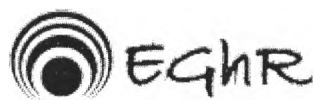


ISBN: 978-987-26437-8-2



XXX ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL

Resistencia, 19, 20 y 21 de Agosto de 2010

ACTAS

Comisión Organizadora

Coordinador General: Lic. Enrique César Schaller

**Coordinadores Adjuntos: Dra. María del Mar Solís Carnicer y
Dr. Norberto Lanza**

Secretarias: María Marta Mariño y Mabel Caretta



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GEOHISTÓRICAS - CONICET
SECRETARÍA GENERAL DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA - UNNE
Resistencia - Chaco - Argentina**

Las presentes Actas del XXX Encuentro de Geohistoria Regional reúnen aquellos trabajos que fueron aceptados para ser publicados mediante un sistema de pares evaluadores

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL. ANÁLISIS DE LAS RUPTURAS Y CONTINUIDADES A PARTIR DEL CASO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROMEB A I y PROMEB A II DE ARGENTINA EN EL AMGR (CHACO) DESDE LA DÉCADA DEL '90 HASTA LA ACTUALIDAD¹.

Venetia Romagnoli
venettiaromagnoli@hotmail.com

1. Introducción

Los Programas de Mejoramiento Barrial (PMB's) comenzaron a implementarse a principios de los años '90, en el marco los Programas de Ajuste Estructural (PAE) implementados por el FMI y el BM que acompañaron la instalación del modelo neoliberal en América Latina (AL). Los PMB's tenían como objeto intervenir en los asentamientos informales, mejorando sus aspectos físicos y sociales a través de proyectos "integrales" y "participativos" que suponían una mejora de calidad de vida de los pobres urbanos residentes en este tipo de asentamientos y una disminución de la pobreza urbana y la exclusión social.

Los PMB's acompañaron los cambios de paradigma del modelo estatal en la mayoría de los países de AL, y en el caso particular del PROMEB A de Argentina, el PROMEB A I - que se implementó desde los inicios de los '90 hasta el 2006- tuvo como fundamento teórico el concepto de "pobreza como desarrollo social", característico de las políticas sociales implementadas en el período por las Agencias de Financiamiento Internacional. Posteriormente en el año 2006 el PROMEB A se reformula, convirtiéndose en PROMEB A II, como consecuencia de los señalamientos realizados en torno a las soluciones brindadas por el Programa, particularmente en relación a la sustentabilidad de las intervenciones y su capacidad operativa en un contexto de cambio de paradigma en el campo de las políticas sociales y el abandono del modelo neoliberal en nuestro país.

A partir de lo señalado precedentemente, el presente trabajo se plantea como objetivo indagar acerca de las rupturas y continuidades que se dieron en los PMB's a partir del caso del PROMEB A I y el PROMEB A II² y su implementación en el Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR) de la Provincia del Chaco.

2. Transición del neoliberalismo al postneoliberalismo, su impacto en las políticas sociales

América Latina y el Caribe (ALC) se encuentran atravesando una etapa de transición desde el "neoliberalismo" (cuya duración cuenta con más de tres décadas) hacia otro modelo denominado generalmente en la bibliografía como "postneoliberal" (que apenas supera una década de implementación³) caracterizado por la asunción -en la mayoría de los países de la región- de gobiernos de "izquierda moderada" (Rocha Valencia, 2008).

Retomando a O'Donnell, para el desarrollo del trabajo entenderemos que todo sistema político está integrado por tres componentes: 1) la coalición dominante; 2) el régimen político y 3) las políticas públicas y la base social (a quienes se beneficia con las políticas públicas, el "output"). Entender a los sistemas políticos desde esta perspectiva, nos permite analizar en mayor profundidad el correlato entre en las políticas públicas- en nuestro caso particularmente las políticas sociales- y los sistemas (neoliberal y postneoliberal) que han dado el marco para los cambios de paradigma que sustentaron las transformaciones -al menos aparentes- de las políticas sociales en general y de las habitacionales en particular.

En el caso concreto de Argentina, la transición del modelo neoliberal a uno de corte postneoliberal, se ha caracterizado por un viraje hacia un enfoque económico social de tipo neodesarrollista nacional-regional acompañado de proyectos de generación de empleo, combate a la pobreza y atención a las demandas sociales (Rocha Valencia: 2008). En este sentido, resulta interesante poner en discusión las rupturas y continuidades del PROMEB A, que por ser un

¹ Este trabajo se enmarca en el PICTO UNNE 2007 00100 ANPCyT; PI 28/07 SGCyT-UNNE; PIP 112-200801-00634 CONICET.

² El análisis de las rupturas y continuidades del PROMEB A I y el II toma como base el trabajo de tesis de maestría de la Mgter. Romagnoli denominado: "Programa de mejoramiento barrial. Desarrollo de pautas que optimicen su implementación, a partir de estudios de sus fundamentos y experiencias en el AMGR- Chaco". Realizada entre 2006 y 2008 y la experiencia que recientemente se ha realizado en el marco del Acuerdo de la FAU- UNNE y el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda del Chaco. Resolución CD N° 506/08, en el marco del cual el Dr. Miguel Barreto, la Dra. Laura Alcalá y la Mgter. Romagnoli desarrollaron actividades técnicas y de asesoramiento y capacitación para la instrumentación de los programas PROMEB A II y Territorio Urbano.

³ A la asunción de Chávez en 1999 se fueron agregando Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina en 2003, Tabaré Vázquez en Uruguay en 2005, y más recientemente, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa, en Ecuador, Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay y Michelle Bachelet en Chile en 2006 (Vilas, 2008).

programa originado a fines de los 80 en el marco del paradigma neoliberal y haber sido objeto de una reformulación a fines del 2006 en un contexto de cambio de modelo, se constituye en un ejemplo paradigmático para avanzar en el análisis en torno a la vinculación de las políticas sociales y los modelos de desarrollo imperantes.

3. Los Programas de Mejoramiento Barrial

Los PMBs, financiados por los organismos de crédito internacional y originados a finales de los 80 para contrarrestar los efectos de los PAE definidos en el "Consenso de Washington", han sido objeto - a partir de las evaluaciones realizadas en base a la experiencia de una década de implementación de los mismos- de señalamientos acerca de la pertinencia de sus prestaciones en los contextos latinoamericanos.

Según Barreto y Romagnoli (2007), los PMBs promueven - desde sus enunciados teóricos-una intervención urbana de los asentamientos informales con el objetivo general de atender a la pobreza urbana extrema desde una perspectiva integral del problema, con la finalidad de integrar social y espacialmente dichos asentamientos a la ciudad formal.

Detrás de estos objetivos subyacen viejos y nuevos fundamentos conceptuales, entre los primeros se destaca un concepto de vivienda diferente a la perspectiva "viviendística"⁴ de las políticas habitacionales tradicionales, que rescata viejas aportaciones teóricas de autores como Turner, Pradilla, Hardoy, De Soto, Yujnovski, Pelli, entre otros, que concibieron a la vivienda como un proceso progresivo de integración física y social a la ciudad a ser resuelto participativa y solidariamente con sus habitantes.

Entre los nuevos fundamentos se destaca la reconceptualización de la pobreza realizada en los '90, que la definió como un problema multidimensional a ser abordado integralmente por políticas multisectoriales, diversificadas y focalizadas, que no podían ser implementadas desde el enfoque asistencialista y universal del bienestar (predominante en las políticas públicas de décadas pasadas), sino desde una perspectiva de "Desarrollo Social", definido a partir de tres conceptos: "capital social", "participación comunitaria" y "fortalecimiento de la sociedad civil" (Barreto, 2006 citado por Barreto y Romagnoli, 2007).

A partir de esta nueva perspectiva, los PMBs se propusieron brindar una atención más integral a la pobreza, integrando física y socialmente a la ciudad formal a los sectores urbanos informales. Sin embargo, la verificación de la aplicación de sus fundamentos resulta de difícil ponderación favorable en términos estructurales debido al marco general de actuación de los mismos, definido por los PAE que se implementaron en AL durante los '90 y que dejaron como consecuencia un agravamiento de la pobreza y un empeoramiento de la situación del hábitat de los sectores sociales más desfavorecidos⁵.

En este contexto, la escala de aplicación de los PMBs fue abrumadoramente superada por el incremento del hábitat informal y sus posibles resultados positivos fueron desvalorizados por un proceso de urbanización informal en crecimiento, encuadrando su posible acción transformadora en una acción de contención extrema del problema.

A partir de lo señalado precedentemente, resulta pertinente mencionar los principales señalamientos en torno a los PMBs, vinculados principalmente a los siguientes aspectos⁶: a) Desconocimiento de los mecanismos que producen la informalidad, b) Falta de articulación con otras políticas sociales, c) Criterios inadecuados de definición de la población objetivo, d) Limitada capacidad operativa, e) Falta de previsión en la sustentabilidad de las intervenciones, f) Fallas en la supuesta relación directa entre integración y mejora en la calidad de vida, g) Estandarización de las acciones y de los proyectos y, h) Dificultades para superar la perspectiva "asistencialista" de sus prestaciones y alcanzar mejoras socio-urbanas perdurables y de mayor equidad de poder y decisión al interior de las comunidades.

A partir de esta caracterización de los PMBs implementados en AL desde la década de los 90, avanzaremos en un análisis más pormenorizado sobre el PROMEBA de Argentina.

4. El PROMEBA de Argentina

El PROMEBA está orientado a: "transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Mejorar la calidad de vida de población

⁴ Es aquella que responde a las necesidades habitacionales de manera sectorial a través de la provisión del objeto material estándar vivienda nueva, sin tener en cuenta las otras dimensiones del problema habitacional. (Barreto: 2006 citado por Barreto y Romagnoli, 2007).

⁵ De acuerdo a la Asamblea de las Naciones Unidas: Estambul+5, encargada del seguimiento de la Agenda Hábitat, señalando que la situación del hábitat mundial empeoró ostensiblemente en los últimos años, como consecuencia de la aplicación de las PAE, la transferencia de recursos a los países ricos vía el endeudamiento externo y el desfinanciamiento de los Estados menos desarrollados.

⁶ Estos puntos han sido desarrollados con profundidad en la Tesis de Maestría de Venetia Romagnoli.

con NBI y bajos ingresos, asentada en barrios urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura, problemas ambientales y de regularización dominial, mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral". (Manual Operativo de PROMEBA, 2004)

4.1 Características generales

El PROMEBA es un programa de cobertura nacional que, por el carácter supranacional de su financiación, ha tenido un alto grado de estabilidad en su funcionamiento desde el año 1997 hasta la actualidad⁷.

En el marco de una conceptualización integral del problema de la pobreza, las prestaciones que brinda el programa son físicas y sociales, agrupándose en tres componentes dirigidos a los destinatarios: legalización de la tierra, infraestructura, equipamiento y saneamiento barrial, incremento del capital social y humano; y un cuarto componente orientado al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las unidades ejecutoras provinciales- UEPs.

El PROMEBA se concibe como un proceso de gestión en el que intervienen los tres niveles administrativos del Estado con distintos roles y funciones a través de la Unidad de Coordinación Nacional (UCN), las UEP's y los Municipios. La UCN⁸ es la responsable de la administración del Programa, sirviendo de nexo entre el gobierno nacional, el BID, las UEP's y otras organizaciones participantes. Las funciones principales cubren los aspectos de orientación general y la supervisión de los procesos llevados a cabo por las UEP's para asegurar que el Programa se ejecute dentro de las normas acordadas por el BID. Por su parte, las UEP's son las responsables de la implementación, supervisión y ejecución del Programa en las Provincias, para lo cual cuentan con la autoridad y la organización suficientes⁹ en su ámbito para coordinar y supervisar la ejecución de los Proyectos. A los Municipios les cabe tomar las medidas para garantizar la ejecución de los proyectos. Como se señaló precedentemente el PROMEBA ha sido implementado en Argentina desde inicios de la década de los noventa, y ha sido reformulado, a la luz de las evaluaciones realizadas, transformándose en PROMEBA II a partir del año 2007¹⁰.

4.2 Rupturas y continuidades entre PROMEBA I y PROMEBA II

Para analizar las continuidades y rupturas entre el PROMEBA I y II, se tomarán serie de dimensiones y variables de análisis en base a una metodología planteada por Barreto y Romagnoli (2007) para el análisis de los programas habitacionales, la misma - que tiene como base a la clasificación propuesta por Pougam (2001)- contempla cuatro dimensiones: 1) la intervención que realiza el programa; 2) la población objetivo; 3) las prestaciones y, 4) la modalidad de implementación. Cada una de estas dimensiones tiene a su vez una serie de variables, cuya caracterización, arroja una serie de elementos analíticos para la elaboración de conclusiones en torno a las dimensiones propuestas.

Respetando la metodología propuesta, a continuación se analizan los principales cambios del Programa:

INTERVENCIÓN:

En relación al periodo histórico de surgimiento

Como se señaló precedentemente los cambios del modelo macroeconómico mundial - a fines de los 80 y principios de los 90- se expresaron en A.L y en Argentina en particular, a través de los PAE promovidos por el FMI (a través de Programas macroeconómicos) y el BM (a través de Programas de desarrollo social), como consecuencia de ello las Agencias Internacionales de Desarrollo reformularon sus políticas centrándose en resaltar y fortalecer la capacidad de los propios pobres como medio de superación de sus condiciones de vida.

En este contexto surge -a finales de los 80- el PROMEBA I en Argentina, a partir de la apropiación- por parte de las Agencias Internacionales- de los conceptos de "desarrollo social" desarrollados en el campo de las ciencias sociales.

El PROMEBA II se origina en 2006, luego de casi una década de implementación del PROMEBA I, como consecuencia de una serie de señalamientos internos (evaluaciones propias del BID) y externos (principalmente de ámbitos académicos). Por otra parte, el contexto de aplicación en Argentina ya no era el modelo neoliberal predominante en la década de los 90, sino como ya se señaló precedentemente- se estaba instaurando un modelo neodesarrollista

⁷ La firma del Contrato de Préstamo 940-OC/AR (u\$s 334.216.000) fue suscripto entre el BID y la Nación Argentina el 20-02-97 y su continuidad hasta el 2006 se dio por el Contrato de préstamo 1134/OC/AR suscrito el 18-10-99.

⁸ La UCN se estructura en áreas: coordinación ejecutiva, subcoordinación, legal, evaluación de proyectos integrales, gerenciamiento, diseño urbano y obras, ambiental, social, presupuestos y finanzas, administrativa, sistemas y comunicacional.

⁹ Las UEP's se estructuran en las siguientes áreas: coordinación ejecutiva, jurídica, coordinación institucional, evaluación social, evaluación de proyectos, licitaciones y adquisiciones, evaluación ambiental, administrativo financiera y comité de licitaciones.

¹⁰ A partir del Contrato de Préstamo N° 1842/OC-AR entre la República Argentina y el BID suscrito en marzo de 2007.

nacional-regional con un Estado con mayor protagonismo que impulsaba políticas sociales no sólo de contención sino de transformación. Situación que se vio reflejada en el campo de las políticas habitacionales, que en este nuevo período (desde 2003 en adelante) estuvieron orientadas simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva.

En relación a la cobertura, distribución territorial y el financiamiento

El PROMEBA I fue financiado por el BID, a partir del Contrato de Préstamo BID 940 OC-AR¹¹, que estableció un préstamo por U\$S 102.000.000, al que se sumó el aporte nacional correspondiente por U\$S 68.000.000. Dicho contrato fue reformulado en mayo de 2002, con la priorización del Programa y su inclusión en el Plan de Emergencia Social (como consecuencia de las crisis económica de 2001). En esa oportunidad, le fue asignado nuevo financiamiento por U\$S 98.000.000, resultado del redireccionamiento de fondos de otros Programas más una contrapartida de fondos adicionales de U\$S 65.000.000¹².

Como puede apreciarse, el Programa contaba con una financiación mayoritariamente internacional (60% por el BID - 40% Estado Nacional). La devolución del crédito al BID debía ser compartida en partes iguales por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales que hubieran aceptado su implementación, por lo cual requería de la sanción de leyes de endeudamiento provincial. Modalidad que limitó la posibilidad de las provincias más pobres y altamente endeudadas de ser operativas del Programa.

Por su parte, el PROMEBA II cuenta con una financiación casi exclusivamente internacional (criterio no coincidente con el objetivo de progresivo desendeudamiento externo en el marco de un proceso de obtención de mayor autonomía planteado en el nuevo período). La línea de Crédito (CCLIP) del BID alcanza -en esta nueva etapa del Programa- los US\$ 1.500 millones. En este marco, Argentina ha suscripto un primer Contrato de Préstamo 1842/OC-AR por US\$ 350 millones (90%) siendo de US\$ 40 millones (10%) la contraparte correspondiente al Estado Nacional.

En cuanto a la devolución del préstamo, contrariamente al PROMEBA I, el PROMEBA II es subsidiado para las provincias, lo que podría impactar en una mayor equidad socioterritorial de la distribución de la soluciones. Para analizar este punto resulta necesario comparar las familias atendidas por región en las dos versiones del Programa.

Tasas de pobreza e indigencia (1º semestre 2004) y familias atendidas por PROMEBA I

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza	Tasa de Indigencia	Familias atendidas	
			Cantidad	% de la pob.
Región Noreste	60.3	30.4	7634	0.26
Región Noroeste	56.4	24.5	15005	0.34
Región Cuyo	43.7	15.2	6228	0.24
Región Gran Bs. As.	42.7	15.2	4000	0.046
Región Pampeana	41.2	16.2	10415	0.14
Región Patagónica	31.0	12.0	12098	0.72
ÁMGR	61.0	30.9	2449	0.67

Como podemos observar, al cruzarse la cobertura del PROMEBA I con la situación de pobreza por regiones, que la aplicación del mismo, a pesar de definir la asignación de recursos a las provincias por cupos en función de las situaciones de pobreza, no siguió una lógica de mayor atención a las provincias más afectadas. En este aspecto no se sabe bien cuál ha sido el criterio seguido por el Programa, pero es de suponer que tuvo que ver con la orientación, capacidad de gestión y posibilidades de endeudamiento de las jurisdicciones.

En el caso del PROMEBA II, no se cuenta todavía con información oficial sobre la cantidad de familias atendidas, aunque pueden hacerse algunas aproximaciones tomando los montos de contratos adjudicados por provincia hasta la fecha.

¹¹ El Contrato fue suscripto entre el BID y la Nación Argentina el 20-02-97 y su continuidad hasta el 2006 se dio por el Contrato de préstamo 1134/OC/AR suscripto en mayo de 2002.

¹² En relación a los valores expuestos, cabe señalar que en una década de implementación el PROMEBA I tuvo un financiamiento que superó la cifra de U\$S 330.000.000.

Tasas de pobreza e indigencia (1^{er} semestre 2007) y familias atendidas por PROMEBA II¹³

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza	Tasa de Indigencia	Familias atendidas	
			Monto de contratos	Cantidad de familias
Región Noreste	30.0	11.2	136.435.656,99	6502
Región Noroeste	26.9	8.1	123.251.750,5	5874
Región Cuyo	15.6	4.0	82.500.749,63	3932
Región Gran Bs. As.	15.6	6.0	141.409.803,35	3739
Región Pampeana	12.9	3.8	117.343.716,25	5592
Región Patagónica	9.5	3.4	104.456.589,86	4978
AMGR	34.1	15.4	15.024.694,01	1256

AMGR¹⁴

De acuerdo al cuadro precedente la lógica de distribución de las soluciones de esta nueva etapa del Programa tampoco está propiciando una atención equitativa de acuerdo a la magnitud del problema en las distintas regiones. En el caso particular del AMGR resulta llamativo que el PROMEBA II haya atendido hasta el momento a menos de 900 familias de manera directa, mientras que por ejemplo en Posadas (por hacer una comparación dentro de la misma región) -que presenta valores más bajos de LP y LI -se hayan atendido a un total aproximado de 1800 familias, duplicando la inversión realizada en el AMGR.

En relación a la ayuda económica

En concordancia con este sentido de contención, las prestaciones que brindó el PROMEBA I a su población objetivo fueron 100% subsidiadas. Aunque también, en concordancia con la finalidad de introducir las reglas del mercado como estrategia de integración social, el Programa promovía regularizar las situaciones de dominio, entregando a cada familia su título de propiedad exigiendo el compromiso de afrontar el costo de las tarifas de servicios provistos a las empresas prestatarias y el Municipio, así como las tasas e impuestos correspondientes. Por este motivo sólo establecía dos años de restricciones al destinatario para negociar el bien regularizado de forma legal en el mercado inmobiliario, a diferencia del FONAVI que establecía anteriormente un plazo de 30 años para que sus adjudicatarios terminasen de pagar sus viviendas, y que había generado un sistema de tenencia social del bien que impedía su incorporación al mercado inmobiliario formal, estimulando un mercado paralelo de la vivienda social.

En el caso del PROMEBA II, las prestaciones continúan siendo subsidiadas para las familias destinatarias, pero sin resolver la sustentabilidad de los proyectos una vez retirado el Programa, ya que de acuerdo a las fuentes locales consultadas, el pago de los servicios resulta extremadamente dificultoso para las familias, en la medida que el PROMEBA, no aporta de manera significativa a la resolución de otras de las dimensiones que determinan las condiciones de pobreza (como la económica y la social).

En relación a la duración y estabilidad del Programa

En cuanto a la duración del PROMEBA I, cabe señalar que el mismo fue concebido originalmente como transitorio para dar contención a la población afectada por las medidas de ajuste estructural hasta tanto el desarrollo de la economía de mercado promovida produjese el desarrollo de la sociedad. (Barreto y Romagnoli, 2007). En cambio, a partir de la reformulación, y dado que el objetivo social de esta Reforma no se cumplió, el PROMEBA II plantea instalarse como una política de Estado planteando un horizonte de 25 años para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que el mismo Programa define como "objetivo" de sus prestaciones.

En relación a la capacidad operativa

En relación a la capacidad operativa podemos señalar que en una década de implementación (1997-2007) el PROMEBA I financió 175 proyectos que beneficiaron a 59.474 familias con un monto de inversión de \$ 895.210.504,82.

¹³ Esta estimación se realizó dividiendo el monto de los contratos por el monto máximo exigido por el Programa de inversión por lote habitacional, valor que asciende a los \$ 20.984,54.

¹⁴ Este valor resulta de sumar las 856 familias beneficiarias directas y 400 beneficiarias indirectas por mejoramientos logrados a partir de obras de escala interbarrial o estructural como el Parque de la Soberanía Nacional.

En cuanto al PROMEBA II, en los casi tres años que lleva de implementación, ha atendido a un total de 61.421 familias a través de 128 proyectos (sumando los ejecutados, en ejecución y en proceso licitatorio) con un monto total de inversión de \$ 971.363.114,55.¹⁵

Cabe señalar en el caso del PROMEBA I, en relación a dichos valores -como lo señalaron oportunamente Barreto y Romagnoli (2007)- que los mismos distaban mucho de representar una solución estructural para el problema habitacional de los pobres en Argentina, el mismo PROMEBA definió -al momento de iniciar sus operaciones en 1997- que el volumen de la demanda específica ascendía a 613.771 hogares. Sumado a esto, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda, en el 2001 existían en el país 2.640.871 viviendas deficitarias, de las cuales 534.087 correspondían a la categoría de irrecuperables -características de los asentamientos informales-. Estos valores expresados en porcentajes señalan que el Programa solo cubrió el 2.09 % de la población potencialmente objetivo.

Por su parte, el PROMEBA II, hasta el momento de cierre de este artículo, ha atendido a un 24% de los hogares planteados como meta oficial (cifra que asciende a 250.000 hogares). Si bien no se cuenta con datos actualizados que permitan cuantificar con mayor precisión a la población potencialmente objetivo (el próximo Censo se realizará este año), pueden realizarse algunos señalamientos en relación a este punto. Por ejemplo la meta del PROMEBA II, que consiste en atender a 250.000 hogares en los próximos 25 años, resulta a primera vista distorsionada con respecto al volumen de la demanda específica de 613.771 hogares que el mismo Programa estimó a principios de los 90. En este sentido, resulta pertinente observar que si bien las inversiones de este segundo Programa superan las previstas en PROMEBA I, se ha reducido notablemente en los documentos oficiales del Programa la cifra considerada como demanda potencial a 350.000 hogares.

En relación a las vinculaciones del Programa con las políticas macroeconómicas, cabe señalar que en el caso de PROMEBA I, dado que el objetivo social de la reforma estructural no se cumplió, sino muy por el contrario, se agravó considerablemente la pobreza y la exclusión social, la capacidad operativa y el período de vigencia previstos resultaron sumamente insuficiente para la magnitud del problema que se propuso solucionar.

En relación a la articulación con otros agentes

El PROMEBA I, de acuerdo a los señalamientos realizados por Barreto y Romagnoli (2007), preveía una articulación limitada con otros agentes estatales y extraestatales en pos de brindar soluciones más integrales, aunque de alguna manera, a partir del abordaje integral que propiciaba y la multidisciplinariedad de sus equipos, garantizaba la multisectorialidad interna.

Los señalamientos en relación a los incumplimientos de las contrapartes firmadas por los organismos provinciales y el débil compromiso e involucramiento que generó la vinculación con las jurisdicciones locales y los municipios - como consecuencia de una articulación circunscrita a nivel de otorgamiento de factibilidades- impactaron en la reformulación del PROMEBA II, que si bien en esta nueva etapa es un subsidio para las provincias, propicia y exige contrapartes locales, tanto en recursos humanos para la gestión del mismo a nivel local, como en recursos financieros por parte del Estado provincial. Criterio que puede considerarse coincidente con la nueva Política Federal de Vivienda implementada a partir de 2003.

Sumado a esto puede destacarse que el Programa exige en esta nueva versión el compromiso de otro programa que ejecute las prestaciones intralote.

A pesar de que puede considerarse de manera positiva la apertura del programa a una mayor articulación con otros agentes en pos de otorgar a los destinatarios soluciones más integrales, de acuerdo a lo señalado por las fuentes locales consultadas, al recaer exclusivamente la gestión de articulación en la jurisdicción local, resulta complejo garantizar el cumplimiento de los compromisos de los otros organismos y la coordinación en obra de las intervenciones provenientes de diferentes fuentes presupuestarias. Sobre todo en un contexto local donde las acciones que se aplican en el territorio se caracterizan por ser fragmentadas y desarticuladas.

En relación a la multisectorialidad y multidisciplina

Puede decirse que el PROMEBA I haya sido un programa multisectorial en el sentido convencional ya que prácticamente no previó articulación con otros organismos del Estado para brindar prestaciones integrales - tal como las teorías dominantes del periodo postularon- contemplando sólo la demanda de factibilidades por parte de las empresas de servicios públicos y órganos de regulación, y convenios con los Municipios donde se localizaron los proyectos a fin de establecer la obligación de estos últimos de tomar todas las medidas necesarias para permitir la ejecución de las obras.

¹⁵ Información oficial PROMEBA II, a junio de 2010.

Asimismo, como ya se señaló, no contempló tampoco la articulación con otros programas que brindarían prestaciones complementarias.

En cuanto a la multidisciplina, el PROMEBA I contó con áreas disciplinarias especializadas que conformaron equipos multidisciplinarios para realizar un abordaje integral del problema, en concordancia con el principio de multidimensionalidad que caracterizó la definición de la pobreza durante el período.

Si bien es indudable que esta estrategia de organización fue realizada para evitar que la crisis administrativa y escasa capacidad operativa provocada por la Reforma del Estado sobre la administración tradicional del Estado afectase el funcionamiento del Programa, y desde esta perspectiva, esta cuestión podría considerarse como positiva al juzgarse la búsqueda de eficacia en la implementación de los proyectos, sin embargo, al ser tan acotada la articulación los organismos del Estado y gobiernos Municipales, el Programa tuvo muy bajo impacto en el mejoramiento de la calidad institucional del resto del Estado y los gobiernos municipales.

Más grave aún resultó su escasa consideración hacia las planificaciones urbanas municipales y/o estimulación a su formulación en los casos que no existiesen (como en el AMGR), que deberían haber tenido mayor injerencia en las decisiones vinculadas a la implementación de los proyectos.

Contrariamente, la ejecución integral de los proyectos mediante equipos multidisciplinarios que trabajaron en terreno, resultó positiva en la medida que puso en práctica una modalidad de operación superadora de la de la implementación burocratizada, sectorial y de gabinete predominante en el período anterior.

En relación al PROMEBA II, y recuperando algunas cuestiones que ya se han señalado, puede decirse que el mismo propicia una mayor multisectorialidad que la promovida en el período anterior, aunque cabe señalar que de acuerdo a la experiencia realizada y las fuentes consultadas, las dificultades locales para avanzar en la integración de diversos sectores en la atención de los destinatarios del Programa son grandes, en la medida que no está construida una cultura local de trabajo articulado de las distintas áreas del Estado provincial y municipal.

En relación a la multidisciplina, el PROMEBA II continúa garantizando la contratación de equipos multidisciplinarios tanto para la formulación como para la ejecución de los proyectos en terreno. En este punto, de acuerdo a los señalamientos de las fuentes locales, las dificultades radican en la construcción de un espacio de trabajo interdisciplinario a partir de la contratación de consultores individuales (que es la modalidad prescripta por el Programa).

Sumado a esto, los equipos de formulación, quienes trabajan conjuntamente a la comunidad y en contacto con el problema del área a intervenir durante toda esta fase que suele durar -desde la factibilidad hasta la formulación del PEI- uno o dos años, no continúan luego como equipos de campo para la ejecución de los proyectos. Esta situación genera obstáculos para la adscripción de un nuevo equipo a los marcos de abordaje y estrategias construidas por un equipo anterior y retrocesos con las comunidades, con las cuales el equipo inicial había construido ciertos lazos de confianza y reciprocidad.

Población objetivo

En relación a la definición y elegibilidad de la población objetivo

El PROMEBA I contaba con un criterio de focalización en la definición de la Población Objetivo que combinaba criterios territoriales, socio-económicos y de condiciones de vida, con la finalidad de recortar del universo de población con necesidades habitacionales aquella que, en particular, vivía en asentamientos informales urbanos con altos índices de pobreza.

Sin embargo, las altas restricciones establecidas por los criterios dominiales, sociales, ambientales, urbanos y económicos de elegibilidad que complementaron esta definición, estuvieron más destinados a justificar su limitada capacidad operativa sobre la magnitud del problema, que a garantizar la eficacia del Programa. (Barreto y Romagnoli, 2007).

En relación a la escala de intervención, el PROMEBA I trabajaba en asentamientos definidos como polígonos cerrados que si bien significaron una mejora de la calidad urbano ambiental de los barrios intervenidos, aportaron poco a la integración física y social de esos barrios a su entorno inmediato y a la ciudad en general, determinando en muchos casos soluciones parciales y fragmentadas.

Si bien fueron muchos los señalamientos que desde los ámbitos académicos se realizaron en torno a estos criterios, la reedición del Programa continúa manteniendo exigencias altamente restrictivas, generando una elevada exclusión de la población más necesitada.

Por otro lado, puede ponderarse de manera positiva que el PROMEBA II apunta- al menos desde sus postulados teóricos- a trabajar en áreas urbanas de mayores dimensiones, entendiendo que la solución del hábitat supera la intervención a escala barrial, tal como lo demuestra la experiencia actualmente en desarrollo en el área sur de la ciudad de Resistencia, que incluye un área marginal de 700 hectáreas.

A pesar de esto, las fuentes locales consultadas han dado cuenta de la dificultad de adecuar la nueva escala de intervención - que presenta por su extensión situaciones físicas, sociales y legales heterogéneas y complejas- a los criterios de elegibilidad del Programa. Si bien se ha logrado financiar con recursos del Programa obras de escalas interbarriales y estructurales que benefician indirectamente a los 35.000 habitantes del área mencionada, las acciones barriales siguen estando circunscriptas a los asentamientos que cumplen con los citados criterios, limitando la inclusión de otros cuya prioridad de atención por sus niveles de criticidad resulta imperiosa.

En este sentido el Programa parece resultar contradictorio en su formulación, ya que apunta a la integración física y social de los asentamientos informales pero luego plantea exigencias que en la mayoría de los casos son las que determinan la situación de los mismos, porque muchos de ellos son tales precisamente porque se encuentran en sitios vulnerables ambientalmente, no tienen saneada la situación de dominio y presentan bajo nivel de conectividad en relación a la factibilidad de transporte y distancias a servicios de salud, educación y áreas de trabajo, etc.

No puede dejar de señalarse que esto restringe la necesidad de intervención a escalas muchísimo menores de las necesarias y da lugar a intervenciones costosas sobre grupos acotados. En este sentido, la restricción de la población objetivo parece obedecer en realidad más que a un tema conceptual a la restricción de recursos presupuestarios.

Prestaciones

En relación al enfoque de las prestaciones

En cuanto a las prestaciones del Programa, cabe señalar que las dos versiones del Programa se proponen realizar un abordaje integral al problema de la población objetivo que define, en la medida que ofrece prestaciones físicas y sociales, en concordancia con la definición multidimensional de la pobreza que promueve y el abordaje multisectorial que realiza en conformidad con las teorías de "desarrollo social" que le dieron origen.

Sin embargo, su integralidad es limitada, principalmente porque sus aspectos sociales son muy inconsistentes con los fines de integración social, aunque en parte también los urbanísticos lo son. En el aspecto social, el Programa se propone básicamente realizar capacitaciones de diferentes índoles (organizativas, laborales, ambientales, legales, etc.) tendientes principalmente a dotar de sustentabilidad a los proyectos en el tiempo, pero las mismas se presentan a primera vista insuficientes con las reales necesidades de salud, educación, trabajo, etc. que estas poblaciones tienen que satisfacer para alcanzar una mejor integración social y sostener en el futuro las mejoras de su hábitat como ciudadanos formales.

En relación a este punto vale la pena señalar que las evaluaciones realizadas por el mismo BID¹⁶ en relación a los resultados del PROMEBA I, daba cuenta de la debilidad del "índice de sustentabilidad social" de las comunidades ya atendidas por el Programa, reforzando de esta manera los cuestionamientos que desde los ámbitos académicos se han planteado en relación a la supuesta "integralidad" de sus prestaciones.

Por otro lado, considerando que el PROMEBA es un programa, según sus fundamentos teóricos, orientado a combatir la pobreza a través de "proyectos integrales", y que - como vimos- entiende que la pobreza está determinada tanto por la carencia de satisfactores físicos como por la insuficiencia de capacidades para obtenerlos por medios propios, resulta interesante analizar qué tipo de "mejora" de la situación de pobreza se ha logrado con la aplicación del PROMEBA I y que impacto han tenido estos resultados en el PROMEBA II.

En relación a esto, en la mencionada evaluación realizada por el BID (2007), se señala un mejoramiento de los valores del índice de NBI de las poblaciones que habían sido destinatarias del Programa, aunque no se detectaron avances en cuanto a la superación de la LP. Esta situación estaría indicando que el PROMEBA I ha tenido un mayor impacto en los aspectos tangibles de la pobreza a partir de los bienes que satisfizo directamente con su intervención, relegando las prestaciones sociales vinculadas al desarrollo de las capacidades de los afectados para superar el problema procesualmente por sus propios medios.

Resulta interesante mencionar que a pesar de la "apropiación" por parte del BID de los señalamientos realizados desde los ámbitos académicos, la reformulación del PROMEBA II no incorporó prestaciones sociales más estructurales e integrales.

¹⁶ La evaluación que se presentó en el "Documento del BID Programa de Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II) CCLIP y Primer Préstamo Individual (AR-L1019). Propuesta de Préstamo. 2007" siguió un enfoque cuali-cuantitativo para evaluar la focalización y los cambios atribuibles al Programa, a través de la medición de resultados e impactos en una muestra de barrios beneficiados (BP) en forma comparada con una muestra control (BC).

Por su parte, si bien en relación a las prestaciones físicas que brindó el PROMEBA I los resultados de las evaluaciones indicaron que se habían dado mejoras en las comunidades intervenidas, las mismas estaban vinculadas de manera directa con las obras de infraestructura ejecutadas y no con un avance en materia de las viviendas al interior de los lotes. (BID, 2007).

Esta situación estaría dando cuenta de la debilidad de la capacidad de los beneficiarios alcanzada a partir de la implementación del Programa para mantener y realizar mejoras de los bienes obtenidos, como así también de la falta de articulación del PROMEBA I con otros Programas de vivienda que apuntasen al mejoramiento de las mismas.

A pesar de esto, la versión del PROMEBA II no interviene- como lo hacía en su versión anterior- adentro del lote, exigiendo la articulación con otros programas de vivienda que garanticen la provisión de viviendas. Si bien- como ya se señaló- desde el punto de vista de la articulación con otros programas en pos de lograr una mayor integralidad de las prestaciones, podría considerarse de manera positiva esta nueva modalidad, no existen al momento resultados que permitan analizar el grado de cumplimiento y coordinación de las contrapartes.

En relación a la satisfacción de las necesidades

En la medida que el Programa (en sus dos versiones) produce tanto mejoras físicas directas del hábitat que interviene con las obras y servicios que ejecuta, como brinda capacitaciones a los destinatarios para que puedan superar luego (supuestamente) por sí mismos sus problemas de exclusión social, puede decirse que considera que las carencias que definen las situaciones de pobreza son tanto de bienes materiales como de capacidades para obtenerlos.

A pesar de esto resulta interesante señalar que en la reedición del Programa, y a pesar de las evaluaciones negativas en torno a la sustentabilidad social de las intervenciones, las prestaciones en materia social continúan consistiendo principalmente en capacitaciones- en la mayoría de los casos prescriptas por el Programa- vinculadas principalmente a la incorporación de los hogares a los hábitos de la vida urbana moderna (talleres de uso racional del agua, de manejo de residuos, de higiene del lote, etc.).

Por lo tanto, puede afirmarse, que si bien, las dos versiones del Programa mantienen una concepción combinada de satisfacción de las necesidades que la definen¹⁷, las “capitaciones” ofrecidas por el Programa resultan insuficientes para lograr una gradual integración social y económica de las familias atendidas.

En relación al tipo de prestaciones y la adaptabilidad a las condiciones locales

Tanto el PROMEBA I como el II, delegan en las UEP's la formulación de los Proyectos que contempla una serie de fases y etapas prescriptas (prefactibilidad, diagnóstico integral, proyecto ejecutivo integral, audiencia pública, pliegos de licitación). Si bien esta modalidad debería garantizar que los proyectos se adecuen a las necesidades locales (al ser formulados a partir de diagnósticos integrales y desde la escala local), las evaluaciones de resultados del PROMEBA I han señalado que en su década de implementación ha predominado la estandarización de las prestaciones y la poca adaptabilidad a las condiciones locales. (Barreto y Romagnoli, 2007)

Por otra parte, como se ha señalado previamente, en relación a las prestaciones sociales, esta situación se agudiza, ya que los mismos técnicos del Programa han reconocido que las mismas se han circunscripto principalmente a realizar capacitaciones que se operacionalizaron a través de talleres y charlas con formatos preestablecidos y replicados acríticamente sin considerar las demandas reales de las comunidades (Consultor Técnico UEP, Chaco, 2006).

En el caso del PROMEBA II, a partir la experiencia de formulación del proyecto “Área Sur de la ciudad de Resistencia, Chaco”, pudo verificarse que esta versión del Programa está más abierta a las contrapropuestas de los equipos formuladores locales para adecuar las prestaciones prescriptas a las necesidades locales. A pesar de esto los técnicos consultados han señalado la alta tecnificación y burocratización que persiste en el Programa, exigiendo a los equipos locales la readecuación de los instrumentos operativos a cada una de las innovaciones o modificaciones que estos propician que en pos de adecuar las prestaciones a las demandas concretas de las áreas deficitarias en las cuales se interviene. Situación que obstaculiza la innovación técnica y restringe esta posibilidad a las UEPs que cuentan con equipos técnicos altamente formados.

En relación a la concepción del hábitat

El PROMEBA I, analizando las prestaciones físicas brindadas, promovía una concepción procesual del hábitat, en la medida que no entendía a la vivienda como un objeto nuevo acabado que debía provisto de una sola vez, sino como

¹⁷ Con relación al debate teórico dado durante los años noventa entre la concepción “asistencialista” proveniente del modelo del Bienestar anterior y la del “desarrollo social” derivado del enfoque teórico de las capacidades promulgado por autores como Sen (1996).

un conjunto desagregable de bienes y servicios que pueden ser solucionados gradualmente en el tiempo a partir de lo ya realizado por sus habitantes, abocándose el Programa a atender principalmente los problemas de infraestructura básica de integración de los asentamientos informales a la ciudad, y limitándose a escala domiciliaria a solucionar problemas muy básicos de saneamiento, merced a la provisión de núcleos húmedos con conexión a las redes de servicios.

Esta concepción, sumada a las capacitaciones que brindaba el Programa suponía que los habitantes de los asentamientos intervenidos podrían con el tiempo mejorar por medios propios sus condiciones habitacionales. Supuestos teóricamente coherentes, aunque de dudosa realización, en la medida que no eran satisfechos los vínculos reales de integración social que garantizarían tal progresividad.

Tal como fue demostrado por la misma evaluación del BID ya mencionada, el índice de condiciones habitacionales no evolucionó notablemente a partir de la intervención del programa. Esto daría cuenta, por un lado, de la debilidad de la capacidad de los beneficiarios alcanzada a partir de la implementación del Programa, para mantener y realizar mejoras de los bienes obtenidos. Por otro lado, también contribuye a señalar la ya mencionada falta de articulación del PROMEBA I con otros Programas de vivienda que apuntasen al mejoramiento de las mismas.

En relación a esto, el PROMEBA II, ya no contempla intervenciones habitacionales intralote, exigiendo la articulación con otros programas de vivienda para que estos ejecuten la solución habitacional, circunscribiendo su accionar a las conexiones domiciliarias con la infraestructura barrial que continua siendo su prestación más fuerte.

Si bien, puede considerarse- como ya se ha señalado- un avance en materia de articulación, la respuesta de esta nueva versión del Programa a la situación detectada en la evaluación del BID, en lugar de atacar las condiciones estructurales – sociales y económicas- que estarían incidiendo en la imposibilidad de los destinatarios de mantener y mejorar las soluciones recibidas, ha priorizado el otorgamiento de viviendas completas por parte de la acción de otros programas.

En relación a la solución urbanística

En el caso del PROMEBA I en el aspecto urbanístico, las prestaciones físicas del Programa resultaron poco consistentes con las teorías que promueven la cualificación del espacio público como estrategia de integración urbana de las áreas degradadas al resto de la ciudad, ya que sus intervenciones en este aspecto fueron muy básicas y funcionales, y más bien parecieron responder a las necesidades de accesibilidad externa por parte del control estatal.

Más positiva resulta la intervención urbanística propiciada por el PROMEBA II, al menos en el caso de la implementación del Proyecto “Área Sur de Resistencia”, en donde una de las obras físicas de la escala estructural consiste en un parque lineal¹⁸, cuya intención es “coser” -a partir de un espacio verde público- el área de intervención (que como ya se comentó presenta fuertes rasgos de marginación social y físicas con relación al resto de la ciudad) con el resto de la ciudad, minimizar la ausencia de espacios verdes del área, generar un espacio de integración social y propiciar una nueva centralidad.

Implementación de las prestaciones

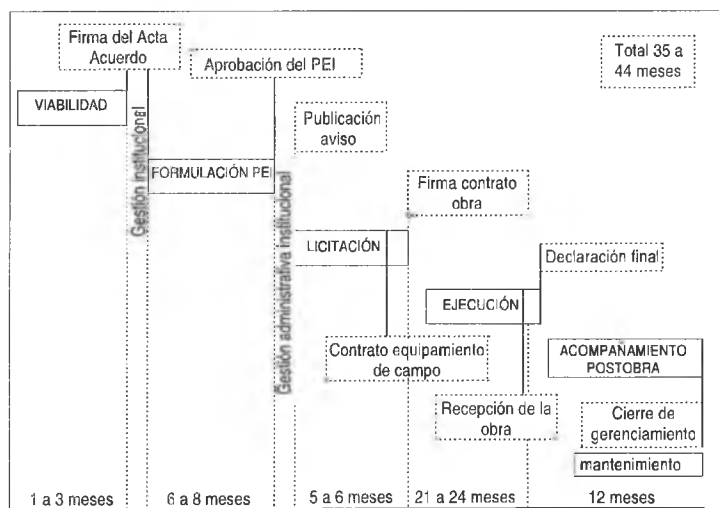
En relación a las etapas operativas y al tipo de ejecución

Las etapas prescriptas por el Programa se han mantenido en las dos versiones del Programa.

En correspondencia con la definición multidimensional de la pobreza y el abordaje multisectorial que realiza el Programa, en conformidad con las teorías predominantes del periodo, y aunque la integralidad de sus prestaciones son limitadas -tal como se señaló anteriormente-, la ejecución de las mismas a través de los proyectos, son realizadas de manera integral, en la medida que son llevadas a cabo bajo la conducción de un equipo ejecutor de trabajo en campo y coordinado por un organismo ejecutor, a través de un proceso que incluye: estudio de viabilidad, formulación de PEI (censo, relevamientos físicos y sociales, diagnóstico integral y propuesta), licitación, ejecución y acompañamiento post obra.

Esta modalidad de operación- como ya se señaló- resulta sin dudas superadora de la implementación de los proyectos durante el periodo anterior, dado que la presencia de un equipo multidisciplinario sobre el terreno de forma permanente con integrantes de las áreas social, ambiental, técnica y legal, permite que las dificultades frecuentes que se le presentan a los operarios que trabajan sobre el terreno y en contacto permanente con la población de los asentamientos, sean inmediatamente atendidas por los especialistas correspondientes, así como también permite un mejor control de la evolución de las obras físicas y capacitación más integral.

¹⁸ Cuya idea es la de minimizar el impacto físico del canal de desagüe pluvial de la Av. Soberanía Nacional que desde el punto de vista urbano era considerado el límite de crecimiento de la ciudad y que desde el punto de vista subjetivo divide “la ciudad” de la “no ciudad”.



Fuente: Elaboración propia en base al Manual Operativo del PROMEBA

Sin embargo, en base a la experiencia realizada a partir del Proyecto “Área Sur de Resistencia” y de los señalamientos de las fuentes locales consultadas, los tiempos de realización de las etapas superan ampliamente a los previstos teóricamente como consecuencia de una excesiva tecnificación y burocratización del Programa, impactando de manera negativa en el trabajo con las comunidades, en el cumplimiento de los acuerdos y contrapartes convenidos y obviamente en la celeridad de la implementación de las soluciones para los destinatarios que viven en situaciones críticas.

Sumado a esto, el requerimiento de un abultado número de profesionales y técnicos con dedicación exclusiva a los proyectos en pos de dar cumplimiento a los requerimientos del Programa, repercuten negativamente en la capacidad operativa local de la política habitacional destinada a los asentamientos informales, dando lugar a intervenciones acotadas y de alto costo para un número reducido de destinatarios en relación a la magnitud del problema que presenta el AMGR.

En relación a la forma de ejecución de los proyectos físicos

En cuanto a la modalidad de ejecución de las obras por empresas constructoras de medianas a grandes- como consecuencia de los requisitos que impone el BiD en las licitaciones- pude señalarse que ni el PROMEBA I ni el II han propiciado una mayor participación de empresas pequeñas, cooperativas, agentes locales ni de los propios destinatarios, como estrategia de promover el desarrollo local.

En relación a esto, esta prescripción resulta contradictoria con las políticas imperantes en este nuevo período, que han estimulado la reactivación de la economía a través de la dinamización de empresas medianas y pequeñas que además debían cumplir la exigencia de contar en sus plantas con al menos un 50% de su mano de obra desocupada beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados de la industria de la construcción.

Reflexiones finales

Vistas las rupturas y continuidades del PROMEBA, y centrando el interés en ver las transformaciones del mismo a la luz del cambio de modelo de desarrollo que fue el marco de implementación de las dos versiones del Programa, y si bien la implementación del PROMEBA II es reciente como para realizar conclusiones exhaustivas en relación a sus resultados, pueden hacerse algunas consideraciones.

A pesar de las reformulaciones analizadas en el trabajo, el PROMEBA continúa orientándose más a la contención del problema de la pobreza urbana que a la transformación social en pos de una sociedad más integrada y equitativa. En este sentido, a pesar del abandono del modelo neoliberal y la crítica abierta de quienes tienen a su cargo este nuevo ciclo político acerca de las consecuencias de los PAE, el PROMEBA continúa respondiendo a fundamentos teóricos que parecen más coherentes a la gobernabilidad del ajuste requerida en los 90 que al nuevo enfoque de las políticas sociales.

Sumado a esto, contrariamente a lo enunciado por las políticas del período que propician una mayor intervención del Estado Nacional en las políticas sociales y económicas, las proporciones del financiamiento del PROMEBA han

variado, contando en la actualidad con un 90% proporcionado por el BID, limitando la contraparte Nacional a un 10% (en el PROMEBA I los porcentajes eran 60% BID, 40 % Estado Nacional).

Más coherente al nuevo enfoque de la política habitacional del período resulta la modalidad subsidiaria a las provincias, en pos de lograr un fuerte impulso financiero conferido por el gobierno nacional, en el marco de una estrategia federal solidaria, compensatoria y necesaria para poner en marcha el retraimiento del sector habitacional, económico productivo y social post crisis 2001.

A pesar de esto, el Programa analizado no ha tenido una distribución territorial que propicie una mayor equidad socioterritorial y una mayor atención a las jurisdicciones más afectadas por la presencia de asentamientos informales.

En relación a la experiencia local en el marco del Proyecto "Área Sur de Resistencia" a modo de cierre provisional en torno a las reflexiones de esta experiencia cabe señalar que a pesar de que el proyecto hizo visible la posibilidad y responsabilidad que cabe a las UEPs de proponer e incluir cambios y ajustes acorde a las necesidades locales y a las vocaciones que surgen de la realidad concreta de un sitio y de sus habitantes, la continuidad de este tipo de abordajes dependerá de la voluntad política de sostenerla más allá de las dificultades expresadas y de las posibilidades técnicas y de gestión de las jurisdicciones.

Bibliografía:

- Manual Operativo de PROMEBA. *Programa de Mejoramiento de Barrios II. Contrato de préstamo 1842/OC-AR*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – SOP- SDUyV.
- Banco Mundial. 1994. *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional. Documento de política del Banco Mundial*. Banco Mundial, Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. *Documento del Programa de Mejoramiento de Barrios II-PROMEBA II- CCLIP y primer préstamo individual (AR-L1019). Propuesta de Préstamo*.
- Barreto, Miguel Ángel. 2006. Hábitat, Gestión Participativa y Pobreza. Desarrollo de pautas programáticas para una política habitacional integral del AMGR. *Red de Cuadernos de Investigación Urbanística* N° 47, Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Madrid.
- Barreto, Miguel; Romagnoli, Venetia. 2007. Programa de Mejoramiento Barrial de Argentina (PROMEBA); ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal?. En: *Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación del conocimiento*. Compilación de trabajos del "I Seminario Iberoamericano de Ciencia y tecnología para el Hábitat Popular". Córdoba, Argentina, 2006. Compiladores: Enrique Ortecho, Paula Peyloubet y Laura de Salvo. NOBUKO, Córdoba, Argentina.
- Barreto, Miguel; Zavala, José. 2004. Articulación vertical de la inversión urbana en el Nordeste argentino. Reflexiones sobre la experiencia del Banco Mundial durante la década del '90. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* N° 90, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Paugam, Serge. 2001. Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa. En: *Presente y futuro del Estado De Bienestar: el debate europeo*. Miño y Dávila editores / SIEMPRO, Bs. As.
- Rocha Valencia. 2008. América Latina entre el ciclo político neoliberal en declive y el ciclo político de izquierda moderada en auge. En *Configuraciones Latinoamericanas. Revista semestral del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos* Año 1 N°1. www.configuracioneslatinoamericanas.com
- Romagnoli, Venetia y Barreto, Miguel. 2006. Programa de Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre sus fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Chaco). En *Cuaderno Urbano*. Edición N° 5. EUDENE Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Edición FORURBANO. Instituto de Planeamiento Urbano y Regional e Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda. Págs.151 a 176.
- Vilas, Carlos. 2005. La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares en: Nueva Sociedad. ISSN 0251-3552, N° 197 (mayo-junio), 2005. Págs. 84-99.