

---

**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL**  
**REFLEXIONES SOBRE FUNDAMENTOS Y PERTINENCIA DE SUS OBJETIVOS A PARTIR DE**  
**UN ANÁLISIS DEL PROMEB (ARGENTINA) Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA CIUDAD DE**  
**RESISTENCIA (PROVINCIA DEL CHACO) <sup>1</sup>**

**VENETTIA ROMAGNOLI**

Arquitecta, maestranda en gestión del paisaje y el patrimonio. Becaria de investigación categoría perfeccionamiento y profesora auxiliar de Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

**MIGUEL A. BARRETO**

Arquitecto, magíster y doctor en antropología social. Profesor adjunto e investigador categoría II de la Universidad Nacional del Nordeste y del CONICET (Argentina).

*1- Este artículo es un producto de la investigación "Programas de Mejoramiento Barrial. Estudios de sus fundamentos y evaluación de experiencias realizadas en el Área Metropolitana del Gran Resistencia", que está desarrollando Romagnoli en el marco de una Beca de Perfeccionamiento de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste, bajo la dirección del Arq. Víctor Saúl Pelli y el Dr. Miguel Ángel Barreto, en Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi, FAU, UNNE).*

**Resumen**

A partir de un análisis del PROMEBA (Argentina), el presente artículo intenta brindar aportes para responder al interrogante general referido a si los programas oficiales de mejoramiento barrial constituyen un avance hacia una política social alternativa de reducción de la pobreza centradas en el hábitat o continúan siendo programas que apuntan a la contención de la pobreza urbana más que a la transformación social del problema. A tal efecto el artículo desarrolla en primer lugar, una breve reseña sobre los antecedentes y evolución de las políticas habitacionales en Latinoamérica y específicamente en Argentina con el objeto de reconocer el marco en el que surgen los PMBs y sus fundamentos teóricos centrales; para avanzar, luego, con el desarrollo más exhaustivo de un caso, el PROMEBA de Argentina, cuyo análisis a partir de su implementación en la ciudad de Resistencia, sirve de base para encarar reflexiones más específicas, y por último, una serie de consideraciones sobre los fundamentos teóricos y la pertinencia de los objetivos de los PMBs en el contexto latinoamericano y argentino.

**Abstract**

PROGRAMS TO IMPROVE NEIGHBORHOODS. Reflections about its fundamentals and the pertinence of its objectives in base of the analysis of PROMEBA (Argentina) and its implementation in the city of Resistencia, Chaco.

Taking as starting point the analysis of PROMEBA (Argentina), this article try to give some contributions to answer the general question about if the programas to improve neighborhoods are a new social politics of reducción of poverty focus in habitat or if they are still social contentions programs. This article develop in the first place, a summary of the antecedents and the evolution of the habitacional politics in Latinoamerica and especifically in Argentina whit the objective to recognize the born of the programs to improve neighborhoods context and its principals theoretical fundamentals to anvance later whit the develop of one case, the PROMEBA in Argentina, analysis of its implementation in the city of Resistencia, which is the base to fase reflections more especifics, and for the last, a serie of reflections about the theroical fundamentals and the pertinence of the objetives of the programs to improve neighborhoods in Latinomaerica and Argentina

## 1. INTRODUCCIÓN

La *consolidación o regularización de asentamientos informales* es un campo temático que viene siendo abordado desde hace décadas en los países del denominado Tercer Mundo y en particular en América latina por instituciones académicas, no gubernamentales, agencias estatales de cooperación vinculadas a las políticas de desarrollo y organismos financiadores supranacionales, y ha dado como resultado un importante cuerpo de investigaciones, intervenciones experimentales y publicaciones de divulgación.

Más recientemente los organismos supranacionales de crédito al desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, han retomado, en formatos renovados, sus ensayos de la década de los años 70, con fuertes líneas de financiación para los denominados **Programas de Mejoramiento de Barrios (PMBs)**, destinados a los gobiernos de toda América Latina. Basados en gran parte en viejos conceptos teóricos desarrollados en el campo de la consolidación de asentamientos urbanos irregulares, relacionados con la integración urbana de los mismos, pero con la incorporación de algunos nuevos aditamentos conceptuales y objetivos macro estructurales, tales como los de **contrarrestar la inseguridad urbana, favorecer la gobernabilidad y tratar de manera integral el problema de la pobreza**, los PMBs irrumpieron hace unos 10 años en América Latina por impulso de los organismos supranacionales de crédito, en el campo de las políticas habitacionales oficiales como una nueva generación de programas gubernamentales de mejoramiento habitacional y medio ambiente destinados a **reducir la pobreza urbana y la exclusión social**.

La actual situación de adopción masiva y amplia por parte de estos organismos y de los programas nacionales sujetos a sus créditos, de los criterios de *consolidación (o regularización, o mejoramiento) de asentamientos irregulares*, y los señalamientos por parte de algunos autores (Fiori & Ramírez & Ridley, 2003; Larangeira, 2006; etc.) fundamentan la necesidad de una profundización y clarificación conceptual en torno a los PMBs, sobre todo en relación a los problemas de cumplimiento de sus objetivos relacionados con la integración social de sus habitantes.

El presente artículo intenta brindar aportes para responder al interrogante general referido a si estos programas, que constituyen el mejor ejemplo de la nueva generación de políticas oficiales *de reducción de la pobreza centradas en el hábitat*, constituyen un avance hacia una política social alternativa o continúan siendo programas que apuntan a la contención de la pobreza urbana más que a la transformación social del problema.

A tal efecto se desarrolla a continuación, en primer lugar, una breve reseña sobre los antecedentes y evolución de las políticas habitacionales en Latinoamérica y específicamente en Argentina con el objeto de reconocer el marco en el que surgen los PMBs y sus fundamentos teóricos centrales; para avanzar, luego, con el desarrollo más exhaustivo de un caso, el PROMEBA de Argentina, cuyo análisis a partir de su implementación en la ciudad de Resistencia, sirve de base para encarar reflexiones más específicas, y por último, una serie de reflexiones sobre los fundamentos teóricos y la pertinencia de los objetivos de los PMBs en el contexto latinoamericano y argentino.

## 2. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN LATINOAMÉRICA DESDE LA DÉCADA DEL 50 HASTA LA APARICIÓN DE LOS PMBs

Los asentamientos precarios, que caracterizan los procesos de urbanización informal de la población más pobre de las ciudades latinoamericanas, desde los años 50's en adelante han constituido uno de los problemas más importantes para los estudiosos del desarrollo moderno. Tempranamente, ellos dieron lugar también a acciones de intervención directa por parte de los Estados y las agencias supranacionales vinculadas al desarrollo. En este campo, el problema ha sido abordado en el transcurso del tiempo mediante diferentes políticas sustentadas en distintas concepciones teóricas. Para el contexto de América Latina, Fernández Wagner (2003) propuso una clasificación de las mismas, considerando: una **primera generación de políticas** basadas en programas de financiamiento de la oferta, que consistían en erradicar estos asentamientos reemplazándolos por conjuntos de viviendas modernas "llave-en-mano", realizados por grandes empresas constructoras y una **segunda generación de políticas habitacionales** que surgieron entre fines de los 60's y mediados

de los 70's, por insuficiencia de las primeras frente al volumen del problema y su inviabilidad social y urbana. Estas políticas *alternativas* del hábitat propiciaron que los programas masivos promocionen soluciones tales como "lotes con servicios" a partir de programas de pequeña escala, considerando la participación de sus pobladores y organizaciones no gubernamentales en su gestión y/o construcción.

Los fundamentos de estas políticas *alternativas* surgieron en Latinoamérica en forma de crítica a las políticas habitacionales oficiales, a partir del trabajo experimental de equipos técnicos autónomos, de organizaciones de base y de centros de investigación académicos a partir de los supuestos (1) de que la población de estos asentamientos dispone de viviendas en donde vive y que su problema no debe definirse como una carencia de las mismas, sino de insuficiencia de servicios habitacionales adecuados, y (2) reconocer económica y socialmente el valor de lo realizado por ella en sus asentamientos originales, en oposición al alto costo de su erradicación, para ser tenido en cuenta como una parte considerable de los recursos con los que se cuenta para la solución del problema. Si bien han existido diferentes orientaciones teóricas y posturas en quienes han estudiado este problema y/o desarrollado teorías experimentales (Duhau, 1998), tales como las de Turner, Pradilla, Hardoy, De Soto, Yujnovski, etcétera. Las soluciones para las políticas alternativas que surgieron de estos desarrollos consistieron básicamente en un conjunto de acciones físicas y administrativas tendientes a encausar estos asentamientos hacia condiciones físicas admisibles de habitabilidad en relación al conjunto de la ciudad.

Según Fernández Wagner (Ob. Cit.) a partir de los años '80, en América Latina se superpusieron las acciones de ambas generaciones de políticas habitacionales oficiales. Por un lado, continuó la construcción de conjuntos habitacionales de gran escala (considerados insuficientes en cantidad e inapropiados en calidad para el problema) y por el otro lado, se abrió un abanico de acciones habitacionales que tendió a involucrar más activamente a los gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base, en la integración física de estos asentamientos a las ciudades. Aunque en Argentina, la aplicación de esta segunda generación de políticas habitacionales fue apenas experimental y durante

---

2- Y junto con estas reformas se desmontaron también las incipientes instituciones del Estado benefactor desarrolladas en décadas anteriores.

---

3- Fondo Nacional de la Vivienda.

---

4- Banco Hipotecario Nacional.

---

5- No debe dejarse de mencionarse la fuerte incidencia sobre estas políticas las decisiones adoptadas por Naciones Unidas en HÁBITAT II.

este periodo continuaron primando las políticas de primera generación, asociadas al paradigma del desarrollo moderno (Barreto, Zavala, 2002).

En los '90 los organismos supranacionales de crédito al desarrollo propiciaron enérgicamente una nueva generación de políticas habitacionales que se inscribieron en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) que impulsaron en América Latina tendencias a desmontar las regulaciones estatales y promover una mayor economía del mercado.<sup>2</sup> Bajo este nuevo modelo, los Estados tendieron a asumir en un primer momento un rol *facilitador* del funcionamiento del mercado habitacional (Banco Mundial, 1994) y desestimar su intervención directa en la producción masiva de viviendas. En la Argentina esto se expresó con claridad en las leyes de reforma de los modos de implementación del FONAVI<sup>3</sup> y BHN<sup>4</sup> (Cuenya, 2000) Sin embargo, con posterioridad, ante los primeros efectos negativos de los PAE relacionados con el incremento de la pobreza, dichos organismos comenzaron a promover la intervención directa del Estado en el problema habitacional de estos sectores sociales a partir de la adopción de ciertos enfoques de mejoramiento habitacional desarrollados en el campo experimental latinoamericano, y por los propios organismos de crédito en décadas pasadas, aunque orientados ahora no sólo a contrarrestar los problemas físicos del hábitat desde una perspectiva de promoción social de sus habitantes,<sup>5</sup> sino también a abordar de manera integral la situación de pobreza de sus habitantes, desde su nueva conceptualización como problema multidimensional. Así fue como durante ésta década comenzó a implementarse oficialmente en la Argentina este tipo de soluciones (Barreto, 2004a).

### 3. FUNDAMENTOS BÁSICOS DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL

Los nuevos PMBs promueven una intervención urbana de los asentamientos informales con el objetivo general de **atender a la pobreza extrema**, desde una perspectiva integral del problema (en muchos casos en articulación con otros programas) con la finalidad de **integrar social y espacialmente dichos asentamientos** a la ciudad formal, contrarrestando los problemas ambientales, sociales, culturales, económicos, etcétera, que determinan la situación de sus habitantes.

Los mismos tienen como fundamento principalmente dos aspectos, por un lado, un concepto diferente de la vivienda y su forma de producción, que rescata viejas aportaciones teóricas de autores como los antes mencionados, que concibieron a la vivienda como un proceso evolutivo de integración física y social a la ciudad a ser resuelto participativamente con sus habitantes, diferente a la perspectiva “viviendística” tradicionalmente promovida por la industria de la construcción.<sup>6</sup>

En la Argentina, Yujnovsky, por ejemplo, conceptualizó oportunamente la vivienda de la siguiente manera: “la vivienda es una configuración de servicios –los servicios habitacionales– que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico” (Yujnovsky, 1984). Y para Víctor Pelli, por su parte, “La **vivienda urbana-moderna** es un conjunto estructurado de bienes, servicios, situaciones y condiciones, agregables, desagregables, intercambiables y articulables en el tiempo y en el espacio, cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de la vida doméstica, de acuerdo a las pautas culturales, económicas y funcionales de la sociedad urbana-moderna” (Pelli, 2005).

Esta forma de conceptualización de la vivienda fue durante los años noventa, a su vez, fuertemente promovida por el Programa de Hábitat, formulado por la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en Estambul en 1996, que definió a la Vivienda Adecuada como aquella que presenta: Un techo bajo el que guarecerse, Disponer de un lugar privado, Espacio suficiente, Accesibilidad física, Seguridad adecuada, Seguridad de tenencia, Estabilidad y durabilidad estructurales, Iluminación, Calefacción y ventilación suficientes, Una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, Factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, Un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, Todo ello a un costo razonable.<sup>7</sup>

El otro aspecto conceptual implicado en los fundamentos de los PMBs, es aquel relacionado con la manera en que fue reconceptualizada la pobreza durante los años noventa,

---

*6- Según Barreto: Una visión «viviendística» es aquella que responde a las necesidades habitacionales de manera sectorial a partir exclusivamente de mejorar los aspectos físicos del hábitat a través de la provisión del objeto material estándar vivienda nueva, sin tener en cuenta las otras dimensiones del problema habitacional. Esta visión muy extendida es muy aceptada en la economía, dado que favorece a la política y los grupos de poder ligados a la industria de la construcción, también es una visión tributaria de una tendencia académica general casi hegemónica a nivel mundial, que concibe la arquitectura únicamente como una materialidad física y no una respuesta integral al hábitat humano (Barreto: 2006).*

---

*7- Dichos objetivos fueron complementados desde una perspectiva jurídica tendiente a regularizar la tenencia del dominio de la propiedad, promoviendo a la vivienda como un capital económico y bien de mercado.*

8- Según Barreto: “el Desarrollo Social fue definido a partir de tres conceptos claves: «capital social», «participación comunitaria» y «fortalecimiento de la sociedad civil»: El capital social fue concebido como posible de construirse participativamente mediante el fortalecimiento de las relaciones comunitarias, consideradas como activos económicos importantes para la reversión de los factores de pobreza y el fortalecimiento de la sociedad civil [...] La focalización –por su parte– fue un criterio de gestión de la política social opuesto al de la universalidad, diseñada para identificar las diferentes situaciones de pobreza conceptualizadas y asignar eficientemente el gasto social” (Barreto, 2006).

9- Resistencia es el municipio más importante, en funciones y en cantidad de habitantes, de los cuatro que integran el Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR) y es la capital de la Provincia del Chaco (Argentina), ubicada en la Región Nordeste de la Argentina (NEA), que junto a la Región Noroeste (NOA) conforman las regiones geográficas menos desarrolladas y más afectadas por el problema de la pobreza en la Argentina (Barreto; Benítez; Fernández; Giró; Zavala, 2004).

que la definió como un problema multidimensional que no puede ser abordado por políticas sectoriales, sino que requiere políticas integrales (multisectoriales), diversificadas y focalizadas, desde una perspectiva del Desarrollo Social. Según esta nueva conceptualización, la pobreza no es determinada sólo por factores económicos, sino también, sociales, jurídicos, culturales, etcétera, que deben ser tratados conjuntamente, y ha implicado que los problemas del hábitat informal deban ser abordados en forma integral junto a las otras dimensiones implicadas en la definición del problema (Barreto, 2006).<sup>8</sup>

Pero existen diferentes versiones o formatos de PMBs en los distintos países de este continente, todos ellos tienen como principales promotores a los organismos supranacionales de créditos (BID, BM, etcétera). En general pueden clasificarse en dos tipos, los de implementación a escala nacional y los de escala local. Ejemplos del primer tipo son los casos del Programa Habitar–Brasil, el Programa Chile–Barrio, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en Uruguay y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en Argentina, entre otros. En cambio, ejemplos del segundo tipo son los casos como los programas Favela–Bairro implementado en Río de Janeiro, Desmarginalización de Bogotá y Rosario Hábitat en Argentina, entre otros.

Este trabajo pretende discutir su aplicación a partir del análisis del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) de Argentina y su aplicación en Resistencia, provincia del Chaco.<sup>9</sup>

#### 4. CARACTERÍSTICAS DEL PROMEBA DE ARGENTINA:

##### 4.1. Finalidad del PROMEBA:

Los fundamentos subyacentes a los PMBs antes analizados se reflejan claramente en la finalidad del PROMEBA, la misma señala: “Mejoramiento de Barrios es un programa que transforma el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Mejora la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral”.<sup>10</sup> Esta finalidad se persigue mediante los siguientes objetivos:



CUADRO 1.

OBJETIVOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	
<b>Intervenciones físicas</b>	
*	Proveer y completar redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo
*	Regularizar las situaciones de dominio, entregando a cada familia su título de propiedad
*	Relocalizar familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo.
*	Llevar a cabo acciones de mitigación ambiental
*	Consolidar los espacios públicos e incorporar infraestructura privada de saneamiento básico
<b>Intervenciones sociales</b>	
*	Estimular los procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable, que asegure la participación activa de estas comunidades en la identificación, priorización, diseño, ejecución, y monitoreo, operación y mantenimiento de las inversiones financiadas por el Programa
*	Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria, para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramientos de su barrio (legales, sociales, urbanos y ambientales).
*	Promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficio.

*10- Información disponible en:  
<http://www.promeba.org.ar>.  
 Toda la información citada de esta página más abajo pertenece a su actualización a Marzo de 2006*

*Fuente: elaboración propia en base a <http://www.promeba.org.ar>*

**Observaciones sobre la finalidad del PROMENA y el grado de cumplimiento de los objetivos expresados:** En los objetivos pueden observarse los diferentes aspectos en que se concretan las dimensiones físicas y sociales expresadas en la finalidad del programa. Con relación a los propios de las intervenciones físicas, puede observarse que reflejan claramente una concepción procesual del hábitat, entendiendo a la vivienda de manera amplia (inserta en la ciudad) y como un conjunto desagregable de bienes y servicios que pueden ser solucionados gradualmente y de forma participativa, abocándose el programa a atender principalmente los problemas urbanísticos de integración de los asentamientos 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 urbanas correspondientes.

*11- El inicio de las operaciones del programa data de la firma del Contrato de Préstamo 940-OC/AR (20 de febrero de 1997).*

Por su parte, los objetivos relacionados con las intervenciones sociales del programa son bastante acotados en relación con la multidimensionalidad que subyace en los fundamentos de los PMBs antes analizados, limitándose a promover la organización y participación de las poblaciones en las diferentes etapas del desarrollo del programa con la finalidad de que se capaciten en el mantenimiento de las obras realizadas y en oficios laborales relacionados a las mismas, desde una perspectiva de promoción de capacidades (Fundamento del Desarrollo social).

Por otra parte, a pesar de estas limitaciones, el programa no promueve explícitamente una articulación con otros programas sociales o habitacionales para la realización de otros objetivos relacionados a un abordaje y tratamiento más integral del problema de la pobreza, tal como postulan los fundamentos subyacentes de los PMBs relacionados con la multidimensionalidad del problema.

#### 4.2. Capacidad operativa del Programa:

El PROMEBBA es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y se implementa en Argentina desde hace casi una década.<sup>11</sup> El mismo cuenta con una contraparte nacional y funciona bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

#### CUADRO 2.

##### ORIGEN DE LOS RECURSOS

Monto total de contrato u\$s <b>334.216.000</b>	
<b>Prestamo BID:</b> u\$s 200.000.000	<b>Contraparte Nación:</b> u\$s 134.216.000
<b>Fecha firma de contrato de préstamo:</b> 20 de febrero de 1997	<b>Fecha cierre financiamiento:</b> noviembre de 2006

*Fuente: elaboración propia en base a <http://www.promeba.org.ar>*

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL ...

El Organismo Ejecutor del Programa es su Unidad Coordinadora Nacional que actualmente opera en el ámbito de dicha Subsecretaría. La misma es la cabeza de un sistema territorial que se apoya en las diferentes Unidades Ejecutoras de los gobiernos provinciales que participan del Programa. Es requisito para que dichos gobiernos puedan constituirse en unidades operativas del Programa:

- \* Sancionar una ley que autorice el endeudamiento provincial.
- \* Firmar un Contrato de Préstamo Subsidiario con la Nación asumiendo su parte proporcional de la deuda.
- \* constituir por Decreto una Unidad Ejecutora Provincial.

Desde su inicio hasta la fecha el Programa ha tenido la siguiente actuación en la Argentina:

CUADRO 3.  
PROYECTOS EJECUTADOS, EN EJECUCIÓN, EN LICITACIÓN Y EN FORMULACIÓN

Estado de avance	Cantidad de proyectos	Familias/ lotes	Monto ejecutado/ de contrato
Ejecutados	66	19.838	\$ 178.010.487,60
En ejecución	67	24.767	\$ 413.623.139,57
En proceso licitatorio	40	11.365	\$ 201.773.596,80
En formulación	2	3.600	\$ 25.007.315,35
Total	175	59.570	\$ 818.414.539,32
Se incluyen barrios del conurbano bonaerense y de 19 provincias operativas.			

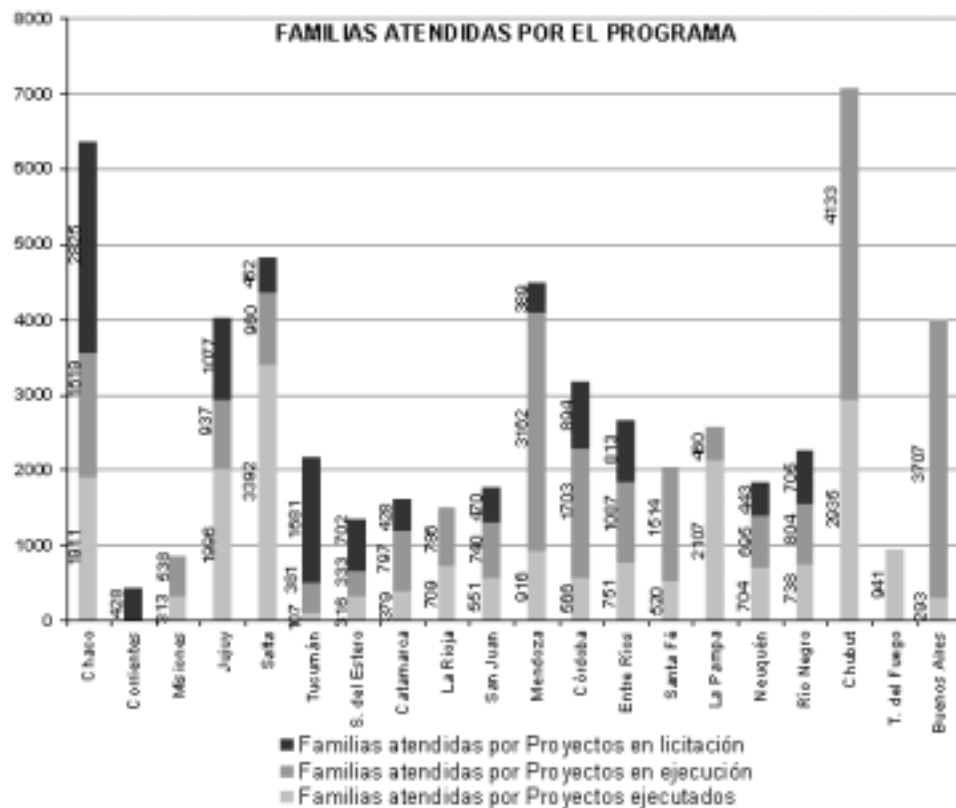
Fuente: elaboración propia en base a <http://www.promeba.org.ar>

CUADRO 4 Y GRÁFICO 1.  
FAMILIAS ATENDIDAS POR PROVINCIA

Provincia ordenadas por región	Familias por proyectos ejecutados	Familias por Proyectos en ejecución	Familias por Proyectos en Estado Licitatorio	Total de familias
Chaco	1911	1619	2825	6355
Corrientes	-	-	428	428
Misiones	313	538	-	851
Jujuy	1996	937	1077	4010
Salta	3392	960	452	4804
Tucumán	107	381	1681	2169
S. Del Estero	316	333	702	1351
Catamarca	379	797	428	1176
La Rioja	709	786	-	1495
San Juan	551	740	470	1761
Mendoza	916	3162	389	4467
Córdoba	566	1703	894	3163
Entre Ríos	751	1087	813	2651
Santa Fe	520	1514	-	2034
La Pampa	2107	460	-	2567
Neuquén	704	695	443	1842
Río Negro	738	804	705	2247
Chubut	2935	4133	-	7068
T. Del Fuego	941	-	-	941
Buenos Aires	293	3707	-	4000

Fuente: *elaboración propia en base a <http://www.promeba.org.ar>*

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL ...



**Observaciones sobre la capacidad operativa y el alcance de los recursos asignados:**


La cantidad total de familias que incluyen los proyectos ejecutados, en ejecución, en licitación y en formulación hasta la actualidad es de 55.380. Hay que decir al respecto que dicho valor dista mucho de representar una solución estructural para el problema habitacional de los pobres en Argentina, según el último censo Nacional de población y Vivienda, en el 2001 en el país existían 2.640.871 viviendas deficitarias, de las cuales 534.087 correspondían a la categoría de irrecuperables (rancho, casilla, vivienda móvil, local no construido para habitación), que son aquellas viviendas propias de los sectores más afectados por el problema de la pobreza, ya que la mayor parte de ellas se concentran dentro del primero y segundo quintil de ingresos y son las que caracterizan a los asentamientos informales. El Programa Arraigo ha estimado para el 2004 que entre 500 mil y 1 millón de hogares estaban asentados en villas y asentamientos irregulares (Informe Mision, 2004). En Resistencia, por ejemplo, la cantidad total de familias que incluyen los proyectos ejecutados, en ejecución, en licitación y en formulación hasta la actualidad es de 2270 distribuidas en 5 asentamientos informales y en dicho municipio existen 142 asentamientos de estas características, con una población estimada de 64.515 personas, que representan un 21,8% de la población total de la ciudad (Plan Estratégico de Resistencia, 2006). Ante tales magnitudes la respuesta del PROMEBA debe considerarse tan solo un pequeño paliativo de contención del problema y no parte de una respuesta estructural de superación del mismo. Es indudable que como antaño, los organismos de desarrollo continúan eludiendo reestructuraciones más profundas, suponiendo que el desarrollo de la economía terminará superando por sí sola el problema de la pobreza.

El Programa ha intervenido y se encuentra interviniendo con mayor intensidad considerando de manera decreciente el número de familias beneficiarias, en las siguientes regiones: Noroeste 15005 familias; Patagónica 12098 familias; Pampeana 10415 familias; Noreste 7634 familias; Cuyo 6228 familias y Gran Buenos Aires 4000 familias. Al cruzarse estos datos con la situación de pobreza por regiones, se puede detectar que la aplicación del Programa no siguió una lógica de mayor atención a las provincias más afectadas por

situaciones de pobreza. En este aspecto no se sabe bien cual ha sido el criterio seguido por el programa, pero es de suponerse que tendrá que ver con la capacidad de gestión de las provincias y su situación política.

CUADRO 5.

Ubicación del AMGR, tasas de pobreza e indigencia (Línea de Ingresos, Argentina por regiones, primer semestre de 2004) y familias atendidas por PROMEBA

	Áreas Geográficas	Tasa de	Tasa de	Familias atendidas	
		Pobreza	Indigencia	Cantidad	% de la pob.
	Región Noreste	60,3	30,4	7.634	0,26
	Región Noroeste	56,4	24,5	15.005	0,34
	Región Cuyo	43,7	15,2	6.228	0,24
	Región Gran Bs. As.	42,7	15,2	4.000	0,05
	Región Pampeana	41,2	16,2	10.415	0,14
	Región Patagónica	31,0	12,0	12.098	0,72
	<b>ÁMGR</b>	<b>61,0</b>	<b>30,9</b>	<b>2.449</b>	<b>0,67</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH continua). INDEC.

4.3. Población objetivo y criterios de elegibilidad:

Por otra parte y en concordancia con el modelo de gestión que implementó la política social que acompañó a los Programas de Ajuste Estructural en América Latina, el PROMEBA cuenta con determinados criterios de focalización de su población destinataria.

## CUADRO 6.

## POBLACIÓN OBJETIVO

---

**DESTINATARIOS**


---

El Programa Mejoramiento de Barrios identifica como población destinataria a familias con necesidades básicas insatisfechas (75% NBI) y bajo la línea de pobreza, asentadas en barrios con:

- \* Dos o más años de antigüedad en su asentamiento
  - \* Una población mínima de 50 familias.
  - \* Organización comunitaria al menos incipiente.
  - \* Localidades de más de 5.000 habitantes y el Conurbano Bonaerense
- 

*Fuente: elaboración propia en base a <http://www.promeba.org.ar>*

Y a su vez plantea cuatro criterios de elegibilidad.

## CUADRO 6.

## CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

---

**CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD**


---

**DOMINIALES**


---

- \* Que los proyectos se encuentren localizados en terrenos pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal o adquiridos por sus ocupantes por sí, o por la entidad que los representa.
  - \* Que el proceso de regularización dominial se realice confrontando el cumplimiento de la legislación vigente en relación al uso, propiedad del suelo, normativa urbanística y ambiental.
-



---

**SOCIALES**

---

- \* Que el 75% de la población sujeto del proyecto tenga necesidades básicas insatisfechas, se encuentre en el primer y segundo quintil de ingresos (nivel provincial), contando con un mínimo de organización social.
- \* Que la población beneficiaria se encuentre localizada de manera estable con una antigüedad promedio para el barrio no menor a dos años.
- \* Que no sea beneficiaria de otro proyecto de infraestructura social similar, en la medida que las acciones ejecutadas no se superpongan a las que se presenten en el proyecto Programa Mejoramiento de Barrios.

---

**AMBIENTALES**

---

Que los asentamientos no presenten:

- \* Alta vulnerabilidad a situaciones críticas de riesgo ambiental por procesos naturales recurrentes, de difícil y/o costoso tratamiento de corrección o mitigación.
- \* Alta vulnerabilidad a situaciones de riesgo ambiental por causas antrópicas que entrañen peligros ciertos para la población beneficiaria.
- \* Ubicaciones espaciales que comprometan sitios de interés ecológico y/ o de conservación, hábitats particulares, áreas naturales protegidas, áreas de recreo o atracción turística.
- \* Ubicaciones espaciales que interfieran en forma directa con sitios y/ o estructuras de valor histórico, arqueológico, religioso o cultural, reconocidos legalmente como tales

---

**URBANOS**

---

- \* Que los terrenos estén localizados dentro de la planta urbana en zonas destinadas a uso habitacional predominante.
  - \* Que la escala del proyecto identificado comprenda, como mínimo, cincuenta (50) familias localizadas en un área con continuidad territorial.
  - \* Que se cuente con prefactibilidades de los organismos responsables de planificación de las redes de infraestructura pública.
  - \* Que se verifique el rango de conectividad del barrio medido en relación a la factibilidad de transporte y distancias a servicios de salud, educación y áreas de trabajo.
  - \* En caso de relocalización, el compromiso fehaciente (por convenio de autoridad competente) de que las familias reasentadas recibirán una solución habitacional básica.
- 

Fuente: *elaboración propia en base a <http://www.promeba.org.ar>*

**Observaciones sobre población objetivo y los criterios de elegibilidad aplicados:** Lo primero que debe señalarse sobre estos criterios de elegibilidad es que resultan restrictivos de manera superlativa para la población definida como objetivo del programa. De acuerdo con los cálculos del Programa Arraigo antes citados realizados para el año 2004, de los entre 500 mil y 1 millón de hogares asentados en villas y asentamientos irregulares, sólo 100 mil de ellos lo están sobre tierras fiscales nacionales, el resto lo están sobre tierras privadas (Informe Mision, 2004).

En Resistencia, por ejemplo, alrededor de la mitad de los 142 asentamientos informales existentes están en tierras privadas (Plan Estratégico de Resistencia, 2006). Esto se debe

en gran parte a que la mayor parte de los que se han constituido en la última década pasada, lo han hecho a partir de ocupaciones masivas de este tipo de tierras,<sup>12</sup> y la resolución de este problema excede ampliamente las posibilidades de los gobiernos locales de esta área metropolitana, sumamente débiles para regular el acceso al suelo urbano de estas poblaciones, e incluso del gobierno provincial (Magnano, 2005), no existiendo tampoco en el gobierno nacional ningún programa que aborde la problemática de ocupación de tierras privadas. Este criterio de elegibilidad invalida la aplicación del Programa sobre un amplio espectro de su población objetivo. Incluso dentro del pequeño espectro de asentamientos informales que el gobierno local garantiza los trámites de titulación correspondientes para que el Programa pueda actuar, dicho problema no se resuelve plenamente. De los barrios ya ejecutados por PROMEBA en Resistencia, se desprende el siguiente cuadro de situación:

## CUADRO 7.

TITULACIÓN DE TERRENOS EN PROYECTOS EJECUTADOS EN RESISTENCIA  
(a marzo de 2006)

Barrio	Localidad	Año de inicio	Lotes con título de propiedad
Mariano Moreno	Resistencia	Iniciado en 2003	51% con títulos
Santa Rita	Resistencia	Iniciado en 2003	48% con títulos
Juan bautista Alberdi	Resistencia	Iniciado en 2004	15% con títulos

Fuente: *elaboración propia en base a <http://www.promeba.org.ar>*

Los datos demuestran que este objetivo se cumple solo parcialmente y el programa atribuye esto a una excesiva burocracia en el trámite administrativo de obtención de la escritura de dominio. Sin embargo, esta cuestión es medular en la explicación de la situación de informalidad de los pobladores de este tipo de asentamientos. Es un hecho ampliamente conocido que la “ilegalidad” constituye una estrategia de supervivencia y comprende

*12- Sobre esta problemática pueden consultarse trabajos tales como los de Benítez (2002, 2004); Pratesi (2002) y Barreto (2004).*

al conjunto de bienes y servicios habitacionales (así como a otros aspectos relacionados con la reproducción social) que implica la complicidad del Estado para no hacerse cargo de las reformas estructurales que implicaría la resolución integral del problema. Mientras persista la ausencia de políticas que les permitan a los pobladores de estos asentamientos disponer de los recursos suficientes para hacerse cargo de los costos de la “legalización”, los procesos forzados de regularización de esta situación son de difícil realización.

Algo parecido sucede con el criterio de elegibilidad ambiental del programa, que impide la aplicación del mismo en sitios vulnerables a situaciones críticas de riesgo ambiental, muy características de la situación de muchos asentamientos informales, especialmente en el Gran Resistencia, a causa del área en la que la ciudad en su conjunto se encuentra emplazada, el importante déficit de obras estructurales de saneamiento que posee y la imposibilidad de financiamiento que sus gobiernos locales disponen para las mismas.

Con relación al criterio de elegibilidad social del programa, la situación es aún más compleja, ya que la organización social que hoy existe en los asentamientos informales, tal como lo demuestran muchos estudios de casos en Argentina (Auyero, 1997), se encuentra fuertemente permeada por relaciones políticas clientelares, que llevan a sesgar la elección de acuerdo a esta variable y no a su real o potencial capacidad autogestionaria.

Y finalmente el criterio de elegibilidad urbano del programa exige ciertas localizaciones y prefactibilidad de servicios públicos que muchos asentamientos informales no disponen y que requieren de acciones de ordenamiento que los gobiernos locales se encuentran imposibilitados de llevar adelante.

En resumen, el programa en su formulación 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 la tenencia de la tierra, y presentan bajo nivel de conectividad en relación a la factibilidad de transporte y distancias a servicios de salud, educación y áreas de trabajo, etcétera.

#### 5. REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS PMBS A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL PROMEB A SU APLICACIÓN EN RESISTENCIA

Los programas de Mejoramiento de barrios que irrumpieron oficialmente en América Latina durante los años noventa por impulso de los organismos internacionales de créditos al desarrollo, con el objetivo principal de contrarrestar el problema de los asentamientos informales urbanos en pos de la integración física y social de sus habitantes, no surgieron en el vacío, ellos incorporaron en sus fundamentos muchos de los aportes que en el campo experimental y académico se desarrollaron en América Latina décadas pasadas sobre el tema, tales como:

a) Capitalizar la capacidad autogestionaria de los sectores populares en la resolución de sus problemas habitacionales como una alternativa más real de producción del hábitat social y de promoción de sus habitantes, ante la insuficiencia e inadecuación de la respuesta que el tradicional sistema de provisión de viviendas masivas nuevas “llave en mano” representó históricamente para los estratos sociales más afectados por el problema de la pobreza en América Latina.

b) Superar la visión «viviendística» del problema, tendiente a responder a las necesidades habitacionales de manera sectorial a partir de mejorar exclusivamente los aspectos físicos del hábitat a través del objeto material estándar vivienda nueva, entendiendo a la vivienda como un proceso evolutivo de integración física y social a la ciudad a ser resuelto participativamente con sus habitantes, es decir, como conjunto de componentes materiales e inmateriales capaces de ser desagregables y solucionables gradual y articuladamente en el tiempo.

A estos aportes los PMBs oficiales les adicionaron otros, devenidos de la reconceptualización que experimentó el problema de la pobreza durante los años noventa y las acciones oficiales de mitigación, tales como:

a) Reconocer a la pobreza no sólo como un problema económico (sectorial), sino complejo de múltiples dimensiones (multidimensional), que requiere ser abordado de manera integral desde políticas multisectoriales y diversificadas. Perspectiva que obligó a los viejos enfoques sectoriales del hábitat social a integrarse y/o articularse al conjunto de las políticas sociales sectoriales (empleo, salud, educación, etcétera).

b) Fomentar la superación de la pobreza no desde una perspectiva de satisfacer necesidades desde un enfoque de providencia universal propia de los Estados del Bienestar, sino a partir de buscar desarrollar capacidades en los propios afectados por las diferentes situaciones identificadas de pobreza, a partir de promover su participación y organización social (capital social), como factores fundamentales para su desarrollo (Desarrollo social).

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 programas de ajuste estructural que se implementaron en América Latina durante la década pasada y que dejaron como consecuencia un agravamiento de la pobreza y un empeoramiento de la situación del hábitat de los sectores sociales afectados por este problema, tal como lo ha revelado la Asamblea de las Naciones Unidas denominada Estambul+5, encargada del seguimiento de la Agenda Hábitat, en la que los países participantes elaboraron un documento desalentador sobre el cumplimiento de dicha Agenda, ya que la situación del hábitat mundial empeoró ostensiblemente en los últimos años, como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, la transferencia de recursos a los países ricos vía el endeudamiento externo y de la reducción y/o desfinanciamiento de los Estados menos desarrollados. 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 constante crecimiento, encuadrando su posible acción transformadora en una acción de contención extrema del problema.

En este sentido hay que señalar que la solución del creciente problema de la pobreza actual mundial exige una mirada distinta, ya que tiene sus orígenes en la forma en que las sociedades nacionales e internacionales están organizadas en torno a la economía global, y la forma en que se distribuye la riqueza a nivel mundial y en cada país; consecuentemente el problema de la pobreza y la marginalidad será cada vez más acuciante bajo los sistemas políticos que prevalecen en el Tercer Mundo y la negativa de los países desarrollados a debatir la reestructuración de la actual redistribución de ganancias y de poder.

En concordancia con esto hay que decir en el caso particular del PROMEBA de Argentina, que el mismo es muy limitado en su accionar con relación a la magnitud del problema, no sólo a partir de los recursos destinados al financiamiento de proyectos, sino también en sus propios términos de formulación, ya que los mismos fijan pautas que limitan contradictoriamente su aplicación en un alto porcentaje de la población que designa como objetivo del programa. Asimismo su componente social es también muy limitado con relación a atender las múltiples dimensiones que definen a la pobreza a partir de su reconceptualización en los años noventa y los supuestos que subyacen a esta nueva generación de políticas oficiales contra la pobreza centrada en el hábitat, tal como lo constituyen los Programas de Mejoramiento de Barrios actuales. Esta última limitación tampoco es contrarrestada por una articulación con otros programas sociales complementarios. En este sentido, uno de los más importantes se relaciona con la solución del problema dominial de la tierra, problema de muy compleja solución.

Este análisis conceptual, reforzado por el estudio de caso, permiten señalar que el PROMEBA si bien se funda desde su concepción en un concepto integral del hábitat, presenta serias limitaciones al respecto y no debe ser aceptado acríticamente como parte

de una nueva generación de programas “exitosos” destinados a reducir la pobreza urbana y la exclusión social. Si bien el BID señala que los PMBs han probado ser un instrumento que ha producido un impacto directo en la reducción de pobreza, es necesario realizar evaluaciones integradas y sistémicas que permitan cualificar la aplicación de los mismos. En este sentido, el objeto de este artículo no es el de realizar una crítica a los errores o contradicciones de los PMBs, sino por el contrario pretende ser un disparador de evaluaciones que lleven a revisiones y reformulaciones de los mismos para adecuarlos mejor a los propios fundamentos conceptuales desde los que fueron formulados.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

AUYERO, Javier (Compilador)

1997. *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires, Losada.

BANCO MUNDIAL

1994. *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional. Documento de política del Banco Mundial*. Banco Mundial, Washington.

BARRETO, Miguel Ángel

2006. “La interdisciplina en el abordaje académico del hábitat social “informal”: fundamentos, líneas de acción y obstáculos a partir de la carrera de arquitectura”. Revista INVI N° 56. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago. (En prensa).

2004b. “Hábitat, Gestión Participativa y Pobreza. Desarrollo de estudios y pautas programáticas para una política habitacional integral del AMGR”. Proyecto de Investigación (2005-2007), SGCyT, UNNE.

2004b. *Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años noventa. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Tesis doctoral. Programa de postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

BARRETO, Miguel; BENÍTEZ, Andrea; FERNÁNDEZ, María; GIRÓ, Marta; ZAVALA  
2006. “Aislamiento territorial de la pobreza urbana. Política habitacional social de los ‘90 en la Argentina: el caso “Ciudad de los Milagros” (AMGR, Chaco)”. En: CIUDAD Y TE-



RRITORIO, Estudios Territoriales. Editorial: Ministerio de Vivienda, Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, Subdirección General de Urbanismo. MADRID (España). Enviado a publicar.

BARRETO, Miguel; ZAVALA, José

(2002) "Programa de Vivienda Rural e integralidad productiva en el Chaco. Mejoramiento del hábitat rural o primacía de reproducción política". En: *Vivienda y calidad de vida en los asentamientos rurales*. Memorias del IV Seminario Iberoamericano. Red XIV-E del Cytod-Habited. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile.

BENÍTEZ, María

2002. "Movimiento sociales y expansión urbana: Las ocupaciones de tierras en la ciudad de Resistencia (Argentina)". En: Cuaderno Urbano N° 3, Resistencia (Argentina), FAU-UNNE, FAU-UNLP.

2003. "Identidad y territorio. Movimiento de trabajadores desocupados y ocupantes de tierra, Chaco, Argentina". Publicación electrónica en sitio WEB (<http://www.unne.edu.ar>) de las Actas de la Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas, SGCyT, UNNE. CUENYA, Beatriz

(2000) «Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en argentina hacia fines del siglo xx». En: [http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates\\_foros](http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_foros).

DUHAU, Emilio

1998. *Hábitat Popular y Política Urbana*, Ed. Miguel Angel Porrúa / UAM-A, México.

INFORME MISIÓN DE INVESTIGACIÓN

2004. "Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en argentina". Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE), Ginebra, Suiza.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl

2003. "Los programas de mejoramiento barrial en América Latina." En: [http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates\\_foros](http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_foros).

FIORI, Jorge; RILEY, Elizabeth; RAMÍREZ, Ronaldo

2002. "Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: El caso Favela Bairro". En: *Cuaderno Urbano* N° 3, Resistencia (Argentina) FAU-UNNE, FAU-UNLP.

LARANGEIRA, Adriana

2006. "La gestión de la informalidad en Río de Janeiro y Brasil. La frágil sintonía entre los avances del marco regulatorio y la concreción de cambios consistentes en la realidad urbana". En: *Cuaderno Urbano* N° 5, Resistencia (Argentina) FAU-UNNE, FAU-UNLP (En prensa).

MAGNANO, Cristina

2005. "El suelo urbano y los asentamientos informales en el Gran Resistencia, Chaco, Argentina". Revista INVI N° 54. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago.

PRATESI, Ana

2002. "La saturación de los espacios de poder. Tomadores de tierras en asentamientos del Gran Resistencia (Argentina)". En: *Cuaderno Urbano* N° 3, Resistencia (Argentina), FAU-UNNE, FAU-UNLP.

PELLI, Víctor Saúl.

2005. "Transición, Apropiación Y Permanencia en el Acceso e la Vivienda: El Servicio de Vivienda de Transición". En: *Proyecto Leonardo*, revista electrónica de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Mendoza, Año 2005, Volumen 2, Número 2, Mayo de 2005.

PLAN ESTRATÉGICO DE RESISTENCIA

2006. "Primer borrado síntesis". Documento elaborado por el Equipo de Urbanismo e Infraestructura del Plan Estratégico del gobierno Municipal de la ciudad de Resistencia.

YUJNOVSKY, Oscar (1984) *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino - 1955/1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.