

EL PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT Y LA INTEGRACIÓN COMO FACTOR DE MEJORA EN LA CALIDAD DE VIDA. EL CASO DEL ASENTAMIENTO "LA LAGUNITA"¹

Claudia Rosenstein*

Resumen *Entendemos que en la gestión local del hábitat convergen una multiplicidad de actores y múltiples marcos de interpretación en función de la posición que estos ocupan en el espacio social. Tomando el caso del Programa Rosario Hábitat, cuyo objetivo se sustenta en la "integración", nos proponemos investigar los múltiples significados que acerca del concepto "mejora en la calidad de vida" tienen los actores intervinientes en el Programa. Recurrimos a una metodología de investigación cualitativa y dentro de ella, al análisis del discurso de los actores. Los resultados determinan que existiría un sentido común en lo relativo a los resultados materiales y que éstos produjeron integración en términos físicos y sociales. En cambio no se hablaría de lo mismo en relación con la organización comunitaria y la participación. El Programa tendría pendiente la construcción de espacios de participación como vehículo para la construcción de una ciudadanía plena, tal cual se propone.*

Abstract *We assume that within local management in habitat a confluence of different actors and diverse framework can be found according to their position inside the social space. Considering the case of Rosario habitat Program where the main objective was centered on "integration", we focused on researching the different concepts that the actors engaged in the Program had about the "welfare improvement". Our approach consisted of a qualitative methodology with an analysis of the actors discourse. The results shows that there is a common sense approval about the material goals related to urban and social integration, the same results could not be found in the process of engagement and community organization. The weakness of the Program, according to what was originally proposed to do, is to open some spaces of participation as a vehicle to citizenship construction.*

PALABRAS CLAVE: Asentamientos irregulares, informalidad, integración, calidad de vida

KEYWORDS: Irregular settlements, informality, integration, welfare

INTRODUCCIÓN

Desde la década del 50, las ciudades de América Latina vienen sufriendo un acelerado proceso de urbanización, convirtiéndolas en la región más urbanizada del mundo. Esto pone de manifiesto el esfuerzo que requiere cobijar a los nuevos habitantes urbanos ya que si se mantienen las tendencias, la mitad de esa población urbana estará por debajo de la línea de pobreza y sin acceso al mercado de tierra y vivienda, lo que traducido en términos de hábitat implica la continuación del fenómeno de producción informal de la vivienda tanto en lo legal como en lo físico-territorial.

La ciudad de Rosario no ha quedado exenta de este proceso. La década del 50 marcó el punto máximo de arribo de población rural, que dejaban sus lugares de origen escapando de las crisis regionales y que al no tener acceso al mercado formal de tierra y vivienda, se convirtieron en pobladores de asentamientos irregulares (villas miseria), como efecto del rápido crecimiento industrial. Este proceso se vio incrementado a partir de la década del 60 -y sobre todo en los últimos años- con la aparición del fenómeno de la "nueva pobreza",

producto del deterioro de la economía y la consecuente pauperización de los sectores medios.

Estas poblaciones se fueron ubicando en las periferias urbanas, configurando enclaves irregulares y precarios, en un proceso paulatino de ocupación de suelo fiscal o privado, sin dotación de servicios e infraestructura, lo que dio como resultado la existencia de dos ciudades en un mismo espacio: una pobre y excluida y otra rica e incluida en las actividades económicas, sociales y políticas. (B.M.R. 1997)

El surgimiento de los programas de mejoramiento barrial a partir de la década del 90, como modo de hacer frente al problema de los asentamientos irregulares, implicó abandonar las concepciones basadas en la "erradicación" y la construcción de viviendas "llave en mano" y sus líneas de acción están ligadas a reducir la vulnerabilidad y frenar el incremento de la pobreza, en algunas de sus múltiples dimensiones. Es así que el concepto de integración empieza a estar presente en los discursos y estrategias que se ocupan de las problemáticas habitacionales de las ciudades

* Docente - Investigadora de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario.
[Investigadora CIUNR. e-mail: claudiarose@ciudad.com.ar](mailto:claudiarose@ciudad.com.ar)

latinoamericanas.

Por tratarse de un tema de gestión urbana, en estos programas convergen una multiplicidad de actores que formulan y desarrollan estrategias propias y una trama de relaciones sociales locales. Por lo tanto no existiría un único marco de interpretación sino múltiples en función de la posición que los actores ocupan en el espacio social. Tomando al Programa Rosario Hábitat como representativo de este nuevo paradigma, este trabajo se propone investigar las múltiples miradas que acerca del concepto “mejora en la calidad de vida a través de la integración física y social” tienen los distintos actores intervinientes en el Programa Rosario Hábitat. Al mismo tiempo, analizar las diferencias en las representaciones de los actores nos permite determinar los obstáculos que, hasta el presente, han impedido construir un sentido común acerca del significado de este concepto. Construir este sentido común entre los intervenidos y los intervinientes es importante como camino posible para que, en un futuro, éste pueda incorporarse como tal en las propias prácticas de los actores tanto estatales como comunitarios.

En función de esto, planteamos la siguiente hipótesis: Partiendo del supuesto que los marcos de interpretación de los distintos actores dependen del lugar que cada uno ocupa en el espacio social, no existiría un significado común acerca del concepto de “mejora en la calidad de vida a través de la integración física y social”. En consecuencia, los resultados enunciados como logros por el Programa no serían percibidos como tales por la población destinataria.

De ella se deducen los siguientes objetivos:

Objetivo General:

> Analizar y evaluar el grado en el que el Programa Rosario Hábitat ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población involucrada.

Objetivos Específicos:

> Determinar los modos en que la integración física y social produce mejora en la calidad de vida desde los objetivos propuestos.

> Determinar los modos en que la integración física y social produce mejora en la calidad de vida desde los valores e intereses de los distintos sectores de la población involucrada.

Para abordar estos objetivos trabajaremos con un caso: el Programa Rosario Hábitat. Recurriremos a una metodología de investigación cualitativa y dentro de ella, al análisis del discurso del universo de actores bajo estudio. Este universo será la comunidad del asentamiento “La Lagunita”.

Con el objeto abordar esta investigación creemos necesario construir el marco teórico a partir de los siguientes desarrollos teóricos:

a/ La relación entre paradigmas de desarrollo y políticas de vivienda en el contexto latinoamericano y en

relación a las modificaciones operadas en el contexto internacional, siguiendo una periodización definida por los modelos de acumulación dominantes y el modo en que esos procesos se fueron dando en la ciudad de Rosario, lo que permitirá reconstruir el marco de surgimiento del Programa Rosario Hábitat,

b/ El análisis de los conceptos en los que se basa el objetivo del Programa Rosario Hábitat. Abordamos la cuestión de la informalidad en sus distintos aspectos, para luego analizar el porqué de la necesidad de integrar,

c/ El análisis del proceso de interacción política entre actores múltiples en el marco de la gestión local y las estrategias que despliegan los mismos.

1. DE LA VIVIENDA “LLAVE EN MANO” A LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL

El problema social y urbano que ha traído aparejado el fenómeno de los asentamientos irregulares, ha dado lugar a la implementación de distintas políticas por parte del Estado. Entendiendo que cada momento histórico pone en juego determinados “paradigmas”, es decir, determinadas maneras de designar objetivos, necesidades y modos de actuación, es que dichas políticas se encuentran íntimamente ligadas a los modelos de desarrollo vigentes en cada período. Analizar esta relación, nos permitirá entender las nuevas estrategias de acción en este campo.

“Los procesos relacionados con la vivienda solo pueden comprenderse como parte de procesos mas generales de la sociedad global, ya que analíticamente estos se consideran como económicos (producción, distribución, circulación o consumo) o socio-políticos (lucha política e ideología de las fuerzas sociales). ” (YUJNOVSKY, 0.1984:9)

La década del 50 quedó marcada por el paradigma de la modernización. Bajo esta perspectiva, el desarrollo estaba centrado en acrecentar y perfeccionar la producción de bienes y servicios y su intercambio, lo cual generaría un “derrame” tanto vertical como horizontal.

Producto de la industrialización incipiente, las ciudades de América Latina sufrieron un acelerado proceso de urbanización a través de la migración campo-ciudad, lo que trajo aparejada un fenómeno de concentración urbana, ocupación en tierras vacantes y autoproducción de viviendas.

“La problemática habitacional” fue explicada -y abordada- desde el Estado, desde una noción de “déficit”, es decir, entendida como el defasaje entre el ritmo de crecimiento de población urbana y el de la construcción de nuevas viviendas.

La respuesta entonces, estuvo dada por el aumento del ritmo de construcción de viviendas, de tal forma que acompañase el crecimiento acelerado de la población urbana. Para esto, el Estado se planteó promover la construcción masiva de viviendas terminadas con políticas tendientes al financiamiento de la oferta,

soluciones que poco aportaron a paliar el aumento sostenido de la pobreza urbana. Se la considera la “primera generación de políticas habitacionales” (FERNANDEZ WAGNER, 2004)

La ciudad de Rosario quedó inscripta en el paradigma vigente, a través de las políticas de vivienda dirigidas a la erradicación de villas de emergencia, fundamentalmente a cargo de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la provincia de Santa Fe.

La década del 70 se enmarca dentro de la teoría de la dependencia. La idea clave de este nuevo enfoque era que el desarrollo de los países dominantes y el subdesarrollo de los países dependientes conformaban un único proceso de expansión planetaria del capitalismo. La meta era poner en marcha un patrón de desarrollo auto centrado que redujera la dependencia.

Aún así, los procesos que dieron comienzo en la etapa anterior se fueron consolidando, instalándose economías de subsistencia -lo que años más tarde serían definidas como “sector informal urbano”-.

El cambio en la concepción del desarrollo fue acompañado por un importante aporte académico sustentado en la idea incipiente de que la solución residía donde estaba el problema, y que las políticas debían apoyarse en lo que la gente realiza y soportar sus actividades.

Surgen entonces las “soluciones alternativas” -llamada “segunda generación de políticas habitacionales”-, basadas en la concepción de la vivienda como proceso y tendientes al financiamiento de la demanda. Lotes con servicio, y regularización dominial, fueron algunas de las soluciones adoptadas bajo este nuevo enfoque, impulsado por los Organismos Internacionales, quienes financiaron la mayoría de los programas de este tipo en la región. A pesar de esto, siguieron conviviendo ambas generaciones de políticas de vivienda, ya que el modelo de la vivienda “llave en mano” fue el signo dominante durante más de tres décadas en nuestro país.

Coincidentemente con los procesos descritos, la ciudad de Rosario mostró en este período la predominancia del abordaje del problema de la vivienda desde una concepción de déficit, fundamentalmente a través de la operatoria FONAVI, llevada delante por la Dirección Provincial de la Vivienda.² Sin embargo, las acciones emprendidas por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario, marcaron una diferencia con respecto al paradigma dominante, observándose un intento de atender el problema habitacional de los sectores pobres desde una concepción integral aún cuando el volumen de lo producido en términos de beneficiarios no haya sido significativo.³

La década del 90 quedó signada por el “ajuste estructural” y la economía global, caracterizada por el traspaso de poder del ámbito político y la acción estatal al ámbito económico, claramente dominado por el capital

privado y sus conglomerados globales.

Los procesos de informalidad se consolidaron como estrategia de sobrevivencia de los sectores pobres, a los que se les sumó el fenómeno de “la nueva pobreza”, producto del ajuste y las consecuencias de la nueva fase económica global, lo que se convirtió en el refugio de la mitad de la población económicamente activa.

Por un lado, la ciudad *global* adquirió un rol dentro del contexto de globalización del capital, concentrando actividades que le permitían articularse dinámicamente con el sistema capitalista mundial, pero por otro, se constituyó en una ciudad *dual*, en la que coexisten la riqueza y la exclusión, tanto sea del mercado de trabajo como del consumo.

Cobra relevancia la esfera local de actuación y siendo precisamente en la ciudad donde se espacializa la fragmentación social, abordar el tema de la pobreza urbana se toma prioritario para los gobiernos locales. Aparecen entonces nuevos instrumentos como los planes estratégicos que surgen como reflexión teórica y práctica conectada al problema de la “gestión de empresa” y que se plantean como la necesidad de presentar una nueva imagen de la ciudad.

Al mismo tiempo que aparece un cambio hacia un paradigma cualitativo de abordaje al tema de la pobreza, el tema de la integración física y social de las áreas informales con la ciudad formal empieza a estar presente en los discursos y estrategias que se ocupan de la problemática habitacional de las ciudades latinoamericanas, y es desde los mismos Organismos Internacionales de donde parten programas tendientes a mitigar, paliar o atenuar los efectos del modelo.

Este período quedó marcado por las políticas focalizadas, destinadas a una “población objetivo”, con lo cual vastos grupos de población quedaban afuera y sin soporte estatal. En materia habitacional surgió, en medio de un escenario de poca claridad en las políticas a implementar e incluso de superposición de distintas generaciones de políticas, una tercera generación de políticas de vivienda basada en la “facilitación” y caracterizada por el financiamiento de la demanda.

Los programas de mejoramiento barrial forman parte de esta tercera generación de políticas tendientes a la mitigación de la pobreza, intentando reducir el conflicto -potencial o real- que la existencia de pobreza urbana implica, con el consiguiente impacto sobre la *governabilidad* urbana. Se estructuran, en principio, en base a dos objetivos principales: el otorgamiento de alguna forma de seguridad en la tenencia para los habitantes de asentamientos irregulares y la integración socio-espacial de estas áreas con la estructura y la sociedad urbana.

El nuevo paradigma está basado en la integralidad en el abordaje al problema habitacional y asumen la problemática política de la participación y la democratización, a través de nuevos modelos de gestión y nuevas metodologías de intervención. Si bien la mayoría de los componentes de estos programas no son nuevos,

lo que es novedoso es su ambiciosa combinación.

En el caso de Rosario, las consecuencias de los procesos macroeconómicos ya descritos y el agotamiento del modelo de ciudad industrial que sustentó el desarrollo de la ciudad en el pasado, produjeron una profunda crisis. Pero a pesar de esto, Rosario y su zona de influencia contaban con elementos que le permitían jugar positivamente: el nuevo espacio del MERCOSUR y la posición geográfica privilegiada de la ciudad, proyectos de obras de infraestructuras singulares y de magnitud (por ejemplo, el puente Rosario-Victoria) que hacían eje en la región y le permitían erigirse como “puerta del MERCOSUR”. Y más importante aún, la predisposición de los actores locales para el acuerdo y la definición de objetivos comunes. (P.E.R., 1998)

En este marco el gobierno de la ciudad se propuso crear nuevos instrumentos de gestión como el Plan Estratégico Rosario. El diagnóstico socio-institucional elaborado por el Plan Estratégico Rosario instaló una preocupación por “*a consolidación de “dos ciudades una incluida, con empleo y acceso a los servicios urbanos; otra excluida, desocupada, al margen de los progresos de la ciudad. La crisis económica impacta fuertemente sobre estas áreas degradadas o periféricas. La persistencia de migraciones internas de poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas agrava este panorama.* (PER. 1998:45).

Este diagnóstico sentaba las bases para la elaboración del Proyecto: Plan integral de actuación en los asentamientos irregulares, incluido dentro del Programa II: “Construyendo ciudadanía” que a su vez formaba parte de la LÍNEA ESTRATÉGICA 2: LA CIUDAD DE LAS OPORTUNIDADES.

Este proyecto se planteaba abordar el tema de los asentamientos, más que como un problema, como una posibilidad de intervenir en áreas degradadas, transformándolas en sitios de oportunidad, propulsoras de efectos de transformación en las áreas circundantes. (PER, 1998:189)

Es en este marco donde se insertan las acciones en materia de gestión local del hábitat, llevadas a cabo por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario, y más específicamente el Programa Rosario Hábitat implementado a partir del año 2002 con financiamiento del BID a través del gobierno nacional.

El Programa Rosario Hábitat surge con la finalidad de promover la equidad social y la reducción de la pobreza, recomponiendo la situación de fractura urbana de los 91 asentamientos irregulares con que cuenta la ciudad de Rosario y que involucran a cerca de 20.000 familias o 100.000 personas. Su objetivo es “*encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias*”. Para

esto, el programa se propone “*combinar inversiones en infraestructura con el desarrollo social, con vistas a incrementar el capital humano y social de estas comunidades*”. (S.P.V., 2002 s/n)

“*La transformación de los asentamientos irregulares en barrios formales*” (S.P.V. 2002 s/n) se ejecuta a través de las siguientes acciones: a/ ordenamiento del tejido urbano de las villas y reordenamiento del loteo para la provisión de infraestructura básica; b/ mejoramiento habitacional para las familias que permanecen en el barrio; c/ construcción de viviendas con infraestructura para las familias que deban ser relocalizadas; d/ regularización dominial; e/ fortalecimiento de redes sociales con la participación de los beneficiarios en todo el proceso; f/ atención integrada de niños y adolescentes; g/ acciones de capacitación, educación e inserción laboral para jóvenes, h/ consolidación, apoyo técnico y desarrollo funcional de incubadoras de microempresas; i/ comunicación permanente con la comunidad a través de periódicos, radios, etc.

El modelo de gestión se basa en la participación de la comunidad involucrada en sus dos aspectos: como derecho a la inserción y como deber de implicación. Es por eso que todos los proyectos que integren el Programa cuentan con la participación de los destinatarios en todo el proceso, adquiriendo este proceso igual importancia que el producto solución habitacional. La participación de los beneficiarios “*permite además la auto sustentación, entendiéndose que una mejor calidad de vida se logra fundamentalmente cuando los miembros de una sociedad son capaces de ser protagonistas de su propio destino*”. (S.P.V. 2002 s/n)

2. LA INTEGRACIÓN COMO NECESIDAD

Hemos dejado planteado ya que el objetivo básico de los programas de mejoramiento barrial es la integración física y social de los sectores informales con la ciudad formal.

Resulta pertinente entonces analizar y confrontar lo que diversos autores definen por “sector informal”. Es usual que el concepto de informalidad aparezca ligado a la ilegalidad, como el único modo posible, para millones de personas, de acceder al suelo urbano y la vivienda, ante la falta de la acción del Estado en materia de políticas de vivienda social y la casi inexistencia de opciones accesibles y adecuadas ofrecidas por el mercado inmobiliario. Sin embargo, según FERNÁNDEZ, E. la informalidad no constituye un fenómeno homogéneo, sino que se manifiesta en una diversidad de formas, contextos y lugares como el resultado de un patrón excluyente de desarrollo, planeamiento y gestión urbana, según el cual el mercado de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda de la población pobre. (FERNÁNDEZ, E. 2003).

Al quedar establecida la relación entre informalidad y

segregación física, estamos aceptando que ésta es el resultado de una operación selectiva de consumo, constituyéndose en la evidencia material de una crisis social que alcanza hoy expresiones extremas de auto-segregación y exclusión espacial y social. Y si la ciudad es el espacio físico materializado por la sociedad que lo habita, es precisamente en ella donde se producen y reproducen aquellas problemáticas que condicionan los desarrollos teóricos y prácticos sobre “la integración”.

Según CASTEL (1998) *"La "integración" implica una formación social hecha de interconexiones de posiciones más o menos aseguradas"*. (CASTEL, R., 1998:122)

Aparece entonces como contrapartida y según el mismo autor, el concepto de no inclusión o exclusión, definido como *"aquellos que no participan de ninguna manera de esos intercambios regulares "* (CASTEL, R., 1998:122)

Aun reconociendo las ambigüedades del término -ya que nombra la falta sin decir en qué consiste ni cuál es su origen- (CASTEL, R. 1998), lo utilizaremos para nombrar aquellas situaciones de grupos con una marcada “acumulación de desventajas” respecto a aspectos físicos -precariedad habitacional, falta de servicios, etc- pero también políticos tales como derechos políticos y ciudadanía, que remarcan la relación entre los individuos y el Estado, así como entre la sociedad y los individuos. (MINUJIN, A., 1998:173)

Desde el punto de vista espacial, integración es un concepto que sin dudas incluye lo cultural y lo social. Según Núñez, A., la “división social del espacio” puede explicarse a partir del capital económico y el capital cultural, los que constituyen las bases fundamentales de la estructuración del espacio social. En términos generales, las personas próximas en el espacio social tienden a encontrarse próximas en el espacio geográfico, es decir que las posibilidades de apropiación del espacio geográfico dependen de las posibilidades sociales. (NÚÑEZ, A. 2000:23)

Así, el acto de habitar, resultado de una operación selectiva de consumo, da origen a la segregación residencial, separando grupos según su condición económica y reproduciendo en el espacio la diferenciación social. Las diferentes modalidades residenciales son formas diferentes que asume en el espacio la segregación.

Esta segregación se convierte en “auto-segregación” por parte de los sectores medios-altos. Ciudades suburbanas, amuralladas y autosuficientes donde se concentra la vivienda, la residencia, la empresa, el comercio y la recreación, provocando el vaciamiento y deterioro del espacio social y la desaparición de un conjunto de formas que favorecen la relación social y la vida democrática. En el otro extremo, los espacios habitados por la población de más bajos recursos, aparecen hoy como excluidos. Al no ser reconocidos oficialmente, no forman parte de la “ciudad oficial”. Se trata de una segregación forzada por los mecanismos de

diferenciación urbana y excluida de todos aquellos beneficios urbanos que recibe la ciudad formal. Estos sectores son el objeto de integración de los programas de mejoramiento barrial.

3. LA ESTRATEGIA DE LOS ACTORES EN LA ESFERA DE LO LOCAL

La ciudad se define en una determinada relación entre sociedad y territorio. En esa relación, se configura como una sociedad de carácter local, entendiendo a “lo local” como un recorte dentro de una unidad social mayor. Es, fundamentalmente, un sistema de relaciones entre personas, clases y grupos sociales identificables.

Dentro de una sociedad local es posible identificar individuos o grupos sociales con poderes diferenciados que dependen de su ubicación dentro del sistema local de relaciones. Las posiciones de poder que ocupan los actores dentro de ese espacio y, por lo tanto, dentro de esas relaciones, no está determinada sólo por la posesión de recursos materiales, sino también por recursos no materiales o simbólicos -como el conocimiento o la densidad de relaciones-, que pueden adquirir mayor importancia en ciertos espacios.⁴

Según Herzer, H., los procesos, y por ende los actores, que producen la ciudad, son múltiples.

Podemos identificar los siguientes:

1/ actores económicos: que realizan procesos orientados por una lógica de obtención de ganancia en la producción “de” y “en” la ciudad.

2/ actores gubernamentales: participan en la producción de la ciudad orientados predominantemente en función de la acumulación de poder.

3/ actores comunitarios: se mueven según la lógica de su reproducción como sujetos sociales. (HERZER, H., 2000:39)

A los efectos de esta investigación, nos interesa abordar cómo se da el encuentro entre dos tipos de conocimiento: estamentos técnicos-gubernamentales y comunidad beneficiaria, en el marco de las intervenciones estatales en materia de hábitat, entendido como proceso de cambio social, donde se ponen en juego las capacidades, los significados, las metas y los intereses de los actores involucrados.

Todo proceso de intervención genera una dinámica compleja y heterogénea, en el que actores dotados de cuotas diferenciales de poder confrontan, movilizan relaciones sociales y despliegan discursos para el logro de sus fines específicos. En el proceso que este trabajo intenta analizar nos referimos específicamente a actores políticos movidos por la lógica de la acumulación política y actores comunitarios, movidos por la lógica de la necesidad. (CORAGGIO, J.L. 2000)

Así, en el caso del Programa Rosario Hábitat, técnicos y población beneficiaria portan capitales culturales y simbólicos diferentes, lo que implica que aún cuando usen las mismas palabras no les atribuyen el mismo sentido. Y ello ocurre incluso entre actores con distintas posiciones en el espacio social dentro de la misma

comunidad. Es que lo que se negocia en el curso de la interacción son discursos sociales.

Si entendemos que es en el discurso donde se articulan y se ejercen poder y saber, podemos afirmar que todo discurso es siempre acción estratégica y en este sentido el texto del Programa Rosario Hábitat también es un discurso.

4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación es de carácter cualitativa y exploratoria. Por lo tanto, nuestra primera definición metodológica es utilizar técnicas cualitativas para el análisis de las percepciones que acerca del concepto “mejora en la calidad de vida a través de la integración física y social” tienen los actores intervinientes en los programas de mejoramiento barrial.

Esta elección metodológica nos permitió relacionar lo que los actores dicen con la posición que éstos ocupan en el espacio social, condición necesaria para comparar el discurso de los grupos identificados para este trabajo. Finalmente, se compararon las representaciones que sobre el concepto mencionado tienen los actores intervinientes: Programa Rosario Hábitat y comunidad, a fin de encontrar similitudes y diferencias en las modalidades de construcción del sentido.

La investigación se aborda a través del estudio de un caso, el caso del Programa Rosario Hábitat, el cual resulta representativo de la “tercera generación de políticas habitacionales”.

El universo bajo estudio será la comunidad del asentamiento “La Lagunita”, definida ésta por el sentido de pertenencia al espacio territorial donde sus miembros residen. La elección de este asentamiento responde a que en esta intervención no se produjo relocalización de familias en otros sectores de la ciudad. Si el objeto de estudio de esta investigación es el mejoramiento del hábitat de la población de asentamientos irregulares dentro de su propia localización, entonces, la elección resulta absolutamente pertinente.

La particularidad que ofrece este asentamiento respecto a otros, es que la intervención del Programa Rosario Hábitat, fue consecuencia de las gestiones llevadas adelante por la población ante la amenaza de desalojo por parte del propietario del terreno.

Por otro lado, el Programa Rosario Hábitat tiene un único objetivo y los mismos componentes, aún cuando se consideren en su aplicación las particularidades que presenta cada uno de los asentamientos. De ello deducimos que las estrategias llevadas adelante por los actores comunitarios de La Lagunita, en función de las distintas posiciones que ocupan, son representativos del universo abarcado por el Programa.

Tomaremos como unidad de análisis a dos sectores dentro de la comunidad:

1- Los representantes comunitarios, esto es, los

“referentes”.⁵ Los referentes fueron identificados a partir de informantes claves.

2- Los otros: miembros del grupo local seleccionados bajo el criterio de que estuvieran representados distintos grupos etarios, por género y por ocupación productiva.

Para recabar la información correspondiente a la “letra” del Programa, recurrimos a fuentes de información secundaria: el texto original del Programa publicado por la Municipalidad de Rosario que contiene la descripción de los proyectos en ejecución y sus respectivos diagnósticos, ponencias en Congresos y conferencias en relación con los avances, artículos periodísticos, folletos de difusión destinados a la población, etc.

En relación con las fuentes primarias, el relevamiento de información se hizo a través de entrevistas en profundidad, casi abiertas a actores representantes de las dos unidades de análisis hasta alcanzar el punto de saturación.

La variable relevada en las entrevistas fue la representación de los actores acerca del “*mejoramiento en la calidad de vida mediante la integración física y social de dichas áreas con la ciudad formar* que se propone como objetivo del Programa Rosario Hábitat. Se trata de una variable compleja que involucra múltiples dimensiones. Se tomaron, entonces, aquellas consideradas como elementos de intervención por el Programa Rosario Hábitat: propiedad de la tierra y la vivienda, infraestructura de servicios, ordenamiento urbano y vinculación con la ciudad en sus aspectos tangibles e intangibles, mejoramiento habitacional, organización comunitaria (barrial e interbarrial), equipamiento comunitario, salud, educación, generación de ingresos y replicabilidad del programa.

5. EL BARRIO Y LAS MEJORAS EN LA VIDA COTIDIANA

Describiremos y analizaremos a continuación, el conjunto de categorías, valores, normas y atributos desde los cuales la población beneficiaría del Programa Rosario Hábitat, específicamente de La Lagunita, interpreta y evalúa las acciones emprendidas con el objetivo de mejorar su calidad de vida a través de la integración física y social con la ciudad formal.

La variable a relevar involucra a múltiples dimensiones por su grado de complejidad. Si bien hemos tomado aquellas que enuncia el Programa Rosario Hábitat como elementos de intervención, cabe aclarar que su separación en dimensiones responde sólo a fines analíticos, como un modo de operativizarlas, ya que en los hechos y desde el discurso de los actores locales, éstas se encuentran intrínsecamente relacionadas.

Tenencia de la propiedad

La mayoría de los entrevistados reconocen el beneficio que acarrea la situación de propietarios, aun cuando no posean todavía la escritura.

El programa Rosario Hábitat y la integración como mejora de la calidad de vida. El caso del asentamiento «La lagunita»

.Esto tiene mucha importancia porque uno pasa a tener una propiedad que el día de mañana le deja a sus hijos...”

“...No tenemos la escritura todavía pero es nuestro...Ahora estamos tranquilos...”

Estos resultados permitirían afirmar que existiría un sentido común acerca del significado del concepto mejora en la calidad de vida entre el Programa Rosario Hábitat y el discurso local en lo que refiere a la tenencia de la propiedad.

A pesar de que se reconoce la obligación a que estarán sujetos a partir de su nueva situación, aún así, lo observan como un beneficio.

“...Es una lucha porque una que no tiene mucha entrada de dinero... cuestan mucho los impuestos, terminar de edificar...pero de a poco si uno tiene voluntad creo que es mucho porque sabe que es de uno y nadie lo va a echar...”

Estos resultados permitirían interpretar que la tenencia de la propiedad tiene efectos positivos tanto en términos concretos como simbólicos, ya que la condición de “ilegalidad” de los asentamientos suele tener un efecto de estigmatización de sus habitantes lo que queda verificado a través del discurso de la gente que manifiestan haberse sentidos discriminados por su condición de “villeros”.

Otro aspecto a considerar es la diferencia de discurso entre los grupos identificados para esta investigación: los “referentes” comunitario y “los otros”.

Los primeros demuestran una cierta apropiación con respecto de los logros obtenidos:

“...” *Eramos 280 familias... entonces eso fue la fuerza que nos empujó... si hubiera ido solo me corrían... per o nos quedamos acá. Mas de cinco años nos llevó eso pero lo logramos, y hoy esto es otra cosa...*”

En cambio, la representación que el resto de los actores tiene respecto a los beneficios derivados de la tenencia de la propiedad, es que los logros “vinieron de afuera”, aún cuando hubieran participado en la organización que llevó adelante las gestiones para alcanzar este resultado.

“... *la propiedad de esta casa es nuestra...eso es muy importante y esto se puede decir que pasó con la llegada del Rosario Hábitat...*”

Esto demostraría que la mayoría de los actores locales no pueden reconocer las formas de organización propias de la comunidad, sus propias líneas de acción no tendrían efecto alguno sobre los cambios operados. Así, los logros resultan “extemos” a ellos.

Infraestructura de servicios

Todos los entrevistados coinciden en los beneficios obtenidos a partir de la dotación de infraestructura y lo relacionan con la organización comunitaria, ya que la mejora en lo servicios fue un factor de movilización de la capacidad de organización de la comunidad.

“...*El agua buena ya la habíamos puesto entre todos los vecinos. Habíamos puesto un caño y ahí*

repartíamos el agua para todos...”

También en relación con esta dimensión, los subgrupos dentro de la comunidad se identifican a través del discurso.

Uno de los “referentes” comunitarios observa nuevamente la responsabilidad que le cabe a la comunidad en los beneficios logrados y lo relaciona con los jóvenes.

“...*Entonces nosotros siempre luchamos para que eso no suceda (las enfermedades)... No lo estamos haciendo para nosotros. Lo estamos haciendo para la juventud porque ellos son los que van a disfrutar si todo mejora...*”

A la luz de los resultados, podríamos afirmar que existiría un significado común acerca de lo que significa la “mejora en la calidad de vida” entre el Programa y los actores locales en relación a esta dimensión.

Ordenamiento urbano y vinculación con la ciudad en los aspectos tangibles e intangibles

La mayoría expresa de distintos modos haberse sentido discriminados por pertenecer a una villa y que el ordenamiento urbano contribuyó a revertir en parte esta situación.

“...*Ahora siento que esto es un barrio...Antes me sentía excluida de todo...Eramos discriminados...*”

Se observa que la intervención del Programa Rosario Hábitat en esta dimensión trajo beneficios en relación a otras dimensiones como salud, organización comunitaria, seguridad, etc.

“...*Hay gente que ahora veo y que antes no conocía y eso que vivían a tres o cuatro casas...*”

“...*Había mucho malandrínaje...con las manzanas ganamos en seguridad...*”

Las numerosas relaciones que establecen los actores entre esta dimensión y otras, hace reflexionar acerca de cómo una intervención puntual en términos físicos, puede replicar sobre otras dimensiones tanto materiales como simbólicas.

Al mismo tiempo podríamos interpretar a partir de las observaciones de los actores locales, que la incorporación de atributos que caracterizan a la ciudad formal produce la integración del barrio con la misma, lo que es observado como un beneficio.

“...*Antes éramos la gente de la villa...Ahora es un barrio...*”

También en esta dimensión, los “referentes” comunitarios observan las mejoras como consecuencia de la lucha de la comunidad.

“...*Ahora las casas están distribuidas por manzanas y no existen más pasillos... Vos venís ahora y es distinto...Nos costó cinco años pero estamos contentos...*”

Podemos afirmar entonces que existiría un significado común acerca de lo que significa la “mejora en la calidad de vida” entre el Programa y los actores locales en relación con esta dimensión. El discurso de los actores locales

no sólo evidencia reconocimiento de las mejoras en términos físicos, sino que expresan que esos beneficios producen vinculación con la ciudad en los aspectos intangibles, por el hecho de vivir en un espacio que empieza a contar con los mismos atributos físicos de la “ciudad formal”.

Mejoramiento habitacional

En relación con esta dimensión, las situaciones son muy variadas dentro del grupo entrevistado: hay quienes recibieron materiales para construir, otros un baño y otros dicen no haber recibido nada.

El rasgo positivo que la gran mayoría pone en relieve es que a partir de ser propietarios pueden acceder a mejorar sus viviendas y apuestan a ello con su propio esfuerzo. Se reconocería así que el énfasis del Programa no está puesto en la mejora de la calidad de la vivienda en forma directa, sino que lo hace en otras dimensiones -fundamentalmente la tenencia de la propiedad- que repercuten en la posibilidad del mejoramiento progresivo de la vivienda.

La mayoría relaciona esta dimensión con las condiciones de ingreso de las familias.

“...El que no tiene trabajo no puede construir su casa...”

Si bien la mayoría reconoce la voluntad de la gente de mejorar sus viviendas, algunos actores dejan expresado la relación conflictiva entre grupos al interior de la comunidad.

“...En el barrio hay gente que quiere mejorar sus casas y otros no... La gente que cirujea vive igual...No porque sean más pobres sino porque ya están acostumbrados a vivir así...”, mostrando que la falta de cambios es culpa de las líneas de acción de los otros.

Otro factor negativo que aparece en el discurso de algunos actores, es el elevado número de personas que viven en espacios reducidos (una sola pieza) e incluso afirman que el Programa Rosario Hábitat no fue equitativo en este aspecto, situación que generó conflictos entre la población, a pesar de que tanto el Diagnóstico Ambiental (2002)⁶ como el Diagnóstico Social (2003) realizados por el Servicio Público de la Vivienda previo a la intervención, destacan que según relevamientos realizados, uno de los problemas que se detectan es que *“...el 50% de la población vive en condiciones de hacinamiento...”*

Al mismo tiempo, y en relación a los conflictos observados por los actores locales, pareciera que el equipo técnico del Rosario Hábitat no habría podido mediar en la resolución de estos conflictos al interior del barrio.

En esta dimensión también queda expresada la diferencia de discurso entre los distintos grupos dentro de la comunidad. Los “referentes” comunitarios se expresan siempre por encima del resto, esto es, como si no formaran parte de “los otros”, evidenciando tener un diálogo fluido con el equipo técnico a cargo y en una actitud propositiva.

“...Yo les dije (al Rosario Hábitat) que lo ideal es que abran una bloquera a los vecinos que tienen una casa de chapa o de madera...pero que no les regalen los bloques... Así le van a dar valor...”

Podría afirmarse entonces que, con respecto al mejoramiento habitacional, existiría un sentido común acerca de la “mejora en la calidad de vida” entre la letra del Programa y la comunidad en tanto se representa como la posibilidad de acceder a viviendas mejores a partir de la modificación de otras dimensiones, fundamentalmente de la tenencia de la propiedad. Ello no implica la inexistencia de conflictos entre grupos dentro del barrio en tanto cada uno desarrollará acciones estratégicas tendientes a lograr sus objetivos en relación, por ejemplo, con el tamaño de los lotes y el acceso a los materiales. Pero a su vez, habría una interfase conflictiva entre la comunidad y “otra gente”⁷, en tanto se le atribuye a ésta la responsabilidad de no querer mejorar las condiciones de vida.

“...Hay gente a la que no le interesa, pero el noventa por ciento de la gente que vivimos acá queremos estar mejor...”

Organización Comunitaria

La mayoría de los actores reconoce a la participación como importante y necesaria y afirman haber formado parte de algún tipo de organización antes de la intervención del Rosario Hábitat. Algunos dicen haber participado de la Cooperativa y el resto, de otras formas de organización para cuestiones más puntuales como la provisión de servicios, la organización de eventos o campañas de prevención.

Pero en la totalidad de las entrevistas queda expresado como un rasgo negativo, que todas las formas de organización anteriores al Rosario Hábitat dejaron de tener presencia con la entrada del Programa al barrio.

En este punto, la representación que los actores locales tienen con respecto a la organización comunitaria contrasta, llamativamente, con el Diagnóstico Social realizado por el SPV en el barrio, el cual expresa:

“...Uno de los principales problemas del asentamiento es la carencia de instituciones sólidas...”

Con respecto a la participación en relación a la gestión del Programa en el barrio, lo hacen sólo en referencia a la asistencia a las reuniones afirmando que al principio concurría (participaba) mucha gente pero después dejaron de ir.

“...Ante la llegada del Rosario Hábitat, la gente estuvo muy activa pero con el tiempo es como que se fue desgastando...”

Las razones que esgrimen los actores locales son en su mayoría, coincidentes.

“...Cuando les dieron el terreno se conformaron...”

“...No les dieron lo que pedían y hubo descontento y conflictos...”

En otro aspecto, a pesar de que se habla de la presencia de fuertes redes sociales dentro del barrio, las

características que asume la construcción de estas redes evidencia la existencia de discriminación entre grupos y los discriminados son los que aparecen como los más aislados. Algunos los nombran como “los cirujas” o “los correntinos”:

“...Los que viven en el fondo son individualistas. Viven del cirujeo y otra cosa no quieren...”⁸

Para la mayoría, quedan nominados como “los otros”.

“...Acá hay gente que sí tiene intenciones de mejorar, de progresar y otros que no...”

En relación a este tema, el Diagnóstico Social (2003) observa otra cosa:

“...Se percibe como una cierta diferenciación entre los habitantes que datan desde los inicios del asentamiento respecto a los que se han establecido en este último tiempo. Pero no se ha transformado en conflicto, ni tampoco ellos lo ven como si fueran “dos bandos enfrentados”.

Esto nos permitiría plantear algunas preguntas: ¿Qué pasa cuando algo que se evidencia como un conflicto no es reconocido como tal por parte de los responsables de detectar los problemas y darles solución? ¿Cómo impacta esto en los resultados de la intervención?

Queda en evidencia también, en el tema de la organización comunitaria, la diferencia de estrategias de los actores, lo que se demuestra a través de sus discursos. El subgrupo definido como “los otros” se expresa desde un lugar de extermalidad respecto a las decisiones tomadas.

“... Yo no fui consultada...ellos tomaron la decisión ”

Así, el discurso de la mayoría permitiría interpretar que para ellos la organización comunitaria está relacionada con algo que viene de afuera (e instituido desde el Estado) y no con su propia capacidad de asociación. Pareciera evidente que la representación que se construye es contradictoria a la luz de de las diferentes expresiones que se perciben a través del recorrido del discurso. Por un lado, sienten que la participación es importante y necesaria para mejorar su calidad de vida y por el otro, cuando son convocados no participan, dejando libradas al Programa las decisiones que atañen a su propia vida cotidiana. Reproducirían así su propia historia de “los que no tienen voz”. ¿Para qué asistir a la convocatoria si históricamente no han sido escuchados?

La representación que construyen los “referentes” barriales, en cambio, vuelve a expresar la responsabilidad que le cabe a la comunidad toda en los beneficios logrados.

“...Hasta lograr lo que estamos teniendo, la participación de la gente fue fundamental...”

En esta dimensión, las diferencias de interpretación entre el Programa y los actores locales quedan evidenciadas a través de sus respectivos discursos. Mientras los segundos mencionan formas de organización propias que incluso fueron las que llevaron a la intervención del Rosario Hábitat en el barrio, el mismo programa parece no reconocerlas.

Al mismo tiempo, ya la luz de estos resultados,

podríamos decir que en principio pareciera no haberse cumplido el objetivo del Programa respecto a la participación en su doble sentido: como derecho a la inserción y como deber de implicación. Quizás el fracaso se deba precisamente a la imposibilidad del discurso oficial de reconocer la existencia de formas de organización previas que, junto con las incorporadas por el Programa, hubieran reforzado y estimulado la capacidad de los actores para gestionar sus propios proyectos

Equipamiento comunitario

Casi la totalidad coincide en que el mayor beneficio - y prácticamente el único- relacionado con esta dimensión, ha sido el dispensario. El resto del equipamiento que se menciona son proyectos en ejecución como la plaza.

En relación a esta dimensión, aparece la preocupación por los jóvenes del barrio.

“...El principal problema son los chicos jóvenes que están en la calle drogándose...”, interpretando que el barrio carece del “equipamiento comunitario” que pueda contenerlos.

En este punto, el discurso de uno de los dirigentes comunitarios observa el problema, pero adopta una actitud de propuesta frente al mismo.

“...Hay que trabajar con los jóvenes y la Municipalidad, si se pone, tiene recursos... Que no les regale nada... Que abran una fabrica de zapatillas o lo que sea y a medida que vayan vendiendo, les vayan pagando a los chicos...”

Podríamos afirmar que con respecto a esta dimensión no existiría un sentido común pleno entre Programa y comunidad acerca del concepto “mejora en la calidad de vida”.

Educación

En relación con este tema, la mayoría coincide en que se hicieron cosas importantes que contribuyeron a la mejora en la calidad de vida de la población como cursos de alfabetización y de capacitación.

A la luz de estos resultados, parecería existir un significado común entre el Programa Rosario Hábitat y el discurso local respecto al concepto “mejora en la calidad de vida”.

En otro aspecto y aún cuando no se pregunte concretamente, aparece en la mayoría de los casos, la preocupación por el tema de los jóvenes y su relación con la droga y la violencia, aunque reconocen que lo que está llevando adelante el Programa resulta beneficioso. La enunciación de este problema ya apareció en relación con otras dimensiones lo que pone en evidencia la importancia que los habitantes del barrio le adjudican.

“...Eso (los talleres) saca a los chicos de la calle dos o tres horas y aprenden algo...”

Queda claro entonces, que el tema de los jóvenes es

observado como una preocupación por la mayoría de los actores locales. Sin embargo, el Diagnóstico Social realizado por el Servicio Público de la Vivienda en el año 2003 expresa que eso no constituye un problema.

"...no existen problemas de violencia, como tampoco dificultades con la droga y los adolescentes...La problemática adolescente se ha visto encauzada por los mismos grupos familiares..."

Si los problemas definidos por los actores no son similares, cabría preguntarse: ¿cuales son los que tenderá a solucionar una intervención externa? Seguramente, los definidos por el equipo técnico, quién fijará a su vez, las metas a alcanzar en cada etapa y los indicadores que darán cuenta del cumplimiento de dichas metas. En tanto, los problemas sentidos como tales por la gente no "existen", el resultado de la intervención no sería el esperado, corriéndose el riesgo de reforzar la desconfianza y las estrategias de resistencia de los intervenidos frente a cualquier acción por parte del Estado.

Salud

Casi todos los actores locales observan como beneficiosas las acciones emprendidas por el Programa: dispensario, campañas de prevención y vacunación, etc.

Otro dato observable en algunos casos en relación a esta dimensión, es la diferenciación de grupos al interior del barrio, ya que aparece la basura que recogen los cirujas como un tema que afecta la salud.

"...No es que trabajan con la basura, sino que viven en la basura..."

La basura como actividad es, sin lugar a dudas la máxima expresión de diferenciación social dentro del barrio. Y por esa razón, da lugar a marcos de interpretación múltiples. Algunos miembros de la comunidad ven la cuestión como positiva, ya que esto generó la creación de cuadrillas de limpieza del barrio que a su vez realiza campañas de información entre los vecinos.

"...Estamos luchando para estar mejor ...Por eso armamos una cuadrilla para tener el barrio limpio... Y el intendente nos dijo que estaba muy conforme con nosotros y que sigamos así que vamos a tener trabajo permanente..."

A la luz de lo observado podríamos interpretar que un mismo objeto puede adquirir distintos significados para los distintos actores. Para algunos, el tema de la basura es visto como un problema, mientras que para otros significa trabajo, a la vez que implica organización comunitaria.

Si bien existiría un sentido común entre Programa y comunidad acerca del concepto "mejora en la calidad de vida" en relación a la dimensión salud, pareciera que la mayoría de los aspectos percibidos como beneficios por la población son consecuencia directa de las acciones emprendidas en relación con otras dimensiones.

Generación de Ingresos

La mayoría de los actores reconoce la importancia de las acciones en capacitación y microemprendimientos, afirmando que esto beneficia fundamentalmente a los jóvenes desocupados.

"...Esto es bueno para sacar a los adolescentes que están en la calle..."

También esta dimensión, entonces, es interpretada en relación al tema de los jóvenes, lo que vuelve a ratificar la importancia asignada al problema.

En otro aspecto se hace mención a la gente que trabaja con la basura, atribuyéndole un rasgo positivo a la acción realizada por el Rosario Hábitat, con el fin de separar este grupo del resto del barrio, en un espacio físico determinado, lo que habría contribuido a hacer más eficiente una de las fuentes de ingresos del barrio (el cirujeo), aún cuando los entrevistados adjudiquen esta actividad a los más excluidos dentro del barrio.

En relación con esta dimensión, la interpretación que realiza uno de los "referentes" comunitarios vuelve a distanciarse del discurso de los "otros".

"Quizás los del Rosario Hábitat estuvieron capacitados para tratar con cierta gente y cuando vinieron se encontraron con otras formas de ser. En este sentido creo que trabajaron mal...yo creo que a esa gente que no sabe leer no llegaron y se sentaron para conversar ...y hay que decirles que tienen posibilidades ...Los del Rosario Hábitat tendrían que entrar en ellos...Hay gente que no tenía ni siquiera anotados a sus hijos..."

De acuerdo a los resultados obtenidos, existiría un significado común acerca del concepto "mejora en la calidad de vida" entre el Programa y los actores locales en relación a la generación de ingresos.

Replicabilidad del Programa (sinergias)

Aún cuando se pregunta explícitamente qué otras cosas se modificaron en el barrio a partir de la intervención del Programa Rosario Hábitat, los entrevistados realizan una suerte de evaluación de lo actuado por el Programa en el barrio, siendo mayoritariamente positiva.

Reconocen también en su mayoría, la responsabilidad que les cabe frente al futuro del barrio y a su capacidad de asociación y participación.

"...Lo principal ya está proyectado por el Rosario Hábitat. Después hay cosas que tiene que solucionar el mismo vecino..."

El discurso de los "referentes" comunitarios pone en valor a la experiencia de la propia comunidad en este tema.

"...Hay que unirse otra vez por muchas cosas más...No nos tenemos que quedar sentados porque logramos esto..."

En relación con el lugar diferencial que ocupan los "referentes barriales" en el espacio social respecto a "los

otros”, podríamos afirmar nuevamente, que esto queda evidenciado a través de sus discursos ya que son los únicos con capacidad de ver anticipadamente los posibles efectos negativos que puede acarrear el hecho de pasar de vivir en la “informalidad” a la nueva situación de “legalidad”.

"...Les llevo como 50 pesos en la factura (de luz) y están saltando...y no estamos acostumbrados a cuidarnos... Yo no quiero ni que se me cruce la idea de tener que mirar a un vecino que se tiene que ir del barrio porque no puede pagar la lía..."

Estas afirmaciones permitirían plantear el interrogante acerca de si la integración, considerándola como un modo de “legalización”, contribuye a la mejora en la calidad de vida de los habitantes de asentamientos ilegales.

Otro aspecto que resulta interesante remarcar es la permanente contradicción del discurso de los actores, en casi todos los casos. En una apreciable proporción se observa que el discurso comienza desaprobando lo actuado por el Programa, para más adelante reconocer los rasgos positivos. Esto tendría su explicación, por un lado en que a medida que se habla, se va reflexionado sobre eso a lo que no se había prestado atención, aunque se trate de situaciones que afectan directamente la vida cotidiana de la gente. Pero por el otro, podríamos afirmar que la población destinataria de estos programas en general, y del Programa Rosario Hábitat en particular, ha sido objeto por décadas, de intervenciones oficiales frustradas o inconclusas, de erradicaciones forzosas, y -en muchas ocasiones- de promesas incumplidas. Una población —entonces- con una evidente pérdida de perspectiva de mejorar sus condiciones de vida y de alcanzar una solución habitacional adecuada y sobre todo, con una exacerbada desconfianza hacia el discurso oficial.

CONCLUSIONES

Intentaremos realizar una síntesis de las ideas principales que hemos desarrollado a lo largo de este trabajo, síntesis que nos permitirá pensar con claridad la utilidad que la información generada puede tener como aporte a las experiencias que en materia de mejoramiento del hábitat se están llevando adelante en la actualidad o en los proyectos futuros.

Programa Rosario Hábitat y actores locales: ¿es posible construir un sentido común acerca del concepto mejora en la calidad de vida?

En primer lugar se hace necesario explicitar que en este tipo de programas hay resultados de distinto tipo: concretos o materiales y otros que no lo son como por ejemplo aquellos que implican la organización de la comunidad.

Los resultados obtenidos permitirían demostrar que tanto el discurso del Programa como el de los actores

locales, otorgan el mismo significado al concepto “mejora en la calidad de vida” en lo que refiere a los resultados materiales.

Esto se verifica con mayor énfasis en las cuestiones de ordenamiento urbano y vinculación con la ciudad, infraestructura de servicios, salud, educación y generación de ingresos. Pero aquella dimensión que adquiere mayor relevancia desde el discurso local, es la que refiere a la tenencia de la propiedad tanto en sus aspectos tangibles como intangibles. El Programa Rosario Hábitat le atribuye igual relevancia ya que constituye uno de los elementos a través del cual se propone lograr la integración física y social de los asentamientos irregulares con la ciudad formal.

A la luz de estos resultados, estaríamos en condiciones de remarcar la importancia que tiene para la gente sentirse seguros de su tenencia.

En relación con los aspectos intangibles que involucra la tenencia de la propiedad y como afirma NÚÑEZ, A (2000), el hecho de ser propietario en nuestra sociedad significa poseer un cierto capital económico susceptible de reconvertirse en capital simbólico -de poder-. *"La propiedad privada de la tierra como institución, constituye el derecho de entrada al campo"*. (NÚÑEZ, A, 2000:21)

Los resultados obtenidos, entonces, nos permitirían afirmar que los actores locales reconocen a la integración física como factor de mejora en su calidad de vida, observando a la integración como una forma de pertenencia al espacio urbano. Sería posible afirmar también, que esta integración física promueve integración social, a partir de la significación que le otorga el grupo local a cuestiones tales como la tenencia de la propiedad ya mencionada, la numeración de las casas, el ordenamiento por manzanas y la apertura de calles, etc. Estos factores podrían contribuir a cambiar la percepción que tiene la población sobre su propio hábitat, de villa a barrio.

Ahora bien, lo que despierta mayores controversias es el significado que los actores locales le atribuyen a los resultados no materiales, concretamente a los relacionados con la organización comunitaria y la participación.

En este punto, la interfase entre el discurso oficial y local pareciera no haberse dado. El Programa Rosario Hábitat pareciera ingresar al barrio con el objetivo de construir redes sociales, ignorando las formas de organización ya existentes en la comunidad, lo que nos permitiría concluir que el Estado, - el Programa-, desde el lugar de mayor poder que ocupa en el espacio social, intenta imponer su propio sentido como el verdadero.

En este sentido parecería que el grupo local se distancia en su conjunto del discurso técnico casi independientemente de las posiciones diferenciales de sus miembros.

Los resultados demostrarían también, que las diferencias de posición en el espacio social de la población, se plasman en discursos diferentes. Esta

diferencia se sustenta en la distinta dotación de recursos no materiales o simbólicos de los actores, aún cuando posean similar dotación de capital económico. Es indudable que los “referentes” comunitarios son quienes portan mayor capital simbólico que implica legitimidad, autoridad y reconocimiento de los otros -pares y no pares-. Esto quedaría demostrado a partir de los resultados que evidencian que los “referentes” comunitarios son los únicos que sienten los logros como producto de sus propias líneas de acción, mientras que para “los otros”, todo lo logrado -lo bueno y lo malo- es externo a ellos. Pero en tanto sus estrategias son sentidas por los otros como posibles de llevar a cabo es de esperar que contribuya al cambio en las formas de actuar de la comunidad.

En este sentido, podríamos afirmar también, que en la interfase entre Programa y comunidad, la distancia de discurso se percibe como menor entre el Programa y aquellos categorizados como “referentes”. Esta menor distancia no implica acuerdo ni coincidencia de opiniones. La mayor dotación de capital simbólico y por lo tanto de recursos, los coloca en un “plano de igualdad” respecto al discurso del Programa para proponer y discutir las acciones implementadas o a implementarse, lo que no se da con el resto de los actores locales.

Yo participo...**tu** participas... ¿él decide?

Es quizás en el tema de la participación donde quedaría más en evidencia la diferencia de significaciones entre la comunidad y la letra del Programa.

Ya hemos visto como el grupo local ha demostrado tener capacidad de asociación previa a la intervención del Programa Rosario Hábitat y cómo, en su gran mayoría, sus miembros participaron, en mayor o menor medida, en algún tipo de organización del barrio. Sin embargo, el Programa no sólo parece no haber podido utilizar las formas de organización existente ni tampoco generar nuevas, sino que pareciera haber llegado para ocupar su lugar.

En cuanto a la participación durante el proceso de intervención, ésta pareciera haber quedado limitada a talleres, charlas y asambleas. No se habría logrado generar los espacios donde transformar la queja en problema, sacando a la luz los conflictos y así poder desarticular la estrategia históricamente construida por los actores locales como una forma de desresponsabilización. En definitiva, las “necesidades sentidas” parecieran no haberse podido decodificar en el marco de los mundos simbólicos de los actores locales. (CARDARELLI G y ROSENFELD, M., 2000).

Pero al mismo tiempo hemos visto como la participación en esta instancia se dio en forma individual. De este modo, se vio impedida la posibilidad del grupo local de construir estrategias compartidas para negociar sus propios intereses frente a las instancias de poder.

Pareciera que el Programa no habría alentado la acción institucionalizada de la comunidad. Y ello ocurre porque,

generalmente, todos los procesos de intervención pretenden construir nuevas redes sociales, desconociendo las ya existentes. La gente participa cotidianamente con sus pares a través de las relaciones de vecindad, amistad o parentesco, lo que ha quedado demostrado también en este caso.

Si bien el Programa Rosario Hábitat habla de la participación de los beneficiarios a lo largo de todo el proceso de intervención, los resultados obtenidos permitirían observar un distanciamiento entre discurso y prácticas. Desde el discurso local se deduce que la participación se impulsó en una estrecha franja de dicho proceso y en forma restringida, lo que redundaría en un mero mecanismo de consulta, lo que RAMIREZ, Ronaldo (2000) define como “participación en bruto”⁹, un “sí” o un “no” a las políticas impuestas desde los ámbitos políticos, en donde cada actor seguiría ocupando los lugares simbólicos asignados y establecidos culturalmente (ROSENSTEIN, C. et al., 2001).

Pareciera no haberse podido construir un sentido común que le permita al programa hablar de las mismas cosas con la gente. Y lo más significativo: pareciera no haberse cumplido con el objetivo de lograr el involucramiento y apropiación de la comunidad con el proceso de transformación de su propio hábitat.

Si esto sucede en un caso donde la intervención del Programa Rosario Hábitat nace desde adentro de la comunidad, producto de la gestión llevada adelante por sus miembros ante la amenaza de desalojo, cabría suponer que la falta de apropiación es aún mayor, y por lo tanto los resultados más inciertos, en los demás casos donde la intervención fue una decisión impuesta desde afuera -el Servicio Público de la Vivienda-.

Por otro lado, la reflexión instalada en la comunidad a través de la intervención del Programa, continúa en la vida cotidiana, mas allá de las instancias formalmente convocadas. De ahí el error de pensar la participación como una acción siempre explícita y no tener en cuenta las innumerables formas de participación de todos los días que constituyen precisamente las posibilidades de construir nuevas formas de organización que refuerzan la capacidad de la gente de producir diferencias en un estado de cosas. El cambio social no es un hito que ocurre en un momento por la influencia de fuerzas externas. Las cosas nunca están quietas, en mayor o menor medida están en permanente movimiento.

Por esto es posible pensar que aún cuando el Programa no haya logrado construir redes sociales, todo lo actuado ha generado un sinnúmero de vínculos que quedan instalados en la comunidad. Esto es lo que llamamos “sinergias”¹⁰, es decir aquellos efectos no previstos a la hora del diseño del programa y que como tales sólo son posibles de medir a más largo plazo.

Si como ya vimos, el Programa Rosario Hábitat vino a ocupar el espacio de las organizaciones barriales, es posible suponer que una vez que la intervención concluya y el Programa “se retire”, reaparezcan las capacidades latentes de organización local ante la

aparición de alguna necesidad, recuperando los actores las propias estrategias utilizadas históricamente y con buenos resultados.

Volviendo a la interpretación de los significados y en tanto el sentido tiñe la observación, los actores involucrados no solo hablan sino también “ven” problemas diferentes. Así, otro aspecto a tener en cuenta es lo que el Programa ha observado en el barrio y plasmado en el diagnóstico tanto ambiental como social, y el modo en que esto operó en el proceso de intervención y los resultados.

Es en la etapa de diagnóstico donde se identifican tanto los problemas -otorgándole una escala de prioridades- como las potencialidades de la comunidad a intervenir. Por lo tanto partir de un diagnóstico correcto otorgaría ciertas garantías de éxito a la intervención.

En el caso de La Lagunita, parecería que algunos problemas no se identificaron como tales. Al omitirse, subyacen y alteran el funcionamiento de la comunidad toda. Este es el caso del problema con los adolescentes y la droga y de los conflictos entre grupos al interior de la comunidad, presentes en los discursos de casi todos los actores locales y relativizados por el informe previo.

En otros casos, el diagnóstico observa otra cosa que lo que se verifica a través del discurso de la gente, pareciendo ignorar los orígenes de la intervención misma. Tal el caso de la organización comunitaria. Mientras que el Programa considera como problema la “*carencia de instituciones sólidas*”, los actores locales dan cuenta a través de sus discursos, de las numerosas formas de organización existentes en el barrio previo a la intervención y la importancia que le otorgan a la participación de la comunidad.

En relación con otros temas, el diagnóstico reconoce y enuncia los problemas, definiéndolos incluso como prioritarios como es el caso del hacinamiento. Sin embargo, y según la gente, no parece haberse tenido en cuenta a la hora de la distribución de los lotes.

Podríamos concluir en este aspecto que el Programa Rosario Hábitat es un conjunto de formulaciones generales que sirven de marco a las distintas intervenciones, pero que cada una de estas constituye escenarios particulares y complejos atravesados por múltiples conflictos propios de ese espacio territorial. El diagnóstico previo se constituye entonces, en un elemento fundamental para entender los componentes concretos de las comunidades a intervenir, con lo cual la interpretación del diagnóstico de La Lagunita, entendido como discurso, permitiría marcar una tendencia del modo en que, desde el discurso, el Programa enuncia y califica los problemas.

Esa tendencia permitiría afirmar que la concepción normativa-tecnocrática en el ámbito de las instituciones, impone una desvalorización del lugar “del otro”, de su realidad cultural y de su vida cotidiana. Esto termina reforzando un discurso oficial que cumple tres funciones: en primer lugar opera un diagnóstico (...) que a menudo tiende a afirmar lo que la persona o cosa es (...). En

segundo lugar dice lo que las personas tienen que hacer siendo quienes son. En tercer lugar dice lo que las personas han hecho realmente, prevaleciendo en todos los casos el punto de vista de la institución. (CARDARELLI, G y ROSENFELD, M., 2000)

El desafío de generar “espacios de igualdad”

Consideramos que la propuesta que llevan adelante los programas de mejoramiento barrial constituyen un cambio positivo en el modo de abordaje al problema habitacional de los vastos sectores de población de las ciudades latinoamericanas que sufren procesos de “*déficit de inclusión*” en términos físicos y sociales.

Su principal virtud radica en el reconocimiento de la existencia de la exclusión físico-social y la desigualdad como problemas. Esto revela un fuerte compromiso hacia los proyectos multisectoriales como medio para impactar directamente sobre la vida de los pobres y sus necesidades heterogéneas.

Pero, al mismo tiempo, somos conscientes de lo limitado de su alcance ya que no llegan a atacar “*los procesos que causan las situaciones de disfunción social*” (CASTEL, R., 2004:29), sino que se limitan a trabajar sobre los efectos.

“*Parece más fácil intervenir en los efectos mas variables de la disfunción social que controlar el proceso que lo desencadena, porque hacerse cargo de estos efectos puede efectuarse de un modo técnico, mientras que el dominio del proceso exige un instrumento político*” (CASTEL, R., 2004:29)

Aún así, este tipo de programas significa una alternativa importante que contribuye a mejorar la calidad de vida de la población de los asentamientos irregulares en alguno de sus aspectos, como ha intentado demostrar este trabajo. En la actualidad, estas experiencias intentan abrirse espacio en un escenario que persiste en repetir las recetas tradicionales para abordar el problema habitacional, desde una visión centralista y cuantitativa que ya ha demostrado con creces que no solamente no contribuye a dar solución al problema, sino que lo agrava.

Los programas de mejoramiento del hábitat que se emprendan en el futuro pueden -y deben- obtener mejores resultados, aprendiendo de los logros y debilidades de las experiencias ya realizadas, para lo cual esta investigación intenta ser un aporte.

Para que esto sea posible, pareciera imprescindible la condición de flexibilidad de los programas y la permeabilidad al cambio de los organismos que los ejecutan.

El Programa Rosario Hábitat tiene pendiente la construcción de los espacios de participación que se consoliden como verdaderos ámbitos de reflexión colectiva y vehículo para la construcción de una ciudadanía plena, tal cual se propone.

Los espacios participativos deberían ser, en primer lugar un ámbito de planificación de la vida social y en

este sentido el Programa Rosario Hábitat queda inscripto dentro una gestión municipal que se sustenta en la participación de la población en relación con todos los temas relevantes para la ciudad.

Por otro lado, la fortaleza de estas instancias consiste en la acción combinada entre sectores, lo que posibilita logros para cada uno de los actores, con una fuerte dependencia estructural entre ellos. Potenciar estas interdependencias redundaría en la construcción de externalidades comunes.

Se trataría entonces, de abrir nuevos caminos que permitan redistribuir el poder simbólico establecido.

La tarea no es sencilla. Se necesita, fundamentalmente, transformar las estrategias construidas históricamente por los actores involucrados. Por un lado sería necesario que el conocimiento político-técnico pueda romper con la metáfora de la ignorancia atribuida al conocimiento local y por el otro, los actores locales deberían poder transformar la queja y el reclamo, producto de décadas de subsistir bajo el ala de un Estado asistencialista, en una actitud que implique involucrarse y responsabilizarse con la “cosa pública” en general y con su hábitat en particular.

Es en estos cambios profundos donde radicaría la transformación de las relaciones de poder-saber establecidas, único camino posible para la construcción de un sentido común pleno - entre lo que los programas “dicen” y lo que la gente percibe- acerca de lo que significa la mejora en la calidad de vida.

NOTAS

1. Este artículo es una síntesis de la tesis de Maestría -en realización-: “El Programa Rosario Hábitat y los múltiples significados acerca del concepto mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento La Lagunita”. Maestría en Hábitat y Vivienda. Universidad Nacional de Mar del Plata. Director de tesis: Arq. Raúl Fernández Wagner.

2. La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo ejecutó en la Provincia de Santa Fe, hasta el año 2000, 56.566 viviendas, todas ellas financiadas por el Estado nacional (ley FONAVI). En la ciudad de Rosario, se construyeron 18.704 viviendas, agrupadas en siete grandes conjuntos, a un promedio de 1420 viviendas por conjunto. (DPVU, 2000)

3. El SPV llevó adelante programas de “consolidación de asentamientos precarios”, que implicaba la regularización del loteo y nueva construcción de viviendas y a programas de “esfuerzo propio y ayuda mutua”, con provisión de materiales y asistencia técnica por parte del SPV. Estos programas empezaron a incorporar el trabajo social con los grupos de población involucrados (CURDIUR-EPEV)

4. En este sentido, resulta útil la conceptualización de Bourdieu, P. (1995: 88) de “habitus” como una construcción ajustada a la posición que los miembros de un grupo ocupan en un campo determinado. El habitus contribuye a construir el campo como un mundo significativo, dotado de sentido y valor, donde vale desplegar las energías. A partir de esta posición se puede comprender la lógica o la “razonabilidad” de sus prácticas.

5. El referente es el actor local “más respetado” desde el punto de vista de sus estrategias y por su acción comunitaria. En general, es el que tiene mayor número de vínculos (capital social).

6. Diagnóstico Ambiental La Lagunita (2002) y Diagnostico Social La Lagunita (2003). Programa Rosario Hábitat. Proyectos en ejecución. En: www.rosariohabitad.org.ar

7. En algunos casos los entrevistados hablan de este grupo como “los cirujas”, pero para la mayoría son simplemente “otra gente”-sin especificar de quienes se trata- aquellos que no quieren mejorar sus condiciones de vida.

8. Estas afirmaciones corresponden a un “ex ciruja” quien agrega: “...*Mucha gente que vino del norte y se ve que otro oficio no tienen así que se las rebuscan como pueden, pobre gente...*”

9. Ramírez Ronaldo. define tres tipos de participación: 1/ en bruto, 2/ asociación y 3/ devolución. Maestría en Hábitat y Vivienda. 2000

10. Según Max Neef, et. al. (1986) “...*sinergia significa el comportamiento de un sistema completo, que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualesquiera de sus partes tomadas aisladamente (...); la sinergia connota una forma de potenciación, es decir, un proceso en que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente...*”

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO: *Asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario*. Banco Municipal de Rosario. Rosario, Argentina. 1996
- BOURDIEU, P: *Cosas Dichas*. Editorial Gedisa Buenos Aires, Argentina. 1988.
- BORJA, J: “Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización”. Conferencia Mundial de Política Social Urbana. Valencia, España. 2000
- CARDARELLI, M y ROSENFELD, G: “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”. En: *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Silvia Duschatzky (compiladora). Buenos Aires, Argentina Editorial Paidós. 2004
- CARRION, F: “El regreso de la ciudad construida”. En: Universidad Nacional de La Plata. Cuaderno del Curso de Gestión y Planificación Urbana. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. 1998
- CASTELL, R: *Las trampas de la exclusión*. Editorial Topía Buenos Aires, Argentina. (pp:1 1-38). 2004
- CORAGGIO, J.L.: “Procesos Urbanos y Hábitat. Modulo 1: Economía Popular Urbana”. Cuaderno de la Maestría en Hábitat y Vivienda. U.N.R Editora. Rosario, Argentina 2000
- DIRECCIÓN PROVINCIAL de VIVIENDA y URBANISMO: “Viviendas y soluciones habitacionales terminadas. Periodo 1976-2000”. En: *Consejo Nacional de Vivienda*. Mimeo. 2000
- FERNANDES, E: “Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica”. En: *Revista Vivienda Popular* 12, pp. 5-16. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Mimeo. 2003
- FERNÁNDEZ WAGNER, R: “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”. En: www.urbaed.com
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. ET AL: “La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza El caso del PROMEBEA en el Gran Buenos Aires”. Ponencia presentada en el Segundo

El programa Rosario Hábitat y la integración como mejora de la calidad de vida. El caso del asentamiento «La lagunita»

Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza. 2004

HERZER, H: "Procesos Urbanos y Hábitat. Modulo 1: El rol de los actores en la construcción y la gestión de la ciudad". Maestría en Hábitat y Vivienda. Rosario, Argentina. U.N.R Editora. 2000

MAX NEEF, ELIZALDE Y HOPENHAYN: "Desarrollo a escala Humana, una opción para el futuro". En: Development dialogue número especial, Fundación Dag Hammarskjold, Suecia. 1986

MINUJIN, A: "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina". En: Bustelo y Minujin (editores). *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Editorial Santillana. Bogotá, Colombia, (pp: 61-205). 1998.

NÚÑEZ, A: *Morfología Social. Mar del Plata 1874-1990*. Editorial Grafikart. Tandil, Argentina. 2000

PLAN ESTRATÉGICO DE ROSARIO: *Diagnóstico y Formulación*. Escuela de Artes Gráficas del Colegio Salesiano San José. Rosario, Argentina. 1999

RAMÍREZ, R; FIORI, J. Y RILEY, L: Physical Upgrading and Social Integration in Rio de Janeiro: the Case of "Favela Bairro". En: DISP 147. 2001.

ROSENSTEIN, C: "Gestión del hábitat y participación". Módulo: Teorías en hábitat y vivienda. Prof: Raúl Fernandez Wagner. Maestría en Hábitat y Vivienda. 2001.

ROSENSTEIN, C: "*El Programa Rosario Habitat y los múltiples significados acerca del concepto mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento La Lagunita*". Tesis de Maestría. Maestría en Hábitat y Vivienda. Universidad Nacional de Mar del Plata. 2006

ROSENSTEIN, S: "Los sistemas de conocimiento agrario y el deterioro del recurso suelo: el caso de una localidad de la región pampeana argentina". Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba, España. 2003

SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA: "Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos". En: www.rosariohabitat.gov.ar (sin fecha)

TURNER, J: *Vivienda. Todo el poder para los usuarios. Hacia una economía en la construcción del entorno*. H. Blume Ediciones. 1980

YUJINOVSKY, O: *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. 1984