cosas dirían del barrio, de los vecinos?

Ahora vos haces una reunión, va la mitad de la gente, no va todo el barrio.

Tenes 20 en la comisión vecinal, van 2 y los otros 18 no van. Yo diría que en la comisión tiene que estar la gente que es responsable. El presidente no se para que lo pusieron, sale el día lunes a trabajar, vuelve el día viernes; y los sábados duerme todo el día.

Usted alguna vez fue integrante de comisión vecinal

Si, cuando estaba....., se hacia la comida para los chicos, la leche. Ahora no hay nada.

Nos ayudaron a construir nuestras casas en la gestión de Solanas.

Les gusta vivir acá en el barrio.

Y si.

Luchessi Doralisa
Manzana: 6. Lote: 1

68 años.

¿Cuánto tiempo hace que está en el barrio?

Desde los 17 años. Primero me fui a vivir a villa cartón, y ahora estoy acá. Ya hace 40 años que estoy acá.

¿De dónde vino, cuál es su procedencia?

Yo vine de María Grande.

¿Cómo usted puede contar el surgimiento del barrio? ¿Cuándo usted vino cómo era el barrio? ¿Qué es lo que había acá en el barrio?

Nada, nada. Ni luz había. Había unos pasillitos, unos senderitos para pasar. No había luz, no había agua, nada. Después nos empezamos a juntar los vecinos y empezamos a pedir que nos tiren una línea, para los focos, para la luz. Agua tampoco, agua había que buscar ahí en 25 de Junio, había que subir.

¿Cómo se fueron logrando esas cosas? ¿Entre vecinos se fueron logrando esas cosas?

Si, entre vecinos. Yo iba con Doña Mari Colman. Yo antes vivía allá arriba, donde vive mi hijo ahora.

¿Usted conoce programas/proyectos que se estén implementando acá en el barrio?

Han hecho proyectos. Pero esto está cada vez peor. Lo único que han hecho es ese asfalto. Allá arriba no hay luz, allá tampoco. Otros queman la mugre, otros vienen y le tiran ahí. No hay mejorías. No hay unión, mejor dicho, entre vecinos.

¿Usted por qué considera que eso sucede?

Porque no hay unión. Porque si usted le dice algo a uno...

¿Usted se dedica al cirujeo?

Si, si.

¿Y elimina la basura al arroyo también?

La quemo, o la tiro al arroyo, bien abajo para que se la lleve el agua.

¿Usted ha participado de la comisión vecinal?

Si, una o dos veces. Pero nunca dio resultado. Y ahora dicen...ese comedor comunitario, pero no trabaja, no hay nadie. Había una comisión, que yo estaba en esa comisión y no sé qué pasó. De un día para otro no se sabe quien tomó la comisión. Ese comedor está por estar. De viernes a domingo lo tienen para hacer joda. Cuando tendría que ser para las criaturas. Antes se les daba de comer a las criaturas, hasta los médicos venían.

¿Ingresan ambulancias, policías, remises? Ambulancias muy pocas, policías si, remises muy pocos.

¿Qué opina usted de los vecinos del barrio?

Yo no tengo problema con los vecinos del barrio. Falta unión. Si todos los vecinos seríamos unidos...

¿Le gusta vivir acá en el barrio?

Y si, ya estoy acostumbrada a vivir acá en el barrio, si tuviera que irme...a veces no te da ganas de vivir así por los chicos, se ha puesto peligroso.

MANSILLA ANA
Manzana 9.

Hace 22 años que vive en el barrio. Proviene de calle Don Bosco.

Demandas.

Calles y luz.

Programas o proyecto.

No.

Participan de espacios comunitarios, comisión.

Yo estuve cuando estuvo mi marido en la comisión vecinal, en el comedor y copa de leche.

Chicos que vienen los sábados a hacer talleres. Y los chicos de la Iglesia Guadalupe.

Vinculación con otras instituciones.

Carrillo y Balbi.

Demandas.

Desagote de los pozos.

Es lo que más hace falta en el barrio, hemos ido a reclamar con la comisión muchas veces, y cuando llueve, eso es un desastre acá. Desagote, que lo reclamamos y no viene

Alumbrado

Esta hecho un desastre.

Veredas.

Un desastre.

Agua.

En sectores sale mucho, y en otros poco. Pero el suministro es bueno.

Arroyo.

Esta mejor que antes. Por lo menos ahora está entubado.

Seguridad.

Entran ambulancias, la policía. Tendría que haber un poquito más de seguridad, pero no hay problema.

Que falta en el barrio

Actividades para los chicos. Desde 4 años.

Les gusta vivir en el barrio.

Sí, a mí me gusta.

Les parece que son necesarios talleres en el barrio.

De todo hace falta en el barrio. Sobre todo para jóvenes y mujeres. Muchas quieren aprender algo acá.

MORA PABLO.

Manzana: 2. Lote: 10

Proviene de Bajada Grande

Sobre el barrio: historia

Esto no existía cuando vinimos a vivir. El Arroyo Antoñico pasaba por acá, por eso rompía la barranca allá. Esto era todo monte, todos ranchos de paja acá. Inclusive no había luz, no había agua, el agua la buscábamos allá arriba. Y antes se ponían carteles allá en calle Laprida cuando se pedía luz para el barrio.

Mi papá trabajaba con un carrito, somos 11 hermanos, nosotros los ayudábamos. Y después con el tiempo mi papá criaba unos animales. Mi mamá falleció cuando yo tenía 29 años y mi papá se fue a vivir a Pergamino, nosotros quedamos con mi abuelo. Ahí

atrás había un rancho largo como de 12 metros, ahí vivíamos nosotros con mi abuelo. Quedamos 3 hermanos viviendo acá.

Origen del Barrio.

Cuando vinimos había unos ranchitos. Cuando trajeron la luz, ahí arrancó la gente construyendo casitas. Inclusive ahí enfrente había todos ranchitos, había solo una casa de material. Ahora ya no existe más nada. Cuando abrieron el arroyo ahí, se llevó todo, no quedó nada, y de ahí se abrió el puente Laprida. El verdadero Arroyo Antoñico daba toda la vuelta y cortaba allá, y después se abrió por el problema de que estaba rompiendo mucho la ruta. Hace poco falleció el hombre más viejo del Barrio, Pinocho Ossorio, iba a cumplir 100 años.

Demandas.

Siempre se trató de las calles, el agua y la luz. Nosotros siempre hemos tenido problemas con el agua. Actualmente no tanto, porque vinieron y arreglaron las cañerías. El problema es que acá hay una canilla rota y los vecinos no tratan de acomodarla. Usted va a ver continuamente que el agua corre. Y siempre fue ese el problema, de la presión del agua. Pero bueno, hace poquito arreglaron todas las cosas, y ha mejorado muchísimo. Y ya el único problema que queda ahora es la luz, y también el desagüe porque eso afecta como a 7 familias.

¿Usted ha formado parte de las comisiones vecinales en algún momento?

No.

¿Y de algún otro grupo de vecinos?

No, tampoco.

Programas o proyectos que se estén implementando en el Barrio.

No, ninguno.

Grupos, fuera o dentro del barrio, que actúen según lo que la gente va necesitando.

No.

Instituciones

Los nietos a la Guardería. Escuela Lourdes. Escuela Carbó. Escuela Rivadavia. Dispensario San Agustín. El Hospital de Niños. Carrillo.

Qué opina usted acerca del alumbrado, las veredas, las calles.

Y bueno, acá hay calles que se deberían arreglar, acá atrás. Y eso hace falta, en el sentido de eso, hacen falta muchas cosas.

Arroyo.

Y ese es un problema, pero acá no tanto, porque acá ya entubaron el Arroyo. Se solucionó bastante el Arroyo, porque antes se desmoronaba todo, pero ahora no.

Ingresan Ambulancia, remises y la policía.

Si, si. Hace un tiempo atrás ni la ambulancia entraba.

Cuida la guardería, antes cuando yo tenía el Plan Jefes yo estaba de sereno. Después ya no me pagaron, y me quedé cuidando igual.

Yo con la gente de acá me llevo muy bien.

Para Ustedes qué espacios faltan en el barrio, de recreación, esparcimiento, recreativos, culturales.

Podría como ser una plaza, o algo así. Había una placita acá enfrente, pero lo que pasa es que no cuidan o lo abandonan, lo hizo la municipalidad. Después donaron un terreno por acá arriba, pero quedó en el proyecto nomás.

Acá la gente tendría que ser un poco más unida para poder hacer algo, sino no se llega a nada. Hay mucha que está de acuerdo y otra no, siempre se está a los tirones.

Por qué piensa que la gente no se une

Por el tema de las elecciones de las comisiones. Acá hay mucha gente en la comisión que en realidad no debería estar, pero como a veces son familias grandes y traían gente de otro lado, entonces siempre ganan las elecciones. Pero hay gente que tiene ganas de trabajar, hay gente en el barrio.

A usted le gustaría participar

No, en la comisión no, me han invitado, pero no. Aparte yo no tengo tiempo para andar, ya le digo, yo tengo esto y la guardaría. Yo ando todo el día en la calle, a veces me voy al campo a comprar alimento o con el carro buscando comida. No juntamos de la calle. Yo ahora busco en el hotel Mayorazgo hace muchos años, y ahora con esta empresa de Buenos Aires que compró hace poco también.

Le gusta vivir acá en el barrio.

Si, toda la vida vivir acá, me gusta vivir acá. Aparte yo no tengo problemas con nadie.

Y de los animales que le dicen los vecinos

No, inclusive hablé con la regente de acá. Ya me dijo la municipalidad que tengo que mejorar. Acá nunca se sintió olor a chanco, yo no les doy basura, es todo alimento y todo pan. Y este año vamos a tratar de mejorar, vamos a hacer todo de material.

Y a usted le gustaría seguir criando animales pero con algunas mejoras.

Sí, claro. La limpieza, los desagües, el orden, que no haya olor. Mantenerlo limpio, con una hidro se lava todo y se seca todo. Eso se puede hacer todo. Yo con esto, con los animales, ayudo a todos mis hijos.

Planes sociales. Programas

No. Mi señora tramitó ese de los 7 hijos.

En la isla, tiene animales y un rancho.

El papá era policía.

Acá el problema es la basura, prenden fuego en el Arroyo.

MORENO RAQUEL

Manzana: 4

Hace dos o tres años que está en el barrio, se vino a vivir aquí ya que alquilaban en el barrio Rosario del Tala, pero no les alcanzaba para cubrir los gastos del mismo. Le gustaría irse a vivir a otro lugar, pero por el momento no lo pueden hacer. Cuando ella llegó, no había tantas casas como ahora. No ha participado de Comisiones Vecinales, ni de otros grupos que hayan trabajado para el barrio

Demanda

El arroyo es una mugre, esta solo para contaminar. En cuanto al alumbrado hace falta más dentro del barrio, sobre todo en invierno cuando nosotros salimos a trabajar, esto es una oscuridad tremenda y es peligroso; yo salgo a las 6.50 am a trabajar, tengo que subir por esta calle hasta arriba o pasar por la escalera y es un peligro, no solo de gente sino que está sucio, hace poquito mataron varias víboras.

En cuanto a los espacios verdes, considera que hace falta espacio para los chicos, para jugar, tienen la canchita del frente pero esta pelada no tiene nada, luz, pasto, juegos, arcos, absolutamente nada tiene

SALMA ANALÍA Y ACOSTA ÁNGEL

Manzana: 1. Lote: 18

Salma reside hace 6 años en el barrio. Acosta hace 26 años. Problema: muro detrás de la vivienda, provoca humedad y se inundan cuando llueve.

Proyectos. Actividades.

Supuestamente cuando fui a la reunión que asumieron ellos en la comisión vecinal dijeron que iban a hacer juegos para los chicos, pero no hay nada.

Demandas.

Luz, porque acá nos rompen los focos a propósito, porque roban y pasan por acá. Y las calles, porque llueve y no podemos circular.

¿Ustedes como vecinos han podido organizarse, y reclamar con la comisión vecinal para pedir esas mejoras?

Antes hemos ido y hablado con el Ariel (anterior presidente comisión vecinal). Acá todos dicen “si vamos a ir”, y después no van. Qué entusiasmo te da juntar a todos los vecinos y que después no vaya nadie.

¿Hay algún grupo de vecinos de acá o un grupo de personas que no sea de acá que estén trabajando?

Instituciones

Salud: Balbi. Educación: Pueyrredón. La Floresta/ La Delfina.

Suministro del Agua.

A nosotros nos sale normal.

Capacitación.

Demanda: Talleres para los jóvenes: cocina o deportes.

¿Te gusta vivir acá?

Si, me gusta, no me meto con nadie.

<p>Silva Roquelina: 30 años que vive en el barrio.</p>

<p>Manzana: 8. Lote: 4</p>

Reside hace 30 años en el barrio.

Cómo era el barrio antes

Antes era peor, no ha cambiado mucho, pero si, antes esto era un volcadero. Hay un poco más de limpieza, no digamos que mucha, pero si. Pero ha mejorado bastante. (Tiene una pensión).

Cuando usted llego al barrio, que pedían los vecinos, cuáles eran las demandas.

Problema: recolector, la basura que tiran.

Hay algún programa o actividad en el barrio, que sea para ustedes o para los jóvenes.

No, que yo sepa no.

Y antes, ¿había algo?

Si, había comisiones. Creo que ahora no hay comisión. No sé nada, porque yo de acá de mi casa no salgo.

¿Y usted o su marido participaron alguna vez de la comisión vecinal?

No, en eso no, porque... imposible porque uno va a estar en las comisiones vecinales nadie hace nada.

Anexo Normativo

Decreto N° 110/2007. Municipalidad de Paraná

Unidad Ejecutora Municipal:

Fecha: 31.12.2007

ARTÍCULO 1°.- Créase la Unidad Ejecutora Municipal (U.E.M.), que dependerá de la Secretaría de Planificación e Infraestructura y estará subordinada jerárquicamente a ésta. **ARTÍCULO 2°.-** Serán funciones de la U.E.M.:

- a) Identificar y gestionar programas que cuenten con financiamiento externo, provincial, nacional y/o internacional, para desarrollar distintos tipos de proyectos dentro del Municipio de la ciudad de Paraná.
- b) Realizar el diseño, implementación, supervisión, control de ejecución y administración de los proyectos a que refiere el inciso anterior.
- c) Ejecutar los proyectos y administrar los recursos de los programas implementados.
- d) Todas las demás que surjan de lo estipulado en los convenios de adhesión celebrados por el municipio y de lo dispuesto en los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de dichos programas.

ARTÍCULO 3°.- La U.E.M. funcionará bajo la dirección de un Coordinador Ejecutivo y estará integrada por las siguientes áreas:

- a) Coordinación Institucional;
- b) Coordinación y Evaluación de Proyectos;
- c) Licitaciones y Adquisiciones;
- d) Administrativa-Contable;
- e) Legal;
- f) Social;
- g) Ambiental.

La estructura orgánica y las funciones de cada área obran especificadas en el ANEXO I, que forma parte integrante del presente.

ARTÍCULO 4°.- Dispónese que la Unidad Ejecutora Municipal del Programa de Mejoramiento de Barrios (UEM PRO.ME.BA.), creada a través del decreto n° 388/07, art. 1°, sea absorbida por la Unidad Ejecutora Municipal (UEM) creada por el presente y pase a depender de la secretaría de Planificación e Infraestructura.

ARTÍCULO 5°.- Dispónese que las competencias atribuidas por el decreto n° 388/07 al Coordinador Ejecutivo de la "UEM PRO.ME.BA" y a las áreas Coordinación Institucional, Coordinación y Evaluación de Proyectos, Liquidaciones y Adquisiciones, Administrativa y Financiera, jurídica, Evaluación Social y Evaluación Ambiental, de aquella, sean respectivamente conferidas al Coordinador Ejecutivo de la UEM y a las áreas de ésta, creadas en el artículo 3° incisos a), b), c), d), e), f) y g) del presente; sustituyéndose las antiguas denominaciones de aquellas, por éstas últimas.

ARTÍCULO 6°.- Deróganse los artículos 10° y 12° del decreto municipal n° 388/07.

ARTÍCULO 7°.- Sustitúyese el texto íntegro del artículo 11° del decreto n° 318/07 por el siguiente: "El Comité de Licitaciones de la U.E.M. estará integrado por el Secretario de Planificación e Infraestructura del Municipio, por el Coordinador Ejecutivo, los responsables de las Áreas Licitaciones y Adquisiciones, Coordinación y Evaluación de proyectos y Legal, respectivamente, de la U.E.M. Los mismos realizarán el estudio de las propuestas recibidas y elevarán los resultados, conjuntamente con sus recomendaciones, al Departamento Ejecutivo Municipal"

UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL (U.E.M.)

MISION:

Articular el proceso de desarrollo urbano-ambiental de la ciudad tomando como instrumento para ello, los programas a los que adhiera el Municipio mediante convenio y que cuenten con financiamiento externo, a través de créditos y/o subsidios del tesoro nacional, provincial y/o de otros organismos; de conformidad con los objetivos y la misión de la Secretaría de Planificación e Infraestructura.

VISION:

Promover nuevas formas de intervención en el territorio urbano paranaense considerando los recursos que brindan los programas con financiamiento externo.

OBJETIVOS GENERALES:

- Identificar y gestionar programas que cuenten con financiamiento externo, nacional y/o provincial, para desarrollar distintos tipos, de proyectos dentro del Municipio de la ciudad de Paraná.
- Realizar el diseño, implementación, supervisión, control de ejecución y administración de los proyectos a que refiere el punto anterior.
- Ejecutar los proyectos y administrar los recursos de los programas implementados.

OBJETIVO PARTICULAR U.E.M. PROMEBA:

- Desarrollar el Programa Mejoramiento de Barrios II (PRO.ME.BA. II).
- Coordinar y supervisar la formulación y ejecución de distintos proyectos dentro de este programa.
- Ejecutar el proyecto de ejecución integral de los barrios Anacleto Medina Sur, Santa Rita y Anegadizo.
- Continuar con el desarrollo de las distintas fases para arribar al Programa Ejecutivo Integral (PEI) del proyecto Antoñico.
- Identificar otras villas y/o asentamientos irregulares a fin de incluirlos en el programa PROMEBA II.
- Planificar y desarrollar acciones, en conjunto con las demás áreas gubernamentales.
- Capacitar a los equipos de trabajo de los profesionales intervinientes en el desarrollo del programa.
- Cumplir con el reglamento operativo del PROMEBA II.

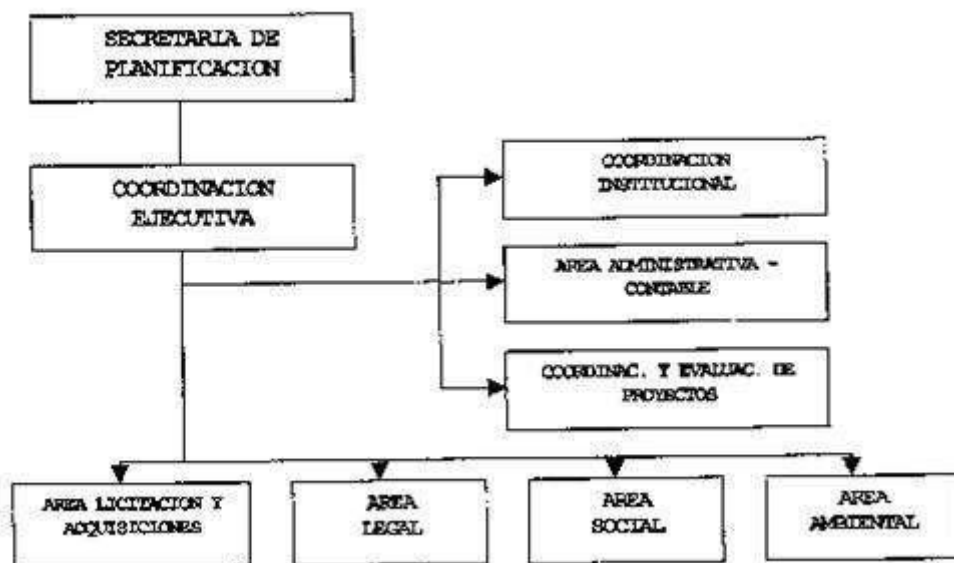
RELACIONES DE DEPENDENCIA Y ADMINISTRATIVAS

Unidad Ejecutora Municipal depende directamente de la Secretaría de Planificación e Infraestructura y mantiene relación directa con los demás organismos del mismo nivel jerárquico de la administración municipal.

ESTRUCTURA ORGANICA:

La Unidad Ejecutora Municipal funcionará bajo la dirección de un Coordinador Ejecutivo y estará integrada por las siguientes áreas:

- a) Coordinación Institucional;
- b) Coordinación y Evaluación de Proyectos;
- c) Licitaciones y Adquisiciones;
- d) Administrativa y Financiera;
- e) Legal;
- f) Social;
- g) Ambiental.



a) Coordinación Ejecutiva:

Sus funciones son:

1. Conformar, organizar y poner en funcionamiento la U.E.M.
2. Participar de los convenios a celebrarse con entes descentralizados que participan en los distintos programas.
3. Conformar, organizar y poner en funcionamiento los distintos equipos interdisciplinarios para cumplimentar con los compromisos asumidos.

4. Procurar y controlar que cada proyecto se ejecute dentro de los plazos, normas y condiciones contractuales acordadas.
5. Implementar y cumplir los procedimientos previstos en los contratos para la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios, consultorías y la autorización de los pagos pertinentes.
6. tramitar oportunamente ante quien corresponda los desembolsos y las justificaciones de usos de recursos.
7. Garantizar que los registros contables y la documentación de soporte se realicen en el área correspondiente, a los efectos de la auditoría de cada programa.
8. Representar a la UEM.
9. Intervenir en todo lo referente a la ejecución de programas físicos, financieros, órdenes de desembolsos, uso apropiado de fondos y en toda aquella actividad prevista en los manuales y/o reglamentos operativos de los distintos programas.
10. Efectuar, dentro de los plazos correspondientes, las rendiciones de cuentas que deba realizar el municipio a las respectivas unidades de coordinación nacional, o sus equivalentes, de cada programa y a los organismos financieros.
11. Suscribir los contratos de consultoría de servicios.
12. Integrar el Comité de Licitaciones de la U.E.M.
13. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

b) Coordinación Institucional:

Sus funciones son:

1. Aprobar y elevar a consideración del Coordinador Ejecutivo los programas y proyectos presentados por los organismos dependientes del municipio u otras instituciones.
2. Coordinar acciones con las distintas áreas provinciales y/ Municipales intervinientes en los programas que se ejecutan desde la UEM.
3. Reemplazar en sus funciones al Coordinador Ejecutivo en caso de ausencia o impedimento de éste último.
4. Asistir y colaborar directamente con el Coordinador Ejecutivo en el desarrollo de las tareas asignadas a la Unidad Ejecutora Municipal.
5. Elaborar, dar seguimiento y tener actualizados, los principales instrumentos de cada programa.
6. Encargarse de la comunicación y difusión de los objetivos y actividades de cada programa.
7. Desarrollar y seguir las actividades de capacitación y estudios específicos.
8. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

c) Coordinación y Evaluación de Proyectos:

Sus funciones son:

1. Responsable de elaborar, dar seguimiento y mantener actualizados los principales instrumentos de programación.
2. Trabajar en contacto con el personal de control de obras y con los equipos de proyecto.
3. Monitorear y evaluar los procesos y resultados.
4. Preparar informes de seguimiento con aclaraciones y advertencias.
5. Evaluar y dictaminar sobre la elegibilidad de proyectos para su financiamiento.
6. Seguir los proyectos en sus diferentes fases.
7. Integrar el Comité de Licitaciones de la U.E.M.
8. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

d) Área Licitaciones y Adquisiciones:

Sus funciones son:

1. Controlar las obras en ejecución.
2. Controlar avances, planes de trabajo y certificaciones.
3. Es el responsable de evaluar y controlar las redeterminaciones de precios solicitadas por las normas vigentes.
4. Integrar el Comité de Licitaciones de la U.E.M.
5. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

e) Área Administrativa -Contable:

Sus funciones son:

1. El ordenamiento financiero, presupuestario y contable en relación a los recursos de cada programa.
2. Atender las auditorías externas.

3. Encargarse del ordenamiento administrativo del programa.
4. Contar con un soporte informático, que permita implementar y asistir en lo referente a sistemas informáticos.
5. Tramitar las solicitudes de desembolsos, y la justificación de usos de recursos
6. Mantener registros contables y documentación necesaria a los fines de la auditoría del programa.
7. Controlar que todo lo que se realice con financiamiento, cumpla con las condiciones de elegibilidad acordadas y tramitar las aprobaciones correspondientes.
8. Implementar y cumplir los procedimientos previstos en los convenios celebrados por la nación y/o la provincia, a los que adhiera el municipio.
9. Controlar las contrataciones de obras, las adquisiciones de bienes y servicios.
10. Contratar las consultorías de acuerdo a lo previsto por el reglamento operativo, o su equivalente, de cada programa al que adhiera el municipio.
11. Realizar las liquidaciones de pagos tanto de consultores como empresas.
12. Trabajar en relación con el área de Tesorería General del municipio.
13. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

f) Área Legal: Sus

funciones son:

1. Asistir jurídicamente a todos los niveles operativos y administrativos de los programas que desarrolle la UEM.
2. Intervenir en la elaboración de la documentación atinente a los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios, necesarios para la ejecución de los proyectos.
3. Participar en los actos de apertura de las propuestas dentro del proceso licitatorio relativo a cada proyecto y emitir dictamen al respecto.
4. Evaluar y dictaminar sobre los proyectos presentados, en los aspectos que le competen.
5. Controlar la legalidad de las contrataciones.
6. Dar apoyo a las otras áreas de la Unidad.
7. Realizar los estudios, trámites y acciones necesarios para la regularización dominial de la tierra en las áreas de intervención, a los fines de otorgar la titularidad a los beneficiarios del PROMEBA.
8. Integrar el Comité de Licitaciones de la U.E.M.
9. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

g) Área Social:

Sus funciones son:

1. Evaluar y dictaminar sobre los criterios de elegibilidad de los proyectos presentados a las unidades de control de los distintos programas, en los aspectos que les correspondan.
2. Realizar el seguimiento de proyectos y asistir a los organismos intervinientes en cada una de las etapas del proyecto.
3. Lograr, a través del trabajo en equipo e interdisciplinario, realizar el diagnóstico social que posibilite una lectura de la situación social, económica, cultural y ambiental del polígono de intervención; y la PDS (Propuesta de Desarrollo Social) que plantee las estrategias a implementar.
4. Realizar el diagnóstico social.
5. Formulación de la PDS.
6. Acompañamiento social y asistencia técnica a beneficiarios.
7. Implementación de estrategias e instrumentos de intervención (reuniones, capacitaciones, etc.) relacionadas a temáticas emergentes del trabajo en terreno/obra, a la organización y participación comunitaria, etc.
8. Coordinar y aportar conocimientos a los equipos de promotores sociales que desarrollen su tarea en los diferentes proyectos que se encuentre ejecutando la UEM.
9. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

h) Área Ambiental:

Sus funciones son:

1. Dictaminar sobre la elegibilidad ambiental de los proyectos.
2. Realizar el seguimiento de los mismos en cada una de las etapas de los programas y asistir a los organismos intervinientes.
3. Coordinar y aportar conocimientos en las diferentes fases de cada programa.

4. Coordinar y aportar conocimientos a los equipos de promotores ambientales que desarrollen su tarea en los diferentes proyectos que se encuentre ejecutando la UEM.
5. Todas las demás que le atribuyan los reglamentos operativos, o sus equivalentes, de los programas a los que adhiera el municipio.

Anexo Planos

