

Edición N° 59 - primavera 2010

# Análisis del diseño e implementación de un programa de rehabilitación urbano- habitacional en la ciudad de Buenos Aires

Por Natalia Jauri

Lic. en Sociología, egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Maestranda en la Maestría en Políticas Sociales de la misma Facultad. Es Becaria Doctoral del CONICET

## 1. Introducción

El presente trabajo se centrará en el análisis técnico de la formulación e implementación del *Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio de La Boca* (PRHBLB) dependiente del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. El programa mencionado fue diseñado a mediados de los 80 (denominado, en ese entonces, Recup-Boca) y comenzó a implementarse a principios de los 90. En términos generales, este programa postula el mejoramiento del hábitat de La Boca a través de la *rehabilitación física, arquitectónica y social*, de los inmuebles y áreas más deterioradas del barrio, y la consolidación de su población residente. Su objetivo ha sido brindar solución habitacional a los residentes, manteniendo las características y tipología de sus viviendas, y posibilitando la regularización dominial de las éstas a favor de sus ocupantes.

Específicamente, este trabajo se focalizará en atender los siguientes aspectos del programa: cómo entra en la agenda la cuestión de la rehabilitación de los conventillos, cómo fue definido el problema, cuál fue la alternativa de solución, cuál ha sido el entramado de actores involucrados y el sistema de planificación desplegado, y, finalmente, qué resultados arrojó; todo ello con el fin de esbozar algunas reflexiones generales acerca de su posibilidad de dar respuesta a la problemática urbano habitacional sobre la población que se propone intervenir.

## 2. Antecedentes del programa analizado

En mayo de 1985 se expusieron los criterios generales del programa en el *Seminario Franco-Argentino sobre Áreas Metropolitanas*, quedando seleccionado como uno de los cuatro proyectos de interés para la cooperación técnica y financiera francesa.

En septiembre de 1985 el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires firmó el decreto municipal 6426/85, en el cual se declaró al barrio de La Boca como «área-problema» y se explicitó la necesidad de desarrollar un programa de atención prioritaria al área de referencia. Finalmente, a través del decreto municipal 6895/85 se constituyó formalmente el programa Recup-Boca integrado por tres proyectos que apuntaban de manera integral a la rehabilitación urbana de un barrio en «proceso de degradación» contando, en ese entonces, con recursos financieros provenientes de convenios internacionales (Francia e Italia) y con apoyo político tanto del poder ejecutivo (la Intendencia) como del legislativo (Consejo Deliberante). Sin embargo, desde mediados de los 90, sólo se financia con recursos propios de la Ciudad de Buenos Aires y del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), y ha dejado de ser un programa prioritario en la agenda política.

En un primer momento el programa es concebido y coordinado por el Consejo de Planificación Urbana dependiente de la Secretaría de Obras Públicas e integrado por técnicos y profesionales de la Comisión Municipal de la Vivienda (a partir de 2003, Instituto de Vivienda de la Ciudad -I-).

Desde mediados de los 90 se ha implementado y coordinado desde el Instituto de Vivienda de la Ciudad sin la participación de otros organismos.

El programa sufre varias modificaciones. La primera se originó en el año 1997, cuando cambió su denominación y pasó a llamarse «Programa de Renovación de Conventillos», y la segunda se produjo en el año 2000, año en el que se constituyó, finalmente, como «Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio de La Boca» (Resolución N° 1142/SS/00) hasta la actualidad. Estas modificaciones han impactado tanto en el objeto de su intervención, en sus objetivos, en la problemática a abordar y en el entramado de actores intervinientes.

### **3. La cuestión urbano habitacional del barrio de La Boca como tema de agenda**

Si entendemos a las políticas públicas (y entre ellas a las sociales) como un proceso con diferentes etapas entre las que se incluyen la identificación y el análisis de un problema, la selección de una alternativa para la intervención, la implementación y la evaluación de las acciones (Tamayo Sáez, 1997), resulta pertinente comenzar el análisis del ciclo de esta política social, abordando aspectos que se relacionan con la definición de la problemática como objeto de intervención de una política pública.

La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. De este modo, y siguiendo la postura de Tamayo Sáez (1997), la definición del problema es ante todo una cuestión política que implica la construcción del mismo a partir de ciertos valores e intereses. El carácter eminentemente político implicado en esta definición se traduce en las consecuencias que produce optar por una construcción del problema o por otra.

Como señala Sergio Martinic (1997) señala que el comienzo del diseño de cualquier proyecto o programa, es la descripción de los problemas que afectan a los grupos que serán eventuales destinatarios. Sin embargo, la aflicción de un grupo social no es por sí un problema social a menos que sea constituido como tal. Los problemas que atañen a nuestras sociedades son construcciones culturales, políticas y sociales. Por lo tanto, la disputa por su definición será también la disputa por la definición de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por los tipos de intervención que correspondan.

#### **3.1 ¿Qué es lo que determinó que el barrio de La Boca se constituyera en un «problema» urbano habitacional?**

Podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que los problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. En este sentido es necesario identificar aquellos elementos que influyen para que un problema social se constituya como tal, se visibilice y adquiera una dimensión pública que promueva su intervención.

A los fines de analizar los elementos que posiblemente incidieron en que el deterioro urbano habitacional del barrio de La Boca se constituyera como problema en la agenda política, recurrí a la lectura de diferentes investigaciones que se realizaron sobre el Programa, y a entrevistas realizadas a la población destinataria. A partir de las fuentes consultadas se ha podido reconstruir la problemática que manifestaban, en el momento de la creación del programa, algunos sectores residentes en el barrio de La Boca en relación –principalmente– a su situación habitacional: el conflicto social a resolver era, en

aquel entonces, los constantes desalojos que se producían principalmente en las casas de inquilinato ubicadas en el emblemático barrio.

Si bien el programa ha obliterado la mención de este grave conflicto local en el desarrollo de su fundamentación; como bien señala Lacarrieu, se ha montado del mismo en dos momentos claves de su proceso de implementación «para establecerse como presencia concreta, garantizar su existencia y permanencia e ingresar en la disputa por el control del área» (1995: 92). La conformación de un movimiento vecinal en contra de los desalojos, que masivamente tenían lugar en los conventillos boquenses, entre los años 83 – 84, generó un espacio propicio para la legitimación del programa en el seno del municipio porteño; «este es el primer momento que el Recup necesita del desalojo» (Lacarrieu, 1995: 92). En 1988, la quiebra de una sociedad anónima *Celestina La Grande S.A.*, con varios conventillos –en el barrio– de su propiedad, puso al borde del desalojo a más de 300 familias residentes de 21 inquilinatos; «situación que dio lugar al segundo momento que el programa retorna al desalojo para garantizar su subsistencia» (Lacarrieu, 1995: 92).

Conjuntamente con los fuertes movimientos barriales para impedir los desalojos se inician una serie de acciones y negociaciones que finalizan en la compra de los 21 inquilinatos por parte de la Comisión Municipal de la Vivienda (en adelante CMV). Éstos fueron incorporados al Recup como objeto de intervención prioritaria, con el objetivo de ser rehabilitarlos para luego transferirlos a sus habitantes. Es decir, con la compra de los inmuebles se logró frenar el inminente desalojo de 300 familias, preocupación y demanda prioritaria de los afectados y, a su vez, esta condición posibilitó la intervención del Recup con su propuesta de rehabilitación técnica y regularización dominial -2-. Puede interpretarse que se conjugaron tres situaciones para que el deterioro urbano habitacional del barrio de La Boca se constituyera como problema prioritario:

- 1- una fuerte presión social para frenar los inminentes desalojos,
- 2- equipos técnicos con capacidad de instalar un programa de desarrollo urbano habitacional innovador, y finalmente,
- 3- voluntad política para el desarrollo e implementación del plan propuesto por los equipos profesionales.

#### **4. Diseño del Programa**

Tal como señala Aguilar Villanueva (1992) en la definición de la agenda de los temas sociales, el diagnóstico no se limita a describir un problema sino que al hacerlo también define la estrategia y los contenidos de las políticas públicas. En este sentido, si bien el análisis de los diagnósticos excede a los estudios sobre los diseños de los programas sociales, dado que consideramos fundamental identificar los marcos interpretativos y teóricos en los que se sustenta el diseño del programa y que fundamentan las necesidades de intervención social, resulta pertinente comenzar el análisis del diseño a partir del Diagnóstico elaborado por el Documento del Programa Recup-Boca. Luego, se esbozarán los objetivos y los actores explicitados en su diseño.

##### **4.1 Diagnóstico: problemáticas o necesidades sociales identificadas por el Programa**

El programa en cuestión ha transitado por diferentes momentos en relación a la definición del problema que se plantea asistir. En sus orígenes (entre los años 1984 y 1985) se diseñó con el objetivo de afrontar la problemática habitacional en el barrio de La Boca desde una perspectiva integral teniendo en cuenta una serie de esferas de interés social relativas a la vivienda y al hábitat.

El barrio de La Boca fue considerado «área problema» a partir de un diagnóstico -3-, realizado por el equipo técnico del Recup, a través del cual se habían identificado: carencias en infraestructura (cloacal

y pluvial), deficitaria provisión de servicios públicos (luz, agua y gas), frecuentes inundaciones, alto nivel de hacinamiento y elevados niveles de deterioro habitacional principalmente en conventillos e inquilinatos, falencias en el funcionamiento red vehicular, falta de espacios verdes, alto nivel de contaminación (significativamente mayor al resto de la ciudad) debido a la persistencia de la actividad industrial, entre otros. En términos generales, el diagnóstico estableció una serie de indicadores que llevaron a considerar al barrio de La Boca como una de las zonas más deterioradas de la ciudad y unos de los barrios con mayor porcentaje de hogares residiendo en condiciones críticas en piezas de inquilinato.

Los factores y actores que identificó el programa como responsables de esta situación fueron los siguientes **-4-**:

- Los municipios de la cuenca Matanza – Riachuelo no logran concretar acciones para el saneamiento ambiental de la cuenca;
- La municipalidad de la ciudad no logra resolver los problemas de las inundaciones
- Los organismos prestatarios de servicios públicos se mantienen a la espera de la sobreelevación y no renuevan su estructura obsoleta;
- El Código de Planeamiento Urbano que prohíbe la construcción de nuevas viviendas mientras la ley de promoción industrial impide la de nuevas industrias;
- Los propietarios del barrio, ante la imposibilidad de mayor renta por el grado de degradación general, no invierten en el parque habitacional

## **4.2 Objetivos del Programa**

En función del diagnóstico realizado, el Recup-Boca se ha propuesto la resolución de los problemas identificados. En su documento fundacional ha explicitado los siguientes objetivos generales **-5-**:

- 1- Mejorar las condiciones del hábitat para una población con escasos recursos
- 2- Recuperar para la ciudad en su totalidad un área degradada

Para alcanzar estos objetivos, y considerando la complejidad de la problemática y su multicausalidad, el Programa esbozó una estrategia compleja de intervención que permitiera contemplar las diferentes dimensiones que han producido el deterioro acumulativo del barrio. Asimismo, postuló una serie de objetivos específicos que estarían comprendidos en los siguientes proyectos de intervención:

-Un proyecto de control de las inundaciones

-Un proyecto habitacional que consistía principalmente en: la rehabilitación/ reciclaje de conventillo, obra nueva en aquellos conventillos irrecuperables manteniendo su morfología y tipología arquitectónica, y construcción de complejos habitacionales en espacios disponibles del barrio (principalmente, en el área denominada Casa Amarilla)

-Un proyecto de promoción social y cultural siendo el objetivo de éste la consolidación e inclusión de los habitantes de los conventillos en el tejido social del barrio a partir diferentes líneas de acción (creación de espacios comunitarios, la articulación con programas de generación de empleo, la participación de la población en la gestión del Programa, etc.). Asimismo,

se proponía desarrollar diferentes intervenciones en pos de preservar la identidad cultural y urbanística del barrio.

Apuntaba a la resolución gradual y progresiva de los problemas identificados en un plazo previsto de «cinco años». Ha sido una propuesta de política urbano habitacional original, ya que no sólo se ha propuesto resolver las dificultades de acceso a una vivienda digna por parte de los habitantes más desfavorecidos del barrio, sino que también ha aspirado a conservar el patrimonio cultural y arquitectónico boquense. Se ha distanciado del modelo arquitectónico predominante para la vivienda social (viviendas en monoblocks) de la política habitacional del FONAVI.

A su vez, el Recup sufrió dos grandes modificaciones que van a afectar los objetivos que se proponía originariamente. A partir de 1997, su nueva denominación «Programa de Renovación de Conventillos» no fue un mero cambio de nombre, el Programa reorientó sus objetivos, acotándolos a los 21 conventillos adquiridos –en 1990– por la municipalidad, soslayando su inscripción pretérita en el proyecto más abarcativo vinculado a la recuperación del hábitat boquense en su conjunto.

En el año 2000 a través de la Resolución 1142/SS/00 se modifica nuevamente el nombre y los objetivos del Programa y a partir de ese momento se ha constituido con la denominación «Programa de Rehabilitación del hábitat en el barrio de La Boca». Nuevamente ha reconocido que el problema excede los 21 conventillos adquiridos y se ha propuesto brindar «solución habitacional a las familias de bajos de ingresos» del barrio retomando, de esta manera, alguno de los lineamientos más generales formulado en el Recup. Por lo tanto, el problema visibilizado se amplía y contempla tanto el deterioro material de las viviendas de los 21 inquilinatos como la problemática habitacional de los hogares de bajos ingresos que residen en el barrio (ya sea por falta de vivienda propia y/o por el deterioro material de las viviendas que habitan).

### **4.3 Actores sociales involucrados**

El Proyecto pretendió integrar desde su diseño y luego en su implementación, una compleja trama institucional que abarcó tanto a actores gubernamentales como no gubernamentales.

En el artículo 6to del Decreto 6895/85 (a partir del cual se constituye formalmente el Recup) se ha explicitado la articulación de diversos actores para llevar a cabo el Programa, entre ellos:

- Consejo de Planificación Urbana, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas quien sería el encargado coordinar las acciones
- Dirección de Políticas y Planes, dependiente de la Sub - Secretaría de Planeamiento
- Gerencia de Desarrollo y Renovación Urbana, dependiente de la Comisión Municipal de la Vivienda
- Profesionales de distintas disciplinas (urbanistas, arquitectos, ingenieros, sociólogos, antropólogos)

Por otro lado, el artículo 8vo consigna que «se deberán prever las formas de convalidación de las acciones y obras propuestas por la comunidad involucrada y la permanente información de dicho proceso».

En 1990 a partir de la compra de los inquilinatos referidos y con las acciones que el Programa se propone ejecutar en ellos, aparece un nuevo actor involucrado «la Mutual Esperanza» (Resolución 303/SS/90): organización intermedia que nuclea a los habitantes de los conventillos adquiridos. La conformación de la Mutual fue un requisito propuesto (e impuesto) por la Comisión Municipal de la Vivienda para que se llevara a cabo la compra de los inmuebles por parte de ésta. El 17 de julio de

1990 se firma un convenio de colaboración entre la CMV y la Mutual Esperanza, en la misma se concedió a los integrantes de la Mutual el uso y goce de las piezas que habitan en los inmuebles comprados por la CMV, y se le asigna, a la Mutual, la gestión y ejecución de las obras de rehabilitación que se realizarían con el apoyo financiero y técnico de los organismos municipales intervinientes.

A partir de 1999 comienzan a redefinirse formalmente los actores involucrados. A través de la Resolución 437/SS/90 se desplaza al Consejo de Planificación Urbana, a la Dirección de Políticas y Planes y a la Mutual Esperanza, quedando como organismo interviniente sólo la CMV. Esto significará, principalmente, el decisivo desplazamiento formal de una forma articulada de representación de los vecinos afectados materializada en la Mutual.

## 5. Sistema de planificación aplicado

En primer lugar, interesa aproximar algunas reflexiones sobre los diferentes sistemas de planificación para luego identificar cuál prevaleció en el proyecto analizado. Siguiendo lo señalado por Osorio (2003), si se considera a la planificación como aquella herramienta que estimula las facultades de percepción de las múltiples y complejas dimensiones y dinanismos sociales con vistas a incrementar la fecundidad y la eficacia del pensamiento y la acción, debemos comenzar señalando que la elaboración y utilización de esta herramienta es diferencial, de acuerdo a la concepción teórica que le de sustento.

Desde los supuestos del planeamiento estratégico, la racionalidad de la planificación radica en su posibilidad de permitir la eliminación de la improvisación al constituirse como método de trabajo por medio del cual las cosas se preparan pero concomitantemente acompaña la acción y se aprende de lo que en realidad sucede (Osorio, 2003). El planeamiento estratégico parte de lo posible y destaca la importancia de la política y de la intervención de los diferentes actores sociales. Asimismo, procura conciliar el conflicto y el consenso como factores actuantes en los procesos sociales que condicionan la realización y dirección del plan. Esta concepción de la planificación difiere de la planificación tradicional en la que, como señala Robirosa (1990), la racionalidad se suponía concentrada en un Estado que como organismo planificador exclusivo [y excluyente] definía con precisión aquello que mejoraría las condiciones de vida de su población meta, disponía de los recursos para intervenir y podía, por sí solo, desarrollar las acciones programadas sin injerencia posible de otros actores.

El Programa referido pareciera tener elementos de ambos tipos de planificación aunque aquel que ha predominado es la planificación normativa. Desde sus comienzos, el Programa fue elaborado por «expertos» que contaban con gran apoyo político y económico para confeccionar y llevar adelante «su» plan. Los objetivos que se propone responden al diagnóstico que el equipo técnico elaboró y, por lo tanto, a la problemática que explicitó. El desalojo, problemática manifestada por ciertos sectores del barrio movilizadas en contra de ellos, no es mencionado en los contenidos del Programa. Tampoco ha tenido en cuenta los oponentes, los obstáculos y dificultades que condicionan o pueden condicionar la factibilidad del Programa.

Si bien la participación de los destinatarios ha sido contemplada formalmente desde las diferentes normativas marco del Programa, la efectiva participación de la población ha dependido, principalmente, de la voluntad política de las diferentes gestiones de turno.

## 6. Implementación del Programa

Desde la perspectiva que introdujeron analistas como Pressman y Wildavsky (1984), en su libro *Implementation*, el espacio de la implementación es también un espacio político, entendiendo por política una «declaración de intenciones» anterior a toda acción, pero al mismo tiempo una «declara-

ción de resultados» posteriores a una intervención determinada, donde el espacio intermedio del actuar se configura específicamente como el ámbito de la implementación.

Para reflexionar sobre la implementación de este programa es necesario tener en cuenta el contexto general (económico, político y social) en el que se intentó desarrollar los inicios de su implementación. Como bien señala Beltranou (2001), en los países de América Latina durante la década de los 80 y 90 la discusión en torno a las políticas públicas estuvo absorbida por todo lo referido al ajuste y a la transformación macroeconómica que sufría la gran mayoría de los países de la región. Fue una época donde las instituciones gubernamentales recibían diferentes críticas referidas a la ineficacia e ineficiencia de las mismas. Desde el espacio cultural y simbólico – promovido por los medios de comunicación, sectores académicos, etc. – se fue legitimando un escenario propicio y favorable a la reestructuración del Estado, es decir su corrimiento de funciones vitales para la reproducción de los sectores trabajadores y excluidos de nuestras sociedades. Todo ello acarrearó serias consecuencias sociales que actualmente no han logrado revertirse en la dirección e intensidad que el estado de situación amerita.

A pesar del contexto político y económico adverso al desarrollo exitoso del Programa, en este apartado, se intentará analizar algunas características que asumió el proceso de implementación. En primer lugar se mencionarán los objetivos y metas alcanzadas, y luego se intentará realizar un análisis sobre las concepciones y el accionar de los diferentes actores vinculados al Programa.

### **6.1 Objetivos y metas alcanzadas**

Desde el punto de vista de desarrollo urbano la obra de mayor envergadura, que sin duda se ha logrado realizar, fue aquella vinculada al control de inundaciones. Sin embargo, no logró avanzar en el mejoramiento de espacios verdes, extensión de infraestructura básica, regulación del mercado del suelo, y la cuestión ambiental. Desde el punto de vista habitacional, hasta el momento se han logrado realizar cuatro obras nuevas y el reciclaje de seis inquilinatos sobre el total de los 21 inquilinatos adquiridos por la CMV en 1990. Para esto fue necesaria la compra de cuatro hogares de tránsito, cuya función es la relocalización de las familias durante el periodo de obras de rehabilitación. Desafortunadamente, por arreglos político clientelares, ninguno de los habitantes originarios fueron beneficiarios de la adjudicación de las nuevas viviendas, permaneciendo hasta la actualidad en los hogares de tránsito, modificando de esta manera el destino original de estos hogares, vulnerando ostensiblemente el derecho a una vivienda digna de estas familias y empeorando sus condiciones de vida (los hogares de tránsito como su nombre lo indica son espacios habitacionales que por su tamaño y comodidades sólo son adecuados para residir transitoriamente).

### **6.2 Entramado de actores y de racionalidades existentes**

Pressman y Wildavsky (1984) se preguntan sobre las posibles causas del fracaso de programas sociales que en sus inicios habían contado con apoyo político y financiero. En su investigación se centran en el análisis de la instancia de implementación de un programa social específico y llegan a la conclusión que esta etapa, en cualquier política pública, no es sólo un momento ni tampoco se desarrolla de manera automática sino un complejo proceso con dinámicas propias, en el cual es importante prestar atención a la complejidad de la acción conjunta resultante de la interacción de múltiples participantes. Desde esta perspectiva, en este apartado, intentaré presentar el entramado de actores, sus intereses y acciones en el proceso de implementación del programa estudiado.

El entramado de actores que se propone desde el diseño del Programa, integra en la práctica funcionamientos y objetivos diferenciales que confluyen no sin tensión en la implementación de esta política. El proceso de gestión de un proyecto social en el contexto del sector público implica la

participación de actores sociales con distintos intereses y concepciones y, por lo tanto, el proceso mismo se convierte en un espacio de conflicto y disputa. En definitiva una política se formula como canal de articulación entre el Estado y la sociedad civil y, como señala Grassi, se constituye en la interacción «de actores y sujetos en conflicto y ubicados estructuralmente de manera desigual» (1994:5). Entre dichos actores (Estado, población) se generan arenas de conflicto y negociación productos de distintas (e, incluso, opuestos) intereses y racionalidades en juego.

Siguiendo a La Palma (2001), en un escenario de intervención se ponen en juego diferentes *racionalidades -6-* de los actores sociales presentes en él. Si bien resulta complejo aislarlas ya que muchas veces se complementan, otras aparecen en forma fragmentada, y son cambiantes por establecerse en escenarios dinámicos; se intentará aproximar un análisis de su confluencia tanto en el diseño como en la implementación de este Programa.

Durante el diseño confluyeron, principalmente, dos tipos de racionalidades: la *racionalidad política* y la *racionalidad técnica*. En un principio la voluntad política fue notoria; sin embargo, ésta se irá diluyendo con el transcurso del tiempo. Respecto a la racionalidad técnica, el Programa fue diseñado por un equipo técnico interdisciplinario que, en un primer momento, reciben un fuerte apoyo político que, en parte, se manifestaba a través del financiamiento externo recibido (cooperación francesa e italiana). El equipo fue el encargado de realizar un diagnóstico minucioso sobre las condiciones urbanísticas, ambientales, arquitectónicas, de infraestructura y sociales del barrio. Como se mencionó anteriormente, a partir de este diagnóstico y del problema concreto que «ellos construyen» se establecen objetivos y líneas de acción a corto, mediano y largo plazo de un Programa innovador pero elaborado «desde arriba» contemplando, sólo en parte, las necesidades «de abajo».

Respecto a la *racionalidad de la población*, en el momento del diseño del Programa la problemática aludida, por los sectores menos favorecidos del barrio, se refería a su inestable situación habitacional producto de los masivos desalojos que se venían ejecutando, en aquel entonces, en las casas de inquilinato. Sus demandas se centraban en frenar los desalojos que eventualmente podrían padecer. Sin embargo, está problemática no es contemplada ni en los fundamentos ni en los contenidos del Recup, aunque es utilizada por el Programa como impulso para su presentación pública, lograr su legitimidad política y desembarcar en el territorio.

A partir de los 90, cuando el Programa comenzó tímidamente a implementarse, la racionalidad burocrática fue la que logró imponerse, si por ésta se entiende a aquella ejercida por burócratas encargados de los procesos y trámites administrativos que acompañan las decisiones sustantivas y en general poco comprometidos con las metas de los proyectos (Robirosa y otros, 1990). Luego de la compra de los 21 conventillos, momento en el cual se creía que el Programa iniciaba su marcha, las obras de rehabilitación propuestas para estos inmuebles se fueron materializando a cuentagotas *-7-*. Desde la adquisición de los inmuebles por parte de la CMV al año 2000 (han transcurrido aproximadamente 10 años) sólo se realizaron: cuatro obras de reciclaje (durante los años 1992 y 1993), cuatro obras nuevas y se han adquirido cuatro inquilinatos para ser utilizados como hogares de tránsito por aquellas familias que deben relocalizarse durante el periodo de obra o reciclaje de los conventillos afectados.

Ante esta abrumadora distancia entre los objetivos propuestos y su efectiva ejecución, es oportuno mencionar el contexto de fragmentación social que comenzó a transitar fuertemente nuestro país a partir, y como consecuencia, de las políticas neoliberales implementadas en la década de los 90. El Programa analizado va a encontrarse fuertemente atravesado por este nuevo contexto político, económico y social. La falta de recursos destinados al Programa como el contexto de fragmentación social impactará negativamente en el desarrollo del mismo.

## Reflexiones finales

Cuando se analiza un programa, un proyecto o un plan público estatal es necesario tener en cuenta el contexto más general donde ese programa está inserto y el escenario a partir del cual debe desplegar sus acciones. Por esto, es ineludible analizar el Programa en cuestión considerando el contexto histórico, político, económico y social en el que se ha venido desarrollando.

El empobrecimiento de los sectores populares urbanos en la década de los 90 no fue un suceso meramente conyuntural como tampoco lo fueron su fragmentación y heterogeneidad sino que todos estos rasgos se presentan como resultantes de los cambios ocurridos en la configuración macroeconómica que, a su vez, van a repercutir en el tipo de Estado y en las políticas públicas que surjan de éste. En relación al Programa desarrollado en este trabajo, si bien fue una propuesta innovadora ya que sus postulados se han centrado en la rehabilitación física, arquitectónica y social, a la que se incluye la consolidación de la población residente en los conventillos e inquilinatos deteriorados del barrio de La Boca, y se añade, en términos formales, la participación de los destinatarios en el diseño y gestión del programa; no obstante sólo se han implementado una ínfima parte de lo postulado. Por este motivo, siguiendo a María Elena Rubio (2001:9) «no puede considerarse el diseño de un programa como el único momento determinante de un proyecto al que le sigue automáticamente su implementación, esta visión peca de un desconocimiento de los complejos aspectos vinculados con la implementación, tanto en lo que se refiere a la capacidad de los distintos actores sociales para ejercer las presiones políticas y desplegar las luchas de poder orientadas a obtener sus propios objetivos, como el desconocimiento del funcionamiento de los mecanismos clásicos del viejo paradigma institucional de las organizaciones públicas, con su verticalismo, su particularismo, sus dificultades de comunicación y el ejercicio del poder burocrático por parte de los funcionarios que no se encuentran comprometidos con los fines de las políticas ni con sus resultados». En el momento de su implementación, el programa no contó con recursos suficientes ni con voluntad política para que el mismo se desarrolle y, asimismo, los procesos de fragmentación social incidieron negativamente en la posibilidad de organización de la población involucrada para exigir y poder hacer efectiva sus demandas y necesidades.

A pesar de las características innovadoras que ha presentado, como se dijo anteriormente, la planificación y la propuesta del mismo respondió más a un modelo normativo que a un modelo estratégico que incorpore la voz de los diferentes actores involucrados, y su tipo de planificación generó fricciones aún no saldadas. A modo de ejemplo: mientras los técnicos del Programa consideraban el patio de los inquilinatos como lugar de encuentro y unión vecinal y, por lo tanto, como espacio a conservar y consolidar a través de las obras de rehabilitación; para los residentes de estos inquilinatos, como bien señala Lacarrieu (1995), el patio ha sido un lugar de conflicto y de luchas de poder, constituyéndose como un espacio difícil de habitar. En esta línea, también podría considerarse que aún no mediando una demanda explícita de acceso a la propiedad de la vivienda, por parte de los sectores involucrados, sino que ésta aparece como consecuencia de otros reclamos, en este caso: no al desalojo o el acceso a una vivienda digna; el municipio las resignifica y postula la propiedad privada como solución a esas demandas.

Por lo tanto, considero que la inclusión de la perspectiva de los destinatarios posiblemente hubiera propiciado el desarrollo de una política social acorde a sus necesidades, capacidades y expectativas. Para ello, es necesario tener en cuenta cómo se favorece la participación, sin desestimar que el objetivo es democratizar las políticas sociales, generar participación y empoderamiento de la sociedad en un trabajo profundamente articulado con el Estado.

***Bibliografía citada***

- Aguilar Villanueva, Luis. «Estudio Introdutorio», en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México. 1992.

- Beltranou, Julián. 2001. «El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto». Revista política y gestión, vol. 2. Buenos Aires.

- Grassi, Estela. 1994. «La antropología de lo político en la sociedad moderna: una propuesta de construcción de los datos de campo a partir de la información contenida en los medios de prensa». Ponencia presentada en: Primeras Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos. Ides. Bs. As..

- Lacarrieu, Mónica. 1995. «Que los conventillos no mueran. Disputas por el espacio barrial» en: Grillo, O., Lacarrieu, M., Raggio, L., Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales. Espacio Editorial. Buenos Aires.

- Lapalma, Antonio. 2001. «El escenario de la intervención comunitaria». Revista Psicología de Universidad de Chile. Dpto. Psicología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Nro 2. 2001. p. 61-70

- Martinic, Sergio. 1997. Diseño y evaluación de proyectos sociales. Conceptos y herramientas para el aprendizaje. Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez/Centro Juvenil Promoción Integral. México.

- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. 1987. «Programa Recup Boca. Una carta de desarrollo social y urbano del barrio». Buenos Aires.

- Osorio, Alfredo. 2003. «Planeamiento Estratégico». Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional. Buenos Aires.

- Pressman, J. y Wildavsky, A. 1984. «Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes». University of California Press.

- Robirosa, Mario; Cardarelli, G; y Lapalma, Antonio. 1990. «Turbulencia y Planificación Social». Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el estado. UNICEF. Buenos Aires.

- Rubio, María Elena. 2001. «De dónde nacen los programas». Mimeo. Buenos Aires.

- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. «El análisis de las políticas públicas», en: Bañon, Rafael y Carillo, Ernesto (comps.) La nueva Administración Pública. Alianza Universal. Madrid.

***Notas***

- **I**- La Ley 1251 sancionada por la legislatura porteña el 4/12/2003 modifica la normativa contenida en la Ley N° 17.174 de creación de la Comisión Municipal de la Vivienda, denominando a ésta como «Instituto de Vivienda de la Ciudad» (IVC).

-2- A través de la Resolución 970 con fecha del 15 de septiembre de 1989, la CMV resolvió adherir al Programa de Compra y Rehabilitación de los 21 conventillos en quiebra y, finalmente, a través del Acta Directorio 1294 del 16 de marzo de 1990 se autorizó la adquisición de 21 inquilinatos.

-3- Diagnóstico publicado en: «Programa Recup-Boca. Una carta de desarrollo social y urbano del barrio», Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1987).

-4- «Programa Recup-Boca. Una carta de desarrollo social y urbano del barrio», Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1987).

-5- Idem.

-6- Antonio La Palma identifica cuatro tipos de racionalidades básicas en un escenario de intervención política: «la política, la técnica, la burocrática y la de la población, cada una de ellas posee una cosmovisión particular del escenario de la intervención y de actores sociales presentes en él» (2001: 7).

-7- Evers y otros (1982) lo manifiestan de este modo: «cuando después de años de lucha el Estado hace concesiones materiales, las mide a cuentagotas y nunca en función de su utilidad concreta sino como resultado de un cálculo político en el cual tienen un papel importante el potencial de protesta del movimiento respectivo por un lado, las oportunidades de granjearse prestigio como benefactor por otro, la coyuntura general y, finalmente, la viabilidad tanto económica como técnica» (citado por Lacarrieu, 1995:97).