

INFORME FINAL

Servicios de Consultoría - Solicitud de Propuestas No. 1/2011

Evaluación Final del Programa Mejoramiento de Barrios II **PROMEBA**

06/2011

PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS II
Contrato de Préstamo 1842/OC-AR



MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL
INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA



Subsecretaría de
Desarrollo Urbano
y Vivienda

PROMEBA

PROGRAMA MEJORAMIENTO
DE BARRIOS

Programa de Mejoramiento de Barrios
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Servicios de Consultoría – Solicitud de Propuestas No. 1/2011

Evaluación Final del Programa de Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II).

Informe Final

Junio 2011

Índice

I. Presentación y objetivos del estudio	5
II. Metodología	6
II.1. Aspectos metodológicos generales	6
II.2. Evaluación de resultados e impactos	7
II.2.1. Análisis cuantitativo de la información	7
II.2.2. Análisis cualitativo de la información	11
II.3. Metodología del estudio de caso	15
III. Análisis de la información	17
III.1. Evaluación de impactos y resultados	17
III.1.1. Región Centro	17
III.1.2. Región Conurbano	22
III.1.3. Región NEA	23
III.1.4. Región NOA	27
III.1.5. Región Sur	30
III.2. Evaluación del cumplimiento de los plazos del ciclo de proyecto	33
III.2.1. Proyectos en transición	34
III.2.2. Proyectos en ejecución	35
III.3. Evaluación de los procesos de gestión del Programa, de los proyectos y de fortalecimiento de las instituciones involucradas	37
III.4. Evaluación del cumplimiento del plan de financiamiento	38
IV. Conclusiones de la evaluación y recomendaciones para la ejecución del PROMEBA III	40
V. Observaciones y recomendaciones para la evaluación del PROMEBA III	53
V.1. Observaciones y recomendaciones generales sobre el modelo de evaluación	53
V.2. Observaciones y recomendaciones particulares sobre los índices e indicadores	54
V.2.1. Análisis de los índices, de los indicadores y de la metodología de medición de impactos del programa.	55
V.2.2. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los índices de propósito del Marco Lógico.	57
V.2.3. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los resultados del Componente I – Legalización de la tenencia de la tierra.	58
V.2.4. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los resultados del Componente II – Provisión y mejoramiento de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental	59
V.2.5. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los resultados del Componente III – Incremento del capital social y humano	61
VI. Estudio de caso Villa Tranquila e Isla Maciel	62
VI.1. Caracterización del área de intervención	64
VI.2. Gestión y política de hábitat en el municipio de Avellaneda	67
VI.2.1. Plan Estratégico y problemática urbana en Avellaneda	67
VI.2.2. La inclusión como eje de la política social y gestión del hábitat en Avellaneda	69
VI.2.3. Plan Integral de Villa Tranquila: etapas y articulación de programas	71
VI.3. Inserción del PROMEBA en la gestión municipal. Principales características y alcances.	74
VI.3.1. Caracterización del proceso de formulación del proyecto	74
VI.3.2. Adecuaciones a la modalidad de ejecución PROMEBA en el caso de Villa Tranquila	75
VI.3.3. Etapas y alcances de la intervención PROMEBA	77
VI.3.4. Modelo de gerenciamiento del PROMEBA en el marco del Plan Integral de Villa Tranquila y su aporte a la gestión local	80
VI.3.5. Dificultades encontradas y logros alcanzados durante la ejecución del proyecto.	81
VI.4. Impacto de la modalidad de intervención en el nivel de sustentabilidad social del proyecto	82
VI.4.1. Mesa de Trabajo: conformación y alcance	83

VI.4.2. Relación y comunicación de la Mesa con los vecinos e instituciones del barrio	85
VI.4.3. Articulación de la Mesa con el Municipio	86
VI.4.4. Actividades realizadas con la Mesa	87
VI.4.5. Cambios percibidos a partir de la implementación del PROMEBA	89
VI.5. Principales observaciones de la inserción del PROMEBA en la gestión local, a partir de la experiencia de VT	90

Anexos	93
Anexo 1 / Cuadro 40 – Nivel de pobreza y de salud, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto	94
Anexo 2 / Gráfico 3 – NBI por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano	96
Anexo 3 / Gráfico 4 – NBI por barrio intervenido – Región NEA	96
Anexo 4 / Gráfico 5 – NBI por barrio intervenido – Región NOA	97
Anexo 5 / Gráfico 6 – NBI por barrio intervenido – Región Sur	97
Anexo 6 / Gráfico 7 – NBI por barrio intervenido – Total de la muestra	98
Anexo 7 / Gráfico 8 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano	99
Anexo 8 / Gráfico 9 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Región NEA	99
Anexo 9 / Gráfico 10 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Región NOA	100
Anexo 10 / Gráfico 11 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Región Sur	100
Anexo 11 / Gráfico 12 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Total de la muestra	101
Anexo 12 / Cuadro 41 – Condiciones de hábitat, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto	102
Anexo 13 / Gráfico 13 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano	103
Anexo 14 / Gráfico 14 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Región NEA	103
Anexo 15 / Gráfico 15 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Región NOA	104
Anexo 16 / Gráfico 16 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Región Sur	104
Anexo 17 / Gráfico 17 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Total de la muestra	105
Anexo 18 / Cuadro 42 – Seguridad en la tenencia, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto	106
Anexo 19 / Gráfico 18 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano	108
Anexo 20 / Gráfico 19 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Región NEA	108
Anexo 21 / Gráfico 20 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Región NOA	109
Anexo 22 / Gráfico 21 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Región Sur	109
Anexo 23 / Gráfico 22 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Total de la muestra	110
Anexo 24 / Cuadro 43 – Integración urbana y habitabilidad y saneamiento, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto	111
Anexo 25 / Cuadro 44 – Sustentabilidad ambiental (índice de salubridad), antes y después de la intervención del PROMEBA, según región y proyecto	113
Anexo 26 / Cuadro 45 – Sustentabilidad social, antes y después de la intervención del PROMEBA, según región y proyecto	114

Anexo 27 / Cuadro 46 – Sustentabilidad social (delegados convocados), antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto	115
Anexo 28 / Cuadro 47 – Sustentabilidad social (asociatividad y arraigo), antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto	116
Anexo 29 / Gráfico 23 – Índice de asociatividad por proyecto – Regiones Centro y Conurbano	117
Anexo 30 / Gráfico 24 – Índice de asociatividad por proyecto – Región NEA	117
Anexo 31 / Gráfico 25 – Índice de asociatividad por proyecto – Región NOA	118
Anexo 32 / Gráfico 26 – Índice de asociatividad por proyecto – Región Sur	118
Anexo 33 / Gráfico 27 – Índice de asociatividad por proyecto – Total de la muestra	119
Anexo 34 / Gráfico 28 – Índice de arraigo – Total de la muestra	120
Anexo 35 / Cuadro 48 – Proyectos del período de transición según plazos previstos y reales de sus etapas	121
Anexo 36 / Cuadro 49 – Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas – Regiones Centro y Cuyo	122
Anexo 37 / Cuadro 50 – Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas – Regiones NEA y Patagonia	123
Anexo 38 / Cuadro 51 – Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas – Región Conurbano	124
Anexo 39 / Cuadro 52 – Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas – Región NOA	125
Anexo 40 / Cuadro 53 – Ejecución prevista y real de fondos para el periodo 2007 – 2010	126
Anexo 41 – Informe del proyecto Barrio El Bloque Primera Etapa (Maipú, Mendoza)	127
Anexo 42 – Informe del proyecto Barrio Fátima (Puerto San Martín, Santa Fe)	134
Anexo 43 – Informe del proyecto Barrio La Sirena (Florencia Varela, Buenos Aires)	139
Anexo 44 – Informe del proyecto Barrios San Cayetano / Santa Catalina (Eldorado, Misiones)	146
Anexo 45 – Informe del proyecto Barrio Chacra 96 Sección A (Posadas, Misiones)	153
Anexo 46 – Informe del proyecto Barrio 30 Hectáreas (San Salvador de Jujuy, Jujuy)	160
Anexo 47 – Informe del proyecto Barrio Matadero (Ingeniero Jacobacci, Río Negro)	167
Anexo 48 – Informe del proyecto Barrio Unión (Trelew, Chubut)	172

I. Presentación y objetivos del estudio

El informe tiene la finalidad de presentar los resultados del estudio de evaluación final de la ejecución del Programa de Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II) dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la República Argentina.

El Programa comenzó en el año 2007 con la suscripción entre el Gobierno Argentino y el Banco Interamericano de Desarrollo del Contrato 1842/OC/AR¹. El costo total del PROMEBA II se estimó en el equivalente a U\$S 390.000.000 (con un financiamiento en concepto de préstamo de hasta U\$S 350.000.000 y fondos de aporte de contraparte local equivalentes a U\$S 40.000.000).

El estudio se realizó conforme un enfoque cuali – cuantitativo y se focalizó en cinco objetivos específicos:

- evaluar los beneficios producidos por la intervención del Programa tanto en los resultados previstos como en los no esperados;
- evaluar si el Programa y los proyectos se desarrollaron de acuerdo a lo planificado;
- evaluar los procesos de gestión del Programa y de los proyectos y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones involucradas;
- evaluar el cumplimiento del costo previsto del Programa y del plan de financiamiento;
- evaluar, a partir de un estudio de caso, la experiencia de inserción del Programa en las políticas y gestión Municipal.

Las evaluaciones tuvieron como marco de análisis lo especificado en el contrato de préstamo, especialmente en los contenidos de su Anexo², y en el Reglamento Operativo y sus Anexos (donde se incluye, entre otros, el Anexo I - Marco Lógico del Programa).

El Informe se organizó de la siguiente manera:

- En el segundo Capítulo se explican brevemente los principales aspectos de la metodología de trabajo adoptada.
- En el tercer Capítulo se desarrollan los análisis llevados a cabo y los resultados obtenidos para cumplir con los objetivos particulares del estudio.
- El cuarto bloque contiene conclusiones generales y particulares que se desprenden de las evaluaciones llevadas a cabo y se realizan aportes y recomendaciones de cara a la futura ejecución del PROMEBA III.
- Por último, se presentan los estudios particulares de la intervención del PROMEBA en Villa Tranquila e Isla Maciel (Avellaneda – Provincia de Buenos Aires), asumido como caso de referencia según lo establecido en los términos de referencia.

¹ Este constituye el primer Contrato de Préstamo Individual de un Convenio Línea de Crédito Condicional para proyectos de inversión (CCLIP) que cuenta con un plazo de 25 años y un monto total de hasta U\$S 1.500 millones a ejecutarse en tramos de préstamo.

² “El fin del Programa es mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población que reside en villas y asentamientos irregulares. El propósito del Programa es mejorar de manera sustentable el hábitat de esos hogares. La meta del Programa es atender 47.500 hogares argentinos”.

II. Metodología

II.1. Aspectos metodológicos generales

La estrategia metodológica seguida se estructuró a través de un proceso lógico constituido por 4 grandes momentos:

- I. Preparación, recopilación y estudio de la información secundaria provista por el Programa.
- II. Recolección, sistematización y análisis de información primaria.
- III. Análisis evaluativo de la información y elaboración de los resultados parciales preliminares.
- IV. Elaboración de conclusiones y del informe final.

Para el desarrollo de los 4 momentos antedichos en el plazo de 10 semanas, indicado en las bases, se identificaron 24 actividades que se detallan a continuación.

Fases	Actividades
I. Preparación, recopilación y estudio de la información secundaria provista por el Programa	I.1. Preparación y presentación del plan de trabajo y del abordaje metodológico detallado
	I.2. Recopilación y carga de datos de la información secundaria provista por el Programa
	I.3. Recopilación y carga de datos de la información secundaria del proyecto Villa Tranquila
	I.4. Preparación del trabajo de campo y contacto con las UEP/UEM, organizaciones comunitarias e instituciones estatales.
	I.5. Análisis estadístico
	I.6. Estudio de los componentes de la intervención en Villa Tranquila, análisis de la política municipal: urbana, habitacional, social y su modalidad de gestión
	I.7. Identificación preliminar de particularidades o características relevantes de inserción del Promeba en la política y gestión municipal de Avellaneda
	I.8. Identificación de los espacios de articulación existentes entre el PROMEBA y la política municipal y del entramado de actores que participan de la intervención
	I.9. Recopilación de la información relativa al financiamiento
	I.10. Elaboración de la matriz de ejes del proceso de consulta
II. Sistematización y análisis de información primaria	II.1. Realización de entrevistas a informantes calificados tanto de la UCN como de las UEP / UEM
	II.1.1. Entrevistas a informantes calificados de las UEP / UEM Región Centro y Conurbano
	II.1.2. Entrevistas a informantes calificados de las UEP / UEM Región NEA
	II.1.3. Entrevistas a informantes calificados de las UEP / UEM Región NOA
	II.1.4. Entrevistas a informantes calificados de las UEP / UEM Región Sur
	II.2. Visitas de campo a proyectos seleccionados de la muestra
III. Análisis evaluativo de la información y elaboración de los resultados parciales preliminares	II.3. Realización de las entrevistas y grupos focales en Villa Tranquila
	II.4. Informe de actividades realizadas y síntesis de los resultados alcanzados
	III.1. Sistematización y análisis de la información
	III.2. Elaboración de los resultados parciales preliminares de la evaluación de impacto y resultados
	III.3. Elaboración de los resultados parciales preliminares de la evaluación de las acciones de monitoreo y seguimiento
	III.4. Elaboración de los resultados parciales preliminares de la evaluación de los procesos de gestión del Programa, de los proyectos y el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional
	III.5. Elaboración de los resultados parciales preliminares de la evaluación del cumplimiento del plan de financiamiento
III.6. Elaboración de los resultados parciales preliminares de la evaluación del estudio de caso de Villa Tranquila	
III.7. Informe Preliminar de la Evaluación Final del Programa	
IV. Elaboración de conclusiones y del informe final	IV.1. Reuniones de validación con funcionarios y técnicos y con referentes de la comunidad de Villa Tranquila
	IV.2. Taller de validación del Informe Preliminar con la UEC
	IV.3. Preparación y entrega del Informe Final

El enfoque metodológico y las actividades que se desplegaron junto a la combinación de las técnicas de trabajo utilizadas permitieron obtener una visión integral de las cuestiones que fueron motivo de indagación.

A continuación se comenta brevemente la metodología particular de análisis que se siguió para alcanzar los cinco objetivos específicos señalados más arriba.

II.2. Evaluación de resultados e impactos

La evaluación tuvo el objetivo de verificar si la ejecución de los proyectos del PROMEBA II generaron los cambios esperados en los asentamientos y en los hogares donde éste intervino en las diferentes regiones del país. A estos efectos, se entenderá por resultados, a los efectos directos obtenidos cuando los beneficiarios hacen uso de los productos del proyecto y se entenderá por impacto, a la contribución de largo plazo que hace el Programa a la solución de los problemas identificados en el diagnóstico inicial.

Como se adelantó, el estudio se realizó conforme un abordaje que combinó métodos cualitativos y cuantitativos privilegiando a éstos en los análisis; la aproximación cualitativa contribuye con la interpretación de los resultados del abordaje cuantitativo.

II.2.1. Análisis cuantitativo de la información

A los efectos de los estudios cuantitativos, se analizó la información producida y sistematizada por la UEC para 38 proyectos terminados y en condiciones de ser evaluados en las diferentes regiones del país³. La totalidad de los proyectos se ejecutaron cumpliendo el criterio de que los costos de inversión por lote no superaran el límite “costo – eficiencia” establecido en el Anexo II del Reglamento Operativo y actualizado en el mes de mayo de 2007. Los proyectos estudiados se detallan en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Proyectos analizados por región

Región	Provincia	Departamento /partido	Localidad	Proyecto	Lotes
Centro	Mendoza	Las Heras	Las Heras	Santa Rosa	351
		Maipú	Maipú	El Bloque 1 Etapa	842
		San Martín	San Martín	Ramonot	231
		General Alvear	General Alvear	Costa del Atuel	82
		Guaymallén	Guaymallén	Nebot	171
		Malargüe	Malargüe	Nueva Esperanza	65
	Córdoba	Juárez Celman	General Cabrera	Argentino/Cabrera	317
	Santa Fe	San Lorenzo	Puerto Gral. San Martín	Fátima	144
Garay		Santa Rosa de Calchines	Las Malvinas	74	
Total Región					2.277
Conurbano	Buenos Aires	Florencio Varela	Florencio Varela	La Sirena	285
Total Región					285

³ El PROMEBA II financió un total de 103 proyectos. Al momento de iniciarse los estudios se encontraban 38 (37%) terminados (que correspondían a la fase de transición entre PROMEBA I y II) y 65 (63%) en ejecución.

Región	Provincia	Departamento /partido	Localidad	Proyecto	Lotes
NEA	Misiones	General Manuel Belgrano	Bernardo de Irigoyen	Santa Rita	177
		Obera	Campo Viera	Barrio Oeste	173
		Libertador General San Martín	Capiovi	Capiovicito	104
			Puerto Rico	Municipal	81
		Eldorado	Eldorado	San Cayetano / Santa Catalina	134
		San Ignacio	Jardín América	Capilla 1 y 2	196
		Leandro N. Alem	Leandro N. Alem	Poschtka	104
		Capital	Posadas	Chacra 96 Sección A	187
		Cainguas	A. del Valle	Municipal	216
	San Pedro	San Pedro	Irrazabal	171	
Corrientes	Mercedes	Mercedes	Matadero Noroeste	617	
Total Región					2.160
NOA	Tucumán	Río Chico	Aguilares	San Cayetano	201
		Monteros	Monteros	El Tejar	150
	Jujuy	Dr. Manuel Belgrano	S. S. de Jujuy	18 Hectáreas	350
				30 Hectáreas	430
Total Región					1.131
Sur	Chubut	Rawson	Rawson	Unión	179
	La Pampa	Conhelo	Eduardo Castex	El Caldén	246
		Realicó	Realicó	San Carlos Norte	263
		General Pico	General Pico	Alborada II	80
			General Pico	Carlos Berg	164
		Toay	Toay	San Martín	136
		Loventue	Victoria	Fortinera del Resina	89
	Río Negro	General Roca	Ing. Luis A. Huergo	Ventura	80
		25 de Mayo	Ing. Jacobacci	Matadero	264
	Neuquén	Añelo	S. P. del Chañar	Barrio Industrial	322
		Confluencia	Plottier	Toma Obrera	231
			Neuquén	Gran Neuquén sur	270
Neuquén		Neuquén	Valentina Sur	197	
Total Región					2.521
Total País					8.374

El análisis de resultados e impactos se basa en un enfoque comparativo, basado en el valor que adoptan los indicadores en las "Fichas de línea de base", las que reflejan la situación de cada barrio antes de la intervención del Programa, y la información recopilada por los documentos "Evaluación Integral de Proyecto Post Obra". Estos últimos, reflejan el valor de los indicadores luego de la implementación del programa, en cada barrio. Todos los indicadores utilizados fueron establecidos en el Marco Lógico del Programa.

En base a la información y a lo solicitado en los términos de referencia, se elaboraron cinco unidades de análisis, representativas de ocho dimensiones de carácter socio-urbano que afectan directamente a los hogares y barrios intervenidos: pobreza, salud, condiciones de hábitat, seguridad en la tenencia, integración urbana, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad ambiental, sustentabilidad social.

En el Cuadro 2 se pueden observar las unidades de evaluación, sus dimensiones, variables e indicadores.

Cuadro 2 – Unidades de evaluación, dimensiones, variables e indicadores

Unidad de evaluación	Dimensión	Variable	Indicadores
Fin	Nivel de Pobreza	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	1. Vivienda de tipo inconveniente 2. Hacinamiento 3. Condiciones sanitarias 4. Asistencia escolar 5. Capacidad de subsistencia
	Nivel de Salud	Índice de Morbilidad	1. Diarrea en niños de hasta 5 años 2. Tos o catarro en menores de 5 años y mayores de 65 años 3. Erupciones en piel o conjuntivitis en menores de 5 años y mayores de 65 años
Propósito	Condiciones de Hábitat	Problemas de mantenimiento	1. Problemas de mantenimiento
		Índice de satisfacción residencial	1. Arbolado, plazas, calidad del ambiente, señalización de calles, alumbrado público, evacuación aguas de lluvia, veredas, paradas de colectivos, medios de transporte, basura, espacios deportivos, sede comunitaria y centro de salud.
Legalización de la Tenencia de la Tierra	Seguridad en la tenencia	Regularización del trazado urbano	1. Estado de fraccionamiento 2. Legislación urbana o de cesión 3. Inscripción registral
		Posesión legal	1. Actos de transferencia
		Título de propiedad	1. Título de propiedad
Provisión y Mejoramiento de la Infraestructura Equipamiento y Saneamiento Ambiental	Integración Urbana	Infraestructura pública	1. Red de agua 2. Red de desagües cloacales 3. Red de energía eléctrica 4. Otros: drenaje de aguas, alumbrado público, red de gas, red vial y peatonal.
		Equipamiento urbano y comunitario	1. Existencia SUM 2. Existencia espacios deportivos 3. Existencia plaza 4. Otros: arbolado público, contenedores de residuos, paradas de colectivos y señalización.
	Habitabilidad y Saneamiento	Hogares en riesgo	1. Afectados por riesgo social o ambiental 2. Por estar en la trama urbana
		Riesgos en el barrio	1. Naturales 2. Sanitarios 3. Tecnológicos
Incremento del Capital Social y Humano	Sustentabilidad Ambiental	Índice de Salubridad Ambiental	1. Lotes c/ disponibilidad para conexión al sistema de agua potable 2. Lotes c/ disponibilidad para conexión al sistema de cloacas o tanque séptico 3. Lotes afectados por anegamiento 4. Focos de basura en espacio público
	Sustentabilidad Social	Hogares participantes	1. Hogares participantes
		Delegados participantes	1. Delegados participantes
		Asociatividad y confianza	1. Grupos de vecinos 2. Articulación de grupos de vecinos con actores de la sociedad civil 3. Articulación de grupos de vecinos con el Estado 4. Grupos de vecinos que trabajan en red
		Arraigo	1. Arraigo

El nivel de pobreza se definió a partir del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el cual se considera en esta situación a los hogares que reúnen alguna de las siguientes condiciones reflejadas por los indicadores: hacinamiento, vivienda de tipo inconveniente, falta de acceso a servicios sanitarios, falta de acceso a la educación y escasa capacidad de subsistencia.

Los índices de satisfacción residencial, de morbilidad y de arraigo, por otra parte, resumen los indicadores correspondientes según lo propuesto por los documentos bajo análisis.

En la dimensión seguridad en la tenencia, la variable regularización del trazado urbano se definió exclusivamente a partir del plano de loteo ejecutado y la variable posesión legal a partir de los actos de transferencia por acto administrativo, legislativo o boleto de compra venta.

Las variables infraestructura pública y equipamiento urbano son el resultado de un promedio ponderado del porcentaje de lotes con acceso a diferentes servicios (indicadores) de acuerdo a su importancia relativa en el conjunto de la infraestructura pública del barrio.

En el Cuadro 3 se puede apreciar la ponderación utilizada en ambos casos.

Cuadro 3 – Ponderador de los indicadores que forman las variables infraestructura pública y equipamiento urbano

Infraestructura Pública	Ponderador	Equipamiento Urbano	Ponderador
Red de agua potable	2,0	SUM	2,00
Red de desagües cloacales	2,0	Espacios deportivos	1,50
Red de energía eléctrica	2,0	Plaza	2,00
Red de gas natural	1,0	Arbolado público en vereda	1,50
Red de alumbrado Público	1,5	Contenedores de residuos	2,00
Drenaje de aguas de lluvia	1,5	Paradas de colectivos	0,25
Red vial	1,5	Señalización de calles	0,25
Red Peatonal	1,0		

Por último, el comportamiento de la variable “Asociatividad y Confianza”, que forma parte de la dimensión sustentabilidad social, se analiza en base a dos indicadores. Uno refleja el crecimiento del número de organizaciones locales debido a la implementación del Programa en relación a la situación inicial. En relación a este indicador es importante aclarar que si bien un aumento de la cantidad de grupos locales no implica de por sí lograr una mayor vinculación con el territorio y sus problemáticas permite dar cuenta si hubo movimientos tangibles a nivel de asociatividad en el barrio.

Para reflejar el nivel de asociatividad se utilizó el promedio simple de la proporción de la cantidad de grupos que, en la situación sin y con proyecto, articulan con sociedad civil, con el Estado y trabajo en red.

El segundo indicador está formado por el promedio simple de la proporción de grupos que articulan con la sociedad civil y el Estado y realizan trabajo en red, antes y después de la implementación del programa. Permite comparar la proporción de organizaciones que han realizado una u otra práctica en cada momento del tiempo, pero como depende de la cantidad absoluta de organizaciones, sus resultados pueden no ser claros a primera vista.

Así, un barrio donde inicialmente articulaban 3 de 6 organizaciones (cuyo cociente es 0,5), tendrá un índice de asociatividad menor luego de implementado el Programa si articulan 4 de 9 grupos (un cociente de 0,44). El aumento de la cantidad de grupos puede ser proporcionalmente mayor a las prácticas de articulación y trabajo en red, sin embargo nadie dudaría de que la última situación sea mejor a la primera. Así, al evaluar la variable “Asociatividad y Confianza” se consideran ambos aspectos.

II.2.2. Análisis cualitativo de la información

El análisis cuantitativo se complementó con métodos cualitativos que permitieron explorar las relaciones de causalidad y los procesos implícitos en las acciones del programa. El objetivo de este análisis fue el de explicar y profundizar:

- i. los resultados de la medición cuantitativa del impacto;
- ii. los resultados de la ejecución de los proyectos;
- iii. los procesos desarrollados en el monitoreo y seguimiento de los proyectos;
- iv. el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones involucradas.

Asimismo, se indagó sobre la posible generación de resultados no buscados, privilegiando aquellos de saldo positivo y relevantes para ser considerados en las recomendaciones finales para su posible inclusión en la nueva etapa del programa.

La determinación de la muestra de proyectos en los que se aplicaron métodos cualitativos de análisis se consideraron las siguientes variables: la región, el tamaño de la localidad y del asentamiento y las características específicas de los proyectos, tratando de dar cuenta de la heterogeneidad de los mismos. A continuación se presenta como se seleccionaron los barrios analizados, según los cuatro criterios descriptos.

a. Por región

La distribución de los barrios, conforme a la región en la que se encuentran, tuvo la siguiente estructura.

Cuadro 4 – Distribución de barrios por región

Región	Cantidad de Barrios	Lotes	
		Cantidad	Porcentaje
Centro	9	2.277	27%
Conurbano	1	285	3%
NEA	11	2.160	26%
NOA	4	1.131	14%
Sur	13	2.521	30%
TOTAL	38	8.374	100%

b. Según el tamaño del municipio

Con respecto al tamaño del municipio en el que se encuentran, la distribución fue la siguiente.

Cuadro 5 – Distribución de barrios por tamaño de municipio

Habitantes	Cantidad de Barrios	Lotes	
		Cantidad	Porcentaje
Menos de 15.000	13	2.389	29%
De 15.000 a 100.000	15	2.671	32%
Más de 100.000	10	3.314	40%
TOTAL	38	8.374	100%

c. Según el tamaño del asentamiento

En función del tamaño, medido según la cantidad de lotes, los barrios se distribuyeron del siguiente modo.

Cuadro 6 – Distribución de barrios por tamaño del asentamiento

Lotes	Cantidad de Barrios	Lotes	
		Cantidad	Porcentaje
Menos de 140	11	1.029	12%
De 140 a 250	16	3.034	36%
Más de 250	11	4.311	51%
TOTAL	38	8.374	100%

d. Según las características de las intervenciones

Con respecto al tipo de intervención, se establecieron dos categorías, con y sin relocalización de familias. En base a este criterio, los barrios se distribuyeron del siguiente modo.

Cuadro 7 – Distribución de barrios por tipo de intervención

Tipo de intervención	Cantidad de Barrios	Lotes	
		Cantidad	Porcentaje
Con relocalización	12	2.157	26%
Sin relocalización	26	6.217	74%
TOTAL	38	8.374	100%

e. Determinación de la muestra

La superposición de criterios arrojó la siguiente condición de representatividad.

Cuadro 8 – Cantidad de barrios según variables

Criterio		Cantidad de barrios
Municipio (Habitantes)	Menos de 15.000	2
	De 15.000 a 100.000	3
	Más de 100.000	4
	Total	8
Barrio (Lotes)	Menos de 140	1
	De 140 a 250	3
	Más de 250	4
	Total	8
Región	Centro	2
	Conurbano	1
	NEA	2
	NOA	1
	Sur	2
Total	8	
Tipo	Con relocalización	3
	Sin relocalización	5
	Total	8

En base a lo anterior, se seleccionó una combinación de barrios que cumpliera con las condiciones de representatividad impuestas. El resultado fue el siguiente.

Cuadro 9 – Barrios seleccionados según condiciones de representatividad

Barrio	Tamaño de la localidad			Tamaño del asentamiento			Región					Tipo	
	Menos de 15.000	De 15.000 a 100.000	Más de 100.000	Menos de 140	De 140 a 250	Más de 250	Centro	Conurbano	NEA	NOA	Sur	Con relocalización	Sin relocalización
El Bloque 1 Etapa	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1
Fátima	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	1	-
La Sirena	-	-	1	-	-	1	-	1	-	-	-	1	-
S.Cayetano/S.Catalina	-	1	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Chacra 96 Sección A	-	-	1	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1
30 Hectáreas	-	-	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-	1
Unión	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1
Matadero	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1	-
Total	2	2	4	1	3	4	2	1	2	1	2	3	5

Los datos básicos de los proyectos seleccionados en los que se aplicaron métodos cualitativos de análisis, son los que se muestran en el Cuadro 10.

Cuadro 10 – Distribución de barrios por tamaño de municipio

REGION	PROVINCIA	DEPARTAMENTO /PARTIDO	LOCALIDAD	PROYECTO	LOTES
Centro	Mendoza	Maipú	Maipú	El Bloque 1 Etapa	842
	Santa Fe	San Lorenzo	Puerto Gral. San Martín	Fátima	144
Conurbano	Buenos Aires	Florencio Varela	Florencio Varela	La Sirena	285
NEA	Misiones	Eldorado	Eldorado	San Cayetano / Santa Catalina	134
	Misiones	Capital	Posadas	Chacra 96 Sección A	187
NOA	Jujuy	Dr. Manuel Belgrano	San Salvador de Jujuy	30 Hectáreas	430
Sur	Chubut	Rawson	Trelew	Unión	179
	Río Negro	25 de Mayo	Ing. Jacobacci	Matadero	264
Total					2.465

Los 2.465 lotes correspondientes a los barrios que integran la muestra equivalen al 29,4% de los 8.374 lotes componentes de los 38 barrios estudiados.

El trabajo de campo realizado sobre la muestra de los 8 proyectos citados incluyó una observación “in situ” tanto de las características generales del barrio como del resultado final de las obras ejecutadas y la realización de entrevistas y grupos focales con agentes claves del proceso de intervención según el detalle que se observa en el Cuadro 11.

Cuadro 11 – Características de los instrumentos de recolección de información cualitativa

Instrumento	Informante	Objetivo
Entrevista individual	Coordinación UEP/UEM	<p>a. Proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Resultados alcanzados en: seguridad en la tenencia de la tierra, integración urbana, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad ambiental e incremento del capital social. - Impacto en: niveles de pobreza y de salud. <p>b. Proceso de gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etapas del ciclo de proyecto (viabilidad, formulación, licitación, ejecución y acompañamiento post-obra) - Monitoreo y seguimiento de los proyectos. - Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la UEPS: fortalecimiento institucional y actividades de sinergia y capacitación. <p>c. Resultados positivos no esperados.</p>

Instrumento	Informante	Objetivo
Entrevista grupal	Responsables social, urbano, ambiental y legal de la UEP /UEM	a. Proyectos: - Productos ejecutados en los proyectos. - Resultados alcanzados en: seguridad en la tenencia de la tierra, integración urbana, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad ambiental e incremento del capital social. -Impacto en: niveles de pobreza y de salud. -Cambios en la programación o las prestaciones propuestas. b. Proceso de gestión: - Modalidad de ejecución, monitoreo y seguimiento de los proyectos. - Trabajo del equipo de campo. c. Resultados positivos no esperados.
Entrevista individual	Responsable municipal de los proyectos	a. Proyectos: - Resultados en: seguridad en la tenencia de la tierra, integración urbana, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad ambiental e incremento del capital social. - Impacto en: niveles de pobreza y de salud. - Impacto en la localidad. b. Resultados positivos no esperados.
Grupo focal	Referentes barriales	a. Proyectos: - Resultados en: seguridad en la tenencia de la tierra, integración urbana, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad ambiental e incremento del capital social. -Impacto en: niveles de pobreza y de salud. b. Resultados positivos no esperados.

II.3. Metodología del estudio de caso

De acuerdo a lo estipulado en el pliego de licitación el objetivo principal del estudio fue evaluar, a partir del caso de Avellaneda, la experiencia de inserción del Programa en las políticas y la gestión de escala local.

De tal forma, las actividades buscaron dar cuenta de las políticas de hábitat que lleva adelante la Municipalidad y el aporte de la inclusión del PROMEBA II a la planificación, la gestión y la política comunal. Adicionalmente, se indagó en profundidad respecto de los niveles de participación y de apropiación del Programa que se registra en la comunidad.

Los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Caracterizar la modalidad y el proceso de implantación del Programa en la gestión municipal.
- Determinar el impacto de esta modalidad de ejecución en la capacidad de gestión del Programa a nivel local.
- Analizar el impacto de esta modalidad de intervención en el nivel de sustentabilidad social del proyecto.
- Investigar acerca de las dificultades encontradas, modificaciones introducidas y logros alcanzados durante la gestión del Programa.

En función de lo dicho, el estudio se efectuó integrando los análisis de contexto y el proceso de consulta a actores claves. El estudio se desarrolló en dos fases:

- a) caracterización del proyecto y de la política urbana/habitacional local; y,
- b) proceso de consulta y validación de resultados.

La primera fase de caracterización se realizó en base a la revisión de información secundaria: se recopiló, sistematizó y analizó la documentación existente como por ejemplo:

- Documentación suministrada por la UCN y UEM: i. Línea de Base; ii. FUPB; iii. FMINs.
- Estudio de Diagnóstico Ambiental realizado por la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad de La Plata.
- Estudio de Diagnóstico Social realizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Información gráfica y técnica del proyecto.
- Documentación del municipio: Plan estratégico municipal, documentos sobre políticas locales: urbanas, habitacionales, sociales, y modalidad de gestión de las mismas.

Se realizaron como parte del trabajo de campo las siguientes entrevistas:

- i. Nación - UCN: Coordinadora Alterna del Programa e Institucionalista de Provincia de Buenos Aires, Marcela Barboza;
- ii. Municipio - UEM: Ariel Lambezat (Secretario de Obras y Servicios Públicos), Magdalena Sierra (Sub-Secretaria de Planificación) y Adela Ramírez (Directora de Hábitat Social), ambas de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos;
- iii. Municipio - UEM: Gustavo Simón (Director de Proyectos de Vivienda), Ing. Fernando Díaz (Secretario de Planificación), ambos de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.
- iv. Referentes barriales: participaron del grupo focal los 12 referentes miembros de la Mesa de Trabajo.

Los ejes de la consulta por actor se desarrollaron según el esquema que se observa en el Cuadro 12.

Cuadro 12 – Principales ejes de consulta a los actores participantes del Proyecto de Villa Tranquila e Isla Maciel

UCN	<ul style="list-style-type: none"> -Descripción del proceso de planificación de la intervención. Roles de la UCN y el municipio. -Identificación de las articulaciones establecidas con otros programas o áreas de intervención a nivel nacional y provincial. -Descripción de la capacidad de gestión local. -Representación de la iniciativa local con respecto a la intervención. -Dificultades encontradas, modificaciones introducidas y logros alcanzados durante la intervención
UEM	<ul style="list-style-type: none"> -Características de la política urbana, habitacional y social del municipio. - Participación de la intervención PROMEBA en la política municipal. -Descripción del proceso de planificación de la intervención. Roles de la UCN y el municipio -Aporte del PROMEBA a la planificación, y gestión de la política habitacional del municipio. -Conformación y modalidad de gestión de la UEM. -Identificación de las articulaciones establecidas con las diferentes áreas municipales. -Modalidad de articulación con la comunidad. Participación e involucramiento de la comunidad. -Dificultades encontradas, modificaciones introducidas y logros alcanzados durante la intervención.

Equipo de campo PROMEBA	<ul style="list-style-type: none"> -Participación y relación con la política municipal. -Participación y relación con la UEM. -Modalidad de gestión con la comunidad. -Mecanismos para la toma de decisiones. -Niveles de participación e involucramiento de la comunidad. -Dificultades encontradas, modificaciones introducidas y logros alcanzados durante la intervención.
Referentes de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> -Niveles de asociatividad de la comunidad antes y durante la intervención. -Información sobre la política y gestión municipal. -Información sobre los alcances de la intervención PROMEBA. -Relación con el equipo de campo, la UEM, y otras áreas municipales. -Tipo de involucramiento en el proyecto. -Participación en la toma de decisiones. -Dificultades encontradas, modificaciones introducidas y logros alcanzados durante la intervención.

III. Análisis de la información

III.1. Evaluación de impactos y resultados

A continuación se expone la evaluación de los impactos y resultados logrados por la intervención del PROMEBA II. La información se presenta ordenada según cada unidad de evaluación para cada una de las regiones. Los Anexos 1 a 5 permiten observar las matrices que contienen los datos finales de los análisis cuantitativos según cada unidad de evaluación por Región y por Proyecto.

III.1.1. Región Centro

En la región Centro se analizaron 9 proyectos como parte de la muestra seleccionada, ubicados en las Provincias de Mendoza, Córdoba y Santa Fe ⁴.

a. Contribución del PROMEBA II a la reducción de los niveles de pobreza y a la mejora de los niveles de salud (Anexos 1, 2, 6, 7 y 11)

Con anterioridad a la intervención del PROMEBA, el nivel de pobreza en los barrios, expresado como porcentaje promedio ⁵ de los hogares que sufrían Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), era del 89%. Los niveles más altos se encontraban en los barrios El Bloque 1º Etapa (Provincia de Mendoza) y Las Malvinas (Provincia de Santa Fe), donde el

⁴ Los datos básicos de cada intervención se muestran en el Cuadro 1.

⁵ Los promedios presentados en este informe son promedios ponderados por la cantidad de lotes que forman cada barrio.

porcentaje de hogares en esta situación superaba el 95% y los mínimos se ubicaban en el 80% en los Barrios Fátima en Santa Fe y Nebot en Mendoza.

Luego de la implementación del programa, el promedio de los hogares con NBI en la región disminuyó al 48%, aunque es de destacar que sólo el barrio Santa Rosa (en la Provincia de Mendoza) alcanzó un porcentaje menor al 10%. En el resto de los barrios, el nivel de pobreza se mantiene por encima del 30% y en tres casos, este porcentaje supera el 60% (en los barrios mendocinos Ramonot, Nebot y Costa del Atuel).

De tal forma, sólo en estos tres barrios, el programa no ha logrado el impacto esperado que era alcanzar una disminución relativa del índice de NBI superior al 30% en relación a su valor en la situación base. Por lo tanto, el PROMEBA II alcanzó su objetivo en el 67% de los barrios intervenidos y mejoró la situación relativa del 100% de los mismos.

Cabe aclarar que en estos casos de la provincia de Mendoza la metodología tomada para el relevamiento de los resultados fue restrictiva, considerando la no intervención del Programa en el espacio interior del lote como limitante de la conexión a los servicios. Sin embargo en estos proyectos las propias familias resolvieron sus conexiones con la asistencia técnica del equipo de campo.

Los indicadores de salud de los hogares han mostrado un comportamiento relativamente más heterogéneo en la región. Con anterioridad a la implementación del PROMEBA II, el índice de morbilidad promedio de los barrios beneficiarios era 0,17 y luego de su aplicación descendió un 32,8%, llegando a 0,12.

El objetivo inicial del Programa era reducir este índice en un 15% en cada barrio. Esta meta fue alcanzada en el 44% de los barrios intervenidos. En los barrios General Alvear, en la Provincia de Mendoza, y Santa Rosa de Calchines, en la Provincia de Santa Fe, este índice no se modificó. De acuerdo a lo explicado por la Unidad Ejecutora Provincial, el resultado de la evaluación final en estos barrios se encuentra condicionado a un factor estacional, siendo que la Línea de Base fue realizada en los meses de primavera cuando se presenta una disminución de enfermedades respiratorias y gastrointestinales.

En el Cuadro 13 se muestra la información resumida de los índices comentados.

Cuadro 13 – Nivel de pobreza (NBI) y de salud (Morbilidad) en la Región Centro

Indicadores	NBI		Morbilidad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	89%	48%	0,17	0,12
Mínimo	80%	9%	0,05	0,02
Máximo	98%	72%	0,28	0,24
Disminución esperada	30%		15%	
Superó Esperado	67%		44%	
No empeoró	100%		100%	

b. Contribución del PROMEBA II a mejorar las condiciones de hábitat (Anexos 12, 13 y 17)

En cuanto a las mejoras en las condiciones de hábitat en la región, se observa que el 100% de los asentamientos intervenidos no presenta problemas de mantenimiento ni de sostenibilidad de las mejoras provistas por el Programa al momento de la evaluación final.

Asimismo, el índice de satisfacción residencial creció más que el 25% esperado en todos los barrios, pasando en promedio del 0,30 a 0,64.

Cuadro 14 – Condiciones de hábitat en la Región Centro

Indicadores	Problemas de mantenimiento		Índice de satisfacción residencial	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	n/c	100%	0,30	0,64
Mínimo	n/c	100%	0,12	0,56
Máximo	n/c	100%	0,47	0,80
Porcentaje esperado	85%		25%	
Superó esperado	100%		100%	
No empeoró	100%		100%	

n/c: no corresponde

c. Contribución del PROMEBA II a mejorar la seguridad en la tenencia (Anexos 18, 19 y 23)

El programa se planteó como objetivo regularizar el trazado urbano de cada barrio. Esta meta se cumplió en el 89% de los barrios, ya que el Barrio Fátima, en la Provincia de Santa Fe, tenía, al momento de la evaluación, el 90% de los lotes regularizados. En este caso, a pesar de haberse ejecutado el 100% de las obras correspondientes no se consideró haber cumplido la meta del 100% debido a una cuestión de corte legal - administrativa: al momento de los análisis se encontraba pendiente la sanción de la Ordenanza Municipal de aceptación de donación de un tramo de la calle Alicia Moreau de Justo.

En la situación inicial, sólo el 27% de los lotes tenían el plano de loteo aprobado mientras que en la actualidad, este porcentaje alcanza al 99%. Cabe destacar que en 6 de los 9 barrios bajo análisis de la Región Centro no existían lotes en situación regularizada, por lo que allí el programa comenzó su intervención desde un punto cero.

En cuanto a la posesión legal del terreno, en promedio, el 59% de las familias eran adjudicatarios (por acto administrativo o resolución) o tenían un boleto de compra venta o escritura. En 4 de los barrios intervenidos en la región, ninguna familia tenía posesión legal del lote que ocupaba. Luego de la intervención del Programa, el porcentaje de familias con posesión legal del lote ocupado aumentó a un 86%. Sin embargo en 4 barrios (56%) el programa no logró el impacto esperado (un 90% de las familias con posesión legal de su lote) y en 3 de estos casos (Barrios Las Malvinas, Nueva Esperanza y Ramonot) no se modificó el número de familias con posesión legal entre el inicio y el final de la intervención.

Cuadro 15 – Seguridad en la tenencia: regularización del trazado urbano, posesión legal y título de propiedad en la Región Centro

Indicadores	Trazado urbano		Posesión Legal		Título de Propiedad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	27%	99%	59%	86%	1%	56%
Mínimo	0%	90%	0%	0%	0%	0%
Máximo	100%	100%	97%	100%	15%	100%
Porcentaje esperado	100%		90%		60%	
Superó Esperado	89%		56%		33%	
No empeoró	100%		100%		100%	

En los barrios bajo análisis, sólo el 1% de las familias poseían título de propiedad del lote que ocupaban antes de la aplicación del Programa. Con posterioridad, este valor aumentó al 56%. Sólo en el 33% de los barrios el porcentaje esperado de familias con título de propiedad al finalizar el proyecto fue de, al menos, el 60%. Cabe destacar la evolución del proyecto en el barrio El Bloque 1º Etapa, donde ningún hogar tenía el título de propiedad del lote que ocupaba en el momento inicial y, luego del PROMEBA, el 100% de los hogares contaban con título de propiedad. Algo similar ocurrió en el barrio Argentino/Cabrera, donde alcanzó al 97% de los hogares.

d. Contribución del PROMEBA II a la integración urbana (Anexo 24)

En materia de Integración Urbana, luego de la aplicación del PROMEBA, el 78% de los barrios poseían acceso a todos los servicios de Infraestructura Pública y de Equipamiento Urbano y Comunitario. Los proyectos Nebot y Nueva Esperanza, en la Provincia de Mendoza, no alcanzaron el 100% de vinculación a las redes y servicios urbanos y los proyectos El Bloque 1a Etapa y Ramonot, en la misma provincia, no poseen una oferta completa de equipamiento urbano y comunitario como lo plantea el Programa.

Al igual que en la medición del NBI, en el caso de Mendoza se realizó una evaluación restrictiva sobre la intervención intralote ya que la ejecución de la misma no era responsabilidad del PROMEBA. Los barrios han quedado vinculados a redes y servicios por la resolución de las propias familias con la asistencia técnica del equipo de campo.

Respecto al equipamiento urbano y comunitario en Ramonot persiste un déficit en plazas y lugares para actividades deportivas debido a un desfase en la ejecución de las obras de la contrapartida municipal. En El Bloque el equipamiento ejecutado se evaluó insuficiente en relación a la cantidad de hogares destinatarios.

Cuadro 16 – Integración urbana: infraestructura pública y equipamiento urbano y comunitario en la Región Centro

Indicadores	Infraestructura pública		Equipamiento urbano y comunitario	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	38%	99%	16%	86%
Mínimo	5%	90%	0%	70%
Máximo	52%	100%	29%	100%
Porcentaje Esperado	100%		100%	
Superó Esperado	78%		78%	
No empeoró	100%		100%	

e. Contribución del PROMEBA II a las mejoras de la habitabilidad y el saneamiento (Anexo 24)

En materia de habitabilidad y saneamiento, el resultado esperado era que el 100% de los hogares en riesgo social, ambiental no mitigable o afectados por reordenamiento urbano, fueran reasentados. Al finalizar los proyectos en la región Centro, el 92% de los hogares en riesgo de los barrios intervenidos habían sido reasentados. En 3 de los 5 proyectos donde se presentó la necesidad de reasentar hogares (60% de los casos), no se cumplió con el 100%.

Por otro lado, en promedio, el 100% de los barrios beneficiados por el PROMEBA presentaban algún tipo de riesgo natural, sanitario y/o tecnológico antes de su implementación. Al terminar las intervenciones, el 89% de los barrios analizados ya no presentaban situaciones de riesgo, alcanzando el resultado esperado por el programa.

Asimismo, el índice de salubridad ambiental en el 89% de los barrios intervenidos, superó el aumento esperado en el Marco Lógico del Programa. En el barrio Argentino/Cabrera, de Provincia de Córdoba, el índice de salubridad aumentó un 9%, un porcentaje de variación menor al esperado que era del 30%.

Cuadro 17 – Índice de salubridad en la Región Centro

Indicadores	Índice de salubridad	
	Base	Proyecto
Promedio	0,35	0,72
Mínimo	0,18	0,38
Máximo	0,68	1,00
Aumento esperado	30%	
Superó Esperado	89%	
No empeoró	100%	

f. Contribución del PROMEBA II al incremento del capital social y humano (Anexos 25, 26, 27, 28, 29, 33 y 34)

El capital social de los barrios se evaluó, luego de implementado el programa, a partir de la participación de los hogares convocados en los talleres, campañas y actividades emergentes realizadas en el barrio al momento de la evaluación final, la participación de los delegados en las reuniones de planificación, gestión y evaluación al momento de la evaluación intermedia.

Según los indicadores del Marco Lógico del Programa se esperaba que estuvieran representados en las reuniones de cada proyecto el 50% de los hogares convocados y el 50% de los delegados convocados. Esto ocurrió en el 56% y 100% de los proyectos respectivamente. En promedio, participaron en la región el 42% de los hogares y el 78% de los delegados.

Cuadro 18 – Sustentabilidad social: hogares convocados y delegados convocados en la Región Centro

Indicadores	Hogares convocados	Delegados convocados
Promedio	42%	78%
Mínimo	19%	55%
Máximo	60%	93%
Porcentaje Esperado	50%	50%
Proyecto Esperado	50%	50%
Superó Esperado	56%	100%

La cantidad de grupos vecinales en los barrios de la región donde actuó el programa no se incrementó, excepto en el barrio Nebot, en la Provincia de Mendoza, donde se generó un nuevo grupo aparte de los 5 ya existentes. La asociatividad en los barrios, entendida como la proporción de grupos creados y que articulan con la sociedad civil o el Estado y trabajan en red, aumentó en promedio un 134%, al pasar del 34% al 80%.

Por último, el arraigo de los hogares aumentó en la región del 50% al 82%. En el 56% de los proyectos este incremento fue, al menos, del 30%, pero los datos muestran que en los barrios Las Malvinas y Argentino/Cabrera el nivel de arraigo disminuyó.

III.1.2. Región Conurbano

A los efectos de la presente evaluación, en la Región compuesta por los municipios del Conurbano Bonaerense se seleccionó el proyecto del barrio La Sirena ubicado en el Partido de Florencio Varela.

a. Contribución del PROMEBA II a la reducción de los niveles de pobreza y a la mejora de los niveles de salud (Anexos 1, 2, 6, 7 y 11)

Antes de la implementación del programa, el porcentaje de hogares con NBI era del 89% y el nivel de salubridad de 0,13. Con posterioridad, estos valores disminuyeron a 45% y 0,07, respectivamente, cumpliendo en ambos casos con el impacto esperado por el Marco Lógico del Programa (una disminución del 30% y 15% correspondientemente).

b. Contribución del PROMEBA II a mejorar las condiciones de hábitat (Anexos 12, 13 y 17)

Ninguno de los hogares de La Sirena presentó problemas de mantenimiento y sostenibilidad de las mejoras provistas por el PROMEBA en el barrio. El índice de satisfacción residencial antes y después del Programa se duplicó, pasando de 0,28 a 0,57. El impacto del Programa es en ambos casos satisfactorio en relación a lo esperado.

c. Contribución del PROMEBA II a mejorar la seguridad en la tenencia (Anexos 18, 19 y 23)

En materia de seguridad en la tenencia, con anterioridad a la implementación del programa, sólo el 29% de los lotes de La Sirena tenían el plano de loteo aprobado, el 33% alguna forma de posesión legal y el 15% contaba con título de propiedad. La implementación del Programa en el barrio, significó la regularización del trazado urbano del 90%⁶ de los lotes, y hasta el momento no se lograron modificaciones en el número de lotes con posesión legal o título de propiedad.

⁶ No haber conseguido alcanzar el 100% de la regulación obedeció al desfasaje de otros programas que no llegaron a construir las 29 viviendas proyectadas para la relocalización de las familias que se encontraban sobre traza vial.

d. Contribución del PROMEBA II a la integración urbana (Anexo 24)

Los indicadores que miden el nivel de integración urbana en el barrio mejoraron considerablemente. El Equipamiento Urbano y Comunitario pasó de un nivel de vinculación del 8% a un nivel del 100% luego de la implementación del programa. La variable Infraestructura Pública no alcanzó a cubrir la vinculación del 100% de los hogares a las redes y servicios urbanos, como plantea el Marco Lógico del Programa. Esto se debe, como se comentó anteriormente, a que el proyecto contempló la relocalización de 29 familias ubicadas en la traza de una calle incluyendo la construcción de sus nuevas viviendas. Estas se encuentran todavía en ejecución (con posterioridad a las obras de infraestructura) provocando que las unidades de vivienda queden transitoriamente sin servir.

e. Contribución del PROMEBA II a las mejoras de la habitabilidad y el saneamiento (Anexo 24)

En el barrio, no se habían relevado hogares en riesgo social o ambiental no mitigable con anterioridad a la implementación del programa, por lo que no fue necesaria su relocalización por este motivo. Sin embargo se verificaron hogares con riesgos sanitarios, los cuales fueron en su mayoría subsanados por el Programa.

f. Contribución del PROMEBA II al incremento del capital social y humano (Anexos 25, 26, 27, 28, 29, 33 y 34)

En materia de sustentabilidad ambiental, el índice de salubridad en el barrio varió de 0,58 a 0,86 luego de la intervención del PROMEBA, más del 30% sugerido por el Marco Lógico.

En cuanto a la sustentabilidad social, la participación de los hogares y delegados convocados fue del 62%, frente al 50% esperado. El número de grupos asociativos aumentó en relación a la situación inicial, superando el 30% establecido por el programa y el índice de asociatividad, esto es de articulación y trabajo en red de las organizaciones, aumentó un 18% en la región.

Por último, el nivel de arraigo aumentó de 59% a 78%, más de lo esperado por el programa.

III.1.3. Región NEA

En la región Noreste se seleccionaron, dentro de la muestra, 11 proyectos: 10 en la Provincia de Misiones y 1 en la Provincia de Corrientes ⁷ que contabilizaron un total de 1.987 lotes.

a. Contribución del PROMEBA II a la reducción de los niveles de pobreza y a la mejora de los niveles de salud (Anexos 1, 3, 6, 8 y 11)

El índice de NBI de los habitantes de los barrios de la Región NEA antes de la intervención del PROMEBA era del 96% y, por lo tanto, se encontraba por encima del resto de las regiones bajo análisis. Esto se debía a que en 7 de los 11 barrios el 100% de los hogares

⁷ Los datos básicos de cada intervención se muestran en el Cuadro 1.

sufrían NBI. Luego de la aplicación del Programa, el índice disminuyó a 65%, pero sólo en el 36% de los barrios (4 casos) esta variación implicó una disminución del índice de NBI mayor o igual al 30%, como señala el Marco Lógico del Programa. En 4 casos (Municipal-Puerto Rico, Poschtka, Municipal-Aristóbulo del Valle e Irrazabal, en la Provincia de Misiones), el índice de NBI no disminuyó y se mantuvo por encima del 90%.

El nivel de Salud, por otra parte, mejoró en el 91% de los proyectos (10 casos), con variaciones en el índice de morbilidad de cada proyecto mayores o iguales al 15%. Esto significa que en el 91% de los casos, el impacto del programa fue igual o mayor a lo esperado. El barrio Municipal-Puerto Rico es el único caso donde el programa no logró el impacto esperado y el índice de salubridad se mantuvo en su nivel inicial: 0,08.

Cuadro 19 – Nivel de pobreza (NBI) y de salud (Morbilidad) en la Región Noreste

Indicadores	NBI		Morbilidad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	96%	65%	0,12	0,06
Mínimo	86%	23%	0,07	0,004
Máximo	100%	100%	0,16	0,11
Disminución esperada	30%		15%	
Superó Esperado	36%		91%	
No empeoró	100%		100%	

b. Contribución del PROMEBA II a mejorar las condiciones de hábitat (Anexos 12, 14 y 17)

Ninguno de los hogares presentó problemas de mantenimiento y sostenibilidad de las mejoras provistas en los barrios por el PROMEBA II y el índice de satisfacción residencial antes y después del programa pasó de 0,29 a 0,71. En ambos casos, el impacto del programa ha sido altamente satisfactorio en relación a lo esperado.

Cuadro 20 – Condiciones de hábitat en la Región Noreste

Indicadores	Problemas de mantenimiento		Índice de satisfacción residencial	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	n/c	100%	0,29	0,71
Mínimo	n/c	100%	0,16	0,58
Máximo	n/c	100%	0,51	0,83
Porcentaje esperado	85%		25%	
Superó Esperado	100%		100%	
No empeoró	100%		100%	

n/c: no corresponde

c. Contribución del PROMEBA II a mejorar la seguridad en la tenencia (Anexos 18, 20 y 23)

Con anterioridad a la aplicación del Programa, los trazados urbanos se encontraban regularizados en la mayoría de los proyectos. Sólo en los barrios Municipal-Aristóbulo del Valle de la Provincia de Misiones y Matadero Noroeste de la Provincia de Corrientes el porcentaje de lotes regularizados era menor o igual al 5%. La aplicación del programa logró la regularización del 100% de los lotes de estos barrios.

Por otra parte, en la situación inicial, sólo el 25% de las familias tenían posesión legal del lote donde habitaban. Al finalizar la aplicación del programa, este porcentaje había aumentado al 90%. El impacto fijado por el PROMEBA II era que el 90% de las familias tengan posesión legal de su lote. Este porcentaje fue logrado en el 82% de los casos (9 barrios). El proyecto donde el programa tuvo un menor impacto en esta variable fue Matadero Noroeste, donde la posesión legal alcanzó al 67% de las familias.

La variable título de propiedad es una de las que menor desempeño ha tenido en el marco de la dimensión Seguridad en la Tenencia, ya que sólo en el 55% de los proyectos el Programa cumplió el objetivo de que al menos el 60% de las familias de cada barrio tuvieran el título perfecto de su lote. Este indicador, que en la situación inicial era, en promedio, del 9% pasó al 47% luego de la aplicación del PROMEBA II.

Cuadro 21 – Seguridad en la tenencia: regularización del trazado urbano, posesión legal y título de propiedad en la Región Noreste

Indicadores	Trazado urbano		Posesión Legal		Título de Propiedad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	63%	100%	25%	90%	9%	47%
Mínimo	0%	100%	0%	67%	0%	0%
Máximo	100%	100%	100%	100%	82%	100%
Porcentaje Esperado	100%		90%		60%	
Superó Esperado	100%		82%		55%	
No empeoró	100%		100%		100%	

d. Contribución del PROMEBA II a la integración urbana (Anexo 24)

Como se comentó anteriormente, la integración urbana se evalúa a partir de las variables Infraestructura Pública y Equipamiento Urbano. El comportamiento de la primera, muestra que actualmente en 10 de los 11 barrios intervenidos el 100% de los hogares se encuentra vinculado a redes y servicios urbanos como esperaba lograr como meta el Programa. La excepción es el barrio Capiovicito, donde el índice de vinculación a la infraestructura pública es de 92%, debido al retraso en la intervención intralote del programa Mejor Vivir, que tenía a su cargo la construcción de pozos y cámaras sépticas en todos los lotes.

Algo similar ocurrió con la variable Equipamiento Urbano, pero las excepciones son dos, los barrios Matadero Noroeste, en la Provincia de Corrientes, y Capiovicito, en la Provincia de Misiones, con índices de equipamiento, luego de la implementación del programa, del 95%.

Cuadro 22 – Integración urbana: infraestructura pública y equipamiento urbano y comunitario en la Región Noreste

Indicadores	Infraestructura pública		Equipamiento urbano y comunitario	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	15%	100%	28%	99%
Mínimo	0%	92%	8%	95%
Máximo	39%	100%	37%	100%
Porcentaje Esperado	100%		100%	
Superó Esperado	91%		82%	
No empeoró	100%		100%	

e. Contribución del PROMEBA II a las mejoras de la habitabilidad y el saneamiento (Anexo 24)

En 4 de los 11 proyectos abordados por el PROMEBA en la región, se habían relevado hogares en riesgo social, ambiental no mitigable o afectados por reordenamiento urbano. En todos los casos, el programa logró el reasentamiento de estos hogares. Asimismo, antes de la implementación del Programa, todos los barrios presentaban algún tipo de riesgo ambiental. Esta situación se solucionó en el 91% de los barrios luego de la intervención.

f. Contribución del PROMEBA II al incremento del capital social y humano (Anexos 25, 26, 27, 28, 30, 33 y 34)

En materia de sustentabilidad ambiental, el índice de salubridad promedio antes de la implementación del Programa se encontraba en 0,43. Con posterioridad a las intervenciones el índice ascendió a 0,92, superando, en el 100% de los barrios, la variación del 30% que establece el Marco Lógico del Programa. En el caso del barrio San Cayetano/Santa Catalina de Misiones la variación del índice fue del 52%.

Cuadro 23 – Índice de salubridad en la Región Noreste

Indicadores	Índice de salubridad	
	Base	Proyecto
Promedio	0,43	0,92
Mínimo	0,32	0,69
Máximo	0,57	1,00
Aumento esperado	30%	
Superó Esperado	100%	
No empeoró	100%	

En cuanto a la sustentabilidad social, medida en términos de participación de los actores, el 73% de los proyectos superaron la participación esperada de los hogares (50%) y el 100% la participación de los delegados (50%), con un promedio del 57% y del 73% respectivamente. Por otra parte, en el 91% de los barrios el número de grupos asociativos aumentó al menos un 30% en relación a la situación inicial y el nivel de articulación y trabajo en red de los mismos creció un 287%.

Por último, el índice de arraigo aumentó en todos los barrios, sin embargo, esta variación no superó el 30% esperado, debido a que con anterioridad al programa este índice giraba en torno al 90%, debido a que los beneficiarios estaban en conocimiento de la futura intervención de PROMEBA al recabarse este dato inicial. Después de la aplicación del Programa alcanzó en promedio el 97%, llegando a valores tan altos como el 100% en algunos casos.

III.1.4. Región NOA

La Región del Noroeste se encuentra representada en la muestra con 4 proyectos: dos pertenecientes a la Provincia de Tucumán y dos a la Provincia de Jujuy. En total, la cantidad de lotes habitacionales asciende a 1.108⁸.

a. Contribución del PROMEBA II a la reducción de los niveles de pobreza y a la mejora de los niveles de salud (Anexos 1, 4, 6, 9 y 11)

Antes de la implementación del PROMEBA II, en promedio, el 83% de los hogares de los 4 barrios del NOA presentaban Necesidades Básicas Insatisfechas. Luego de su intervención, este porcentaje disminuyó al 56%, superando ampliamente en todos los casos, el 30% de variación esperado por el Marco Lógico.

El índice de morbilidad, por otra parte, se redujo de 0,32 a 0,18 luego de la aplicación del Programa, superando también en todos los casos, la reducción del 15% esperada por el mismo.

Cuadro 24 – Nivel de pobreza (NBI) y de salud (Morbilidad) en la Región Noroeste

Indicadores	NBI		Morbilidad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	83%	56%	0,32	0,18
Mínimo	78%	53%	0,22	0,13
Máximo	95%	66%	0,34	0,24
Disminución esperada	30%		15%	
Superó esperado	100%		100%	
No empeoró	100%		100%	

b. Contribución del PROMEBA II a mejorar las condiciones de hábitat (Anexos 12, 15 y 17)

Al igual que en las otras regiones, terminadas las mejoras previstas por el PROMEBA, ninguno de los barrios presentó problemas de mantenimiento y sostenibilidad y el índice de satisfacción residencial antes y después de las acciones del Programa pasó de 0,20 a 0,65. En ambos casos, el impacto del Programa resultó satisfactorio en relación a lo esperado.

Cuadro 25 – Condiciones de hábitat en la Región Noroeste

Indicadores	Problemas de mantenimiento		Índice de satisfacción residencial	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	n/c	100%	0,20	0,65
Mínimo	n/c	100%	0,19	0,53
Máximo	n/c	100%	0,22	0,70
Porcentaje esperado	85%		25%	
Superó Esperado	100%		100%	
No empeoró	100%		100%	

n/c: no corresponde

⁸ Los datos básicos de cada intervención se muestran en el Cuadro 1.

c. Contribución del PROMEBA II a mejorar la seguridad en la tenencia (Anexos 18, 21 y 23)

En materia de Seguridad en la Tenencia, se presentan dos situaciones bien diferenciadas al interior de la región. Una en la Provincia de Tucumán, donde previo a la aplicación del programa los lotes de los barrios intervenidos tenían el trazado urbano regularizado y el 90% de los hogares contaba con la posesión legal de los lotes. Por el contrario, en la Provincia de Jujuy, antes de la aplicación del programa, ningún lote de los barrios bajo análisis contaba con el trazado urbano regularizado y ningún hogar tenía la posesión legal de los lotes donde residían.

Sin embargo, mientras que en la primera provincia, la aplicación del programa implicó que el porcentaje de hogares con título de propiedad pasara del 30% al 95% en el barrio El Tejar, en la Provincia de Jujuy, en el resto de los proyectos sólo implicó la regularización del trazado urbano del 100% de los lotes, sin modificaciones sustanciales en el resto de las variables.

Resumiendo el impacto del programa sobre la Seguridad en la Tenencia, se observa que el trazado urbano se regularizó en un 100% en todos los barrios, que el porcentaje de hogares con posesión legal de sus lotes apenas se modificó⁹ y que el porcentaje de hogares con título de propiedad sólo mejoró, superando el 60% establecido por el Programa, en el barrio El Tejar.

Cuadro 26 – Seguridad en la tenencia: regularización del trazado urbano, posesión legal y título de propiedad en la Región Noroeste

Indicadores	Trazado urbano		Posesión Legal		Título de Propiedad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	31%	100%	27%	26%	4%	13%
Mínimo	0%	100%	0%	0%	0%	0%
Máximo	0%	100%	100%	98%	30%	95%
Porcentaje Esperado	100%		90%		60%	
Superó Esperado	100%		25%		25%	
No empeoró	100%		50%		100%	

d. Contribución del PROMEBA II a la integración urbana (Anexo 24)

En materia de integración urbana, antes de la intervención del PROMEBA el índice vinculado a Infraestructura Pública de la región era, en promedio, del 30%. Luego de su implementación alcanzó una cobertura del 100% en cada uno de los barrios beneficiarios. Lo mismo ocurrió con el índice de Equipamiento Urbano, con la diferencia que en el momento inicial se encontraba en un valor promedio de 3%.

⁹ En Jujuy se otorgaron al 100 % de los lotes actas de tenencia precaria que constituyen, por sus características, una pre-adjudicación. En San Cayetano de Tucumán, pese a la información cuantitativa brindada en la línea de base surge de la evaluación integral del proyecto post obra que la documentación con la que se midió el 80% de posesión legal carecía de validez jurídica, por lo tanto correspondería calificar el porcentaje como 0%, logrando luego con el proyecto el 72% de posesión legal.

e. Contribución del PROMEBA II a las mejoras de la habitabilidad y el saneamiento (Anexo 24)

En materia de habitabilidad y saneamiento, sólo en el barrio San Cayetano, Provincia de Tucumán, se presentó la necesidad de reasentar dos hogares por estar afectados por riesgos sociales o ambiental no mitigables. El Programa logró la relocalización de ambos hogares.

Todos los barrios de la región presentaban dos tipos de situaciones de riesgo (natural, sanitario o tecnológico) antes de la implementación del programa. Estos riesgos fueron eliminados en todos los casos con la implementación del Programa.

Por otra parte, el índice de salubridad aumentó de 0,18 a 0,80, superando en todos los casos la variación positiva del 30% esperada por el Programa.

Cuadro 27 – Índice de salubridad en la Región Noroeste

Indicadores	Índice de salubridad	
	Base	Proyecto
Promedio	0,18	0,80
Mínimo	0,13	0,67
Máximo	0,27	0,91
Aumento esperado	30%	
Superó Esperado	100%	
No empeoró	100%	

f. Contribución del PROMEBA II al incremento del capital social y humano (Anexos 25, 26, 27, 28, 31, 33 y 34)

En cuanto a la Sustentabilidad Social, el porcentaje de hogares que participó en las reuniones del programa fue en promedio del 52%. En los barrios de la Provincia de Tucumán esta participación no alcanzó al 50% de los hogares como se esperaba. La participación de los delegados fue en promedio del 67%, superando en todos los casos el 50% esperado por el Programa.

Las organizaciones de vecinos aumentaron superando el 30% esperado por el Programa en el barrio El Tejar de Tucumán y en los barrios 18 Hectáreas y 30 Hectáreas, en la Provincia de Jujuy. En el primer barrio el incremento fue del 133% y en el segundo, donde no había grupos en la situación inicial, se crearon 6 grupos. En el barrio San Cayetano de Tucumán, se observa una disminución de la cantidad de grupos, pero esta cuantificación no refleja lo acontecido, dado que al momento de iniciarse el proyecto los 4 grupos identificados en la línea de base se habían disuelto y durante la ejecución del proyecto se crearon 2 grupos. Asimismo, el nivel de articulación de estos grupos con la Sociedad Civil y el Estado y el trabajo en red aumentó del 8,3% a un 66,7%.

El arraigo de los hogares, por otra parte, aumentó en todos los casos, pero sólo en el 50% de los proyectos este aumento fue superior al 30%. El nivel de arraigo promedio final se encontraba en torno al 84%.

III.1.5. Región Sur

Se incluyeron en la muestra 13 barrios de la Región Sur, ubicados en las Provincias de Chubut, La Pampa, Río Negro y Neuquén, donde el total de lotes habitacionales ascendió a 2.136¹⁰.

a. Contribución del PROMEBA II a la reducción de los niveles de pobreza y a la mejora de los niveles de salud (Anexos 1, 5, 6, 10 y 11)

El porcentaje de hogares con NBI en los barrios seleccionados de la Patagonia ascendía al 80% antes de la aplicación del Programa y el índice de morbilidad era 0,18. Luego de la intervención el porcentaje de hogares con NBI se redujo, en promedio, al 40%, pero el impacto estimado de una reducción del 30% sólo alcanzó al 85% de los barrios. En barrios como Alborada II, en la Provincia de La Pampa, este índice es actualmente del 9%, pero en otros, como Gran Neuquén Sur y Valentina Sur, en la Provincia de Neuquén, se mantuvo en torno al 64%.

El índice de morbilidad, por otra parte, descendió a 0,10, reduciéndose en el 77% de los barrios, al menos, un 15%. En el barrio Neuquén Sur, en la Provincia homónima, el índice de morbilidad varió de 0,23 a 0,21.

Cuadro 28 – Nivel de pobreza (NBI) y de salud (Morbilidad) en la Región Sur

Indicadores	NBI		Morbilidad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	80%	40%	0,18	0,10
Mínimo	75%	9%	0,03	0,01
Máximo	90%	65%	0,57	0,21
Disminución Esperada	30%		15%	
Superó Esperado	85%		77%	
No empeoró	100%		100%	

b. Contribución del PROMEBA II a mejorar las condiciones de hábitat (Anexos 12, 16 y 17)

Al igual que en las otras regiones, terminadas las mejoras previstas por el PROMEBA, ninguno de los hogares presentó problemas de mantenimiento y sostenibilidad y el índice de satisfacción residencial antes y después del programa pasó de 0,32 a 0,57. En ambos casos, el impacto del programa resultó satisfactorio en relación a lo esperado.

¹⁰ Los datos básicos de cada intervención se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 29 – Condiciones de hábitat en la Región Sur

Indicadores	Problemas de mantenimiento		Índice de satisfacción residencial	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	n/c	100%	0,32	0,57
Mínimo	n/c	100%	0,10	0,51
Máximo	n/c	100%	0,47	0,66
Porcentaje esperado	85%		25%	
Superó Esperado	100%		100%	
No empeoró	100%		100%	

n/c: no corresponde

c. Contribución del PROMEBA II a mejorar la seguridad en la tenencia (Anexos 18, 22 y 23)

En materia de Seguridad en la Tenencia, los trazados urbanos en la región se encontraban 100% regularizados con anterioridad a la intervención del Programa, excepto en el barrio Matadero de la Provincia de Río Negro, donde sólo el 55% de los lotes se estaban regularizados. Luego de la implementación del programa, la regularización en este barrio alcanzó al 100% de los lotes.

El porcentaje de hogares con posesión legal de sus lotes era del 50% en la región, previo a la aplicación del Programa, alcanzando en algunos barrios valores tan bajos como 0% y en otros valores superiores al 90%. Sólo en el 36% de los barrios (en 4 de 13) el porcentaje de hogares con posesión legal llegó al 90%, pero en tres casos este resultado se debe a la situación inicial que ya superaba este porcentaje.

En la situación inicial el porcentaje de hogares en la región que tenían el título de propiedad de los lotes donde residían era tan sólo del 16%. Luego de la aplicación del programa, este porcentaje promedio aumentó a 22%, sin embargo, en términos generales, el porcentaje de hogares con título de propiedad no varió. El programa no pudo cumplir con el impacto esperado por el Marco Lógico en ninguno de los barrios intervenidos.

Cuadro 30 – Seguridad en la tenencia: regularización del trazado urbano, posesión legal y título de propiedad en la Región Sur

Indicadores	Trazado urbano		Posesión Legal		Título de Propiedad	
	Base	Proyecto	Base	Proyecto	Base	Proyecto
Promedio	95%	100%	50%	75%	16%	22%
Mínimo	55%	100%	0%	33%	0%	0%
Máximo	100%	100%	100%	100%	40%	46%
Porcentaje Esperado	100%		90%		60%	
Superó Esperado	100%		36%		0%	
No empeoró	100%		100%		90%	

d. Contribución del PROMEBA II a la integración urbana (Anexo 24)

En cuanto a la integración urbana, el índice de infraestructura y el índice de equipamiento urbano de los barrios de la región eran, en promedio, del 47% y 16% respectivamente en la situación inicial. La aplicación del programa cumplió con las metas establecidas y logró elevar ambos índices al 100% en cada uno de los barrios intervenidos.

e. Contribución del PROMEBA II a las mejoras de la habitabilidad y el saneamiento (Anexo 24)

En toda la región, antes de comenzar el Programa, los hogares en riesgo social o ambiental no mitigable eran 96, en los barrios Matadero y Ventura, en la Provincia de Río Negro, los cuales pudieron ser relocalizados en su totalidad por el programa. A su vez, 10 de los 13 barrios sufrían algún tipo de riesgo natural, sanitario o tecnológico. En todos los casos el PROMEBA II modificó esta situación eliminando los riesgos.

El aumento esperado del índice de salubridad en torno al 30% fue superado en el 69% de los proyectos encarados por el PROMEBA en la región, pasando de 0,53 en la situación inicial a 0,77 luego de su implementación.

Cuadro 31 – Índice de salubridad en la Región Sur

Indicadores	Índice de salubridad	
	Base	Proyecto
Promedio	0,53	0,77
Mínimo	0,25	0,59
Máximo	0,82	0,98
Aumento esperado	30%	
Superó Esperado	69%	
No empeoró	100%	

f. Contribución del PROMEBA II al incremento del capital social y humano (Anexos 25, 26, 27, 28, 32, 33 y 34)

La participación de los hogares y delegados giró en torno al 57% y 72% respectivamente, superando el porcentaje de participación esperado (del 50%) el 62% y 69% de los barrios. En el barrio Carlos Berg, Provincia de La Pampa, con 194 lotes habitacionales, la participación de hogares y delegados alcanzó al 100%.

La cantidad de grupos de vecinos que trabajan en el barrio aumento al menos un 30%, en el 23% de los barrios, pero su aumento relativo se dio en el 38% de los casos. Asimismo, el índice de articulación de estos grupos con la Sociedad Civil y el Estado y de trabajo en red aumentó un 23%, pasando de 0,53 a 0,65.

En cuanto al índice de arraigo, este pasó del 66% al 86%, pero sólo en el 31% de los proyectos esto implicó un aumento superior o igual al 30%. En los casos en que esto no ocurrió el porcentaje de arraigo en la situación inicial ya se encontraba en valores altos, en torno al 73%.

III.2. Evaluación del cumplimiento de los plazos del ciclo de proyecto

Para analizar el ajuste de los plazos de ejecución del PROMEBA II a los plazos previstos inicialmente por el programa se estudiaron las siguientes siete etapas: Viabilidad, Gestión institucional, Formulación del PEI, Gestión Administrativa, Licitación, Ejecución y Acompañamiento post-obra. El desvío de cada uno de estos procesos se calcula, para cada barrio, como la diferencia entre el plazo previsto de ejecución y el plazo efectivamente utilizado.

La particularidad de este análisis es que incluye barrios del período de transición, que ya se encontraban en la etapa de licitación cuando se inició el PROMEBA II (38 proyectos) y barrios que, finalizada la etapa de ejecución del programa, aún no se encuentran finalizados (37 proyectos). En el caso de los primeros, se cuenta con información vinculada a las últimas etapas de los proyectos (Licitación, Ejecución y Acompañamiento post-obra). Para el resto de los barrios, la información se remite a las etapas finalizadas hasta el momento (Viabilidad, Gestión institucional, Formulación del PEI, Gestión Administrativa y, en algunos casos, Licitación).

Los plazos de ejecución previstos para cada una de estas etapas se vuelcan en el siguiente cuadro:

Cuadro 32 – Etapas del Programa según plazos de ejecución previstos

Etapa	Plazo previsto (en meses)
Viabilidad	3
Gestión institucional	1
Formulación del PEI	8
Gestión Administrativa	2
Licitación	6
Ejecución	12-24
Acompañamiento Post-Obra	6
Total	38-50

A partir del análisis que se desarrolla a continuación pueden hacerse tres comentarios de carácter general respecto al cumplimiento del ciclo de proyecto:

- a. Las etapas de Gestión institucional y Gestión administrativa presentan, en algunos casos, desvíos respecto del tiempo previsto en la formulación del Programa aunque cabe destacar que dichos procedimientos ocurren por fuera del control de PROMEBA.
- b. De las distintas etapas del ciclo de proyecto el programa tiene una participación importante en las de Viabilidad del Proyecto, Formulación del Proyecto, Licitación, Ejecución y Acompañamiento post obra. En el diseño del PROMEBA II, los plazos fijados para las distintas etapas fueron homogéneos sin contemplar el tamaño y las características particulares de cada uno de los Proyectos. Esta circunstancia genera desvíos tanto positivos como negativos respecto de la meta fijada. Para el diseño del PROMEBA III, pareciera recomendable fijar los plazos de las distintas etapas en función del tamaño del barrio a intervenir y de las características particulares de cada proyecto.
- c. En cuanto a la etapa de Licitación, no se aprecia un desvío ni importante ni generalizado y solamente en la zona NOA el desvío es superior al 50%. De todas

formas, al igual que lo recomendado para las otras etapas del ciclo de proyecto, para fijar el plazo de la etapa Licitación pareciera recomendable establecerlo en función del tamaño del barrio a intervenir y de las características particulares de cada proyecto.

III.2.1. Proyectos en el período de transición (Anexo 35)

En esta sección se analizan los desvíos de los plazos previstos de aplicación de cada etapa del PROMEBA II, en los barrios en el período de transición según región.

Según la muestra de proyectos de la Región Centro, la etapa de Licitación duró, en promedio, 8,47 meses lo que implicó un desvío del 41% respecto a los 6 meses previstos por el programa. Sólo el proyecto Las Malvinas, en la provincia de Santa Fe, tuvo un plazo real menor a lo esperado (5 meses).

El plazo previsto para la etapa Ejecución en la región fue de entre 14 y 18 meses según el proyecto. En promedio, el plazo real alcanzó los 16,7 meses, lo que muestra un alto nivel de cumplimiento. Los barrios Santa Rosa y Nueva Esperanza, en la Provincia de Mendoza, tuvieron un desvío positivo del 22% y 29% respecto al plazo programado de 16 meses, ya que sus plazos de ejecución real fueron 12 y 11 meses respectivamente.

Por último, la etapa Acompañamiento Post-obra, con un plazo previsto de 6 meses, demandó, en promedio, 4,8 meses.

En la región Conurbano, representada por el barrio de Florencio Varela, el desvío respecto al plazo previsto de la Licitación fue del 15% (un mes más).

En la Región Noreste, la etapa Licitación tuvo, en promedio, una duración real cercana a los 7 meses, respecto a los 6 meses previstos por el programa. En el barrio Municipal de A. del Valle, en la Provincia de Misiones, finalizó esta fase en un plazo de 5 meses.

La etapa Ejecución, a realizarse en la región en plazos de entre 12 y 18 meses, tuvo un promedio de 14,5 meses.

En cuanto al Acompañamiento Post-obra, en todos los casos de la muestra el plazo real fue el doble de lo previsto (6 meses), por lo que el desvío fue del 100%.

En la Región Noroeste, el plazo de Licitación se extendió de los 6 meses previstos a 9,65 meses, en promedio en la ejecución real. En materia de Ejecución, el desvío entre los plazos previstos y los reales fue positivo en un 10,4%. Proyectos como 30 Hectáreas y 18 Hectáreas, en la Provincia de Jujuy, tuvieron un plazo real de 14 y 16 meses, frente a un plazo previsto de 24 meses.

El Acompañamiento post-obra en esta región, por otra parte, tenía un plazo previsto de 6 meses, pero los plazos reales de ejecución rondaron los 14,5 meses. En los barrios 30 Hectáreas y 18 Hectáreas, en la Provincia de Jujuy, los plazos reales fueron de 27 y 18 meses, respectivamente.

Por último, en la muestra de proyectos de la Región Sur, la etapa de Licitación duró, en promedio, 4,86 meses, un 19% menos del plazo previsto por el Programa. En tres proyectos de la Provincia de La Pampa, esta etapa se resolvió en tan solo 2 meses.

En materia de Ejecución, por otra parte, el plazo previsto osciló entre 14 y 24 meses según el proyecto y el plazo real fue, en promedio, de 21,4 meses.

En la etapa de Acompañamiento Post-Obra, el plazo de ejecución real del proyecto tuvo un plazo promedio de 6,2 meses, frente a los 6 meses establecidos por el programa.

III.2.2. Proyectos en ejecución (Anexo 36, 37, 38 y 39)

A continuación se analizan los plazos y desvíos de las etapas ya finalizadas en la muestra de proyectos que aún se encuentran en ejecución por el PROMEBA II, por región.

La muestra de barrios de la Región Centro-Cuyo está formada por 9 proyectos de las Provincias de Mendoza, San Juan, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba. La etapa de Viabilidad de estos proyectos tenía, en todos los casos, un plazo previsto para su aplicación de 3 meses. Sin embargo, el plazo promedio fue de 1,65 meses.

El plazo previsto para la etapa de Gestión Institucional era de un mes, pero el plazo real se redujo a 26 días. En algunos casos, esta etapa se resolvió en el mismo día (barrio Cabin, Provincia de Santa Fe) o en una semana (barrio Antoñico, Provincia de Entre Ríos).

En la Formulación del PEI, el plazo real promedio alcanzó 8,4 meses respecto al plazo previsto de 8 meses.

Por último, la etapa de Gestión Administrativa tuvo, en promedio, un desvío positivo del 6%, debido a que en la práctica el plazo previsto de 2 meses se redujo a 1,87. En este sentido, se destaca el proyecto Los Olmos-Las Playas, en la Provincia de Córdoba, en el que esta etapa duró unos 11 días. En barrios como Savio, en la Provincia de Córdoba y en algunos sub-proyectos de los barrios M. Moreno - 2 de Abril, en la Provincia de San Juan, y Borde Oeste, en la Provincia de Santa Fe, esta etapa duró entre 4,8 y 5,5 meses.

La Región Noreste está representada por una muestra de 7 proyectos en las Provincias de Misiones, Formosa, Chaco y Corrientes. En esta Región, la etapa de Viabilidad de los proyectos se completó, en promedio, en 3,43 meses frente al plazo de 3 meses previsto por el Programa.

La etapa de Gestión Institucional tuvo un plazo real promedio de 1,61 meses frente a un plazo previsto de un mes. En la mayoría de los casos, el plazo real de esta etapa tuvo una duración menor a 1,3 meses, pero en el proyecto Niño Jesús, en la Provincia de Misiones, la Gestión Institucional duró 5,2 meses.

Por otra parte, la etapa de Formulación del PEI tuvo un plazo real promedio de 13,6, respecto al plazo de 8 meses previsto por el Programa. En el barrio Niño Jesús, en la Provincia de Misiones, esta etapa duró 4,4 meses, pero en el proyecto Ex Estación Arazá y otros, en la Provincia de Chaco, esta etapa tuvo un plazo real de 19,2 meses.

El plazo previsto para la etapa de Gestión Administrativa era de 2 meses, pero en promedio el plazo real fue de 24 días, lo que significa un desvío positivo del 61%. La etapa de Licitación tuvo una duración promedio de 7 meses.

La Región Patagonia, por otra parte, está representada por 6 proyectos de las Provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz. En esta región los plazos de ejecución de la etapa de Viabilidad tuvieron una disminución respecto del plazo previsto del 23%.

El desarrollo de la etapa de Gestión Institucional el plazo establecido por el programa era de un mes, y aunque varios proyectos completaron esta etapa en 3, 14 y 18 días, otro (el barrio Esfuerzo, en la Provincia de Neuquén) tardó casi 8 meses.

El plazo real promedio de ejecución de la etapa de Formulación del PEI fue de 7,68 meses, lo que significó un desvío positivo del 4% frente al plazo previsto por el programa de 8 meses. La ejecución de la etapa Gestión Administrativa también tuvo un desvío positivo en los plazos, esta vez del 77%. En promedio, el plazo real de esta etapa fue de 14 días frente al mes previsto por el programa.

La Región Buenos Aires incluye una muestra de 11 proyectos del Conurbano Bonaerense. En promedio, el plazo de la etapa de viabilidad de estos proyectos tuvo en promedio, un plazo real de 7 meses. Sin embargo, los barrios del Partido de San Fernando y de Lanús, ingresaron al PROMEBA II, con la condición de Viabilidad y de Gestión Institucional ya cumplida, en el primer caso, debido a su participación anterior en el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y, en el segundo, debido al convenio marco firmado entre SSDUyV y el Municipio de Lanús.

Los plazos de la etapa de Gestión Institucional insumieron en promedio, 3,23 meses por proyecto.

La etapa de Formulación del PEI, por otra parte, tuvo un desvío positivo del 34%, debido a que su plazo previsto era de 8 meses y, en promedio, los proyectos la ejecutaron en tan sólo 5,3 meses. Por último, los plazos de ejecución de la etapa de Gestión Administrativa tuvieron un desvío negativo promedio del 12%, debido a que su plazo real de ejecución fue de 1,77 meses frente a los 2 meses previstos por el Programa.

La Región Noroeste está representada por una muestra de 7 proyectos en las Provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. En esta Región, la etapa de Viabilidad de los proyectos se completó, en promedio, en 2,02 meses frente al plazo de 3 meses previsto por el Programa. Lo que implicó una reducción del plazo previsto del 33%.

La etapa de Gestión Institucional tuvo un plazo real promedio de 2,94 meses. En la mayoría de los casos, el plazo real de esta etapa tuvo una duración de 1,6 meses, pero en el proyecto Solidaridad, en la Provincia de Salta, la Gestión Institucional demandó 10,6 meses¹¹.

Por otra parte, la etapa de Formulación del PEI tuvo un plazo real promedio de 10,1 meses, respecto al plazo de 8 meses previsto por el Programa. En el proyecto Yacampi, en la Provincia de La Rioja, esta etapa tuvo un plazo de 18,7 meses.

El plazo previsto para la etapa de Gestión Administrativa era de 2 meses, pero en promedio el plazo real fue de 21 días, lo que implicó una disminución del 65% respecto del plazo previsto.

¹¹ La gestión sufrió considerables retrasos debido a cambios político institucionales en el gobierno de la provincia de Salta. Esto motivó cambios en la integración de la UEP, quedando paralizadas sus acciones por un tiempo.

III.3. Evaluación de los procesos de gestión del Programa, de los proyectos y de fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional

A continuación se presentan los análisis realizados en relación a las acciones de fortalecimiento de la capacidad de gestión, en base a los informes de ejecución anual: Plan General de Ejecución Plurianual (PGEP), de los Planes Operativos Anuales (POAs), planes de adquisición y el detalle de las acciones de mantenimiento.

Para realizar el análisis se tuvieron en cuenta las actividades de sinergia y capacitación desarrolladas en el marco del Programa en el período 2007 - 2010.

A continuación se muestran las actividades previstas a realizar y efectivamente realizadas, discriminadas por tipo de actividad y por año.

Cuadro 33 - Actividades de sinergia y capacitación desarrolladas para el periodo 2007 – 2008

Actividades	2007			2008		
	Previstos	Realizados	Cumplimiento (%)	Previstos	Realizados	Cumplimiento (%)
Encuentro Nacional	1	0	0%	2	1	50%
Encuentros Regionales	3	0	0%	5	4	80%
Intercambios	6	0	0%	22	17	77%
Talleres UEP/UEM	22	17	77%	15	18	120%
Talleres UCN	10	11	110%	12	11	92%
Total	42	28	67%	56	51	91%

Cuadro 34 - Actividades de sinergia y capacitación desarrolladas para el periodo 2009 – 2010

Actividades	2009			2010		
	Previstos	Realizados	Cumplimiento (%)	Previstos	Realizados	Cumplimiento (%)
Encuentro Nacional	1	1	100%	1	1	100%
Encuentros Regionales	5	4	80%	6	6	100%
Intercambios	15	11	73%	12	0	0%
Talleres UEP/UEM	15	14	93%	10	17	170%
Talleres UCN	6	5	83%	10	12	120%
Total	42	35	83%	39	36	92%

Como se puede observar, a excepción del año 2007 (la implementación del Programa fue en el último trimestre), la meta alcanzada para el resto de los años fue superior al 80% de lo previsto.

Si se realiza un análisis por tipo de actividad, se puede observar que el cumplimiento respecto de la cantidad de actividades previstas, para el caso de los encuentros nacionales

se alcanzó un 60% de cumplimiento, en los encuentros regionales fue del 74%, para los intercambios fue del 51%, mientras que para los talleres UEP / UEM y los talleres UCN, se superó la cantidad de encuentros previstos.

Cabe destacar que la totalidad de las Unidades Ejecutoras participaron de las distintas actividades de sinergia y capacitación.

Cuadro 35 – Total de actividades para el periodo 2007 - 2010

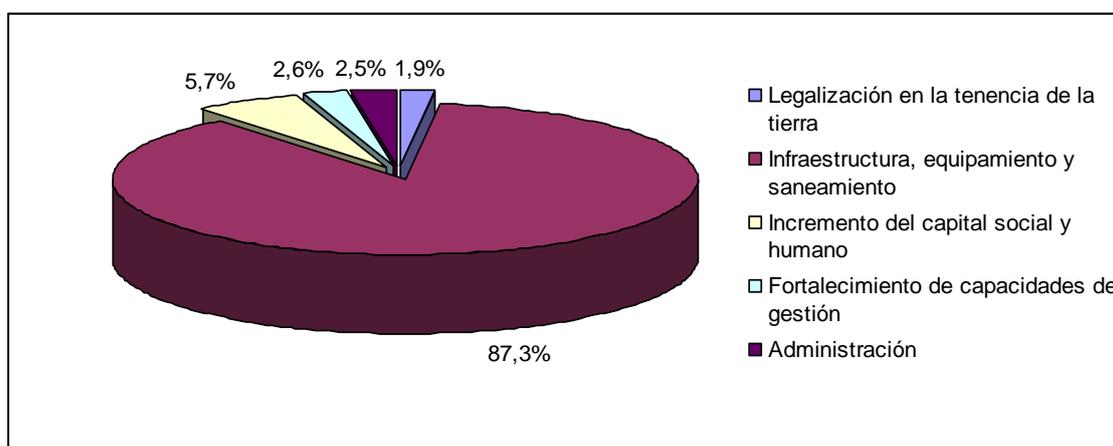
Actividades	Previstos	Realizados	Cumplimiento (%)
Encuentro Nacional	5	3	60%
Encuentros Regionales	19	14	74%
Intercambios	55	28	51%
Talleres UEP/UEM	62	66	106%
Talleres UCN	38	39	103%
Total	179	150	84%

III.4. Evaluación del cumplimiento del plan de financiamiento (Anexo 40)

Se describe el origen y destino de los fondos aplicados por el PROMEBA II en términos agregados y según sus diferentes componentes: a) Legalización en la tenencia de la tierra; b) Infraestructura, equipamiento y saneamiento; c) Incremento del capital social y humano; y, d) Fortalecimiento de capacidades de gestión y administración.

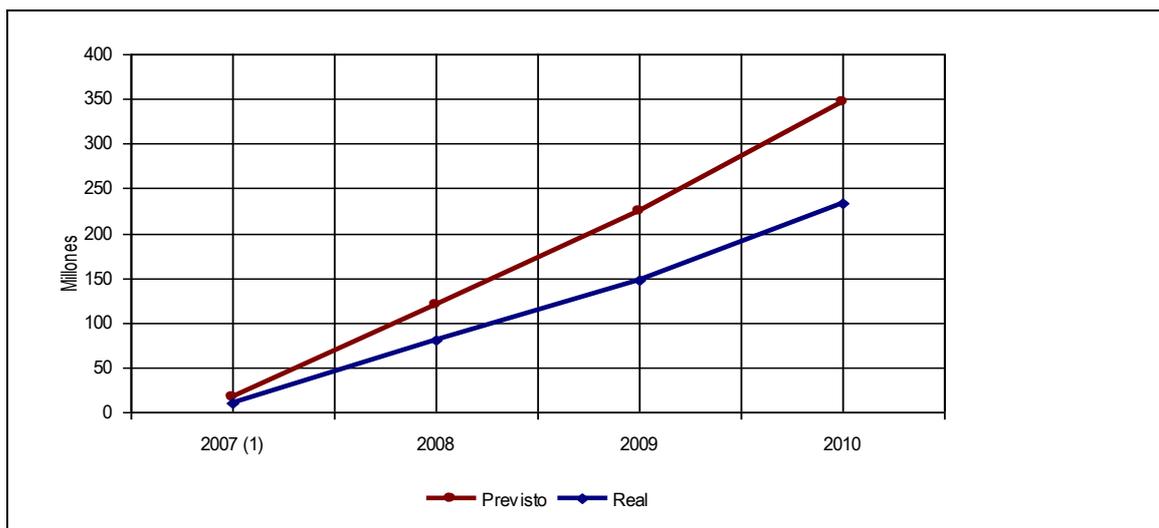
En la matriz de financiamiento del Programa aprobada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el 90% de los fondos es aportado por el BID mientras que el 10% restante son recurso de contrapartida Nacional. El destino de estos fondos se concentró en el componente Infraestructura, equipamiento y saneamiento, que ha recibido el 87,3% de los mismos. El componente con menor participación en la distribución de los fondos ha sido Legalización en la tenencia de la tierra, con el 1,9% de los fondos.

Gráfico 1 – Distribución de los fondos por componente



La aplicación de los fondos se distribuyó de manera estable a lo largo de los años 2007 - 2010 ¹². El programa preveía ejecutar, en el año 2007 el 4% de los fondos, en los años 2008 y 2009 el 27% anual y en el año 2010 el 31%. Como se muestra en el siguiente gráfico, la ejecución de los fondos en términos monetarios tuvo una tendencia creciente a lo largo de los años. En términos relativos, sin embargo, el porcentaje de ejecución fue relativamente constante, en torno al 70% anual, excepto en el año 2007 que fue del 58%.

Gráfico 2 – Evolución prevista y real de los fondos (acumulado 2007 - 2010)



La ejecución anual de fondos al interior del programa -según componente- tuvo un comportamiento heterogéneo durante los años 2008 - 2010. El componente Legalización en la tenencia de la tierra tuvo un nivel de ejecución bajo, alcanzando en el año 2009 apenas el 6%. Este desvío anual de los montos previstos representó, al final del periodo, un desvío total de \$4,4 millones.

El componente Infraestructura, equipamiento y saneamiento, por otra parte, ejecutó anualmente entre el 65% y el 73% de los fondos previstos. En términos absolutos, la subejecución anual de este componente implicó un desvío total de 92,6 millones.

Por su parte, el porcentaje de ejecución del componente Capital Social y Humano tuvo una tendencia creciente, pasando del 47% en el 2008 al 75% en el 2010. Al final del periodo, el desvío total de los montos ejecutados respecto a los previstos fue de 7,5 millones.

El componente Fortalecimiento de Capacidades de Gestión tuvo un nivel de ejecución bajo durante el año 2008 (del 16%), aunque posteriormente aumentó, llegando al 50% en el año 2010. Su desvío acumulado al finalizar el periodo fue de 5,9 millones.

Por último, el componente Administración, en el primer año, superó el monto previsto, mientras que en el período 2008 - 2010, la ejecución osciló entre el 49% y el 65%. El desvío acumulado en la ejecución de este componente al finalizar el periodo fue de 2,6 millones.

A lo largo de sus tres años de aplicación, el PROMEBA II ejecutó el 67,4% de los fondos previstos, con un desvío acumulado de 113,12 millones. El componente con mayores

¹² El año 2007 corresponde al último trimestre.

dificultades en materia de ejecución fue Legalización en la tenencia de la tierra, que alcanzó un porcentaje de ejecución acumulada de 4,8%, seguido por el componente Fortalecimiento de capacidades de gestión, cuyo acumulado ascendió a 29,7%.

El siguiente cuadro resume lo expresado en los párrafos anteriores.

Cuadro 36 – Ejecución de fondos anual y acumulada según componente

Año	Legalización en la tenencia	Infraestructura, equipamiento y saneamiento	Capital social y humano	Fortalecimiento de capacidades de gestión	Administración	Total
2007	0,0%	65,2%	5,6%	0,0%	107,0%	58,6%
2008	2,7%	72,5%	47,4%	16,0%	64,8%	68,8%
2009	5,9%	66,8%	59,2%	38,1%	49,3%	64,5%
2010	4,9%	71,4%	75,2%	50,7%	65,1%	69,8%
Acumulado	4,8%	70,0%	56,1%	29,7%	62,8%	67,4%
Desvío acumulado	4.389.849	92.685.045	7.494.125	5.909.666	2.641.322	113.120.008

IV. Conclusiones de la evaluación y recomendaciones para la ejecución del PROMEBA III

El capítulo tiene el objetivo de presentar de manera sintética las conclusiones de los estudios cuantitativos en forma articulada con los análisis realizados a partir de las entrevistas y grupos focales que se llevaron a cabo, como se dijo en el capítulo metodológico, en 8 de los 38 proyectos de la muestra. Los informes particulares de los proyectos, en los que se trabajó con funcionarios provinciales y municipales y con dirigentes vecinales, se adjuntan en los Anexos 40 a 48.

La información analizada muestra con claridad que los productos entregados por el PROMEBA II han tenido, en general, resultados e impactos positivos en todas las regiones y que el programa modifica de forma tangible las condiciones del hábitat familiar y comunitario. Esta situación se explica por un conjunto amplio de motivos. Sin embargo, los estudios realizados muestran que el logro de las metas está íntimamente relacionado con el carácter integral de la acción del programa y, por lo tanto, a la fuerte articulación de los diferentes beneficios atribuidos a los distintos componentes desplegados en los barrios intervenidos. Este carácter integral no solo se verifica en el abordaje amplio de las dimensiones problemáticas que presentan las villas y asentamientos precarios (urbano, legal, ambiental, etc.) sino en la complementación que adquieren en el territorio los bienes materiales entregados con los servicios que prestan los equipos territoriales en campo antes, durante y después de las obras.

Como muestran los cuadros y los gráficos, y en parte se confirma en las entrevistas y grupos focales, el cumplimiento de las metas tiende a disminuir en dos situaciones:

- a) En aquellos impactos, como la reducción de la pobreza y, algo menos, en la mejora de la salud, en los cuales los indicadores que conforman los índices son de carácter más general, tienen menor relación directa con los productos del Programa y requieren plazos amplios para efectivizar los beneficios.
- b) En aquellos resultados, como el mantenimiento de los productos de la intervención ó la escrituración de las parcelas, que también requieren tiempos mayores para una evaluación más precisa.

A continuación se resumen los principales resultados de los análisis.

a. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

En la totalidad de los casos estudiados, los entrevistados aseguraron que la intervención del programa en los barrios había tenido un importante impacto tanto en la reducción de los niveles de pobreza como en la mejora de la salud de la población.

Las observaciones cuantitativas confirman los relatos de los actores:

- Con referencia a los niveles de pobreza, en el 68% de los casos la implementación del programa logró bajar el porcentaje, al menos, un 30%. El índice de NBI se redujo en todas las regiones a casi la mitad, pasando el promedio general del 87% al 51%. Incluso en algunos barrios el índice de NBI alcanzó niveles tan bajos como el 9% y 14%.
- El nivel de salud, medido a través del índice de morbilidad, también mejoró, al menos, un 15% en el 76% de los proyectos.

Los motivos de este desempeño están asociados, principalmente, a las siguientes circunstancias:

- Los niveles de NBI se redujeron fundamentalmente debido a la incorporación de los lotes intervenidos a las redes públicas de servicios que es uno de los cinco indicadores del índice.
- Las conexiones a las redes de infraestructura (especialmente las de energía y las de agua y cloaca) y las diferentes obras de saneamiento ambiental urbano (como erradicación de basurales, depósitos de chatarra, etc.) inciden de manera importante en las mejoras de la salud de la población.

Sin embargo es importante advertir que en diferentes barrios estudiados no se habían completado las obras intralote (conexiones a redes y mejoramiento de viviendas) al momento del levantamiento de los datos y/o del trabajo de campo. Por esto, la reducción de los índices de NBI será mayor no bien concluyan estas. A estos efectos se advierte que las evaluaciones se realizaron en fechas relativamente próximas a las de conclusión de las acciones post obra.

Adicionalmente, es importante advertir que no solo las obras o mejoras urbanas y edilicias, han colaborado en la mejora de los niveles de salud. En las entrevistas y reuniones de trabajo se verificó el rol que cumplen las acciones de sensibilización, las campañas socio sanitarias específicas y la articulación tanto con instituciones de la salud como con otras que se realizan durante las intervenciones. En este sentido se relevó en la mayoría de los casos un buen nivel de articulación con otros programas locales y provinciales que acercan recursos de prevención o incluyen a los beneficiarios en acciones de mayor alcance.

Un dato adicional lo constituye la opinión de los equipos de campo y de los vecinos consultados en relación a la posible contribución que han tenido los procesos de integración socio urbana de los barrios intervenidos y, en particular, las mejoras en la movilidad (incluyendo el transporte público) en la reducción del índice de NBI. Según su perspectiva, estos procesos han facilitado el acceso a nuevas oportunidades (entre ellas de empleo) por parte de las familias residentes que colaboró con los ingresos familiares y con mejores condiciones de vida. En relación a esta temática, en 3 barrios relevados los dirigentes vecinales solicitaron que el programa incluyera acciones que mejoren las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios (capacitación, mayor participación de los beneficiarios en las obras del PROMEBA, etc.).

b. Contribución del PROMEBA II a mejorar las condiciones de hábitat

En ningún caso, los barrios intervenidos presentaron problemas de mantenimiento y sostenibilidad de las mejoras provistas por el programa al momento de la evaluación final. El índice de satisfacción residencial, por otro lado, aumentó en promedio del 29% al 64%. En ambos casos, el 100% de los proyectos cumplió con las metas fijadas en el marco lógico.

Los resultados cuantitativos que arroja esta variable son coincidentes con las observaciones y la información recibida en las misiones de trabajo. En ellas se verificó el buen estado de conservación que muestran tanto el espacio público como los equipamientos provistos por el Programa. Sin embargo, es importante resaltar que dichas misiones se realizaron en un momento relativamente cercano a la terminación de la mayoría de las obras.

Asimismo, el alto índice de satisfacción residencial alcanzado en los análisis cuantitativos coincide con los relatos de los entrevistados que, como se puede observar en los informes de los anexos, apelan en forma sistemática a la comparación entre la situación original y la actual, post intervención del PROMEBA. La percepción de los entrevistados en este aspecto se resume en una frase varias veces escuchada: "la vida nos cambió un 100%".

Por último, esto parece explicar un doble impacto: por un lado el alto nivel de apropiación en la comunidad que logra el programa y por el otro la respuesta positiva de los gobiernos locales en la incorporación de estos espacios públicos revalorizados.

c. Contribución del PROMEBA II a la mejora de seguridad en la tenencia

La seguridad en la tenencia es una de las dimensiones donde más se visualiza el impacto del programa. La meta del programa era regularizar el trazado urbano del 100% de los barrios. Esto se logró en el 97% de los casos, pero en promedio, la regularización de los lotes pasó del 57% a casi el 100%.

Por otra parte, el 43% de los hogares de los barrios intervenidos tenían la posesión legal del lote. Este porcentaje aumentó al 74% y la meta del 90% esperado por el programa fue alcanzada sólo en el 50% de los barrios. Este porcentaje de beneficiarios resulta relevante en la medida que el programa garantizó de esta forma un grado avanzado de legalidad mediante resoluciones de adjudicación y boletos de compra venta que implican la obtención de la posesión jurídica de los lotes y el compromiso formal de transferencia del inmueble por parte del propietario.

A su vez, las metas fijadas para la unidad de evaluación Legalización de la Tenencia de la Tierra (Componente I del Programa), establecían que al finalizar el proyecto, el 60% de los hogares tuvieran su título de propiedad. Sin embargo, este porcentaje se logró solo en el 26% de los barrios. En promedio, el 36% de los hogares poseen título de propiedad, un valor relevante si se considera que en la situación inicial, sólo el 9% de los hogares estaban en esta situación.

A los efectos de los análisis de estas últimas cifras, es necesario hacer una serie de consideraciones respecto de los procesos de la regularización del dominio de las parcelas en los barrios. En primer lugar es importante resaltar que los tiempos finales que demanda cada proceso dependen de las características y del punto particular en que se encuentre el barrio al momento de inicio del proyecto. En segundo lugar, los productos intermedios y final del proceso no pueden ejecutarse en forma simultánea sino en etapas sucesivas y encadenadas, siendo la escritura la etapa o escalón final de un largo desarrollo de gestiones y trámites. Así, los datos que arroja la evaluación muestran que en casi todos los casos los barrios ejecutados aún se encuentran en proceso de legalización de la tenencia de la tierra.

Según la información relevada en las misiones de trabajo, en todos los casos los actores consultados plantearon la existencia obstáculos que retrasaron en mayor o menor medida el objetivo de la titulación y que podrían agruparse en tres tipos:

- Dificultades en la confección de los relevamientos y de las mensuras y, en las ciudades pequeñas, en la contratación de profesionales idóneos para la ejecución de las tareas. Según los actores locales y la UCN las dificultades se centraron en los tiempos de ejecución y en la aprobación de los planos por parte de los organismos provinciales. Estos inconvenientes no afectaron el cumplimiento de la regularización del trazado urbano de los barrios (como se observa en los Cuadros de los Anexos la meta se cumplió en un 100%), sino que afectó a los productos posteriores como los instrumentos de posesión legal y las escrituraciones de las parcelas, atento a que como se dijo más arriba, el Componente I se ejecuta como un proceso con productos concatenados.
- Dificultades originadas en la obtención de los certificados de libre deuda de las familias beneficiarias y en los largos tiempos que demanda la gestión dominial y registral de los inmuebles.
- Dificultades originadas en los altos montos de los honorarios de los escribanos actuantes que afectan el tiempo de ejecución del componente. Según la información de los actores consultados y de la UCN, en varios casos, se negoció con los Colegios Notariales tarifas profesionales menores por la suscripción de las escrituras.

Resolver los inconvenientes antedichos demanda una importante carga de trabajo en la gestión política e institucional de los funcionarios responsables que se traduce en largos tiempos de resolución del proceso de legalización de la tenencia de la tierra. De allí que un número apreciable de entrevistados solicitara que se reevaluaran los tiempos previstos por el PROMEBA para este componente.

En función de todo lo dicho, puede deducirse que las metas y los tiempos de medición de los indicadores no han sido los adecuados para la evaluación del proceso.

Por último, es importante señalar que en el 50% de los barrios estudiados en profundidad, los dirigentes vecinales expresaron que si bien alcanzar la escrituración perfecta de los predios era una meta importante, no se encontraban preocupados por las demoras

sucedidas. Esto induce a pensar que el logro de la escritura queda desplazada como primera prioridad en las demandas vecinales en virtud que la posesión legal de los lotes y el reconocimiento como contribuyentes logrados a raíz de la intervención del PROMEBA permite a las familias alcanzar lo que se podría denominar tres tipos de “seguridades” que presentan un alto grado de vinculación entre sí: la seguridad de la tenencia del bien (que a su vez termina siendo transmisible a sus herederos)¹³, la seguridad de su residencia en el sitio y la seguridad de poder tranzar el inmueble en el mercado informal con un mayor valor.

Estas “seguridades”, encadenadas no solo a los altos costos de escrituración (impuestos y tasas adeudadas, etc.) sino también a los costos que implica sostener en el futuro las condiciones de formalidad frente a eventos personales (trámites hereditarios, trámites por separaciones conyugales, etc.), incidirían en un interés menor de las familias para alcanzar la meta del título perfecto de propiedad.

d. Contribución del PROMEBA II a la integración urbana

En materia de integración urbana, el programa logró proveer al 89% de los barrios con el 100% de la infraestructura pública y el equipamiento urbano y comunitario previstos. En términos generales, el índice de infraestructura urbana pasó del 32% al 99% y el de Equipamiento Urbano y Comunitario del 18% al 96%.

Estas metas cuantitativas logradas por el PROMEBA II encuentran su correlato en las entrevistas realizadas. Como se puede observar en los Anexos, la totalidad de los actores consultados valoran en un muy alto nivel, a través de diferentes relatos, los efectos en la dinámica de integración social que tienen las obras físicas provistas por el programa.

De todas ellas, se subrayan los énfasis puestos por diversos dirigentes barriales del impacto que tiene, en la integración socio territorial, el acceso a los servicios de transporte público. Los comentarios recogidos confirman con precisión una cuestión ya señalada en la bibliografía especializada: la capacidad de ruptura que tienen las mejoras viales, el transporte colectivo y la apropiación social del espacio público de las condiciones objetivas y subjetivas de aislamiento que sufren los sectores populares.

e. Contribución del PROMEBA II a la mejora de la habitabilidad y saneamiento

La casi totalidad de los barrios cumplieron con la exigencia del reasentamiento de las familias afectadas por algún tipo de riesgo ó necesidades de reordenamiento urbano. La excepción la constituye el caso del Barrio La Sirena en el conurbano bonaerense, en el que el proceso de construcción de las nuevas viviendas para el reasentamiento sufrió demoras y recién a la fecha de las visitas a campo para la presente evaluación, comenzaban las obras.

Los análisis mostraron que los riesgos ambientales presentes en los barrios fueron solucionados casi en el 100% de los casos y sólo en el barrio El Bloque 1º Etapa permanecen algunos riesgos menores sin resolver.

¹³ Según la UCN esto no es jurídicamente correcto aunque es lo que en realidad sucede en los barrios.

f. Contribución del PROMEBA II al incremento del capital social y humano

Las mejoras esperadas por el programa en materia de salubridad se verificaron en el 87% de los proyectos (33 de los 38 analizados). Los indicadores de base se ubicaron mayoritariamente en la banda de 0,2 a 0,5 mientras que los resultantes de las intervenciones se situaron entre 0,6 y 0,9 (3 proyectos alcanzaron el puntaje máximo de 1).

En los análisis cualitativos, las cuestiones más remarcadas en esta materia por los consultados, fueron la erradicación de los microbasurales y su contracara representada por los servicios de recolección de residuos con los que en la actualidad cuentan los barrios. Asociadas a estas, se encuentran la eliminación de focos contaminantes como depósitos de chatarra, criaderos informales de animales y/o sectores que anteriormente permanecían casi permanentemente anegados (Maipú, Puerto San Martín, Posadas, etc.).

La participación de los hogares y de los delegados en las actividades previstas en el proceso de intervención alcanzó el valor esperado del 50%, en el 63% y 89% de los proyectos. Sin embargo, y como se adelantó anteriormente, este indicador debería poderse merituar de manera más compleja con otras variables en la medida que resulta claro que un mayor número de participantes en las actividades no significa "per se" que se haya logrado un fortalecimiento del capital social de la comunidad-

En materia de asociatividad, el crecimiento esperado de los grupos asociativos locales se observa en el 45% de los barrios y el índice creció un 109%, mientras que el arraigo aumentó, al menos un 30%, en 32% de los proyectos.

La totalidad de las consultas realizadas valorizaron el proceso de fortalecimiento que siguieron las organizaciones vecinales y la apertura a nuevas oportunidades de construcción de alianzas institucionales que esto supuso. Esto se verifica en el muy importante número y variedad de acciones y/o gestiones asociadas con entidades públicas y privadas externas que desarrollaron los vecinos con posterioridad a la conclusión de las obras PROMEBA. La implementación de estos programas ó campañas en forma asociada ha tenido, de acuerdo a los entrevistados, efectos importantes en materia de salubridad, educación y capacitación no formal. En forma accesoria, se remarcó en las reuniones el papel fundamental que cumplen los SUM construidos por el programa en las actividades señaladas.

Con referencia a los niveles de asociatividad alcanzados entre las comunidades y los gobiernos locales, la situación resulta ser más dispar como se puede observar en los Anexos.

En el caso del proyecto de la Chacra 96 Sección A (Posadas, Misiones), el municipio acompañó con actividades de fumigación, zoonosis, deschatarrización y logró articular con otros programas: a) capacitación de 60 personas del barrio en acuerdo con la UOCRA en oficios en albañilería, pintura, electricidad e instalaciones sanitarias; b) con el Programa ProHuerta del INTA, se realizaron capacitaciones para el armado de huertas familiares y distribución de semillas y se desarrolló una huerta demostrativa y comunitaria con el aporte de una Granja Privada; etc..

Sin embargo, en el caso del Barrio 30 Hectáreas (San Salvador de Jujuy) la articulación con el municipio fue débil y esta se puso de manifiesto en la escasez de acciones conjuntas donde la participación municipal alcanzó a un programa de esterilización de animales

mientras que el mantenimiento ambiental (podas, etc.) ha quedado, por omisión municipal, en manos de los vecinos.

Teniendo en cuenta esta desigual respuesta de los municipios en términos de apropiación durante y post obra, se sugiere que el programa podría desarrollar un diagnóstico expeditivo previo sobre las capacidades de los gobiernos locales involucrados a fin de desarrollar una planificación de acciones específicas tendientes a lograr una mayor articulación y fomentar un mayor involucramiento y/o alcanzar un nivel mínimo de aporte (recursos humanos y financieros) en aquellos casos donde se perfila como un actor débil.

Adicionalmente, en las entrevistas se indagó sobre los efectos que tuvieron las intervenciones en materia de mejora de la seguridad. A este respecto los vecinos opinaron que se evidenciaba una clara reducción de hechos delictivos y las causas fueron atribuidas a dos factores de tipo preventivo: por un lado a los efectos de las obras de accesibilidad vial, de iluminación pública y de acceso cercano a los medios de transporte público y por el otro a una mayor uso y control social del espacio público producto de la integración urbana de los barrios a sus entornos.

g. Resultados positivos no programados en la intervención

El trabajo de campo permitió relevar dos grandes grupos ó tipologías de resultados positivos que no estaban programadas originalmente en las intervenciones.

El primero puede definirse como la capacidad de atracción de inversiones, de instancias de cooperación y/o de instituciones externas articulando acciones que lograron las intervenciones en los barrios. En este sentido, la casi totalidad de los entrevistados aseguraron que los procesos de cambio producidos (físico ambientales y socio institucionales) incentivaron la formación de alianzas ó articulaciones con organizaciones públicas y privadas que permitieron la movilización de recursos financieros y técnicos y la ejecución de programas y/o nuevas obras que ayudaron a mejorar la calidad de vida del barrio. Esta particularidad del programa se observa aún en los municipios más pequeños donde la falta de recursos humanos y financieros se hace más evidente. Por ejemplo, en el caso de Fátima (Santa Fe) el municipio fue clave en la ejecución completa del programa realizando a su cargo las conexiones intra-lote, el cordón cuneta y la pavimentación de la traza urbana y tomando iniciativas para el mantenimiento del espacio público como fue la Ordenanza municipal de apadrinamiento del arbolado ó la erradicación del criadero de cerdos y del depósito de chatarra.

El segundo grupo de resultados se encuadra en lo que podría definirse como la incidencia de la metodología del PROMEBA en los modelos de gestión pública subnacionales. En efecto, en un número apreciable de casos se señaló la adopción paulatina, por parte de distintos organismos provinciales y municipales, de la metodología de abordaje integral del PROMEBA para la resolución de problemáticas socio territoriales. En este sentido resulta importante resaltar la definición contenida en el Reglamento Operativo respecto del enfoque que tienen los proyectos: "Los proyectos son integrales, entendiéndose como tales, aquellos en los que se proponen actividades diversas que operan en diferentes campos en forma articulada y concurrente a una misma finalidad: mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria con eficacia y eficiencia, garantizando la sustentabilidad del proyecto" ¹⁴.

¹⁴ Reglamento Operativo del PROMEBA II – Introducción y definiciones.

Así, se destaca el caso de la municipalidad de Florencio Varela donde los funcionarios locales declararon utilizar la metodología del programa en otros proyectos municipales ó el caso de Posadas en el que el municipio creó un área técnica propia dedicada al desarrollo de proyectos de mejoramiento habitacional. En igual sentido, los funcionarios municipales de Maipú declararon que *“todas las áreas del municipio tuvieron, en diferentes instancias, que trabajar para el PROMEBA. Esto ayudó a implementar una forma de trabajo obligada: vivienda no podía no hablar con ambiente; la línea de base fue un trabajo conjunto, no la armó un solo sector”*.

Este punto es particularmente importante en la medida que el PROMEBA parecería poner en tensión los modelos tradicionales imperantes en las políticas públicas que replican la segmentación de la gestión sectorial fragmentaria. Esto es así porque el modelo que propone el programa se fundamenta en el recorte ó focalización territorial y, a partir de ello, en el abordaje del territorio entendido como sistema complejo. De esta forma, el programa incorpora al “territorio” como una dimensión pertinente y estratégica del análisis y la gestión de las políticas públicas.

Las entrevistas realizadas parecen mostrar que los evidentes resultados positivos que alcanza el programa generaron una reflexión, por lo menos a nivel de los gobiernos locales que son los que se encuentran más cerca de los problemas de base territorial, respecto de la conveniencia de adoptar un enfoque holístico similar. No es posible afirmar, con los datos con los que se cuenta, que esta incidencia del PROMEBA pueda configurarse como una tendencia creciente. Sin embargo resultaría importante analizarla con mayor detalle de forma de situarla en un conjunto más amplio de iniciativas gubernamentales argentinas que en la actualidad se encuentran en el debate e implementación de modelos integrales de abordaje territorial de sus políticas ¹⁵. Así, no resulta menor resaltar que esta potencialidad de fortalecer capacidades de gestión en los equipos municipales es un aspecto central dado que los municipios se constituyen en un actor clave en el mantenimiento y actividades pos obra.

h. Desarticulaciones con los Programas complementarios al PROMEBA

En el marco del estudio cualitativo de los ocho proyectos relevados en profundidad se observó un importante nivel de desfasajes con la intervención complementaria de otros programas.

Específicamente, se relevaron desajustes con ejecución de las obras previstas para los mejoramientos de viviendas, para la construcción de viviendas nuevas (en los casos de relocalizaciones) y para las conexiones intralote. Esta circunstancia no solo incidió en una disminución del impacto final esperado en las condiciones sanitarias de la población beneficiaria sino también en disrupciones en el campo de la participación y asociatividad barrial. A su vez, en la mayoría de los casos se señaló que el no cumplimiento de las obras previstas lesionó la credibilidad de las organizaciones vecinales y con ello el nivel de relacionamiento entre estas y la comunidad.

En los proyectos analizados donde la ejecución del Programa Mejor Vivir estaba previsto y no logró articularse en los tiempos de la ejecución PROMEBA, esto trajo como consecuencia: a) descontento social y pérdida de credibilidad cuyo costo debió afrontar el

¹⁵ En este sentido, y de manera solo ilustrativa, mencionamos las políticas en marcha del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (especialmente la de la construcción y gestión de los Centros Integrales Comunitarios) ó la del Municipio de Morón (Buenos Aires).

municipio (El Dorado, Santa Catalina, Misiones; 30 hectáreas, San Salvador de Jujuy; Chacra 96 , Posadas, Misiones); y b) discontinuidad en el trabajo realizado por el equipo de campo PROMEBA en el eje de organización comunitaria, al tener estos la mirada centrada en el problema del déficit de mejoramiento de las viviendas, y las conexiones intralote faltantes (Proyecto Barrio Matadero, Ing. Jacobacci, Río Negro).

Esta situación ha obstaculizado la construcción de una agenda más amplia de actividades sociales y la posibilidad de generación de acciones de desarrollo barrial. En palabras de un referente barrial del Barrio Matadero (Ing. Jacobacci, Río Negro), mientras la vulnerabilidad habitacional no pueda ser resuelta *"no se puede hablar de otra cosa que no sea la casa"*.

i. La situación particular de la atención a los pequeños centros de frontera

Las autoridades de las Provincias de Misiones y de Jujuy presentaron el caso adicional y particular de los pequeños centros de frontera que requieren contar con una línea específica de financiamiento de manera de continuar la acción que hasta el momento tenía el Programa de Desarrollo Social en Areas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentinos (PROSOFA).

Según la información recibida el programa tenía como objetivo general contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las siete provincias argentinas limítrofes con los restantes países firmantes del Tratado de la Cuenca del Plata, que se encuadraban dentro de la categorización de "poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas" y habitaban especialmente en áreas fronterizas o localidades de escasa densidad poblacional, mediante la construcción, mejoramiento, ampliación y rehabilitación de obras de saneamiento básico, educación y salud, así como otros tipos de instalaciones de carácter comunitario.

En este sentido, la focalización socio territorial, las características de abordaje integral y los componentes en los cuales se encuadraban los productos que entregaba el PROSOFA son idénticos a los del PROMEBA.

Desde el punto de vista socio territorial, la mejora de las condiciones de vida en los pequeños centros urbanos fronterizos con alto nivel de pobreza tendrá un impacto positivo de corto y mediano plazo en la medida que contribuye de manera decisiva en la retención de la población en sus pueblos de origen. La ampliación de la cobertura de redes de infraestructura y de equipamiento comunitario básico tiene efectos importantes no solo en la calidad residencial y en la salud sino en el desarrollo de las actividades económicas familiares (especialmente a aquellas ligadas a la economía social).

En este sentido, es importante advertir que una parte de las villas y asentamientos que debe atender actualmente el PROMEBA se formaron con población expulsada de dichos departamentos y municipios limítrofes debido a la falta de oportunidades de empleo y a los bajos niveles de acceso a los servicios.

Así, se estima que los resultados e impactos que alcance el PROMEBA en este tipo de poblaciones sea, con bajo nivel de inversión, muy superiores a los que logra en los grandes y medianos centros urbanos.

j. Potencialidades y dificultades en la ejecución de los Proyectos de Iniciativa Comunitaria (PIC) y en los Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano (PFCSyH)

Los Proyectos de Iniciativas Comunitarias fueron definidos a partir de las necesidades y demandas planteadas por las organizaciones vecinales. Los proyectos se identificaron por medio de un diagnóstico participativo y durante el desarrollo de la intervención del PROMEBA en los barrios. Las iniciativas dotaron a estos últimos de espacios comunitarios de recreación y deporte, mobiliario urbano y social, instalaciones productivas vecinales y mejoramiento habitacional.

El desarrollo de los proyectos implicó acciones de capacitación a los pobladores en diferentes oficios y en otras temáticas. Asimismo contribuyeron a la calidad de vida y del espacio urbano de los barrios, lo que favoreció la sostenibilidad de las acciones de mejoramiento. La modalidad de intervención que plantean los PICs reconoce las potencialidades de las organizaciones locales y los recursos genuinos propios de cada lugar y su concreción contribuyó al fortaleciendo de la identidad comunitaria.

Asimismo, el trabajo de campo permitió observar que esta operatoria en algunos proyectos se ha potenciando y complementando con los Proyectos de Fortalecimiento del Capital Social y Humano (PFCSyH).

En el caso de San Cayetano / Santa Catalina de la ciudad Eldorado y Chacra 96 de la ciudad de Posadas (ambos de la Provincia de Misiones) se llevaron a cabo iniciativas que abordaron los ejes de prevención y promoción de la salud en la perspectiva de género en poblaciones de jóvenes y adultos y se constituyeron grupos de jóvenes capacitados en el marco del proyecto que realizan acciones de salud en su comunidad.

En Jujuy, en el Barrio 30 Hectáreas, se observó que el PFCSyH surgió a partir de la demanda de los vecinos como resultado del trabajo realizado durante la ejecución de proyecto, como resultado positivo no programado en la formulación del PEI. Esta iniciativa permitió a jóvenes y adultos acceder a la capacitación en oficios según necesidades de la propia localidad y articulando con organismos públicos.

Si bien la operatoria se ha consolidado a los largo del PROMEBA II y ha permitido desarrollar propuestas novedosas, colectivas y solidarias, en 4 de los 8 casos relevados en profundidad, como puede observarse en los informes de los Anexos 40 a 48, los Proyectos de Iniciativa Comunitaria no pudieron ejecutarse. Solo en el Barrio Unión de Telew se llevó a cabo un PIC altamente valorado por los participantes.

Las entrevistas permitieron relevar algunas de las causas de esta situación:

- Extensión en los plazos previstos para la ejecución, en algunas de las iniciativas, y la consecuente necesidad de reprogramación. Asimismo se han presentado dificultades en el financiamiento de aquellas en ejecución por el aumento de costos de los materiales.
- Dificultades para concretar acuerdos entre los actores locales y administrativas con las UEP's.
- Algunas de las iniciativas presentadas por los vecinos han superado la disponibilidad de financiamiento del programa, lo que generó la postergación de su ejecución.

Por último, es importante señalar que de las mismas reuniones se desprende que la falta de resolución de otros temas prioritarios en la agenda de las comunidades y de los municipios (como los ya comentados problemas de articulación con los programas complementarios responsables de la ejecución de las obras intralote) pueden también haber incidido en la no ejecución de los PICs en los barrios relevados.

Los profesionales de la UCN consultados respecto agregaron que en algunos proyectos se presentan dificultades para el mantenimiento de las obras (como por ejemplo en el pago de servicios) y que, en líneas generales, todas las organizaciones sociales pudieron diseñar estrategias para sortear esta dificultad.

Dada la importancia que tiene estas iniciativas comunitarias en el Programa en términos de incremento del capital social, se considera que podría ser beneficioso que el PROMEBA previera la instancia de ejecución de los PIC en el periodo post-obra. Una vez realizadas las obras y las acciones que desarrollan las organizaciones enmarcadas en este proceso, el recurso del PIC en el post obra puede ser una herramienta útil para dar lugar a proyectos postergados por la comunidad y fortalecer los lazos asociativos del barrio. Asimismo, en territorios donde la apropiación post obra por parte del municipio es más lenta (debido a la escasez de recursos humanos, financieros, etc.) puede funcionar como un amortiguador de esa transición. En este sentido parece conveniente prever los recursos necesarios para la realización de todas las propuestas presentadas a fin de llevar adelante al menos un PIC por intervención.

k. Ventajas y dificultades que se presentaron en el modelo de gerenciamiento de los proyectos

La característica distintiva del programa lo constituye su modelo de gestión que se fundamenta en 6 ejes de actuación:

- a. Integralidad de los proyectos.
- b. Gestión participativa.
- c. Acompañamiento de la población durante el período de ejecución de obras, mediante un equipo interdisciplinario de profesionales.
- d. Ejecución descentralizada en Provincias y Municipios.
- e. Realización de las obras mediante la contratación de empresas privadas.
- f. Transferencia de fondos con carácter no reintegrable a los subejecutores, asumiendo el Gobierno Nacional el aporte de contraparte del préstamo y el repago del mismo.

En dicho esquema de gestión, el rol que cumple el equipo de campo en las intervenciones es posiblemente el principal rasgo que caracteriza la acción del PROMEBA y diferencia a este de otros programas de infraestructura.

Esto quedó evidenciado en la muestra representativa de proyectos evaluados en los cuales el modelo de gerenciamiento del PROMEBA se basa en la constitución de un equipo de acompañamiento multidisciplinario que aborda la totalidad de las áreas necesarias para llevar adelante la consecución de los objetivos planteados territorialmente en el proyecto ejecutivo integral (PEI). El modelo de gerenciamiento incluye el financiamiento del equipo y de los gastos operativos necesarios.

El trabajo del equipo de campo permite monitorear en forma permanente las problemáticas y construir articulaciones con otros programas, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante acciones en conjunto tendientes a fortalecer el entramado

comunitario conformando una red que aborde desde una multiplicidad de miradas las problemáticas e iniciativas barriales.

En este contexto fueron entrevistados vecinos y equipos provinciales con el fin de indagar su experiencia en relación con los equipos que trabajaron en los barrios. Las manifestaciones de los vecinos estuvieron ligadas principalmente a la posibilidad de contar en forma permanente con ámbitos y profesionales a quién acudir frente a los inconvenientes de obra que se iban presentando. Por otro lado, se comentó reiteradamente que al principio de la ejecución del proyecto las organizaciones barriales vincularon al PROMEBA con la mera ejecución de obras de infraestructura y que, con el correr del tiempo y de las acciones desarrolladas, asumieron que el programa brindaba la posibilidad de abordar distintas y más amplias problemáticas y demandas sociales (residuos, salud, educación no formal, organización comunitaria, etc.).

En relación a las entrevistas realizadas a los funcionarios provinciales concluyeron que la mayor ventaja del modelo del gerenciamiento del PROMEBA es el anclaje territorial del organismo ejecutor, lo cual posibilita una presencia constante en el barrio para realizar el seguimiento del proyecto de manera integral. Especialmente esto se destaca en las Unidades Ejecutoras Provinciales cuya distancia a los proyectos es por lo general mayor que la de las Unidades Ejecutoras Municipales. También destacaron la posibilidad de contratar profesionales, con fuente de financiamiento externo, ya que los municipios y las provincias generalmente cuentan con un escaso plantel de profesionales al mismo tiempo que un presupuesto limitado.

Al mismo tiempo, en 5 de los 8 casos estudiados se hizo referencia a diferentes dificultades que se presentaron durante la gestión de los proyectos. Estas pueden sistematizarse en 3 tipos: a) la conformación de los equipo de campo en localidades chicas o alejadas; b) los niveles de remuneraciones de los equipos de campo (montos y plazos de pago); y, c) necesidad de incorporar una posible remuneración para el personal municipal afectado al proyecto.

I. Las experiencias del PROMEBA II en la articulación entre Unidades Ejecutoras y entre organizaciones comunitarias y en el trabajo con jóvenes

Las organizaciones comunitarias ocupan un lugar central desde la inicio de la formulación de los proyectos del PROMEBA. En los lineamientos de PROMEBA II se mantuvieron los espacios formales de participación de las organizaciones en los proyectos que se habían implementado en PROMEBA I (audiencia pública, talleres de acuerdo, evaluación y cierre, etc.), agregándose otros como la constitución de las Mesas de Gestión. Mientras que en PROMEBA I se buscó fortalecer y formalizar las organizaciones comunitarias existentes en los barrios en PROMEBA II se agregó a ello incentivar y apoyar las formas organizativas comunitarias presentes (grupos de jóvenes, madres, etc.).

Los equipos de campo han tenido como línea de trabajo, durante la ejecución de los proyectos, impulsar, apoyar y fortalecer las distintas instancias organizativas comunitarias con el fin de que estas puedan recibir la administración de los equipamientos sociales construidos y/o mejorados por el PROMEBA (SUM, espacios verdes, etc.). Este eje se complementó con un importante impulso a la conformación de cuerpos de delegados a fin de construir canales legitimados de articulación con la comunidad y las organizaciones en torno a los avances del proyecto. Asimismo la realización del diagnóstico y formulación de iniciativas para atender problemáticas en la población (PFCSyH, PIC, etc.) se realizó sobre la base del trabajo articulado con las organizaciones comunitarias.

En este mismo sentido, en el transcurso del PROMEBA II se profundizó el trabajo con las asociaciones comunitarias a través de la organización de diferentes encuentros a nivel regional y de un encuentro a nivel nacional para el intercambio, aprendizaje y fortalecimiento de experiencias. La evaluación de estos encuentros por parte de las entidades barriales ha sido altamente positiva y, según la información recibida de la UCN, se continuará la metodología iniciada.

En forma simultánea con lo anterior, el PROMEBA II priorizó el trabajo con los jóvenes de los barrios como población objetivo de las acciones programáticas.

Esto obedeció a varios motivos:

- Inicialmente, durante la fase de diagnóstico de los proyectos, la información de los censos en los barrios mostró un alto porcentaje de población joven sin asistencia a establecimientos educativos y sin desempeño en el mercado laboral (tanto el formal como el informal).
- La información proveniente de otras fuentes (como los informes de los equipos de campo) relevaron un amplio abanico de problemas en esta franja etárea como casos de embarazo adolescente, violencia, adicciones, etc.
- Los encuentros de técnicos pertenecientes a las Unidades Ejecutoras y equipos de campo sirvieron para presentar diferentes evidencias sobre las problemáticas de la población joven en barrios pobres.

Como consecuencia de lo anterior el programa implementó las siguientes iniciativas:

- Los PFCSyH fueron el vehículo para llevar a cabo actividades con distintos grupos etáreos, privilegiando el desarrollo de iniciativas de capacitación, recreativas y culturales dirigidas especialmente a los jóvenes.
- Durante los Encuentros de Organizaciones Comunitarias Regionales se planificaron acciones específicas para jóvenes que se concretaron en el Encuentro Nacional de Organizaciones Comunitarias.
- Todos estos insumos le permitieron planificar a la UCN los encuentros regionales de jóvenes a realizarse en el transcurso del año 2011. Los objetivos programáticos de estos encuentros son la participación y el involucramiento de los jóvenes en los aspectos comunitarios y el conocimiento y la defensa de sus derechos.

En función de lo consignado se sugiere profundizar las acciones con organizaciones y jóvenes incorporando un paquete básico de actividades en cada uno de los proyectos a ejecutar en el PROMEBA III.

V. Observaciones y recomendaciones para la evaluación del PROMEBA III

El capítulo tiene como finalidad presentar un conjunto de observaciones críticas tanto de los indicadores como del método de evaluación indicado en los documentos del programa para el PROMEBA II y, al mismo tiempo, realizar recomendaciones para la evaluación del PROMEBA III.

A estos efectos el capítulo se organizó de la siguiente manera:

- En primer lugar se examina la metodología adoptada de manera general y se realizan aportes de cara a las evaluaciones del próximo tramo.
- A continuación se realizan reflexiones y contribuciones específicas para cada uno de los índices e indicadores utilizados.

V.1. Observaciones y recomendaciones generales sobre el modelo de evaluación

Como se dijo al inicio de este documento, las evaluaciones tuvieron como marco de análisis lo especificado en el Contrato de Préstamo 1842/OC-AR y en su Anexo y en el Reglamento Operativo y en sus Anexos (donde se incluye, entre otros, el Anexo I - Marco Lógico del Programa). De tal forma, es importante sintetizar, en primer lugar, algunas precisiones contenidas en dichos documentos.

El Reglamento Operativo y Anexos del Contrato de Préstamo explicitan que el fin de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) y del PROMEBA II es mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población, que residen en villas y asentamientos irregulares. Además, el CCLIP y el PROMEBA II tienen como propósito mejorar de manera sustentable el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares.

La meta del CCLIP es atender un total aproximado de 250.000 hogares argentinos. El PROMEBA II contribuirá a esa meta financiando la ejecución de proyectos que beneficiarán a 47.500 familias que residen en aproximadamente 100 villas y asentamientos irregulares y la formulación de nuevos proyectos cuya ejecución será financiada por el PROMEBA III.

Según el mismo Contrato de Préstamo y el Reglamento Operativo la evaluación final del programa debería permitir medir los resultados alcanzados en las áreas de seguridad de tenencia, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad ambiental, integración urbana e incremento del capital social así como el impacto de los proyectos en tres aspectos: reducción en los niveles de pobreza de los hogares beneficiarios; mejoramiento en la salud de las familias beneficiadas y mejoramiento de las condiciones de hábitat. La evaluación incluirá: la perspectiva de los beneficiarios; la sustentabilidad de los resultados obtenidos; el grado de cumplimiento del Marco Lógico, del PGEP, de los POAs y Planes de Adquisiciones; así como el análisis de la gestión operativa, financiera, de adquisiciones e institucional del programa. Por último, la evaluación debía incluir los resultados alcanzados en los Componentes III y IV.

En conjunto con lo anterior, se estudiaron detenidamente los contenidos de los documentos oficiales del programa referidos a la elaboración del relevamiento y del diagnóstico integral, de la Línea de Base y de la Evaluación Integral Post Obra (EIP2).

Como se observa en la síntesis de los documentos oficiales, estos reconocen “dos tiempos” de implementación que, consecuentemente, debieran ser asumidos como los tiempos convenientes para elaborar las evaluaciones del PROMEBA:

- el tiempo “largo” de la línea de crédito condicional ó CCLIP en los que se determinan el fin y el propósito de las intervenciones y, por lo tanto, los impactos derivados (entendidos como contribución de largo plazo que hace el Programa a la solución de los problemas identificados);
- y, el tiempo “corto” de los tramos ó programas específicos constituyentes del CCLIP en los que se determinan, y por lo tanto debieran evaluarse, los resultados tanto de la gestión del programa como de los componentes (entendidos como los efectos directos obtenidos cuando los beneficiarios hacen uso de los productos del proyecto).

En este marco, uno de los problemas principales que presentó la evaluación del PROMEBA II fue la imposibilidad de reflejar a cabalidad los impactos de su acción en la medida que tanto la EIP2 como los análisis cualitativos en profundidad se realizaron en tiempos excesivamente cercanos a la conclusión de las obras. Ello impidió que las contribuciones de largo alcance contaran con los plazos necesarios para poder desplegar la totalidad de sus beneficios.

Adicionalmente, los proyectos del PROMEBA II tienen algunas características singulares (que los diferencian de su antecesor el PROMEBA I) de las cuales se señalan especialmente tres: a) una escala de intervención promedio relativamente grande (superior en varios casos a los 500 / 600 lotes); b) una mayor preocupación y flexibilidad de intervención en los entornos inmediatos de los barrios donde se actúa; y, c) ejecución de obras en diversas etapas y, por lo tanto, plazos largos de intervención en cada barrio. Según la información recibida, estas características de las operaciones se mantendrán vigentes durante el PROMEBA III.

De tal forma, y en base a lo antedicho, resulta necesario revisar el modelo de evaluación a fin de dar cuenta tanto de la experiencia del presente trabajo como de las características de las intervenciones del PROMEBA III.

La propuesta general es que el programa sea evaluado en dos instancias:

1. La primera instancia la constituye la evaluación de cada tramo del PROMEBA a la finalización de sus acciones. El estudio abarcará la evaluación del modelo de gestión, del cumplimiento de las metas de financiamiento, de los impactos (de forma preliminar) y de los resultados alcanzados en ese tramo de manera similar a la efectuada para el PROMEBA II.
2. La segunda es una evaluación del CCLIP en general y a más largo plazo (por lo menos dos a tres años posteriores a las acciones de post obra). En esta instancia se evaluarán:
a) los impactos esperables a mediano plazo (NBI, morbilidad, satisfacción residencial y nivel de mantenimiento de edificios y del espacio público), el grado alcanzado en la escrituración de los lotes y el nivel de arraigo de la población.

V.2. Observaciones y recomendaciones particulares sobre los índices e indicadores

A continuación se presenta un análisis de los resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II, de los problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación y una

propuesta y justificación de modificación para cada uno de los índices e indicadores componentes de estos estudios.

V.2.1. Análisis de los índices, de los indicadores y de la metodología de medición de impactos del programa

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Contribución del PROMEBA II a reducir los niveles de pobreza	30% de disminución del índice de NBI al momento de la evaluación final en relación al porcentaje establecido en la Línea de Base	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % 1. Vivienda de tipo inconveniente 2. Hacinamiento 3. Condiciones sanitarias 4. Asistencia escolar 5. Capacidad de subsistencia	El índice de NBI se redujo en todas las regiones a casi la mitad, pasando el promedio general del 87% al 51%. Incluso en algunos barrios el índice de NBI alcanzó niveles tan bajos como el 9% y 14%. En casi el 70% de los casos estudiados la implementación del programa logró bajar el porcentaje, al menos, un 30%. La región que presenta la menor reducción es NEA debido a las dificultades en la conexión de los lotes a las infraestructuras. Los niveles de NBI se redujeron fundamentalmente debido a la incorporación de los lotes intervenidos a las redes públicas de servicios. Adicionalmente, los consultados en las entrevistas señalaron que su percepción era coincidente con los valores cuantitativos ya los procesos de integración socio urbana de los barrios intervenidos y, en particular, las mejoras en la movilidad (incluyendo el transporte público) facilitaron el acceso a nuevas oportunidades de empleos y a una mejor calidad de vida por parte de las familias residentes.	El indicador de NBI es un índice compuesto de factores que identifica carencias críticas de la población. La resolución de una parte importante de esas carencias depende de variables generales y locales exógenas a la capacidad de acción del PROMEBA. El NBI requiere de plazos medios (posteriores a la culminación de las obras) para ser recolectado y evaluado con mayor seguridad en relación a la Línea de Base. Las mediciones de la EIP2 se realizaron en fechas cercanas a la finalización de las obras cuando, en diferentes barrios, no se habían completado las obras intralote (conexiones a redes y mejoramiento de viviendas). De tal forma, se estima que la reducción de los índices de NBI será mayor no bien concluyan estas. Las entrevistas y grupos focales en los barrios seleccionados se realizaron también en fechas relativamente próximas a las de conclusión de las obras. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: alta.	Evaluar el comportamiento del índice de NBI en dos momentos: al finalizar las acciones de post obra y en un plazo de por lo menos dos / tres años posteriores a ellas. La acción directa del Programa impacta solamente sobre uno de los cinco indicadores que conforman el NBI y que indaga si se dispone de inodoro con descarga de agua y si la vivienda cuenta con conexión interna de agua potable. En este aspecto, no pareciera recomendable modificar la meta del 30% sin realizar previamente un análisis más profundo del efecto que tiene dicho indicador en el conjunto del índice.

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Contribución del PROMEBA II a mejorar los niveles de salud	15% de disminución del índice de morbilidad (1) al momento de la evaluación final en comparación con el porcentaje establecido en la línea de base	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % 1. Diarrea en niños de hasta 5 años 2. Tos o catarro en menores de 5 años y mayores de 65 años 3. Erupciones en piel o conjuntivitis en menores de 5 años y mayores de 65 años	El nivel de salud, medido a través del índice de morbilidad, mejoró, al menos, un 15% en el 76% de los proyectos. La región Centro presenta la menor reducción donde 5 de 9 intervenciones no alcanzaron la meta.	Los tres indicadores componentes del índice de morbilidad son impactados por las acciones del PROMEBA. Los dos primeros por las obras de agua y cloaca y los cambios del sistema de calefacción de las viviendas. El tercero tiene relación directa con las acciones de saneamiento ambiental de las intervenciones. Adicionalmente se entiende que la mejora en los niveles de salud de los barrios tienen también una estrecha relación con acciones del programa como por ejemplo: campañas sanitarias, mejora en la accesibilidad a los centros de salud, detección de casos para derivación, articulación con acciones de otros efectores externos, etc. Al igual que el índice de NBI, requiere de plazos medios para ser recolectado y evaluado con mayor seguridad en relación a la LB. De cualquier forma, el índice puede estar fuertemente afectado por factores sanitarios externos incluyendo los estacionales para ciertas enfermedades. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: media.	Evaluar el comportamiento del índice de morbilidad en dos momentos: al finalizar las acciones de post obra y en un plazo de por lo menos dos / tres años posteriores a ellas. En la medida que se puedan cumplir dichos plazos y que las acciones del Programa tienen un impacto directo sobre el indicador, podría estudiarse la posibilidad de incrementar la meta a cumplir.

(1) El índice de morbilidad se construye según lo especificado en el Anexo 1 del instructivo de la Ficha de Línea de Base.

V.2.2. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los índices de propósito del Marco Lógico

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares mejorado de manera sustentable	Los índices de satisfacción residencial (2) aumentan en un 25% al momento de hacer la evaluación final en una muestra representativa de asentamientos intervenidos, en comparación con lo establecido en la línea de base de esos asentamientos.	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % índice de satisfacción Arbolado, plazas, calidad del ambiente, señalización de calles, alumbrado público, evacuación aguas de lluvia, veredas, paradas de colectivos, medios de transporte, basura, espacios deportivos, sede comunitaria y centro de salud.	El índice de satisfacción residencial aumentó en promedio del 29% al 64%. El 100% de los proyectos cumplió con las metas fijadas en el Marco Lógico. Salvo 4 casos, el resto de los proyectos incrementó el índice de satisfacción como mínimo el doble de lo que se esperaba.	El índice tiene por objeto conocer cómo las familias beneficiarias perciben las condiciones en que se encuentra el barrio y los servicios que en él se prestan antes y después de la intervención. Los resultados obtenidos podrían indicar que en la EIP2 dichas percepciones están vinculadas a las relativamente recientes modificaciones sufridas en el barrio. En igual sentido, el aumento del 25% requerido en el Marco Lógico parece ser una exigencia reducida. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	Evaluar el comportamiento del índice de satisfacción en dos momentos: al finalizar las acciones de post obra y en un plazo de por lo menos dos / tres años posteriores a ellas. Si se siguiera este método la segunda medición en el barrio podría estar menos afectada por obras recientes y además captar la evolución de las percepciones del barrio en las que empezarían a intervenir factores como la calidad del mantenimiento de las obras. Analizar un posible nivel de exigencia mayor al actual.
	El 85% de la muestra de asentamientos intervenidos no presenta problemas de mantenimiento y sostenibilidad de las mejoras provistas por el Programa, al momento de la evaluación final.	Ficha EIP2 (3)	Indicador en % de asentamientos intervenidos Problemas de mantenimiento	En ningún caso, los barrios intervenidos presentaron problemas de mantenimiento y sostenibilidad de las mejoras provistas por el programa al momento de la evaluación final. Asimismo, las misiones de trabajo verificaron el buen estado de conservación.	La inexistencia de problemas de mantenimiento que muestran tanto las cifras del análisis cuantitativo como los relevamientos de las misiones pueden deberse a que ambos se llevaron a cabo en un momento relativamente cercano a la terminación de la mayoría de las obras. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja. Sin embargo no queda claro el método de levantamiento del dato cuantitativo.	Evaluar el comportamiento del indicador en dos momentos: al finalizar las acciones de post obra y en un plazo de por lo menos dos / tres años posteriores a ellas. La observación del estado de mantenimiento se podría complementar con información de las acciones de mantenimiento que realiza el gobierno local, las empresas prestatarias de servicios y las organizaciones barriales a fin de evaluar el nivel de incorporación de los espacios revalorizados por el Programa en las agendas de otros actores locales. Ejemplo: - periodicidad de recolección de residuos; - periodicidad de mantenimiento de espacio verdes; - Mantenimiento SUM.

(2) El índice de satisfacción residencial se construye según lo especificado en el Anexo 2 del instructivo de la Ficha de Línea de Base.

(3) Se considera línea de base del indicador el momento de finalizada la ejecución de las obras.

V.2.3. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los resultados del Componente I – Legalización de la tenencia de la tierra

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Seguridad en la tenencia	El 100% de la muestra de asentamientos ha regularizado el trazado urbano s/ normas urbanísticas vigentes al momento de evaluación final, en comparación con la Línea de Base.	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de asentamientos intervenidos 1. Estado de fraccionamiento 2. Legislación urbana o de cesión 3. Inscripción registral	La meta del programa se logró en el 97% de los casos y en promedio, la regularización de los lotes pasó del 57% a casi el 100%.	El 100% de asentamientos regularizados es una meta mínima que el programa debería cumplir para brindar seguridad a las familias. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	No se proponen modificaciones.
	El 90% de las familias tiene posesión legal de su lote al momento de la evaluación final, en comparación con la Línea de Base.	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de familias Actos de transferencia	El 43% de los hogares de los barrios intervenidos tenían la posesión legal del lote. Este porcentaje aumentó al 74%, aunque la meta del 90% esperada por el programa fue alcanzada sólo en el 50% de los barrios.	El 90% de familias con posesión legal es una meta mínima que el programa debería cumplir para brindar seguridad a las familias. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	No se proponen modificaciones.
	El 60% de las familias tiene título de propiedad del lote al momento de la evaluación final, en comparación con la Línea de Base.	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de familias Título de propiedad	La titulación de los lotes se logró solo en el 26% de los barrios. En promedio, el 36% de los hogares poseen título de propiedad, un valor reducido en función del esperado aunque relevante si se considera que en la situación inicial, sólo el 9% de los hogares estaban en esta situación.	La obtención de un título perfecto de propiedad requiere en la Argentina de un muy largo proceso en particular si se trata de tierra ocupada y con diversos propietarios públicos y/o privados originales. La experiencia indica que los plazos para concretar la escrituración (por problemas ajenos al programa) superan los tiempos promedios de ejecución. La gestión directamente atribuible al programa es concretar en el plazo de ejecución previsto por el programa: la mensura y subdivisión de los bloques, los legajos individuales de cada lote/familia y la entrega de toda la documentación al organismo a cargo del acto escriturario. A partir de ello, aún cuando el PROMEBA pudiera aportar recursos no tiene posibilidades de ejercer el control sobre los tiempos de tramitación. Por ello es muy difícil estimar que la gestión escrituraria de un barrio pueda completarse en los plazos de obra y pos obra. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	Evaluar el comportamiento del indicador en dos momentos: al finalizar las acciones de post obra y en un plazo de por lo menos dos / tres años posteriores a ellas. a. Indicador de la primera evaluación: % de familias con proceso de escrituración iniciado (lo cual supone que los legajos deberían haber ingresado en escribanía general de gobierno ó el organismo competente). Meta exigible: el 90% de las familias tiene el proceso de escrituración del lote en trámite al momento de la evaluación final, en comparación con la LB. b. Indicador de la segunda evaluación: % de familias con título de propiedad. Meta exigible: 60% de las familias tiene título de propiedad del lote al momento de la evaluación final, en comparación con la LB.

V.2.4. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los resultados del Componente II – Provisión y mejoramiento de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Integración urbana	El 100% de los asentamientos ha quedado vinculado a las redes y servicios urbanos al momento de la evaluación final, en comparación con la línea de base	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de asentamientos intervenidos 1. Red de agua 2. Red de desagües cloacales 3. Red de energía eléctrica 4. Otros: drenaje de aguas, alumbrado público, red de gas, red vial y peatonal.	El programa logró proveer al 89% de los barrios con el 100% de la infraestructura pública	El 100% de asentamientos conectados a las redes de servicios es una meta mínima que el programa debería cumplir para contribuir al logro de los impactos. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	No se proponen modificaciones sustantivas. A los efectos del presente trabajo se adoptó una ponderación para cada uno de los ítems que sería recomendable incorporar en las próximas evaluaciones.
	El 100% de los barrios con déficit de equipamiento urbano y comunitario ha sido cubierto por el Programa al momento de la evaluación final, en comparación con la línea de base	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de asentamientos intervenidos con déficit de equipamiento urbano y comunitario 1. Existencia SUM 2. Existencia espacios deportivos 3. Existencia plaza 4. Otros: arbolado público, contenedores de residuos, paradas de colectivos y señalización.	El programa logró proveer al 89% de los barrios con el 100% del equipamiento urbano y comunitario previstos.	El 100% de asentamientos con déficit exigido por el Marco Lógico es una meta mínima que el programa debería cumplir para contribuir al logro de los impactos. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	No se proponen modificaciones sustantivas. A los efectos del presente trabajo se adoptó una ponderación para cada uno de los ítems que sería recomendable incorporar en las próximas evaluaciones.

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Habitabilidad y saneamiento	El 100% de los hogares en riesgo social, ambiental no mitigable o afectados por reordenamiento urbano, han sido reasentados, en comparación con la línea de base	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de hogares en riesgo social, ambiental no mitigable o afectados por reordenamiento urbano Riesgo debido a: 1. Afectados por riesgo social o ambiental 2. Por localización en la trama vial urbana	La casi totalidad de los barrios cumplieron con la exigencia del reasentamiento de las familias afectadas por algún tipo de riesgo ó necesidades de reordenamiento urbano. La excepción la constituye el caso del Barrio La Sirena en el conurbano bonaerense, en el que el proceso de construcción de las nuevas viviendas para el reasentamiento sufrió demoras y recién a la fecha de las visitas a campo para la presente evaluación, comenzaban las obras.	El 100% de hogares que requieren ser reasentados debido a riesgos es una meta mínima que el programa debería cumplir para resguardar la seguridad socio urbana de las familias afectadas. Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	No se proponen modificaciones.
	El 90% de los barrios no presenta situaciones de riesgo ambiental al momento de la evaluación final, en comparación con la línea de base	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de asentamientos intervenidos Riesgo debido a factores ambientales: 1. Naturales 2. Sanitarios 3. Tecnológicos	Los análisis mostraron que los riesgos ambientales presentes en los barrios fueron solucionados casi en el 100% de los casos y sólo en el barrio El Bloque 1º Etapa permanecen algunos riesgos menores sin resolver.	No resulta claro el método a través del cual se obtiene en dato en la LB y en la EIP2.	No se comparte el indicador del 90% de los barrios. Se propone que el indicador exija que el 100% de los barrios no presente situaciones de riesgo ambiental.

V.2.5. Análisis de los indicadores y de la metodología de medición de los resultados del Componente III – Incremento del capital social y humano

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Sustentabilidad ambiental	El índice de salubridad (4) aumentó al menos un 30% en los barrios intervenidos al momento de la evaluación final en comparación con la línea de base	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % del índice de salubridad en asentamientos intervenidos 1. Lotes s/ disponibilidad para conexión al sistema de agua potable 2. Lotes s/ disponibilidad para conexión al sistema de cloacas o tanque séptico 3. Lotes afectados por anegamiento 4. Focos de basura en espacio público	Las mejoras esperadas por el programa en materia de salubridad se verificaron en el 87% de los proyectos (33 de los 38 analizados). Los indicadores de base se ubicaron mayoritariamente en la banda de 0,2 a 0,5 mientras que los resultantes de las intervenciones se situaron entre 0,6 y 0,9 (3 proyectos alcanzaron el puntaje máximo de 1). En los análisis cualitativos, las cuestiones más remarcadas en esta materia por los consultados, fueron la erradicación de los microbasurales y su contracara representada por los servicios de recolección de residuos con los que en la actualidad cuentan los barrios. Asociadas a estas, se encuentran la eliminación de focos contaminantes como depósitos de chatarra, criaderos informales de animales y/o sectores que anteriormente permanecían casi permanentemente anegados (Maipú, Puerto San Martín, Posadas, etc.).	El índice de salubridad tiene el objeto de presentar una síntesis de la situación adversa de los hogares en materia socio sanitaria. Por lo tanto, en realidad, es un índice de insalubridad. Los análisis muestran la evolución de esta situación entre el momento anterior y el posterior al proyecto. Los indicadores utilizados son fuertemente representativos de la acción del PROMEBA. Sin embargo no parecen ser adecuados para medir la “sustentabilidad ambiental” del proceso. El método de construcción del índice hace que este sea muy sensible a cualquier modificación. De tal forma los resultados obtenidos en el presente trabajo tienen una muy amplia dispersión (con incrementos entre 35 y 500%). Nivel de dificultad / complejidad para el relevamiento del dato: baja.	Los resultados obtenidos en el presente trabajo ameritan revisar la meta exigida en el índice previo estudio particularizado.

(4) El índice de salubridad se construye según lo especificado en el Anexo 3 del instructivo de la Ficha de Línea de Base.

Impacto / Resultado	Indicador verificable	Fuente información	Tipo de indicador y unidad de medida	Resultados obtenidos en la evaluación del PROMEBA II	Problemas de medición encontrados en el proceso de evaluación	Propuesta y justificación de modificación del indicador
Sostenibilidad social	En el 50 % de los hogares convocados, al menos uno de sus miembros manifiesta haber participado en los talleres campañas y actividades emergentes realizados en el barrio al momento de la evaluación final	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de los hogares convocados Hogares participantes	La participación de los hogares en las actividades previstas en el proceso de intervención alcanzó el valor esperado del 50% en el 63% de los proyectos.	Resulta claro que un mayor número de participantes en las actividades no significa "per se" que se haya logrado un fortalecimiento del capital social de la comunidad aún cuando puede entenderse como un indicador proxy a la apropiación del proyecto que es una garantía para la sostenibilidad.	Es un indicador de proceso de la implementación. La asistencia a actividades en el marco del programa es información relevante sobre el proyecto.
	Al menos el 50% de los delegados convocados ha participado de las reuniones de planificación, gestión y evaluación realizadas durante la gestión del proyecto	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Indicador en % de los delegados convocados Delegados participantes	La participación de los delegados en las actividades previstas en el proceso de intervención alcanzó el valor esperado del 50% en el 89% de los proyectos.	Resulta claro que un mayor número de participantes en las actividades no significa "per se" que se haya logrado un fortalecimiento del capital social de la comunidad aún cuando puede entenderse como un indicador proxy a la apropiación del proyecto que es una garantía para la sostenibilidad.	Es un indicador de proceso de la implementación. La asistencia a actividades en el marco del programa es información relevante sobre el proyecto.
	Se ha incrementado en un 30% la asociatividad, confianza y arraigo (5) de los vecinos en una muestra representativa de asentamientos intervenidos, en comparación de la línea de base de esos asentamientos	Condiciones iniciales: Ficha de Línea de Base Condiciones finales: Ficha EIP2	Nºgrupos - Cantidad de grupos Artic. c/ soc. civil - % de grupos Artic c/ estado - % de grupos Trabajo en red - % de grupos Arraigo - % de hogares	En materia de asociatividad, el crecimiento esperado de los grupos asociativos locales se observa en el 45% de los barrios y el índice de asociatividad creció un 109%, mientras que el arraigo aumentó, al menos un 30%, en 32% de los proyectos.	El indicador está formado por el promedio simple de la proporción de grupos que articulan con la sociedad civil y el Estado y realizan trabajo en red, antes y después de la implementación del programa. Permite comparar la proporción de organizaciones que han realizado una u otra práctica en cada momento del tiempo, pero como depende de la cantidad absoluta de organizaciones, sus resultados pueden engañar a primera vista. Así, un barrio donde inicialmente articulaban 3 de 6 organizaciones (cuyo cociente es 0,5), tendrá un índice de asociatividad menor luego de implementado el Programa si articulan 4 de 9 grupos (un cociente de 0,44). El aumento de la cantidad de grupos puede ser proporcionalmente mayor a las prácticas de articulación y trabajo en red, sin embargo nadie dudaría de que la última situación sea mejor a la primera. Así, al evaluar la variable "Asociatividad y Confianza" se consideran ambos aspectos.	Construcción de 3 indicadores: a) Asociatividad: articula la información de Nºgrupos-Cantidad de grupos + Artic. c/ soc. civil - % de grupos + Artic c/ estado-% de grupos + Trabajo en red-% de grupos b) Confianza: se recuperan las respuestas a las preguntas indicadas en el instructivo de relevamiento (reformulando las preguntas a fin de conocer si el entrevistado participa en organizaciones del barrio y fuera del barrio). Adicionalmente se incluirán 2 preguntas que relevén los niveles de confianza de los entrevistados tanto a las organizaciones barriales como a sus vecinos. c) Arraigo: Debe reformularse recuperando los motivos por los cuales entrevistados desean mudarse del barrio.

(5) El indicador de asociatividad, confianza y arraigo se construye según lo especificado en el Anexo 4 del instructivo de la Ficha de Línea de Base.

VI. Estudio de caso Villa Tranquila e Isla Maciel

A continuación se presenta el estudio de caso realizado sobre la intervención en Villa Tranquila e Isla Maciel (VT), ubicada en el Municipio de Avellaneda del conurbano bonaerense donde se ejecuta el PROMEBA. El objetivo es evaluar, a partir del estudio de caso, la experiencia de inserción del Programa en las políticas y gestión municipal. Las observaciones plasmadas en el documento buscaron resaltar las características más significativas de dicha experiencia con el fin de que, a modo de lecciones aprendidas, puedan ser tomadas en cuenta en intervenciones territoriales con similares características.

A tal fin se recopiló, sistematizó y analizó la documentación existente¹⁶, se efectuaron entrevistas a los principales actores intervinientes¹⁷ y se realizó una visita de campo al área de intervención.

La intervención en Villa Tranquila comenzó en el año 2005 durante la etapa del PROMEBA I. Dada la envergadura del proyecto, el mismo fue formulado en siete etapas de ejecución (con sus respectivas sub etapas). Al momento del presente estudio, las primeras tres etapas se encontraban ejecutadas y finalizadas (correspondientes al tendido de redes de servicios públicos, equipamiento comunitario y entubamiento del Arroyo Maciel ejecutado en un 95%). La etapa IV correspondiente a equipamiento urbano se encontraba en proceso de ejecución; la etapa VI (estación de bombeo en desembocadura Arroyo Maciel) y la etapa VII (equipamiento urbano y espacio deportivo) se encontraban en proceso de licitación. Por último, la etapa V tenía planificada su ejecución en el marco del PROMEBA III¹⁸. La finalización del proyecto de Villa Tranquila está prevista para el año 2015.

Dado que el PROMEBA en VT se encuentra en proceso de ejecución, la Evaluación Integral del Proyecto Post Obra (EIP2) no fue realizada aun. Por lo tanto la evaluación cuantitativa de indicadores de impacto y resultado que se llevó a cabo en los 38 proyectos que integran el presente trabajo no incluyó los resultados de VT.

El siguiente documento describe en primer lugar las características del área de intervención tanto en lo relativo al entorno urbano, como en lo específico de los aspectos sociales, ambientales, legales y urbanos propios del área de intervención. El segundo apartado presenta las principales características que definen la gestión y la política de hábitat del Municipio de Avellaneda en el marco del proceso de planeamiento que lleva adelante. También se describen los antecedentes locales en la planificación y gestión del Plan Integral de Villa Tranquila y la modalidad de articulación de recursos y programas que caracteriza al mismo.

¹⁶ Se analizó documentación suministrada por la UCN y UEM: i. Línea de Base; ii. FUPB; iii. FMINs; iv. Estudio de Diagnóstico Ambiental realizado por la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad de La Plata; vi. Estudio de Diagnóstico Social realizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires; vii. Información gráfica y técnica del proyecto.

¹⁷ Se realizaron como parte del trabajo de campo las siguientes entrevistas: i. Nación - UCN: Coordinadora Alternativa del Programa e Institucionalista de Provincia de Buenos Aires, Marcela Barboza (entrevista 11 de abril); ii. Municipio: Jorge Ferraresi – Intendente de Avellaneda (entrevista 2 de junio) iii. Municipio - UEM: Ariel Lambezat - Secretario de Obras y Servicios Públicos- y Magdalena Sierra - Sub-Secretaria de Planificación y Adela Ramírez, Directora de Hábitat Social, ambas de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. (entrevista grupal 15 de abril); iv. Municipio - UEM: Gustavo Simón - Director de Proyectos de Vivienda, Ing. Fernando Díaz – Secretario de Planificación, ambos de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. (entrevistas individuales 29 de abril) y v. Referentes barriales: participaron del grupo focal los 12 referentes miembros de la Mesa de Trabajo (grupo focal, 29 de abril).

¹⁸ Ver al respecto, el apartado V.3.3 Alcances de la intervención PROMEBA - Cuadro 39 "Productos previstos y realizados por etapa".

En el tercero se presenta la modalidad de inserción del PROMEBA en la gestión municipal, a partir de la descripción de las principales características que se hacen presentes en la fase de formulación, adecuación y definición de las etapas y alcances de la intervención PROMEBA, como también en el modelo de gerenciamiento adoptado en el caso particular de la inserción del Programa en el Plan Integral de VT, y en la dificultades encontradas y logros alcanzados durante la ejecución del proyecto.

El cuarto apartado analiza el impacto de la modalidad de intervención en el nivel de sustentabilidad social del proyecto, a partir de la descripción de la modalidad de participación de la Mesa de Trabajo, la relación de la Mesa con vecinos e instituciones del barrio, la articulación de la Mesa con el Municipio, la descripción de las actividades sociales realizadas en el marco de la intervención y los cambios percibidos por los referentes a partir de la implementación del PROMEBA. Finalmente se presentan las principales observaciones que evalúan, a partir de la experiencia de VT, la inserción del PROMEBA en la gestión local.

VI.1. Caracterización del área de intervención

Villa Tranquila se encuentra en el partido de Avellaneda, en la zona sur del primer anillo del conurbano bonaerense. El partido de 55 km² cuenta actualmente con 350.000 habitantes¹⁹, de los cuales cerca de un tercio se ubican en el centro de Avellaneda.

Imagen 1 - Plano de ubicación del Municipio de Avellaneda en la Región Metropolitana:



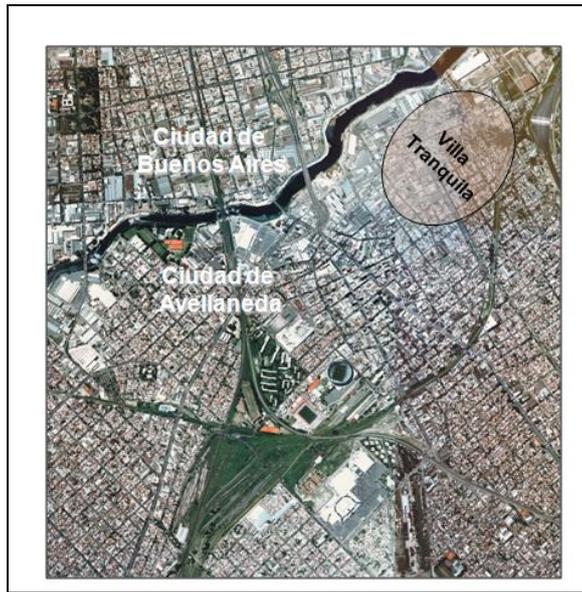
Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

Villa Tranquila (VT) tiene sus inicios en 1940, cuando se fue poblando lentamente con los trabajadores de los establecimientos industriales de la zona, principalmente de los frigoríficos. El barrio se encuentra ubicado en el margen derecho del río Matanza Riachuelo, se extiende en una zona de aproximadamente 37 hectáreas, ubicado en el área central del partido, localizado a 600 m de puente Pueyrredón, bordeado en parte por el Riachuelo, el arroyo Maciel y lindero a la autopista La Plata – Buenos Aires. El censo de 2004 relevó que viven en Tranquila 1.912 familias (7.005 habitantes) en 1699 viviendas, de las cuales 1205 son casas, 454 casillas, 33 ranchos y 7 otros casos²⁰.

¹⁹ Datos no publicados del CNPyV 2010.

²⁰ Documento Social, Informe Final. Programa de Urbanización de Villa Tranquila, Municipalidad de Avellaneda, noviembre de 2005.

Imagen 2 - Plano de ubicación de Villa Tranquila



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

Imagen 3 - Sectores del barrio previo a la intervención



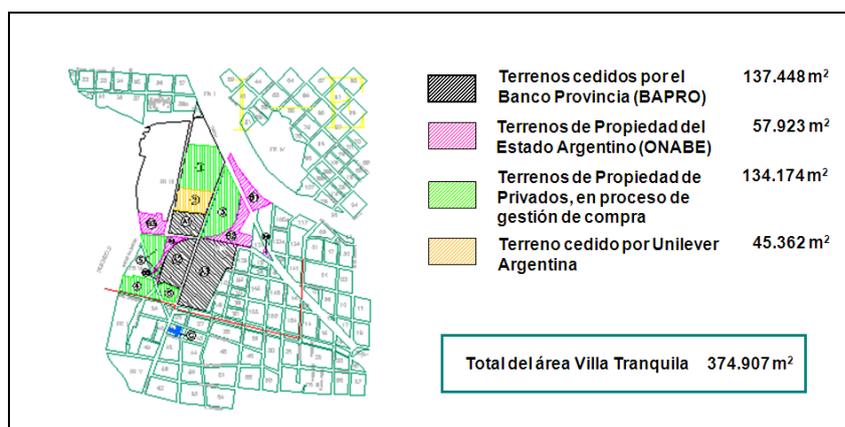
Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

Es un área ubicada en la llanura aluvional del Riachuelo, que se encontraba previo a la intervención, sometida a inundación y anegamientos temporales por sudestadas por estar bajo cota establecida según la ley provincial N° 6254 y principalmente por carecer de desagües pluviales internos que permitieran drenar la cuenca hacia el curso de agua. El área se encuentra aledaña a la zona industrial, con establecimientos de riesgo ambiental (polo petroquímico y presencia de propano y gasoducto de alta presión) y a la Autopista La Plata- Buenos Aires. Estos factores presentes en la situación diagnóstica, fueron considerados y evaluados en la formulación del proyecto, y a partir del estudio de impacto ambiental, y de la resolución de las factibilidades hidráulicas, de servicios, dominiales y sociales, fueron saneadas, como se evidencia en adelante en el presente documento.

En términos dominiales VT esta implantada sobre terrenos de propiedad de la Municipalidad de Avellaneda (parte de ellos adquiridos por donación de la empresa Unilever con cargo, o otros por cesión del Banco de la Provincia de Bs As), del Estado Nacional en trámite de transferencia al municipio y en terrenos de privados en vía de expropiación.

El área de VT se encuentra inserta en la trama del Municipio, a sólo 10 cuadras de la Av. Mitre, arteria central del partido y acceso directo a la Ciudad de Buenos Aires y a 15 cuadras de la Av. Pavón; entre estas dos arterias se concentra una importante actividad comercial. A pesar de la proximidad entre el entorno urbano central del partido y VT, no existía al comienzo de la intervención, integración urbana y social alguna. Si bien el entorno contaba con la disponibilidad de la totalidad de los servicios públicos, al interior de VT se carecía de los mismos, además de no existir tampoco espacios verdes y comunitarios, y concentrar un importante déficit en la calidad de las viviendas. Solo existía en VT conexiones provisionales de energía eléctrica y agua corriente.

Imagen 4 - Información dominial de Villa Tranquila



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

Hacia el interior de VT, el espacio urbano se encontraba dividido en sectores que se fueron generando como resultado del crecimiento urbano y de la fragmentación social que se fue desarrollando durante el largo proceso de formación y densificación poblacional. Al momento del comienzo de la intervención, la población de VT se encontraba fuertemente segmentada por sector, en algunos casos sin comunicación entre los mismos, incluso vecinos de un sector no podían acceder a otros.

Al momento del censo en 2004 (el que se ejecuta en el marco del proyecto ejecutivo integral), la distribución por edad de la población indicaba que el 84,4 % de la población tenía menos de 45 años. El porcentaje de niños era del 35,3% y los adolescentes el 24,6 % (representando el 60 % de la población barrial).

En cuanto a los niveles de ocupación el censo de 2004 indicaba que el 23 % de la población se encontraba desocupada, el 15,7% era beneficiario de un programa de empleo y el 12,5 % hacia changas, solo el 26,8 % estaba ocupado en relación de dependencia o como cuentapropista. La línea de base del 2008 consigna que el 79 % de las familias del barrio padecían NBI, y el 81,2 % estaba por debajo de la línea de pobreza.

El censo contabilizaba también la presencia de 39 organizaciones sociales en el área, éstas eran de carácter: religiosas, comunitarias y/o vecinales, recreativas, políticas, educativas, de asistencia alimentaria y otras. De este total, la amplia mayoría de organizaciones (29 casos) daban algún tipo de ayuda alimentaria a la población pero solo 12 lo tenían como su actividad principal. Los resultados de los indicadores de medición del nivel de asociatividad y confianza al momento de la construcción de la línea de base en el año 2008 indicaba que existían 25 grupos organizados identificados que trabajaban en el barrio en ese momento, el 90 % articulaba con organismos del Estado y solo un 10 % se articulaba con actores de la sociedad civil ²¹.

En cuanto al nivel de arraigo solo el 22% de los hogares relevados manifestó en 2008, el deseo de permanecer en el barrio.

VI.2. Gestión y política de hábitat en el Municipio de Avellaneda

VI.2.1. Plan Estratégico y problemática urbana en Avellaneda

El partido de Avellaneda, cuenta con un Plan Estratégico (PEA) que comienza a formularse en el año 2003 y en el 2005 se plasma en el documento "Avellaneda 2020". El Plan, coordinado por la Dirección de Planificación de la Secretaria de Obras y Servicios Públicos, concentra el diagnóstico de las situaciones problemas y propone acciones propositivas para la superación de los mismos. Uno de los principales problemas planteados, relacionado con el área de intervención PROMEBA, es el nudo de acceso al partido, la localización de las industrias petroleras y la necesidad de expansión del puerto. Se plantea como acción el Plan de Revitalización de la zona central del partido, con el objetivo de generar una nueva centralidad, y la reconversión a nuevos usos (cambio hacia el desarrollo industrial con tecnología limpia y uso mixto de oficinas y viviendas).

El Plan también plantea como uno de sus ejes principales la integración urbana de las villas del partido y la inclusión social de todos sus habitantes.

Una de las características de la intervención política de Avellaneda en las villas del partido, es la de trabajar la urbanización como un todo, no como componentes aislados (provisión de agua, o de cloacas, etc., aisladamente). En este sentido el Municipio desarrolla un GIS (Sistema de Información Geográfico) Villero en el que se incorpora paulatinamente

²¹ La disminución de 39 organizaciones en el 2004 a 25 instituciones en el 2008 está estrechamente vinculada a la salida de la crisis de 2001-2002 que había provocado una proliferación de organizaciones (copas de leche, comedores, roperos comunitarios) para atender la emergencia social y alimentaria.

información social, urbana, dominial, educacional y de salud de la población en villas a intervenir del partido. Con esta herramienta de planificación se interviene sobre la elaboración de proyectos que se desarrollan en etapas, y con una fuerte presencia de trabajo con el entramado social, desde las diferentes áreas municipales.

El Municipio se encuentra trabajando con una misma lógica territorial en diferentes villas y asentamientos del partido con la articulación de diferentes recursos, como por ejemplo:

1. French y Autopista: intervención del Sub-Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios para la ejecución de vivienda nueva y la presentación al Promeba III para la ejecución de un parque lineal.
2. Azul: actualmente están en ejecución 314 viviendas por el Sub-Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios, y se presentó al Promeba III la refuncionalización de un galpón de supermercado para la ejecución de un polideportivo.
3. Maciel: se están ejecutando 400 viviendas con el Sub-Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios, se encuentra en ejecución la licitación de 50 mejoramientos de viviendas existentes con el Programa Mejor Vivir (hay 150 mejoramientos más comprometidos). También se presentó la propuesta de intervención al Promeba III.
4. Dock Sud: ejecución de 100 viviendas nuevas por el Sub-Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios.
5. Nueva Ana y El Relámpago: Sub-Programa Federal de vivienda nueva.
6. La saladita: ejecución de 538 viviendas nuevas.
7. Madariaga: ejecución de 270 viviendas nuevas.
8. San Lorenzo: ejecución de 100 viviendas nuevas.

Si bien las diferentes áreas de gobierno (salud, desarrollo social, juventud, etc.) articulan a través de sus diferentes programas en las diferentes intervenciones, el eje de la intervención recae sobre la Secretaría de Obras y Servicios Públicos cuyo equipo está integrado por diferentes miradas técnicas, según las necesidades de cada intervención, como: abogados, sociales, agrimensores, ingenieros, etc. La Secretaría de Obras Públicas asimismo conforma un área social específica, que articula el trabajo en el territorio a través de mesas de gestión o trabajo donde están representados los vecinos a través de sus referentes. La lógica de intervención territorial a través de la generación de mesas de trabajo barrial en las diferentes áreas a intervenir, surge del municipio como propuesta de gestión asociada y articulada entre los diferentes actores y programas en el territorio.

La lógica del trabajo territorial en villas, más allá de la lógica técnica, es la del contacto directo con organizaciones barriales, con equipos técnicos y sociales comprometidos con los objetivos de la gestión, y con un trabajo social previo a la intervención con referentes barriales que busca el compromiso con el proyecto.

Imagen 5 - Plano de ubicación de villas y asentamientos en Avellaneda



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

VI.2.2. La inclusión como eje de la política social y gestión del hábitat en Avellaneda

Con la decisión política de comenzar la urbanización de las villas en el Municipio de Avellaneda, se crea como se mencionó con anterioridad, el área de Hábitat Social en la Secretaría de Obras y Servicios Públicos en el convencimiento que abordar el tema habitacional tiene relación con el abordaje de la problemática social. El concepto de integralidad es el que guía las intervenciones de villas del municipio. En este sentido se considera que “no es solo la infraestructura o las casas, sino que el éxito se da cuando la gente se apropia, cuando se logra un cambio cultural. Y para empezar a generar este cambio es fundamental sumar el compromiso de la gente “pasar de la protesta a la propuesta”, y lograr un cambio en la cultura de la participación. “La concepción municipal es que no hay urbanización sin inclusión social”. (Entrevista Intendente).

Los problemas identificados por el gobierno local como ejes para trabajar en los procesos sociales de urbanización tiene relación con:

- Pasar de la práctica de la participación política partidaria a la participación institucional lo mas amplia posible. Dentro de un proceso dinámico el desafío era lograr pasar de la práctica de la búsqueda del beneficio individual ofrecida por el puntero o la protesta representada por los grupos piqueteros, a la defensa del conjunto y a la participación enmarcada en problemáticas.
- Trabajar en la apropiación del proyecto desde el comienzo. Hacer a los vecinos parte del proceso, en el cuidado de los espacios libres, el mantenimiento de los espacios mejorados y en el resto de las acciones implementadas.
- Trabajar con la población en riesgo social y alejada de la cultura de la participación para garantizar la viabilidad social y la seguridad de la intervención.

Estos desafíos estaban presentes al inicio de la intervención en VT. Con la realización del censo ejecutado con el Promeba (2004), el municipio encuentra un gran porcentaje de población joven (entre 12 y 18 años) que no trabajaba ni estudiaba, sin contención y

ajenos a la cultura del trabajo y a la participación. Se establece entonces que era necesario trabajar con esta población e incorporarlos a un proyecto de inclusión. A partir de este diagnóstico y con este enfoque es que la Dirección General de Inclusión Social de Avellaneda comienza la experiencia en VT del Programa Municipal de Inclusión Juvenil llamado Envi3n en el a3o 2005. El Programa estaba dirigido a los chicos entre los 12 y los 18 a3os y luego se amplia su implementaci3n en Villa Luj3n, Isla Maciel y Villa Corina en Avellaneda. Comenzaron con 160 j3venes en VT y en la actualidad hay 2000 en todo el municipio.

El Programa Envi3n tiene por objetivo garantizar la terminalidad educativa de los j3venes de 12 a 18 a3os y mejorar sus condiciones de empleabilidad, a trav3s de la experiencia laboral y el desarrollo de capacidades que asegurasen su inserci3n y permanencia en el mercado de trabajo. Para ello, se logr3 el aporte de las empresas del sector privado que brindan becas mensuales para j3venes; padrinazgos de talleres; capacitaci3n o pr3cticas laborales en empresas y subsidios para capacitaci3n. El programa incorpor3 tambi3n una alternativa de escolarizaci3n para que los chicos de 15 a 18 a3os puedan terminar sus estudios secundarios con la modalidad "semipresencial". Para aqu3llos que finalizan su capacitaci3n, el programa tiene una propuesta llamada "1 Empresa, 1 Pibe", donde se plantea como prioridad trabajar en la inclusi3n de los m3s j3venes, ofreci3ndoles oportunidades de trabajo genuino.

Entre las actividades que el programa lleva adelante se encuentran: Recreaci3n, Apoyo escolar, Deporte, Arte, Murales, Murga, Circo, Baile, Radio, Computaci3n, Carpinter3a, Peluquer3a, Reparaci3n de electrodom3sticos, Vestimenta, Manualidades, Taller de Medios, Teatro, Cine-Debate-Acci3n, Pre-oficio, Espacio Femenino, Soldadura, Espacio de encuentro.

El programa luego toma el nombre de Responsabilidad Social Compartida Envi3n, y se destina a chicos de entre 12 y 21 a3os en situaci3n de vulnerabilidad social y se implementa a nivel de la provincia de Bs. As a partir de 2009. Se piensa al programa como una herramienta que facilita la inserci3n al mercado laboral y a la vida social, con el mismo objetivo de incluir a los chicos al sistema educativo y ense3arles un oficio, adem3s de procurarles un espacio de contenci3n donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales con la gui3 de profesionales id3neos.

Adem3s se procura la contenci3n y el tratamiento a los chicos con problemas de abuso de alcohol y drogas en los Centros Provinciales de Atenci3n (CPA). Tambi3n, el programa gestiona un v3nculo entre la oferta formativa de los chicos y la demanda laboral existente mediante la implementaci3n de cursos de capacitaci3n y pr3cticas laborales.

Con el Programa Argentina Trabaja el municipio tambi3n apuesta a la inclusi3n de este sector de la poblaci3n, espec3ficamente a j3venes de 18 a 25 a3os. El objetivo es la inclusi3n social a trav3s del trabajo, capacitaci3n y promoci3n de la organizaci3n cooperativa. En VT, las cooperativas est3n principalmente integradas por estos grupos y a medida que adquieren mayor capacitaci3n se les van asignando obras m3s complejas. Realizan servicios de limpieza, recolecci3n de residuos, mantenimiento de plazas, luminarias y mejoras de situaciones habitacionales de emergencia.

La Radio FM Tranquila, que surge durante la primera etapa de implementaci3n del Envi3n, tambi3n fue una estrategia de fortalecimiento de la apropiaci3n del proyecto y del cambio cultural buscado. "Se necesitaba integrar visiones distintas y fue creada en VT para que cada uno tenga un espacio de expresi3n en su lugar". (Entrevista Intendente).

Con este espíritu, en el año 2005, se inaugura la FM con recursos municipales a cargo de los chicos del Programa Envi3n. Fue una propuesta de la escuela Nro. 11 e impulsado por la Direcci3n de Prensa de la Municipalidad de Avellaneda, que arm3 el estudio en la vieja planta de Unilever. La emisora cuenta en la actualidad con 15 programas y es la 3nica radio que se emite en una villa del conurbano. De 10 a 16, los programas salen en vivo y de 16 a 10, la programaci3n es musical. Algunos programas son: "Hagamos el amor y no la guerra", programa de prevenci3n del sida, "Mujeres" con consejos para el ama de casa sobre salud, crianza de los hijos o cocina, "Y si te doy una mano" (conducido por una referente de la mesa de trabajo Promeba) donde se leen los clasificados o pedidos laborales de los diarios para la gente del barrio que necesita trabajar; el programa de la comunidad de Cabo Verde que intenta desmitificar la noci3n de gueto de la villa. La radio es un espacio propio de la comunidad donde se busca cambiar la percepci3n que el "afuera" tiene de ellos.

Bajo la premisa de la inclusi3n social, el gobierno local invierte recursos y articula diferentes programas municipales, provinciales y nacionales en el territorio: Envi3n, Mejor Vivir, Sub-Programa Federal de Urbanizaci3n de Villas y Asentamientos Precarios, Argentina Trabaja y Promeba, Programa Alentar (apoya con infraestructura los clubes de barrio social y deportivos), Abuelos todo vuelve (apoyo a centros de jubilados), Abrir (apoyo a sociedades de fomento), Aprender (desarrollos educativos en organizaciones barriales), Responsabilidad Empresaria (empresas privadas que becan a los chicos para que puedan continuar sus estudios)²². La ejecuci3n de estos programas sociales en VT coadyuv3 por un lado a hacer posible el proceso de urbanizaci3n en VT y por otro a que este tenga una impronta integral.

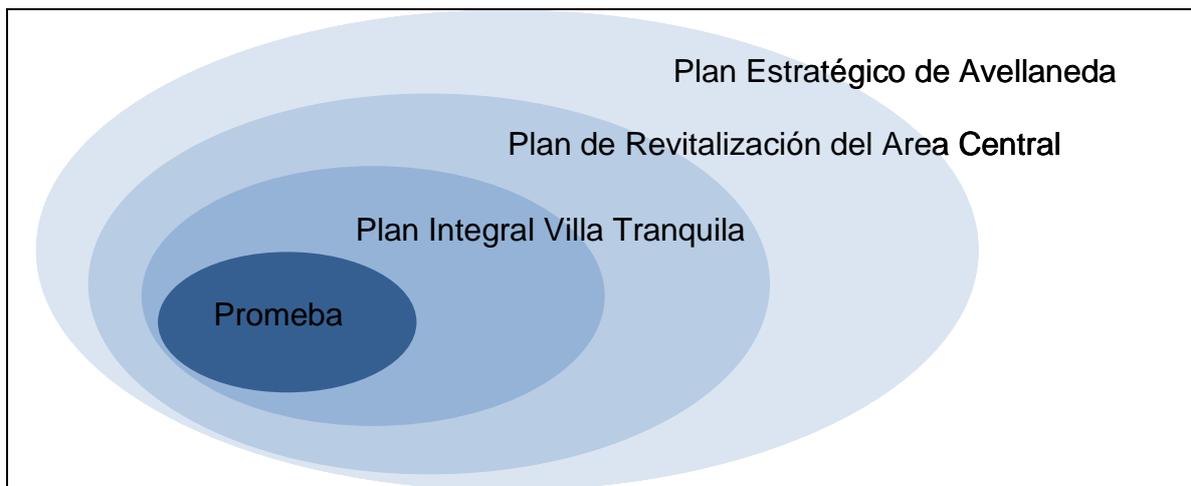
VI.2.3. Plan Integral de Villa Tranquila: etapas y articulaci3n de programas

La intervenci3n PROMEBA es parte del Plan Integral de VT, el cual forma parte del Plan de Revitalizaci3n del 3rea Central de Avellaneda, y que a su vez es parte del PEA. Es decir que el impacto de la intervenci3n PROMEBA va mucho mas all3 de VT, es una intervenci3n que modifica las condiciones urbanas y sociales centrales del partido.

El objetivo general del Plan Integral de VT es la incorporaci3n de la villa a la trama urbana de Avellaneda. La elaboraci3n del Plan Integral comienza en el a3o 2004 con la realizaci3n del censo socio-econ3mico y poblacional, y la puesta en discusi3n del Plan con los referentes barriales, con el objetivo de lograr el protagonismo absoluto de los mismos en el proyecto.

22 Ver al respecto en el siguiente apartado Cuadro N3 1: Articulaci3n de Programas en el proyecto VT

Gráfico 3 – Diagrama de planos de intervención



En esta lógica de intervención es donde se inserta el PROMEBA aportando su metodología de abordaje territorial al proceso de VT como un programa más, donde es un recurso más que se aplica en una lógica de intervención territorial propia. En ese momento el Municipio se encontraba gestionando con la empresa Unilever, la transferencia de un predio de la empresa en el área de intervención. Este predio, además de constituirse en un espacio de equipamiento comunitario, permitiría generar un espacio para la producción de un stock de viviendas y comenzar así el proyecto de reordenamiento.

En el año 2005 se realiza la audiencia pública PROMEBA, y la firma de las actas de acuerdo, donde son los referentes barriales los que comunican el proyecto al barrio. Se establece un compromiso mutuo con los vecinos, donde el Estado se compromete a hacer las viviendas para la población censada en el año 2004, y el barrio se compromete a contener el crecimiento poblacional del barrio.

El Plan Integral de VT se plantea en sucesivas etapas de intervención que van generando frentes de obra, en función de la posibilidad de reordenar familias en las viviendas nuevas a construir. Al momento del ingreso del PROMEBA, se formulan las etapas de intervención que estarían sujetas a los tiempos que determinara la propia interacción durante el desarrollo de la obra. Incluso algunas etapas quedaron abiertas para definir intervenciones posibles, producto del desarrollo de la articulación entre los tiempos de ejecución del Sub-Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios y del PROMEBA y del propio avance del proyecto. Los productos por etapa estaban fuertemente relacionados con la posibilidad de producir el stock de viviendas necesario para el reordenamiento y esta producción sería también por etapas, en la medida que se fuera liberando tierra (la imagen N°6 identifica los sectores a relocalizar según color y su relación con los sectores de vivienda nueva a ejecutar).

Imagen 7 - Estrategia de avance de obras y reubicación de familias



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

El siguiente cuadro refleja los programas y acciones que intervienen en el Plan Integral de VT y los productos esperados para cada uno de ellos. Se identifican aportes de 1 programa de cooperación internacional, 4 de nivel nacional, 1 de nivel provincial, y a nivel local se identifican 5 programas además del aporte de recursos técnicos y económicos propios para la ejecución de acciones de mantenimiento, refuncionalización de espacios y atención a la demanda directa.

Cuadro 37 – Articulación de programas en el proyecto VT

Programa	Producto
Cooperación Internacional	
Play Space - Fundación Holandesa	Plazas de juegos recreativos para niños.
Nacional	
Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios	721 viviendas nuevas Viviendas terminadas y entregadas: 269 Viviendas en ejecución: 452
Programa Federal Mejor Vivir	300 módulos se aplicaron en 182 viviendas en dos años (2009 - 2010).
Programa Argentina Trabaja	Cooperativas de trabajo incorporadas al mantenimiento de espacio públicos (limpieza y barrido) y a la construcción de mejoras necesarias durante la ejecución de las etapas de obra: mejoramiento de desagües en los pasillos, mejoras de viviendas en situación emergencia por precariedad sanitaria o techos que se llueven, etc.
Promeba (Contrato de Préstamo BID 1842)	Obras de cicatrización, infraestructura pública, equipamiento comunitario, y acciones de regularización dominial y fortalecimiento del capital social. Aporte de equipo de campo (equipo social, urbano, ambiental, inspectores, abogado, etc.).
Provincial	
Envión	-Trabajo con adolescentes sin escolarización y sin trabajo. En Unilever donde existía un jardín maternal se crea un establecimiento materno infantil y un centro de equipamiento comunitario y de formación para los jóvenes, donde se capacitan y articulan con las empresas constructoras para que sean empleados por estas. Además se deriva a los jóvenes para la terminalidad educativa, y se realiza apoyo escolar y actividades recreativas. Responsabilidad Social Compartida Envión, herramienta que facilita la inserción al mercado laboral y a la vida social, para

	aquéllos que finalizan su capacitación, ofreciéndoles oportunidades de trabajo genuino.
Municipal	
Programa Alentar	Apoyo al mejoramiento de la infraestructura y actividades de los clubes de barrio- social y deportivos
Programa abuelos todo vuelve	Apoyo al mejoramiento de la infraestructura y actividades de los centros de jubilados
Programa abrir	Apoyo al mejoramiento de la infraestructura y actividades de las sociedades de fomento
Programa aprender	Apoyo escolar en organizaciones barriales
Programa responsabilidad empresaria	Articulación con empresas que becan a jóvenes y niños para que puedan continuar sus estudios.
FM Radio Tranquila, 88.1	Radio comunitaria inaugurada por el municipio en el marco del Envión en el 2005 que brinda servicios a la comunidad con programas en temáticas de prevención en salud, crianza, salida laboral y donde se difunden todas las actividades del Proyecto.
Otros recursos	Recursos técnicos: 20 técnicos que conocen el territorio trabajando en VT (arquitectos, ingenieros y trabajadores sociales). Refuncionalización del Centro de Salud con la mano de obra de las Cooperativas del Programa Argentina Trabaja. Mantenimiento situaciones de emergencia: maquinarias y materiales.

Imagen 8 - Viviendas del Sub-Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

VI.3. Inserción del PROMEBA en la gestión municipal. Principales características y alcances.

VI.3.1. Caracterización del proceso de formulación del proyecto

La etapa de formulación del proyecto comienza en el año 2004 con la efectivización de la donación de tierra del predio de Unilever al Municipio y la decisión política local de urbanizar VT. En esta etapa no estaba aún formalizada la disposición del stock de viviendas necesarias para la relocalización de familias, por parte del Sub-Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Se trabaja conjuntamente - PROMEBA y Municipio - en el saneamiento del dominio y en el abordaje del territorio necesario para realizar el censo.

A partir del censo y con la realización del Estudio de Diagnóstico Ambiental realizado por la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad de La Plata y el Estudio de Diagnostico Social realizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de

Buenos Aires, comienza la planificación de las etapas de intervención en el territorio con la participación de la Universidad Tecnológica Nacional de Avellaneda.

Se manifestó durante las entrevistas, tanto desde la UCN como desde la UEM, que dada la magnitud y la complejidad de la intervención, el proyecto debía ser planteado en etapas “posibles”. Cada etapa debía garantizar la ejecución de la obra que se abordaba, con una ejecución independiente, es decir que al terminarse la obra, la misma pudiese funcionar en sí misma, haciendo posible la liberación de nuevos territorios para la continuidad de la formulación y ejecución de nuevas etapas. Se plantea de esta forma un proceso de sucesivas formulaciones y ejecuciones de obra, en la medida que el territorio (desde lo social y lo físico territorial) lo va haciendo realizable. Si bien quedaban abiertas algunas incógnitas al comienzo de la intervención, también existía una racionalidad técnica y social muy fuerte que ordenaba la misma.

Se partió de considerar que sólo “en la interacción del desarrollo de la obra teníamos posibilidad de hacerlo posible” (UCN) y dos ideas fuerza son remarcadas por los entrevistados en este sentido:

- La flexibilidad en el desarrollo de las etapas, y la convicción de iniciar la intervención sabiendo que existía una fuerte vinculación del avance con la producción del stock de viviendas necesarias para el reordenamiento de 721 viviendas.
- La apuesta a lograr una fuerte apropiación social previa y durante la ejecución del proyecto, como condición necesaria para avanzar.

Se trabajó sobre la certeza de la información del censo realizado junto con los referentes barriales, la voluntad política local de intervenir en VT, el apoyo barrial al proyecto y la determinación de las situaciones problema y los productos correspondientes planificados para cada etapa.

“Habíamos aprendido que la obra crea credibilidad y a partir de la credibilidad podés atreverte a mayores cosas en el territorio. Era necesario comenzar y después ir resolviendo a medida que la obra avanzara. Esta situación de parcialidad era mejor que no hacer nada” (Funcionario UCN).

VI.3.2. Adecuaciones a la modalidad de ejecución PROMEBA en el caso de Villa Tranquila

La intervención de VT es uno de los primeros proyectos donde el Programa, dada la complejidad urbana y social, dejaba algunas incógnitas de intervención abiertas. *“VT fue uno de los últimos proyectos incluidos en la etapa del PROMEBA I, momento en que se estaba comenzando a plantear la lógica del PROMEBA II. En este momento se conjugaba la intervención del PROMEBA II con una fuerte inversión del gobierno nacional en la ejecución de viviendas nuevas y con la decisión de entrar en casos de urbanización de villas más complejas en general y en el conurbano bonaerense en particular”* (Entrevista UCN).

Se había comenzado con dos casos de intervención complejos: Villa Palito en el partido de La Matanza y Villa Talleres en el partido de Lanús. Durante la formulación del VT ya comienza la inversión en vivienda de los Programas Federales, que abría la posibilidad de formular intervenciones diferentes. VT fue una de las primeras intervenciones en donde se necesitaba vincular los plazos de ejecución PROMEBA con el avance de obras de los otros Programas Federales que proveían viviendas nuevas y con el mejoramiento de las viviendas

existentes que garantizaba la conexión de las viviendas a los servicios provistos por el PROMEBA. Esta articulación de Programas significaba un desafío de planificación para la intervención PROMEBA.

“Había cuestiones donde sólo el tiempo iba a decir si era posible hacerlas, entonces no se cerró un proyecto genera formulando la totalidad de las intervenciones. La lógica para VT fue ingresar al territorio dado que sólo en la interacción del desarrollo de la obra teníamos posibilidad de hacer posible el proyecto”. (Entrevista, UCN)

Un ejemplo que grafica la complejidad de la articulación entre programas en VT, es la fuerte dependencia que tenía el PROMEBA del progreso en la ejecución del stock de viviendas nuevas, ya que esto posibilitaba la liberación de la traza pública en ese momento ocupada. Pero además la construcción de las viviendas nuevas (que comienza en un sector del ex - predio de Unilever ubicado en la misma área de intervención) tenía a su vez que ser también ejecutadas por etapas, dado que el predio estaba ocupado por viviendas que debían ser reordenadas. Por lo tanto la producción de las 140 viviendas planificadas en ese sector, debían ser ejecutadas en etapas parciales en la medida que se iba liberando espacio dentro del predio. Además durante el período de construcción de estas viviendas por etapas, se necesitaba comenzar a ejecutar las obras de infraestructura pluvial sobre la calle estructurante Estévez, la obra de nexo cloacal y los troncales de agua y cloacas (1º etapa PROMEBA ejecutada en dos licitaciones), ya que las misma no sólo posibilitarían el acceso al servicio a los frentistas sobre la calle Estévez, sino que también evitaría el anegamiento del ex - predio de Unilever y dotaría de factibilidad de infraestructura a las viviendas nuevas por construir.

Imagen 9 - Mudanzas de las familias



Fuente: Imágenes suministradas por la UEM

Este ejemplo refleja la principal complejidad de la intervención que obligó a plantear, desde la racionalidad técnica, las adecuaciones necesarias al Programa para poder dar solución a una intervención que necesariamente debía desarrollarse escalonadamente y con sus consecuentes productos por etapas. En este sentido fue necesario reformular la modalidad de licitación. Existió un primer llamado a licitación, que se declaró desierto, que disponía concentrar la ejecución de la totalidad de las etapas de obra en una empresa, que luego fue modificado por una modalidad en donde cada etapa era licitada independientemente. Este desarrollo por etapas, a su vez vinculado a los productos ejecutados por otros programas implicaba indudablemente una prolongación en los plazos de ejecución acostumbrados por el Programa. Es importante destacar, como fuera planteado durante las entrevistas a la UCN y a la UEM, que a esta racionalidad técnica se le sumaba una clara y fuerte racionalidad social y política coordinada por el Municipio, que hacia posible plantear esta modalidad particular de intervención, ya que garantizaba la sustentabilidad del proceso.

Cabe destacar que este último punto fue el fundamento para que dentro de la operatoria de PROMEBA I se solicitara al Banco el pedido de excepción de descentralización de la ejecución del proyecto en el Municipio. De esta forma se firma un convenio entre la Municipalidad y la Provincia por el que los fondos eran transferidos desde la UCN a la UEPBA (Unidad Ejecutora Provincial) y ésta los enviaba al Municipio. Fue éste quien licitó y contrató las obras, como así también el que ejecutó las acciones de acompañamiento en el territorio. La Provincia asumió la porción del pago de la deuda del préstamo que establecía la operatoria ²³.

VI.3.3. Etapas y alcances de la intervención PROMEBA

El proyecto de intervención integral en VT se caracteriza por el saneamiento y captura de tierra para el reordenamiento interno del área con aporte de viviendas por parte del Sub-Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, la consolidación y reordenamiento de la estructura urbana interna, con la regularización dominial de los predios, las obras de cicatrización, la infraestructura pública y equipamiento en la medida que la tierra está liberada o se va liberando con aporte del PROMEBA, y el mejoramiento de las viviendas existentes con el Programa Mejor Vivir.

La intervención PROMEBA en VT, planteada en diferentes etapas, alcanza a la provisión de infraestructura pública: redes de agua y cloaca (incluyendo estaciones de bombeo y nexos), gas, electricidad, alumbrado público, red vial y peatonal, y desagües pluviales superficiales. También incluye el tratamiento de espacios verdes y de recreación, parqueización, salón de usos múltiples (reciclado – mejoramiento y/o ampliación de edificios existentes), equipamiento comunitario y obras complementarias, de cicatrización y regulación hídrica. El siguiente cuadro muestra la organización por etapas de la intervención PROMEBA y el estado de avance de las mismas.

Cuadro 38 – Etapas registradas en la FUBP y estado de avance de la ejecución PROMEBA

Etapas	Proyectos	06		07		08		09		10		11	
		1º	2º										
Etapa I - A	Redes de servicios públicos villa tranquila. Calle Estévez: pluvial												
Formulación													
Ejecución	En ejecución												
Etapa I – B	Redes de servicios públicos villa tranquila. Calle Estévez: agua y cloacas y nexo.												
Formulación													
Ejecución	Finalización 10/10												
Etapa II	Redes de servicios públicos predio Unilever. Agua y cloacas, equip. comunitario												
Formulación													
Ejecución	Finalización 1/09												
Etapa III	Desagüe pluvial por conducto - Entubamiento del Arroyo Maciel.												
Formulación													
Ejecución	En ejecución												
Etapa IV - A	Equipamiento urbano: -A: Psje. peatonal V. López												
Formulación	En licitación												
Ejecución													
Etapa IV – B	Equipamiento urbano: -B: Psje. Ciudad Oculta												
Formulación	En licitación												
Ejecución													
Etapa IV – C	Equipamiento urbano: -C: Plaza ex – Unilever.												

²³ En Promeba I, la operatoria establecía que el 50% del pago del préstamo BID fuera asumido por las Provincias, el otro 50% asumido por la Nación. El pari passu era 40% contrapartida aportada por la Nación con carácter no reintegrable para las Provincias y 60% aporte BID.

Formulación														
Ejecución														
Etapa V	Infraestructura pluvial Maciel.													
Formulación														
Ejecución														
Etapa VI	Desagües pluviales - Estación de Bombeo – Desembocadura Arroyo Maciel													
Formulación														
Ejecución														
Etapa VII	Equipamiento urbano – Club Entre Vías													
Formulación														
Ejecución														

Fuente: FUPB 2011

Cada una de estas etapas fueron planteadas previendo dos aspectos fundamentales dada la complejidad de este tipo de intervención: a) el saneamiento de los servicios de las viviendas frentistas de cada área intervenida; y b) la habilitación de nuevos frentes de obra posibles. En el siguiente cuadro se puede ver cada una de las etapas PROMEBA planificadas y los productos previstos o ya alcanzados por las mismas.

Cuadro 39 – Productos previstos y realizados por etapa

Etapas	Proyectos	Producto Previsto	Resultado
I – A	Redes de servicios públicos VT	Red pluvial en Calle Estévez	Viviendas del sector de Estévez y del predio Unilever sin problemas de inundación. Habilitación para la intervención en calles y pasillos conectados a Estévez.
I – B	Redes de servicios públicos VT	Nexo de cloacas y redes de servicios de agua y cloacas en Calle Estévez.	360 frentistas de Estévez servidos, conexión de las 183 viviendas nuevas de Unilever y otras 86 conexiones al troncal. Habilitación para la conexión de los frentistas en calles y pasillos conectados a Estévez.
II	Redes de servicios públicos dentro del predio ex – Unilever.	Agua y cloacas equipamiento comunitario	Red nueva de cloacas conectada al troncal. (Los edificios comunitarios tenían servicios dentro de la red industrial de Unilever y la cloaca descargaba a una planta de tratamiento en desuso)
III	Desagüe pluvial por conducto.	Entubamiento del Arroyo Maciel.	360 mts lineales de entubamiento. 95 % de la obra ejecutada.
IV - A	Equipamiento urbano.	Psje. Peatonal V. López. Ejecución de veredas parquización, alumbrado, bancos, y servicios agua y cloacas para los frentistas.	Obra en ejecución
IV - B	Equipamiento urbano.	Psje. Ciudad Oculta. Ejecución de veredas parquización, alumbrado, bancos, y servicios agua y cloacas para los frentistas	Obra en ejecución
IV - C	Equipamiento urbano:	Plaza ex – Unilever. Espacio de 400 m2.	A publicar la licitación
V	Infraestructura pluvial de Maciel.		Paso a Promeba III.
VI	Desagües pluviales	Estación de Bombeo en desembocadura del Arroyo Maciel	A publicar la licitación
VII	Equipamiento urbano – Club Entre Vías	Espacio deportivo	A publicar la licitación

Imagen 10 - Red Pluvial Estévez



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

Imagen 11 - Pavimentación Estévez



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

Imagen 12 - Pasajes



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

VI.3.4. Modelo de gerenciamiento del PROMEBA en el marco del Plan Integral de Villa Tranquila y su aporte a la gestión local

El Plan Integral de VT, como ya fuera mencionado, es la integración de múltiples recursos de fuentes nacionales, provinciales, locales y de la cooperación exterior. Este concepto integrado es también el que ordena el modelo de gerenciamiento del proyecto.

El coordinador general de la UEM es el Intendente y el coordinador ejecutivo es el Secretario de Obras y Servicios Públicos, donde se constituye la UEM, a su vez esta Secretaría crea en su interior una Dirección de Hábitat Social que articula el trabajo territorial tanto en VT como en las otras villas y asentamientos con intervención en el partido y con el resto de las áreas municipales que participan en las intervenciones. El equipo afectado a la intervención en VT es presentado por el municipio como un equipo mixto integrado por personal propio y el contratado por el PROMEBA y que alcanza alrededor de 20 personas. Es decir que el equipo de gerenciamiento contratado por Promebeba está incluido dentro de otros tantos recursos que el Municipio aporta ²⁴.

“Es un equipo mixto, no es sólo el PROMEBA. Los ‘PROMEBA’ hacen otras cosas, se meten todos con todo. El equipo social de la urbanización de VT está dos días fijos con sede en el barrio, en dos sedes diferentes y pero además estamos en el barrio todos los días, y sábado o domingo si es necesario. Es un equipo integrado, es el equipo técnico de la gestión y no hay diferencias entre sus integrantes. No se divide el PROMEBA de la actuación municipal. Si una obra tiene un inspector PROMEBA, ese inspector trabaja junto con otros no PROMEBA, lo importante es que la obra se ejecute. Lo que esta en juego no es el PROMEBA sino nuestra credibilidad en ejecutar las obras” (Entrevista, Funcionario UEM).

La UEM destaca como característica más relevante de la inserción del PROMEBA en la gestión local en VT, la posibilidad de contar con un Programa que abarca la integralidad de la problemática “abriendo territorio de intervención”. El PROMEBA les garantizaba poder coser toda el área de intervención y adelantar frentes posibles para la ejecución de obras previstas con otros programas o con acciones locales. Se considera que ya desde la formulación el PROMEBA colaboró en la previsión de factores que todavía no estaban muy claros en la etapa de planificación previa del Plan Integral de VT.

Desde la gestión, la UEM destacó el apoyo que significó el PROMEBA para tener más acceso y agilidad en la gestión con otros organismos, como por ejemplo las gestiones en la Dirección de Hidráulica de la Provincia, y el trabajo conjunto de los técnicos PROMEBA y los técnicos locales.

En cuanto al impacto, la UEM consideró que el Programa no sólo puso en marcha el Plan Integral de VT y su extensión del impacto a Maciel, sino que también dinamizó el Plan de Revitalización del Área Central.

²⁴ El equipo designado por contratación PROMEBA fue incorporando integrantes a lo largo de las diferentes etapas del proyecto, por ejemplo en la etapa V, el Programa aportó 10 consultores/auxiliares: 2 inspectores de obra, 2 sobrestantes, 1 promotor urbano, 1 auxiliar urbano, 2 promotores sociales, 1 auxiliar social y 1 operador de GIS.

VI.3.5. Dificultades encontradas y logros alcanzados durante la ejecución del proyecto.

La primera gran dificultad encontrada fue la alta conflictividad social imperante en VT al inicio de la intervención. Esta situación social, enmarcada en un fuerte antagonismo entre sectores del barrio, descreimiento, desconfianza y, en algunos momentos, sabotaje al proyecto, se tradujo por parte del municipio en un trabajo permanente sobre esta problemática a fin de garantizar la ejecución del proyecto (Ver más adelante apartado sustentabilidad del proyecto).

“En VT durante las primeras etapas del proyecto los técnicos y las empresas debían ingresar con policía a las áreas de intervención” (Entrevista, Equipo-UEM).

“Había una confrontación entre vecinos, guerra. A partir de que empezó el proyecto de las viviendas, esto cambia, porque es como que se empieza trabajar en conjunto porque ya deja de existir esa confrontación” (Referente de mesa de trabajo).

Una de las consecuencias de esta conflictividad mencionada durante la ejecución de la obra, fue que se requirieron adicionales de obra por robos. Durante la ejecución de la obra de los troncales de cloacas, se rompieron los caños ya colocados, por robos de cables realizados en el sitio y tuvo que rehacerse la obra en ese sector.

“Al principio nos levantaban cañerías, nos robaban y destrozaban todo. Eso no pasa más. Había que cuidar a las empresas. Para cambiar eso hacíamos presencia” (Referente de mesa de trabajo).

En cuanto a las derivadas del proceso de ejecución de las obras, las principales dificultades mencionadas por la UEM, pero a su vez entendidas como propias de una intervención de tan alta complejidad social y urbana, fueron los desfases entre los plazos de ejecución de los diferentes programas. Tanto por no contar con las viviendas terminadas para comenzar los reordenamientos y poder avanzar con las obras, como no contar con las obras de cloacas y nexos conectados para realizar la entrega de viviendas nuevas. También fue destacada por la UEM la extensión de plazos de obra por la presencia de interferencias no declaradas o registradas.

Si bien este punto será retomado y desarrollado en el apartado final del presente informe, puede señalarse que los principales resultados positivos son:

- la articulación efectiva de recursos y programas en el territorio que maximizan el alcance de la intervención.
- la modalidad de formulación del proyecto a desarrollarse por etapas, que posibilita la agilización y definición de otras intervenciones urbanas sectorizadas.
- la ejecución de obras de saneamiento estructurante del área, con Promeba, que habilitan nuevos frentes de obras a ser ejecutados.
- la aplicación de una metodología de intervención en diferentes planos, con la ejecución de obras a largo plazo, y también acciones que atienden la emergencia de la precariedad habitacional, que permite mejorar las condiciones de vida de los habitantes aún sin haber concluido la intervención y así sostener un proceso de largo plazo.

- la adecuación del PROMEBA para la aplicación de un modelo de gerenciamiento integrado del proyecto, que produce un efecto multiplicador de los objetivos del Programa mismo.
- la flexibilidad del PROMEBA para adecuarse a las características de intervención territorial del ejecutor local, fortaleciendo el acompañamiento social del proyecto y garantizando así su sostenibilidad.
- la presencia de un gobierno local con un fuerte trabajo territorial, antecedentes en la planificación y una lógica política de intervención basada en la inclusión social, que asegura la apropiación y sustentabilidad social del proyecto. Aspecto que a continuación será abordado extensamente.

VI.4. Impacto de la modalidad de intervención en el nivel de sustentabilidad social del proyecto

Este apartado describe y analiza la modalidad de intervención desde la perspectiva de la sustentabilidad social del proyecto, a partir de la Mesa de Trabajo como eje del modelo de participación según las siguientes dimensiones: a) conformación y alcances; b) relación con vecinos e instituciones del barrio; c) articulación con el municipio; d) actividades realizadas; y, e) cambios percibidos por la Mesa a partir de la implementación del PROMEBA.

El barrio de Villa Tranquila se encuentra dividido en sectores, como ya fuera mencionado. Es una división socio espacial que esta asociada fundamentalmente a los accesos al Barrio. “Los nombres elegidos para la sectorización de la villa se relacionan con el trazado y nombre de las calles principales que la recorren o limitan (Estévez, Tellier, Pinzón, Montes de Oca) y remiten a un fuerte sentido de pertenencia” (Documento Social, Informe Final. Programa de Urbanización de Villa Tranquila, Municipalidad de Avellaneda, noviembre 2005). La fuerte disputa y antagonismo entre sectores se evidenciaba en todos los niveles de asociatividad; los vecinos no podían cruzar de un sector a otro; los referentes de un sector desconfiaba de los de otros sectores; de las 25 organizaciones sociales presentes en el barrio en el año 2008 sólo el 10% articulaba con otras organizaciones de la sociedad civil.

“Al principio no fue fácil, éramos de diferentes fracciones políticas y piqueteros. Y el proyecto no era muy confiable al principio, había dudas de que se llevara a cabo, hubo muchas promesas no cumplidas” (Referente Mesa de Trabajo, grupo focal).

“Había confrontación al principio, cada vecino se sentía identificado con el lugar donde vivía, no se cruzaban entre los sectores” (Referente Mesa de Trabajo, grupo focal).

Es dentro de este marco socialmente fragmentado que el formula el programa de urbanización y se propone como condición sine qua non fomentar la participación de la población en todas las instancias del proyecto y promover la apropiación del mismo. Es en este marco que se organiza la Mesa de Trabajo conformada por delegados de cada sector, y pasa a constituir una pieza clave en la sustentabilidad del proyecto.

“Cuando empezó el proyecto y empiezan los referentes en comunión esto cambia. Cambia la mentalidad de todo el barrio. Si un delegado tiene problema con su sector va otro de otro sector y trata de calmar las aguas y resolver el conflicto. Esto se puede hacer porque existe la mesa de trabajo” (Referente Mesa de Trabajo, grupo focal).

“Antes había muchos límites, barreras. A partir de la apertura de calles y de la entrega de viviendas, esos límites dejaron de existir. La gente comenzó a tomar conciencia de estas cosas, más educación. Enseñarles a los jóvenes que no anden a los tiros, hay este tipo de enseñanza, vamos viendo de otra manera las cosas, enseñar que siempre es mejor charlar, antes de andar a los tiros. La Muni, la mesa nos enseñan mucho todo esto, a hablar primero, nosotros no estamos acostumbrados a eso, andamos a los tiros para solucionar algo y ahora no” (Referente, Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

VI.4.1. Mesa de Trabajo: conformación y alcance

La Mesa de Trabajo en VT se conforma en el año 2005, una vez que inician las obras. La convocatoria a referentes por parte del Municipio comienza en el 2004 con motivo de la realización del censo y luego para la firma de las actas acuerdo. En esta oportunidad ya son los referentes los que organizan este operativo y lo realizan en una semana.

La mesa esta conformada por referentes barriales por sector y técnicos municipales y PROMEBA. Comenzaron el proceso con la participación de 19 referentes, y luego se estabilizó en 12 miembros con participación permanente. La Mesa es el lugar donde se llevan y vehiculizan los conflictos emergentes, se llegan a acuerdos y es de donde salen las propuestas definitivas para llevar a cabo en el territorio. *“Opinamos sobre proyectos, y si nos parece que está bien le damos el apoyo para que salga. Yo también era piquetero y después me fui de ahí porque empecé a creer en el proyecto”* (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

“Ahora somos todos compañeros y somos referentes. Tenemos 20 millones de discusiones, pero para afuera somos un bloque” (Referente Mesa de Trabajo, grupo focal).

La complejidad de la intervención en VT implica que la definición y toma de decisiones pase por múltiples instancias de negociación y conflicto entre los diversos actores (a nivel entre vecinos, y entre vecinos y Municipio) y se observa que la Mesa de Trabajo se conformó en el espacio privilegiado para recepcionarlas, trabajarlas y llegar a acuerdos.

En este sentido, la Mesa funciona con una modalidad de gestión asociada del proyecto. La Mesa propone agenda, opina sobre el proyecto y decide en acuerdo sobre cuestiones relacionadas con problemáticas del barrio. Así por ejemplo, en acciones vinculadas a refacciones de viviendas por estado crítico, la Mesa estableció prioridades en función de las situaciones de salud de sus habitantes. Se establecen los criterios y el acuerdo, y la Mesa convoca a los vecinos para la comunicación de los mismos y llegar así a un consenso general sobre la priorización. Por la Mesa pasan y se acuerda sobre los distintos niveles de intervención, desde las obras a largo plazo, a las de emergencia y urgencia.

Los referentes que representan a cada sector de VT llevan a la Mesa para su discusión, las demandas y problemas concretos de los vecinos y asumen el rol de planificar soluciones, derivar la problemática donde corresponda, y buscar consensos.

La dinámica de funcionamiento de la Mesa tanto a nivel de relación entre referentes y de éstos con el garantizó la apropiación del proyecto, aumentó de lazos asociativos y cooperativos dentro de la Mesa misma y entre los vecinos y generó un sentimiento de corresponsabilidad que se plasma en el cuidado y mantenimiento de las obras y en la comunicación permanente con los vecinos. Creció la credibilidad y confianza en el Programa y generó un círculo virtuoso donde se comparte el proyecto común de urbanización integral de VT.

La Mesa mantiene reuniones periódicas en las que no en todas hay participación municipal. A modo de ejemplo, la frecuencia de trabajo de la Mesa, durante los años 2009-2010²⁵ fue de un promedio de una reunión cada quince días (23 reuniones por año). Esto puede ser considerado señal inequívoca del compromiso y nivel de participación. En cuanto al lugar de reunión, al comienzo era siempre el mismo, pero a pedido de los referentes se hizo rotativo para que la Mesa funcionara en todos los sectores del Barrio, como una estrategia más de integración y comunicación con los vecinos.

“Es muy grande VT y al interior es pura sectorización. No se conocían adentro de los sectores del barrio. Y esto se cambió por la mesa de trabajo, hay 12 referentes fijo, y ocasionalmente van otros. Ellos fueron los primeros en aceptar que todo VT era un barrio, rompieron con las diferencias. Y eso después se transmitió al resto de los vecinos. Organizan día del niño, de 25 de mayo, etc. Y va rotando los lugares para que todos participen. Al principio se juntaban en un solo lugar: el comedor, ahora rotan, porque el resto estaban ofendidos”. (Entrevista UEM)

“Tener la mesa de trabajo tiene mucho bueno. A veces hay un conflicto en un sector y el trabajo que hacemos nosotros es que va a ir alguno de nosotros que tiene buena relación con ese sector y charla con los vecinos. Eso es lo que podemos hacer con esta mesa de trabajo, porque estamos unidos” (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

“Lo bueno de esto [por la Mesa de Trabajo] es que nosotros somos los que conocemos a la gente y podemos transmitir en la mesa las situaciones, ellos (los funcionarios) bajan al barrio, nos preguntan lo que se va a hacer y reciben nuestra opinión. “Son uno mas de nosotros” Es una relación que facilita el trabajo...” (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

Se observa que el proceso de participación en la Mesa de Trabajo impactó en el fortalecimiento del capital social y cultural de sus referentes, en términos de incremento de trabajo en red, acceso a mayor relación e información con el afuera del barrio, aumento de las destrezas comunicativas y con ello, aumento de la confianza en sí mismos. En este mismo sentido, actividades realizadas por el PROMEBA (Encuentros Regionales de Referentes Comunitarios; intercambio de experiencias, actividades de capacitación en temas ambientales, de salud, etc.) fueron referenciadas como claves para este crecimiento por los mismos referentes.

“También fue cambiando la parte de expresión, de cómo habla la gente. Nosotros antes tal vez no teníamos esta soltura para hablar con la gente” (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

“Si un delegado tiene problema con su sector va otro de otro sector y trata de calmar las aguas y resolver el conflicto. Esto se puede hacer porque existe la mesa de trabajo” (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

“Estuve en San Bernardo y conocí lo que se está haciendo, pensé que era sólo acá lo que se hacía” (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

“Está muy bueno el proyecto [PROMEBA], estuve también en San Bernardo, en el encuentro nacional y vi las cosas que se están haciendo en otro lado, no solamente acá. Eso que nosotros estamos en Buenos Aires, hay gente que tiene que esperar mucho más las cosas.

²⁵ Información FMIN 2009 - 2010.

La verdad es que está muy bueno el proyecto. A nosotros nos cambió la vida” (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

VI.4.2. Relación y comunicación de la Mesa con los vecinos e instituciones del barrio

La confrontación y desconfianza inicial sostenida por un vasto conjunto de vecinos se fue diluyendo a partir de la conformación de la Mesa de Trabajo, la presencia constante del Municipio y el comienzo de las obras que hacía tangible el proyecto.

“Había gente que no creía en nada. A mí me pegaron un cachetazo, yo estaba a punto de dejar todo” (...) *Lo que pasa es que no era creíble antes, hay que comprender también a las personas cuando la gente está en el agua y en estado de abandono. Tantos años en la Villa y nunca nos dieron nada... pero esta vez no, la gente supo que las viviendas eran para Villa Tranquila y así fue”* (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

“Hubo gente que no se quería mudar y después que se mudaron todos, dijeron ahora lo queremos. Entonces se le había adjudicado a otro y hasta desviamos obra para no tocarlo y después tiene que esperar hasta que le toque” (Referentes de mesa de trabajo)

En la actualidad todos los actores consultados indican que el acompañamiento y la participación del conjunto de vecinos de VT y la modalidad de comunicación establecida a través de la Mesa de Trabajo funciona como una doble vía de comunicación: intravecinal y con el Municipio.

Existe una radio comunitaria donde semanalmente se informa sobre actividades y cuestiones vinculadas a las obras. Este dispositivo facilita la llegada de información a los vecinos, la invitación a jornadas, campañas y actividades de capacitación.

De acuerdo a las fichas de monitoreo del Programa de los años 2009 - 2010 se realizaron 89 encuentros de los cuales la mitad fueron reuniones de la Mesa de Trabajo y el otro 50% encuentros barriales donde participaron alrededor de 1.727 vecinos (Ver más adelante detalle de actividades realizadas con el PROMEBA). Esto indica un promedio de una reunión vecinal cada quince días.

Se observa un giro en los propios actores en la concepción del significado de ser referente a partir de la conformación de la Mesa. Explicitado por uno de los miembros consultados, este señala: *“Estaban lo nuevos referentes y estaban los viejos punteros y quisimos juntar a todos y ser mas orgánicos para organizar la demanda y así empezamos la mesa de trabajo... Antes cada referente viejo trabajaba por separado (eran punteros). Ahora eso cambió; somos todos compañeros y somos referentes, al año que empezaron las obras (2005) lo armamos al grupo”*. Otro de los referentes agrega, *“acá cada uno representaba una Institución, antes cada uno era celoso de cada uno. Pero cuando armamos la mesa dijimos: nosotros somos un grupo que representa las situaciones de los vecinos. Somos un organismo. Tuvimos que agarrarle la mano, nosotros tenemos 20 millones de problemas, pero queda acá en estas paredes”* (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

Imagen 13 - Reunión Vecinal



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

Así, constituida en una institución, la Mesa receptiona y canaliza reclamos y busca soluciones. *“Reclamos siempre va a haber, eso es ser un referente, es hacer llegar los problemas a quien corresponda para que las soluciones lleguen. Sabemos que hay tiempos burocráticos que hacen los tiempos más largos de lo que la gente quiere”*. *“Antes eran solo reclamos, ahora son demandas y soluciones planteadas desde nosotros”* (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal). Además articula con el resto de las instituciones barriales en sus demandas y en la planificación de actividades sociales a llevar a cabo en el área.

El crecimiento de la capacidad de gestión de la Mesa y el fortalecimiento de sus referentes puede observarse en dos acciones llevadas adelante por los mismos. Una en el apoyo a la demanda de los vecinos por la re-apertura del Centro de Salud. Este centro por diferentes conflictos entre el personal y los vecinos había sido cerrado, y con el compromiso de la Mesa se creó una nueva comisión que trabajó hasta llegar a la re-apertura del mismo. La otra acción es la propuesta de acompañamiento a la UEM por parte de la Mesa, para iniciar el trabajo con los vecinos y organizaciones de Maciel, próximos a recibir beneficios por la intervención PROMEBA, y transferirles su experiencia.

VI.4.3. Articulación de la Mesa con el Municipio

Como se mencionara en apartados anteriores, si bien el Municipio presenta un trabajo diario en el territorio en contacto directo con los vecinos el modelo de participación establecido es con la Mesa de Trabajo. El Municipio participa, convoca y es convocado por la Mesa de Trabajo, donde en acuerdo se definen problemáticas relacionadas con el avance del proyecto.

Desde la perspectiva de los referentes, la comunicación y trabajo con el Municipio es ágil y están siempre disponibles para buscar soluciones a las emergencias que aparecen. *“Gracias a esta mesa tenemos acceso a cualquier oficina del Municipio. Nos atienden a cualquier hora. A las 2 de la mañana nos atienden”*. (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

“La mesa aparte de todas estas cosas también reclama. ¿Qué reclamamos? Nosotros teníamos un problema con una salita, por un problema gremial, más que con los vecinos. ¿Qué hicimos nosotros? Lo trajimos al Secretario de Salud a través de esta gente (se refiere

al equipo municipal). Esta mesa también tiene este funcionamiento, cuando queremos reclamar lo hacemos todos juntos, entonces el funcionario cuando escucha, escucha a toda VT. Todos estamos conectados con todos. Los llamamos por teléfono a cualquier hora cuando pasa algo. Nos atienden los teléfonos, eso antes no pasaba". (Referente Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

Desde la perspectiva de la UEM la actitud de disponibilidad y búsqueda de soluciones a problemas emergentes era vital para instalar el respeto y la confianza. El Municipio trabaja en dos planos, las obras de largo plazo y lo que han dado en llamar el "mientras tanto" que conjuga acciones de emergencia y de urgencia. "Resolvemos el mientras tanto además de lo definitivo. Se van mejorando cosas que quizás después hay que remover, pero se hace igual y eso nos dio un plus para trabajar en un ida y vuelta" (Equipo UEM). En una obra de tan larga duración el trabajo constante en el "mientras tanto" de parte del Municipio y la Mesa, generó confianza y credibilidad entre los vecinos a la par que ayudó a sostener la espera de las obras que, para la situación habitacional de los vecinos, se hacen demasiado largas.

Para la UEM, el trabajo con la mesa se fue forjando con el tiempo hasta llegar a una lógica de trabajo basada en el consenso que implica muchas veces discusiones, conflictos hasta alcanzar acuerdos. En esta ida y vuelta fue cimentando una relación de confianza mutua. "Nos tienen confianza y si nosotros sabemos que un tema es de ellos, nosotros tenemos confianza en ellos. Lo importante es diferenciar lo que es un plan de obras públicas de lo que es un plan de desarrollo social. Por qué se muda fulano que tiene una casa mejor y se tiene que mudar porque esta en la zona de calle. Compraron el proyecto y ellos mismos fueron dando los pasos para que la obra se fuera dando. La continuidad es muy importante" (Equipo UEM).

La misma percepción tienen los miembros de la Mesa: "La relación es con el Municipio, esto hace que se agilice. El funcionario no baja imponiendo cosas. Sino que bajan a definir con nosotros, surgen discusiones pero ellos son uno más de uno de nosotros" (Referente Mesa de Trabajo, grupo focal).

A partir de esta lógica de trabajo se diseñaron y realizaron muchos de los proyectos y actividades apoyadas por el PROMEBA (Proyecto de murga, campeonato de jóvenes, la barrileteada, el proyecto de anfiteatro-parrillas, etc.)

VI.4.4. Actividades realizadas con la Mesa

En la información volcada en las FMIN (2009 - 2010) se encuentra, como fuera mencionado que sólo en dos de los 6 años que lleva la intervención se realizaron 89 reuniones / encuentros barriales de los que participaron 1727 vecinos. El 50 % fueron reuniones de la Mesa, el resto fueron referidas a: a) refuncionalización del centro salud, nueva comisión y acondicionamiento del edificio; b) cooperativas de trabajo; c) residuos; d) organización de maratón; e) elección de nombres de calles; f) festejos: día del niño, bicentenario, aniversario del polideportivo; g) barrileteada por la violencia "La violencia no es Tranquila"; h) torneos de fútbol; i) proyecto de murgas comunitarias: PFCSyH PROMEBA; j) campañas: dengue, gripe, URE, discapacidad, violencia, entrega de documentación.

Uno de los proyectos de iniciativa barrial destacado por los referentes es la "Plaza los sueños" financiada por una organización holandesa. "La Plaza los sueños era un basural, ahí se llevaban los autos robados, se metía cualquier cosa, era una zanja a cielo abierto, nosotros en conjunto estábamos pensando en hacer una canchita... hasta que se presentó

la oportunidad... los vecinos me decían ¿por qué presentaste un proyecto de una placita y no de casas?, yo les decía 'a mí nadie me dijo que quería casas ahí'... y bueno cuando logramos la Plaza... (se emociona)... fue muy emocionante, muy lindo, ni yo lo creí... creíamos que esa plaza iba a durar tres días, pero no. Yo colaboro en un grupo de prevención del delito. Son todos chicos de la calle Vicente López que tienen problemas domiciliarios, problemas con la droga... son chicos que tienen una beca, hacen actividades, y ahora van a abrir un club, esos chicos cuidan la Plaza los sueños" (Referente, Mesa de Trabajo, Grupo Focal).

En La Plaza Los Sueños una cuadrilla de vecinos hace el mantenimiento, al que también incluyeron los pasillos aledaños y la pintura de las fachadas de las viviendas de los pasillos, y finalmente crearon en uno de los pasillos un espacio de juegos para niños. Otro de los proyectos destacados es el de Comparsas, que se forman en las sedes de las instituciones, donde se hacen los trajes, los talleres de letras para las canciones, maquillaje, música; y se ensaya en la calle.

Además se mencionaron durante el grupo focal los siguientes proyectos: la radio, la murga, el campeonato de los jóvenes, la barrileteada, el esperanza 2000, el proyecto de anfiteatro-parrillas (el diseño y los planos fueron realizados por la mesa de trabajo), el trabajo con los chicos con condena domiciliaria (empezaron con 4 chicos, y ahora son 20 y hacen actividades, lectura, biblioteca), el SUM (donde funciona el merendero, comedor, apoyo escolar, y computación), las jornadas de salud en un tráiler con medicamentos, las jornadas de vacunación, las de zoonosis y los festivales para el día del niño.

Imagen 14 - Plaza Los Sueños

Antes



Después



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

VI.4.5. Cambios percibidos a partir de la implementación del PROMEBA

Aún cuando la obra no está terminada, las mejoras en las condiciones de vida de la población son evidenciadas por los referentes consultados y también son observadas en el cuidado y mantenimiento de las obras realizadas y en los espacios públicos recuperados. Apertura de calles, acceso a viviendas, agua, cloacas, veredas, luminarias, plazas y SUM, incremento del nivel de integración social dentro del propio barrio y con el entorno, son los logros enumerados.

A continuación se transcriben las citas de referentes sobre los cambios percibidos:

“La barrera para acá, la barrera para allá había muchos límites, los chicos crecieron en esta cosa partida, pero se abrieron calles, y esto también ayuda a que se junten los sectores. Ayuda mucho ahora que hay abogados y sociales que te dan otras ideas también para resolver los conflictos”.

“Esto cambió la forma de vida de muchas familias, que vivían en situaciones muy críticas”... Nos cambió la vida. Tenemos cloacas, inodoro, casas, asfalto. Nosotros pisamos barro, no entraba la ambulancia, acá había gente evacuada todo el tiempo, agua podrida durante 15 días en los pasillos, mosquitos”.

“Yo te hablo por mí. A mí me cambió la vida... Antes no entraba la ambulancia, y ahora entra la ambulancia, los bomberos, los autos”.

“Antes se inundaba todo, nosotros nos hemos cansado de sacar gente inundada, sin luces, el agua nos llegaba a la rodilla. Hoy por hoy, a pesar de que no está terminada la obra de hidráulica, ya no se inunda. Cuando llueve me pongo contento que no tengo que salir a sacar a nadie.”

“Otra cosa que cambió mucho fue la parte de la discriminación. Antes nos decían de Roca para allá hay que matarlos a todos a esos negros. Nos metían a todos en una misma bolsa. Prácticamente por ser villeros, por nuestro domicilio no conseguíamos trabajo. Éramos unos bichos. Por lo que sos, de dónde sos: así te tratan. Entonces todo esto fue cambiando, ahora este lugar le gusta a la gente, halagan nuestras tierras y nosotros mismos cuidamos que esas personas que antes nos criticaban ahora no vengan a ocupar”.

“Estamos cuidando los terrenos para que no los usurpen, esto cambió con la urbanización, ahora viene gente a querer meterse, los mismos que nos discriminaban”.

“En la villa misma hay médicos, enfermeras, hay músicos, bomberos. La villa se abrió a la sociedad.” “Antes la villa no se abría a la sociedad, ahora sí se abre. Nos sentamos discutimos, antes no hubo cosas así”.

“Hay chicos que le podemos cambiar la mentalidad. En vez de ensuciar que pinten, entonces nos mandaron los aerosoles y pinten acá. Los chicos son capaces pero no tenían oportunidad y ahora con el Envión, ayudó mucho a cambiar la mentalidad de la juventud. Nosotros fuimos los primeros del Envión. Hay muchas cosas, el Promebea, los programas del Municipio”.

“Acá ya se terminaron los chicos que estaba fumando en las esquinas. Antes nosotros los mandábamos a los colegios, a los clubes y no los aceptaban cuando les decían que venían de VT”.

“Todos avanzamos (...) todo cambió, hoy tenemos un barrio mejor, donde la gente ya no está hacinada. La deuda es ancestral... no se va a poder solucionar toda la demanda. Antes vos presentabas un proyecto y te daban la mínima, en cambio ahora no: mira lo que es esto: estufa, calefactor (Se refiere al SUM). Te dan más de lo que esperamos. Ahora le estamos cambiando la mentalidad a los jóvenes, ustedes vieron el mural pintado, eso está pintado por los jóvenes. En cambio de que ensucien

nosotros les damos aerosoles, para que se lo apropien para que lo cuiden. Nos cambio la vida....”.

Imagen 15 - Actividades barriales



Fuente: Presentación realizada por la Municipalidad de Avellaneda, 2011.

VI.5. Principales observaciones de la inserción del PROMEBA en la gestión local, a partir de la experiencia de VT

La experiencia del PROMEBA en VT pone en evidencia no sólo la viabilidad del Programa para ejecutarse en territorios de alta complejidad social y técnica, sino también que su inserción en una gestión municipal que coincide con el enfoque de la problemática y la metodología de intervención, produce sinergia y un efecto multiplicador de los objetivos del Programa mismo. Así, en el caso de VT, el PROMEBA se insertó en una gestión local del territorio con antecedentes de planeamiento y planificación y con decisión política para llevar adelante una intervención integral del hábitat. El PROMEBA le provee al proyecto municipal obras de infraestructura y saneamiento, recursos para el acompañamiento social y actividades de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias vitales para llevar adelante el proceso de urbanización. A su vez la inserción municipal le permite al PROMEBA maximizar el impacto de sus objetivos, en particular aquellos vinculados a la sustentabilidad social del proyecto, a los alcances y potenciación de las mejoras urbanas planificadas y a la integración urbana.

La inserción del PROMEBA en una gestión municipal más amplia, como es la revitalización del área central del partido, implica la posibilidad de impactar con más fuerza en un territorio que desborda el área de intervención misma. La premisa del municipio de Avellaneda “sin inclusión no hay urbanización posible” se plasmó en el territorio de VT en la creación y articulación de diferentes programas de inclusión social (Programa Envión, Radio Comunitaria, Argentina Trabaja entre otros) que coadyuvaron a que la urbanización fuera posible. La combinación de recursos y proyectos en el territorio, traccionados por el Municipio, complementan y maximizan los impactos previstos por el PROMEBA, y se traducen en un fuerte impacto en la sustentabilidad social del proyecto.

El PROMEBA muestra a través de la inserción en el Plan Integral de VT que cuenta con la capacidad de adecuarse a las características de los ejecutores locales sin perder racionalidad técnica y fortaleciendo el acompañamiento social del proyecto. En el caso de VT, la flexibilidad del Programa quedó demostrada en la adecuación de la planificación por etapas, en la apertura de etapas a definirse conforme avanzaran las obras, en la integración de los recursos técnicos, y en la selección de actividades de fortalecimiento.

En relación a la formulación del proyecto se observa que el PROMEBA logró hacer aportes técnicos a la planificación general de la intervención de VT, que habilitaron la definición de otras intervenciones urbanas sectorizadas y previstas por el Municipio, así como también agilizaron los tiempos de gestión con otros programas financiadores u otros organismos reguladores del suelo y los servicios. La posibilidad de contar con un Programa que integrara estructuralmente las diferentes intervenciones urbanas sectorizadas en el área de intervención permitió al Municipio poner en marcha el Plan Integral de VT y extender luego el impacto a Maciel y de esta manera dinamizar el Plan de Revitalización del Área Central de Avellaneda.

En este sentido la inserción del PROMEBA en la gestión local en VT, permitió desde la perspectiva municipal abarcar la integralidad de la problemática “abriendo territorio de intervención”.

En un proyecto de alta complejidad social y urbana el trabajo con la comunidad en los ejes de apropiación social, políticas de inclusión de la población en riesgo social y fomento de la participación enmarcada en problemáticas y no en la participación desde la lógica de la política partidaria, demostraron ser claves para garantizar la viabilidad social y la seguridad de la intervención. La lógica de intervención participativa del PROMEBA, en la generación de mesas de gestión barrial, promoción de delegados o referentes, y fomento de la participación vecinal, coincidió con la lógica social y política local de intervención. PROMEBA brinda recursos para capacitaciones, acompañamiento social, campañas, equipamiento comunitario, etc., que son sinérgicamente empleados en la intervención municipal y confluyen en un aporte fundamental para el fortalecimiento de los líderes comunitarios.

La dinámica de funcionamiento de la Mesa de Trabajo de Referentes Barriales de VT, que acompañó desde el comienzo el proceso de intervención propiciando la gestión asociada entre los diferentes actores evidencia que estos dispositivos participativos son claves para generar en los territorios apropiación por parte de la comunidad y corresponsabilidad con el proyecto.

En el caso de VT interesa destacar que la utilización del censo realizado a través del PROMEBA les permitió realizar un diagnóstico sobre la situación social y juvenil en VT y a partir de allí crear un programa municipal de inclusión específico como fue el Programa

Envi3n. Esta experiencia pone en evidencia que el censo que se realiza a trav3s del PROMEBA puede ser puesto en valor por los gobiernos locales como una herramienta de planificaci3n integral de las acciones a desarrollar en el territorio.

En cuanto a los tiempos de ejecuci3n, la magnitud y complejidad de este tipo de intervenciones demuestra que, incluso contando con todos los recursos econ3micos, t3cnicos y de infraestructura territorial necesarios desde el comienzo de la planificaci3n, los plazos de ejecuci3n deben ser largos inevitablemente. El estudio de caso demuestra que adem3s de la racionalidad t3cnica, hay una racionalidad o ingenier3a social que necesita su tiempo para consolidarse y sustentar el proyecto, ya que sin la misma la viabilidad de ejecuci3n podr3a estar puesta en duda.

En el caso de VT se observa que la estrategia local de sostenimiento a trav3s de medidas de atenci3n a la demanda de emergencia, dando soluciones parciales y moment3neas a situaciones habitacionales cr3ticas (anegamiento, precariedad de viviendas o casos sociales cr3ticos) es un aporte esencial al sostenimiento de los largos plazos de intervenci3n. En este sentido la incorporaci3n de un componente de atenci3n de la emergencia como medida de mitigaci3n o atenuaci3n social durante la intervenci3n, es un aporte que la gesti3n local en VT deja como lecci3n aprendida para la planificaci3n de futuras intervenciones complejas del Programa.

El 3xito en el trabajo social previo y durante la ejecuci3n de las obras en contextos de gran conflictividad social como era el caso de VT, indican que el enfoque y la metodolog3a expresada en el componente de Incremento del Capital Social y Humano del PROMEBA (actividades tales como PIC, PFCSyH, campa3as, reuniones, conformaci3n de delegados, encuentros de referentes comunitarios) sumado a otras acciones que en el caso de VT el Municipio pudo capitalizar (Envi3n; Alentar, etc.) son acciones claves para garantizar la sustentabilidad de proyectos complejos. El caso de VT pone en evidencia que se debe trabajar en la asociatividad como condici3n necesaria para viabilizar las obras.

Evaluación Final del Programa de Mejoramiento de Barrios II
(PROMEBA II).

Informe Final – Anexos

Anexo 1 / Cuadro 40 – Nivel de pobreza y de salud, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto

Región y Proyecto	LOTES			Nivel de pobreza (NBI)			Nivel de salud (morbilidad)		
	Habitac.	Otros	Total	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
Santa Rosa	340	28	368	82%	30%	9%	0,080	15%	0,020
El Bloque 1 Etapa	795	100	895	98%	30%	57%	0,200	15%	0,120
Ramonot	225	3	228	87%	30%	72%	0,280	15%	0,240
Costa del Atuel	79	3	82	85%	30%	64%	0,110	15%	0,110
Nebot	154	11	165	80%	30%	72%	0,260	15%	0,230
Nueva Esperanza	64	7	71	85%	30%	50%	0,220	15%	0,060
Argentino/Cabrera	258	14	272	81%	30%	32%	0,100	15%	0,093
Fátima	144	14	158	80%	30%	33%	0,210	15%	0,140
Las Malvinas	71	6	77	95%	30%	65%	0,050	15%	0,050
Región Conurbano									
La Sirena	285	1	286	89%	30%	45%	0,132	15%	0,077
Región NEA									
Santa Rita	168	10	178	100%	30%	68%	0,130	15%	0,060
Barrio Oeste	174	13	187	100%	30%	60%	0,150	15%	0,080
Capiovicito	105	3	108	100%	30%	53%	0,090	15%	0,020
Municipal	74	2	76	90%	30%	90%	0,080	15%	0,080
San Cayetano / Santa Catalina	128	6	134	100%	30%	95%	0,110	15%	0,070
Capilla 1 y 2	182	14	196	100%	30%	80%	0,090	15%	0,060
Poschtka	104	18	122	98%	30%	98%	0,120	15%	0,050
Chacra 96 Sección A	184	11	195	86%	30%	65%	0,070	15%	0,030
Municipal	177	15	192	100%	30%	100%	0,130	15%	0,004
Irrazabal	160	11	171	100%	30%	100%	0,160	15%	0,040
Matadero Noroeste	531	50	581	90%	30%	23%	0,150	15%	0,110

(Continuación)

Región y Proyecto	LOTES			Nivel de pobreza (NBI)			Nivel de salud (morbilidad)		
				Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
Región NOA	Habitac.	Otros	Total						
San Cayetano	183	2	185	92%	30%	57%	0,310	15%	0,240
El Tejar	150	4	154	95%	30%	66%	0,220	15%	0,130
18 Hectáreas	346	4	350	81%	30%	56%	0,330	15%	0,200
30 Hectáreas	429	1	430	78%	30%	53%	0,340	15%	0,150
Región Sur									
Unión	176	1	177	76%	30%	24%	0,570	15%	0,091
El Caldén	214	32	246	76%	30%	14%	0,074	15%	0,052
San Carlos Norte	194	69	263	83%	30%	51%	0,032	15%	0,008
Alborada II	58	22	80	76%	30%	9%	0,062	15%	0,029
Carlos Berg	124	40	164	78%	30%	26%	0,110	15%	0,010
San Martín	113	23	136	82%	30%	24%	0,109	15%	0,091
Fortinera del Resina	53	36	89	88%	30%	17%	0,065	15%	0,028
Ventura	64	16	80	90%	30%	24%	0,280	15%	0,091
Matadero	197	28	225	77%	30%	52%	0,220	15%	0,107
Barrio Industrial	245	6	251	79%	30%	35%	0,190	15%	0,170
Toma Obrera	227	5	232	88%	30%	53%	0,170	15%	0,130
Gran Neuquén sur	272	9	281	76%	30%	64%	0,230	15%	0,210
Valentina Sur	199	2	201	75%	30%	65%	0,170	15%	0,150

(1) Porcentaje de hogares con NBI (FLB)

(2) Reducción esperada en el indicador

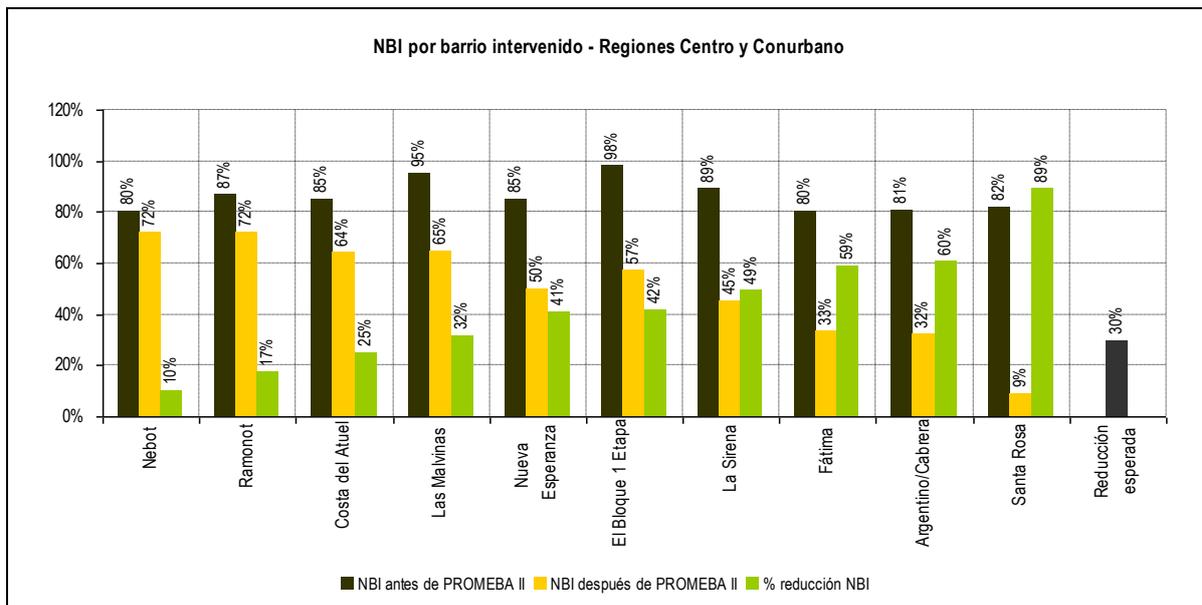
(3) Resultado obtenido (EIP2)

(1) Índice de morbilidad (FLB)

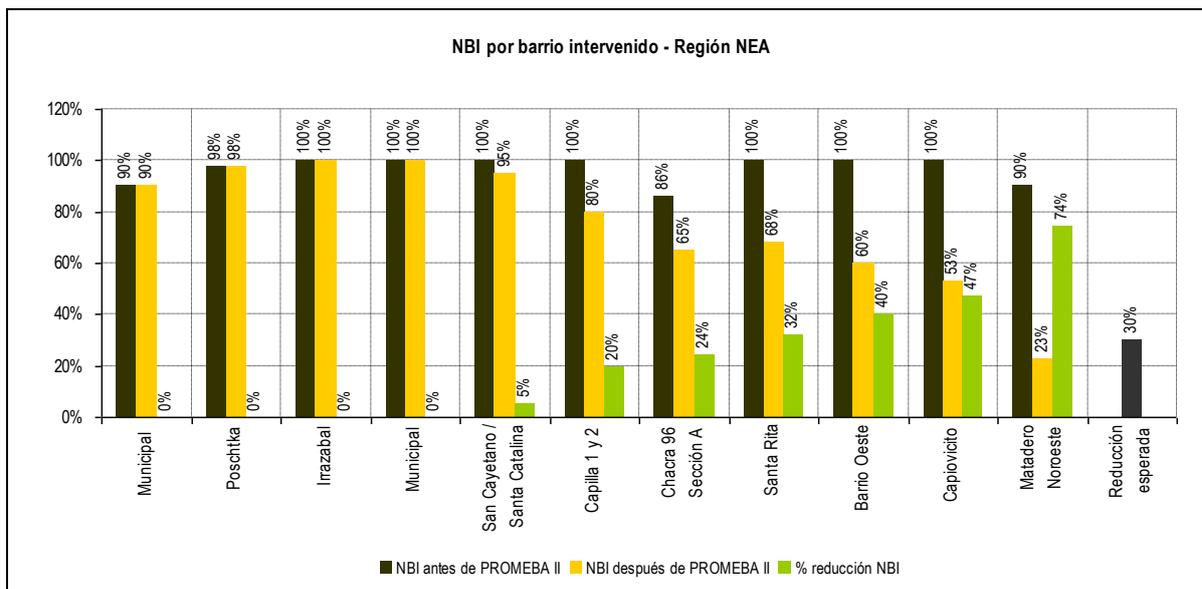
(2) Disminución esperada en el índice

(3) Resultado obtenido (EIP2)

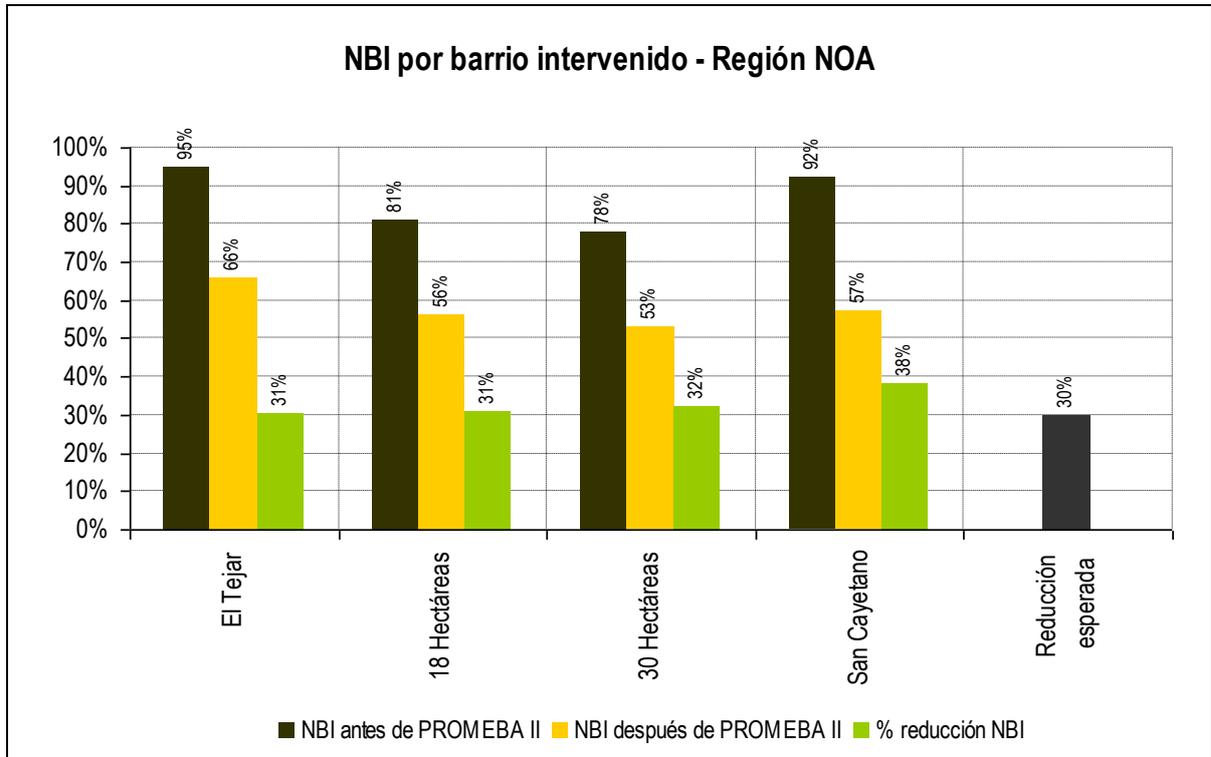
Anexo 2 / Gráfico 3 – NBI por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano



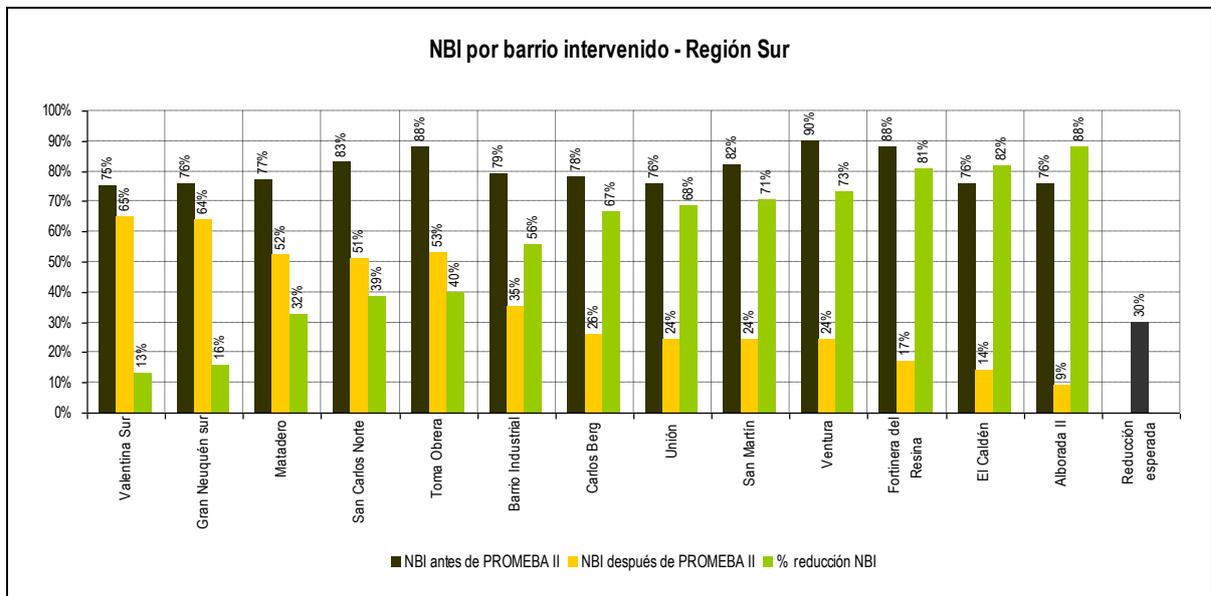
Anexo 3 / Gráfico 4 – NBI por barrio intervenido – Región NEA



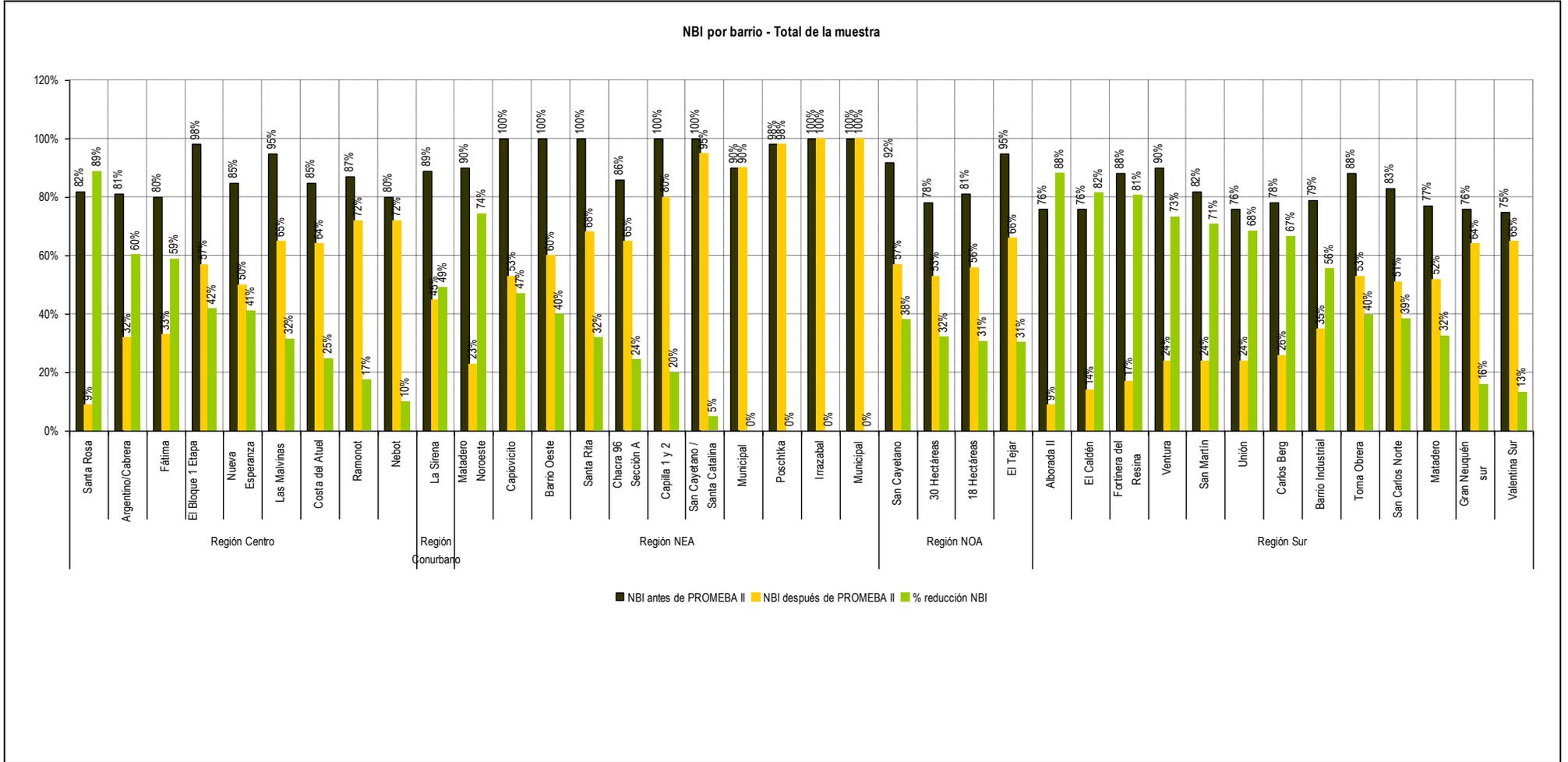
Anexo 4 / Gráfico 5 – NBI por barrio intervenido – Región NOA



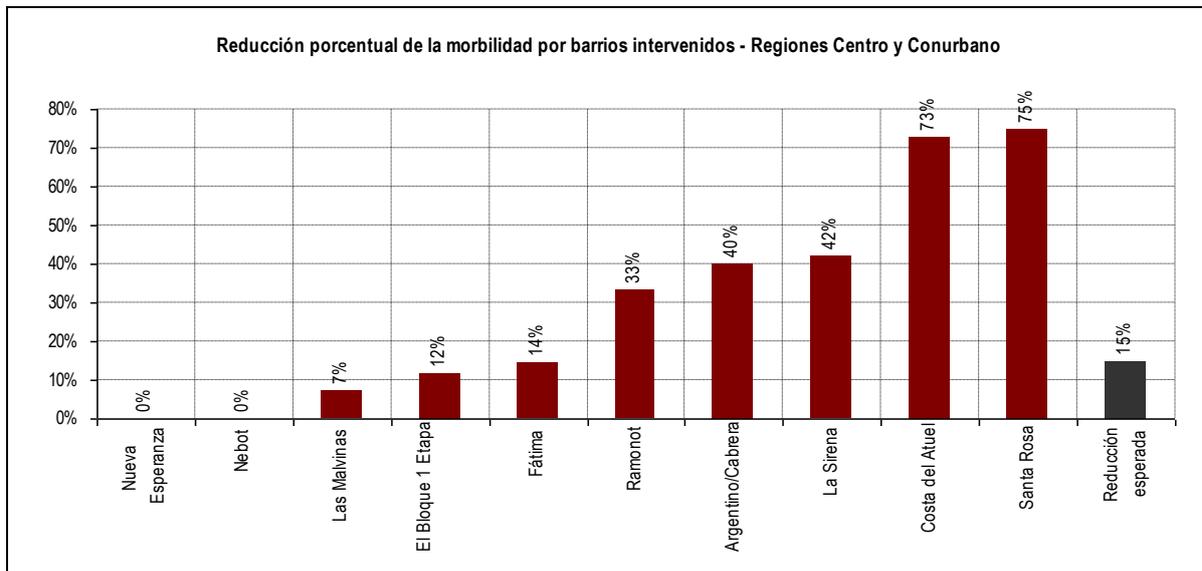
Anexo 5 / Gráfico 6 – NBI por barrio intervenido – Región Sur



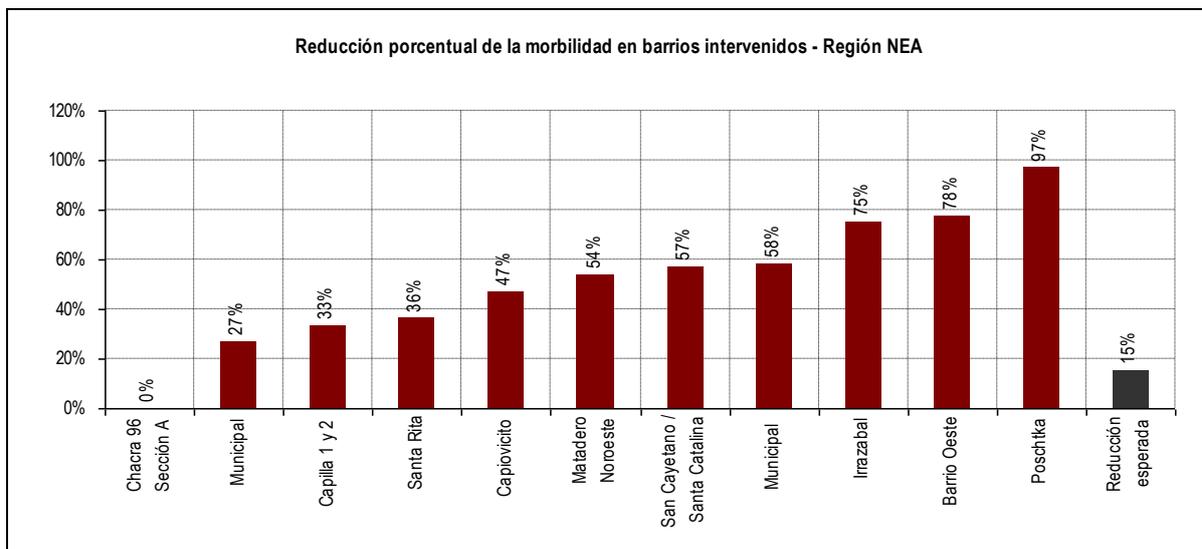
Anexo 6 / Gráfico 7 – NBI por barrio intervenido – Total de la muestra



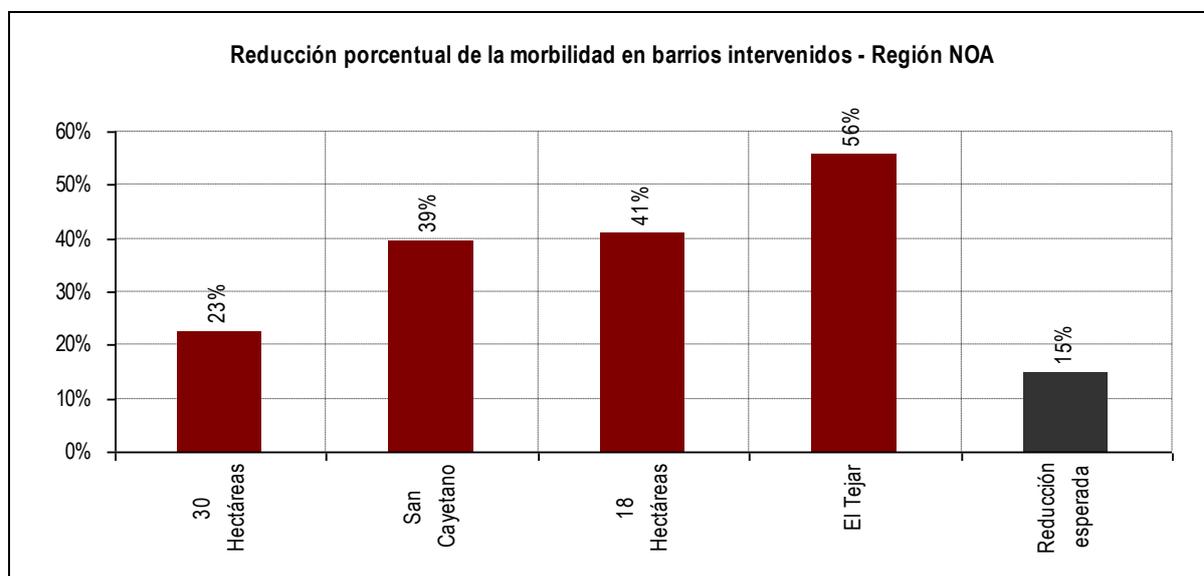
Anexo 7 / Gráfico 8 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano



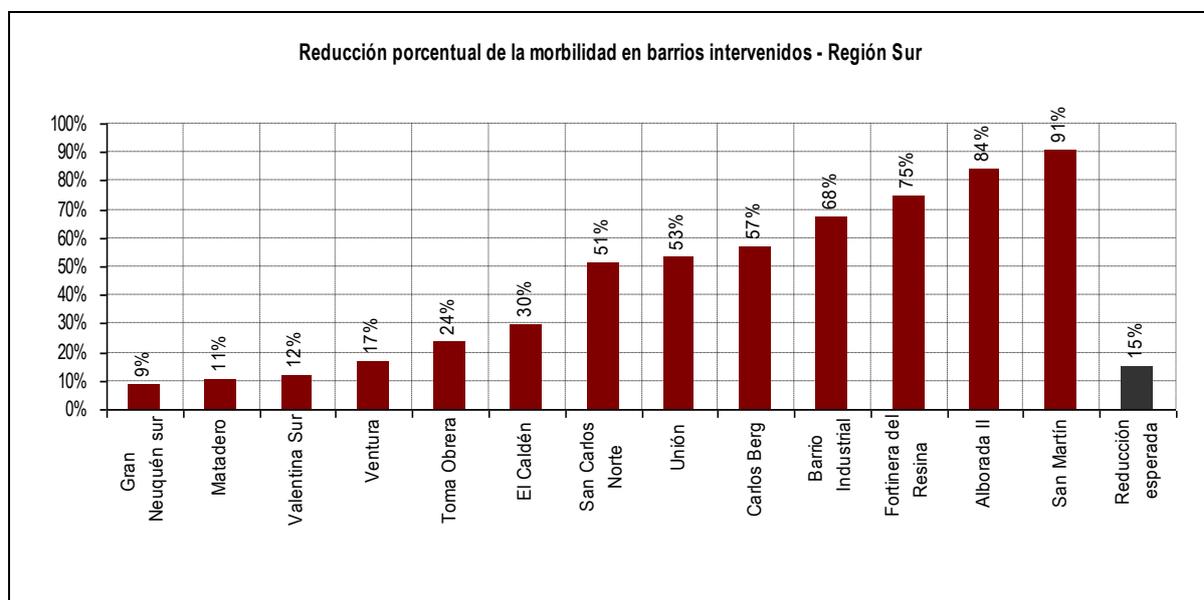
Anexo 8 / Gráfico 9 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Región NEA



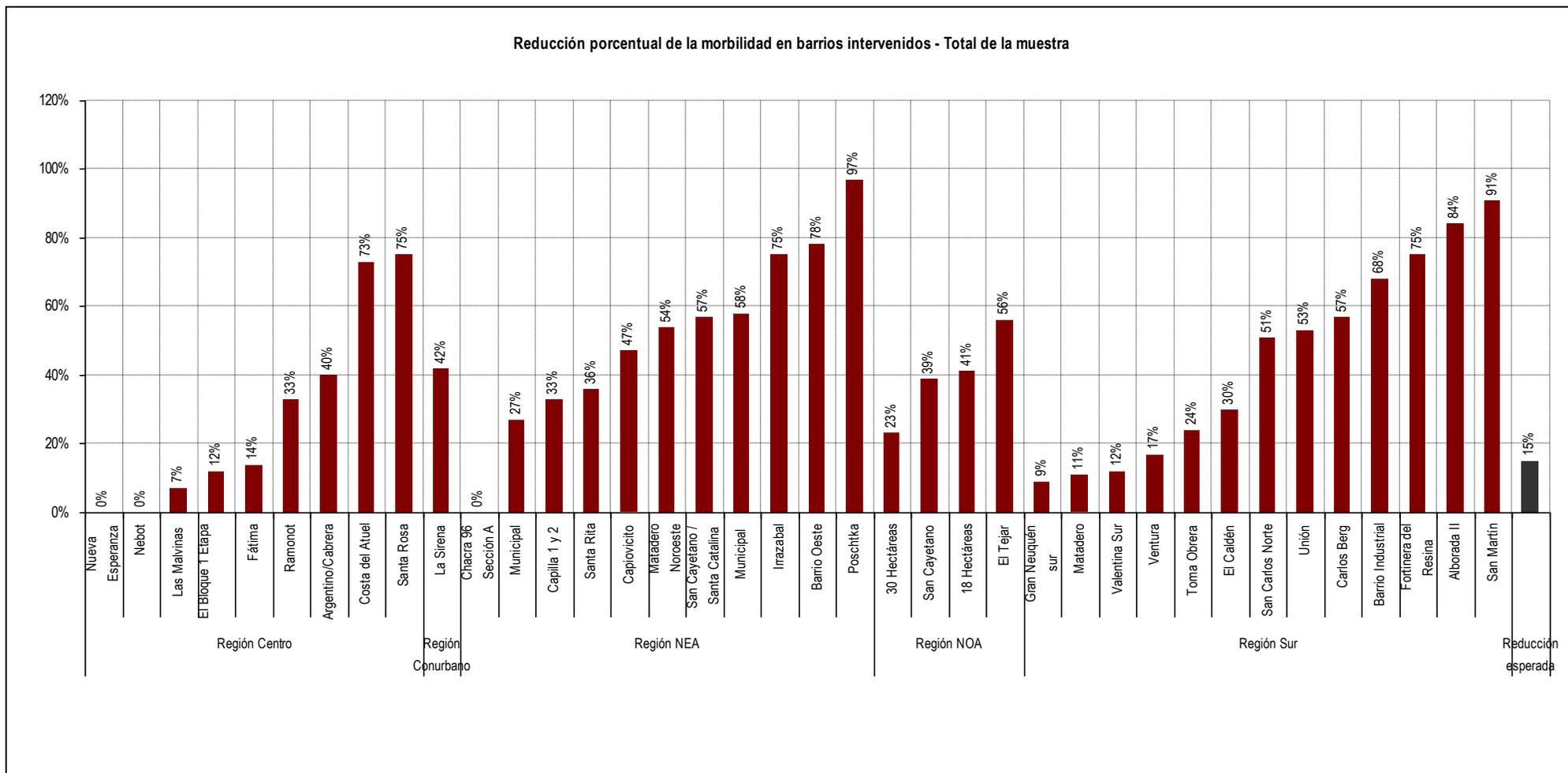
Anexo 9 / Gráfico 10 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Región NOA



Anexo 10 / Gráfico 11 – Reducción porcentual de la morbilidad por barrio intervenido – Región Sur



Anexo 11 / Gráfico 12 – Reducción porcentual de la morbilidad en barrios intervenidos – Total de la muestra

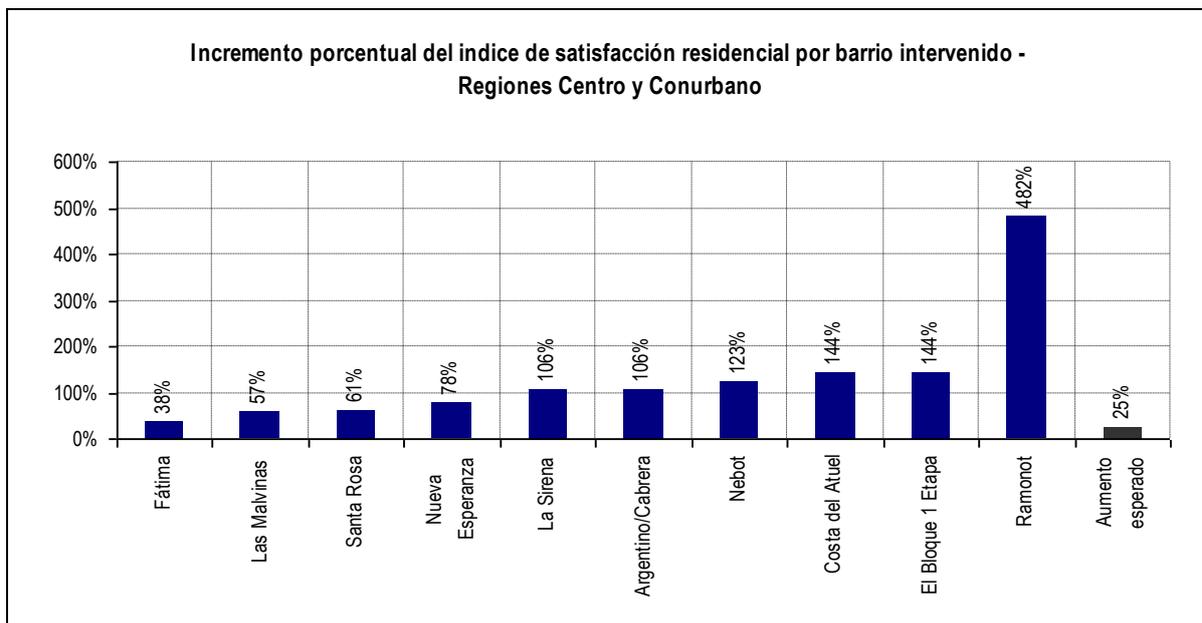


Anexo 12 / Cuadro 41 – Condiciones de hábitat, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto

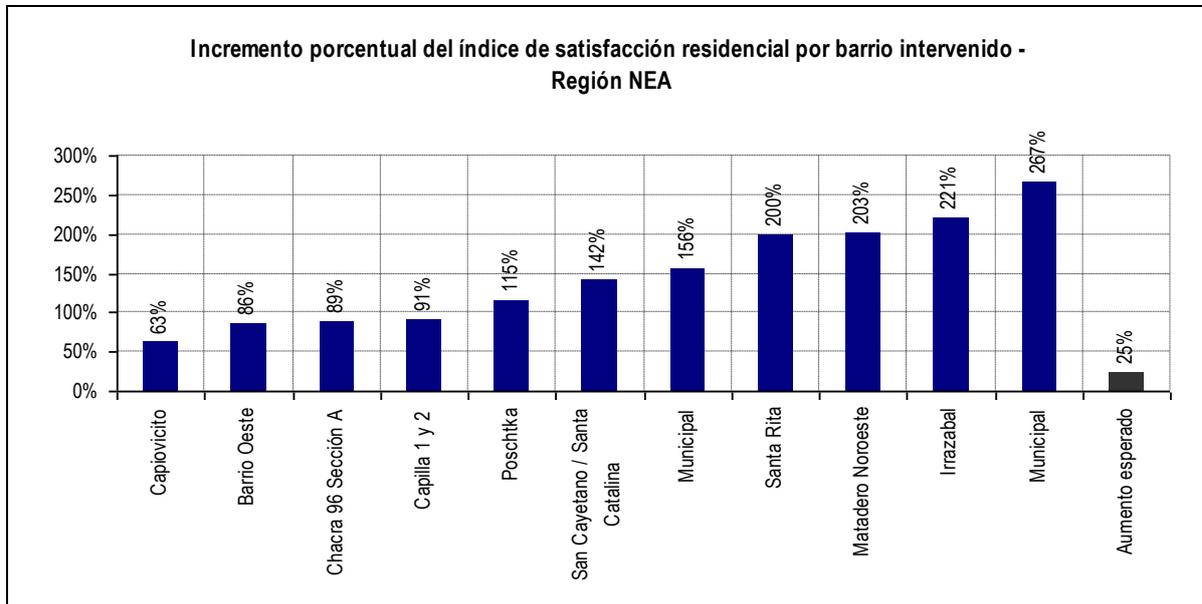
Región y Proyecto	Problemas de mantenimiento			Índice de satisfacción residencial		
	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (4)	Esperado (5)	Proyecto (6)
Región Centro						
Santa Rosa	0%	85%	100%	0,440	25%	0,710
El Bloque 1 Etapa	0%	85%	100%	0,230	25%	0,562
Ramonot	0%	85%	100%	0,120	25%	0,698
Costa del Atuel	0%	85%	100%	0,250	25%	0,609
Nebot	0%	85%	100%	0,260	25%	0,579
Nueva Esperanza	0%	85%	100%	0,360	25%	0,642
Argentino/Cabrera	0%	85%	100%	0,387	25%	0,798
Fátima	0%	85%	100%	0,470	25%	0,650
Las Malvinas	0%	85%	100%	0,370	25%	0,580
Región Conurbano						
La Sirena	0%	85%	100%	0,277	25%	0,571
Región NEA						
Santa Rita	0%	85%	100%	0,230	25%	0,690
Barrio Oeste	0%	85%	100%	0,350	25%	0,650
Capiovicito	0%	85%	100%	0,510	25%	0,830
Municipal	0%	85%	100%	0,158	25%	0,580
San Cayetano / Santa Catalina	0%	85%	100%	0,296	25%	0,715
Capilla 1 y 2	0%	85%	100%	0,340	25%	0,650
Poschtka	0%	85%	100%	0,270	25%	0,580
Chacra 96 Sección A	0%	85%	100%	0,435	25%	0,820
Municipal	0%	85%	100%	0,250	25%	0,640
Irrazabal	0%	85%	100%	0,240	25%	0,770
Matadero Noroeste	0%	85%	100%	0,251	25%	0,760
Región NOA						
San Cayetano	0%	85%	100%	0,210	25%	0,700
El Tejar	0%	85%	100%	0,190	25%	0,530
18 Hectáreas	0%	85%	100%	0,220	25%	0,700
30 Hectáreas	0%	85%	100%	0,190	25%	0,640
Región Sur						
Unión	0%	85%	100%	0,340	25%	0,655
El Caldén	0%	85%	100%	0,331	25%	0,551
San Carlos Norte	0%	85%	100%	0,335	25%	0,508
Alborada II	0%	85%	100%	0,445	25%	0,540
Carlos Berg	0%	85%	100%	0,331	25%	0,557
San Martín	0%	85%	100%	0,469	25%	0,655
Fortinera del Resina	0%	85%	100%	0,136	25%	0,515
Ventura	0%	85%	100%	0,320	25%	0,655
Matadero	0%	85%	100%	0,410	25%	0,640
Barrio Industrial	0%	85%	100%	0,290	25%	0,590
Toma Obrera	0%	85%	100%	0,100	25%	0,510
Gran Neuquén sur	0%	85%	100%	0,290	25%	0,540
Valentina Sur	0%	85%	100%	0,390	25%	0,600

- (1) No corresponde, aplica sobre las mejoras (FLB)
- (2) Porcentaje esperado sin problemas de mantenimiento
- (3) Resultado obtenido (EIP2)
- (4) Índice de satisfacción residencial (FLB)
- (5) Aumento esperado en el índice
- (6) Resultado obtenido (EIP2)

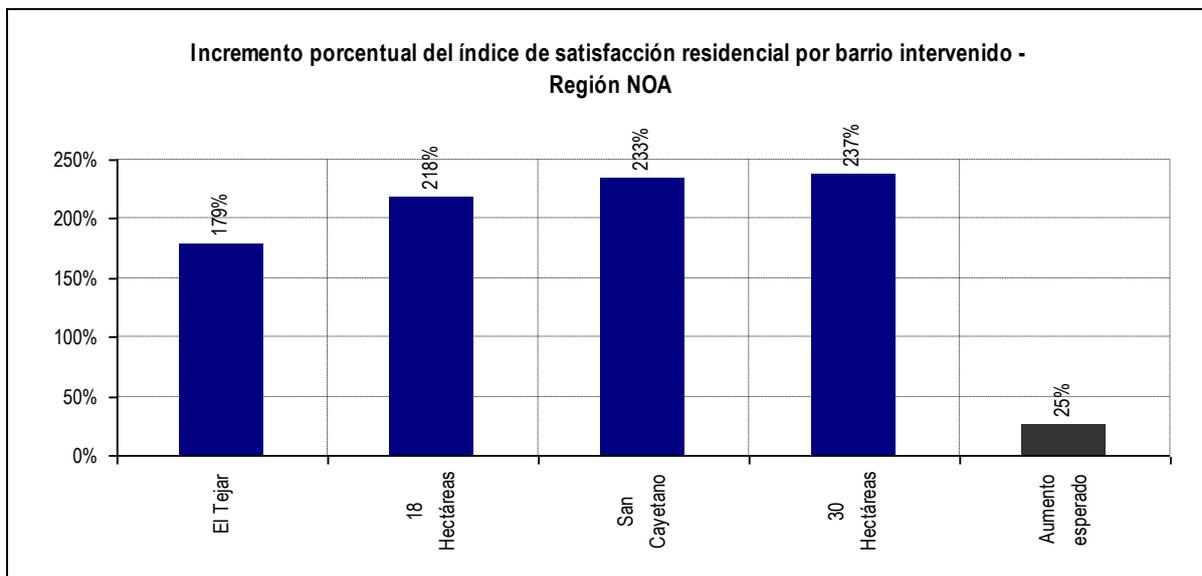
Anexo 13 / Gráfico 13 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano



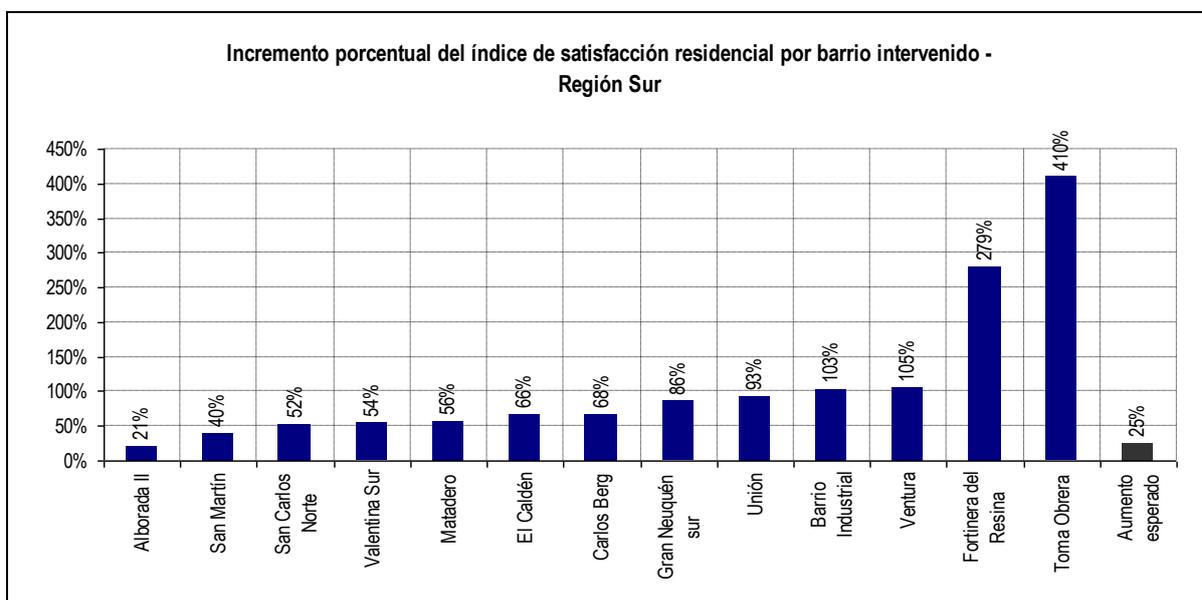
Anexo 14 / Gráfico 14 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Región NEA



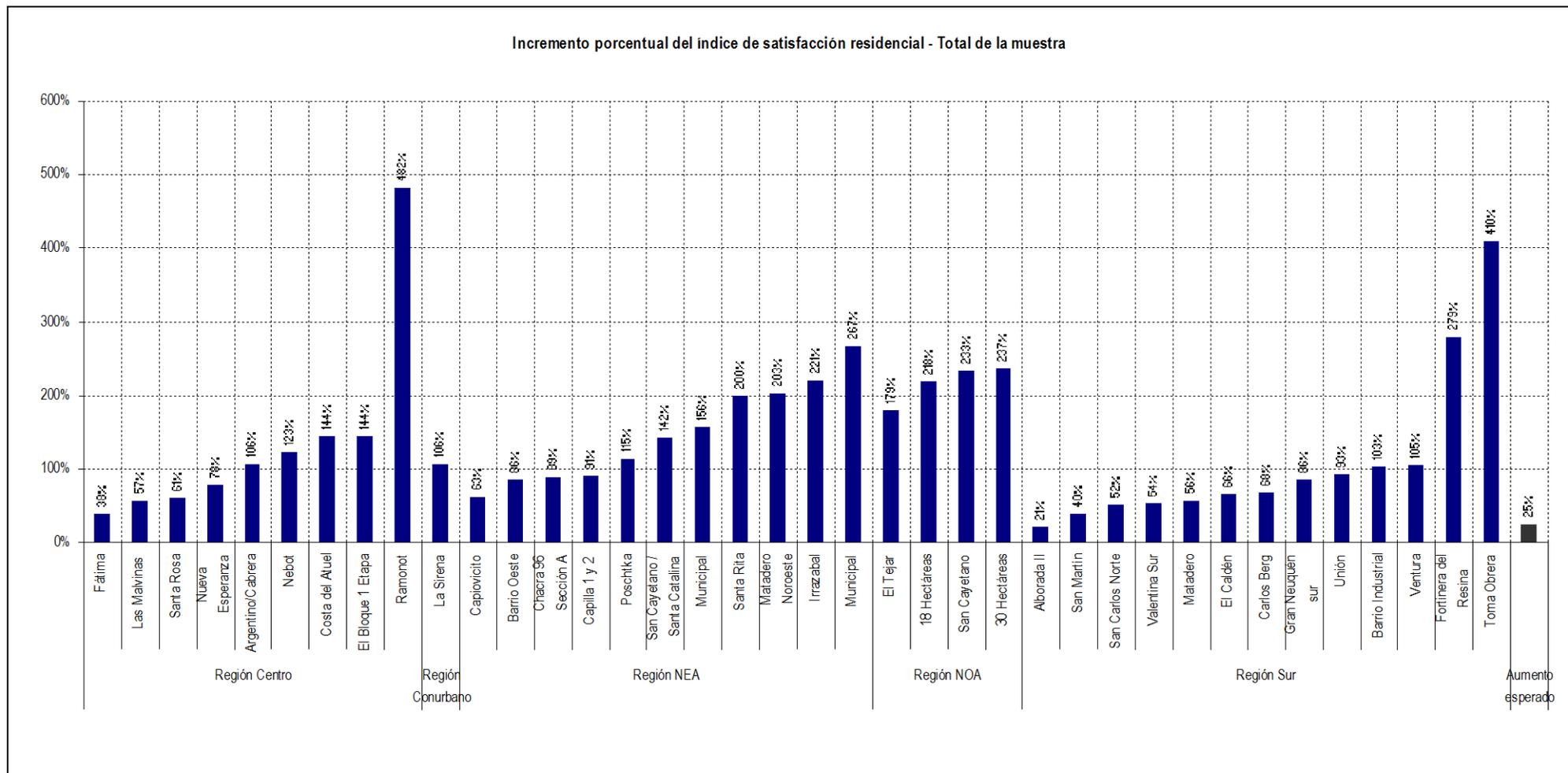
Anexo 15 / Gráfico 15 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Región NOA



Anexo 16 / Gráfico 16 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Región Sur



Anexo 17 / Gráfico 17 – Incremento porcentual del índice de satisfacción residencial por barrio intervenido – Total de la muestra



Anexo 18 / Cuadro 42 – Seguridad en la tenencia, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto

Región y Proyecto	Trazado urbano			Posesión Legal			Titulo de Propiedad		
	Base (1)	Esperado(2)	Proyecto(3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto(3)
Santa Rosa	80%	100%	100%	94%	90%	99%	0%	60%	0%
El Bloque 1 Etapa	0%	100%	100%	97%	90%	100%	0%	60%	100%
Ramonot	0%	100%	100%	20%	90%	20%	5%	60%	5%
Costa del Atuel	0%	100%	100%	0%	90%	44%	0%	60%	0%
Nebot	0%	100%	100%	0%	90%	100%	0%	60%	0%
Nueva Esperanza	0%	100%	100%	0%	90%	0%	0%	60%	0%
Argentino/Cabrera	100%	100%	100%	0%	90%	100%	0%	60%	97%
Fátima	0%	100%	90%	66%	90%	100%	1%	60%	65%
Las Malvinas	27%	100%	100%	72%	90%	72%	15%	60%	15%

Región Conurbano

La Sirena	29%	100%	100%	33%	90%	33%	15%	60%	15%
-----------	-----	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Región NEA

Santa Rita	100%	100%	100%	0%	90%	100%	0%	60%	42%
Barrio Oeste	100%	100%	100%	17%	100%	100%	17%	60%	100%
Capiovicito	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	60%	85%
Municipal	100%	100%	100%	82%	100%	82%	82%	60%	82%
San Cayetano / Santa Catalina	100%	100%	100%	100%	90%	100%	0%	60%	0%
Capilla 1 y 2	100%	100%	100%	21%	90%	100%	3%	60%	75%
Poschtka	100%	100%	100%	100%	90%	100%	30%	60%	30%
Chacra 96 Sección A	100%	100%	100%	20%	90%	100%	20%	60%	67%
Municipal	0%	100%	100%	0%	90%	100%	0%	60%	92%
Irrazabal	100%	100%	100%	0%	90%	100%	0%	60%	3%
Matadero Noroeste	5%	100%	100%	5%	90%	67%	5%	60%	16%

(Continúa)

(Continuación)

Región y Proyecto	Trazado urbano			Posesión Legal			Título de Propiedad		
Región NOA	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
San Cayetano	100%	100%	100%	80%	90%	72%	0%	60%	0%
El Tejar	100%	100%	100%	100%	90%	98%	30%	60%	95%
18 Hectáreas	0%	100%	100%	0%	90%	0%	0%	60%	0%
30 Hectáreas	0%	100%	100%	0%	90%	0%	0%	60%	0%

Región Sur

Unión	100%	100%	100%	90%	90%	90%	35%	60%	35%
El Caldén	100%	100%	100%	19%	90%	33%	28%	60%	25%
San Carlos Norte	100%	100%	100%	39%	90%	80%	39%	60%	39%
Alborada II	100%	100%	100%	31%	90%	86%	22%	60%	25%
Carlos Berg	100%	100%	100%	57%	90%	62%	12%	60%	46%
San Martín	100%	100%	100%	60%	90%	71%	40%	60%	40%
Fortinera del Resina	100%	100%	100%	49%	90%	76%	36%	60%	39%
Ventura	100%	100%	100%	80%	90%	80%	20%	60%	20%
Matadero	55%	100%	100%	100%	90%	100%	12%	60%	12%
Barrio Industrial	100%	100%	100%	0%	90%	53%	0%	60%	29%
Toma Obrera	100%	100%	100%	59%	90%	83%	0%	60%	0%
Gran Neuquén sur	100%	100%	100%	90%	90%	90%	0%	60%	0%
Valentina Sur	100%	100%	100%	0%	90%	92%	0%	60%	0%

(1) Porcentaje de lotes con plano de loteo aprobado (FLB)

(2) Porcentaje esperado

(3) Resultado obtenido (EIP2)

(1) Porcentaje familias con posesión legal de su lote(FLB)

(2) Porcentaje esperado

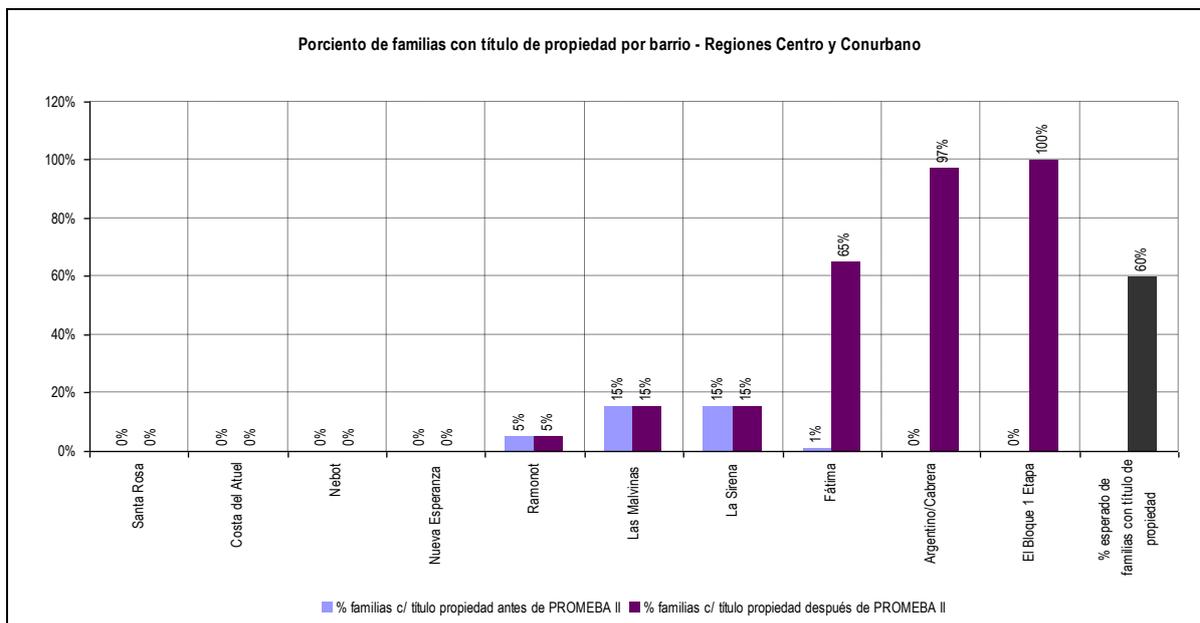
(3) Resultado obtenido (EIP2)

(1) Porcentaje familias con título de propiedad(FLB)

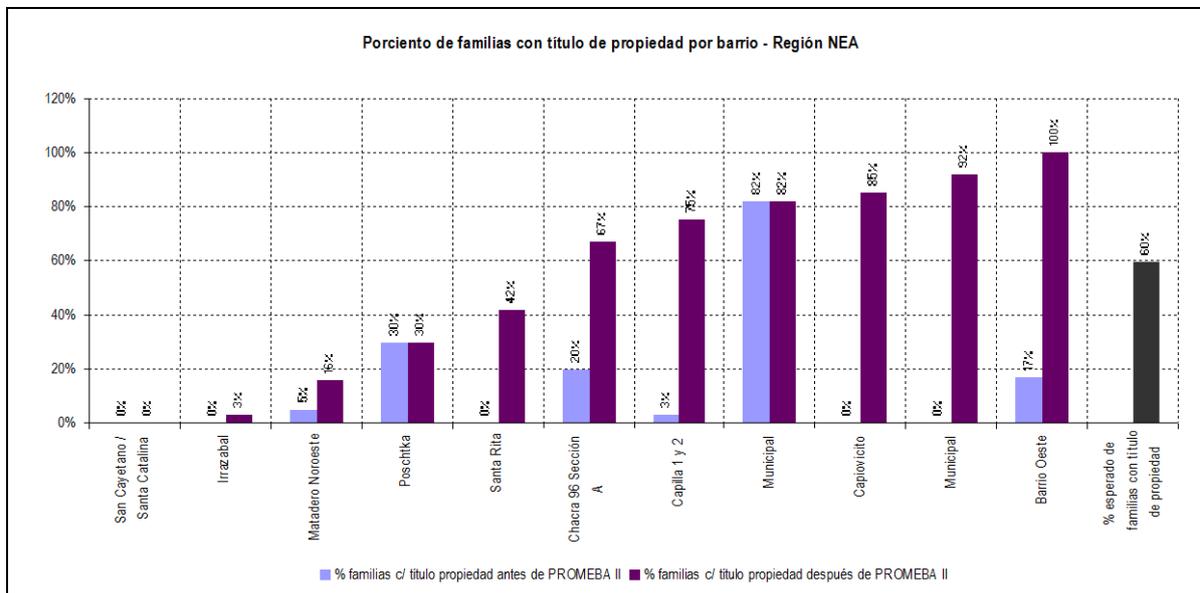
(2) Porcentaje esperado

(3) Resultado obtenido (EIP2)

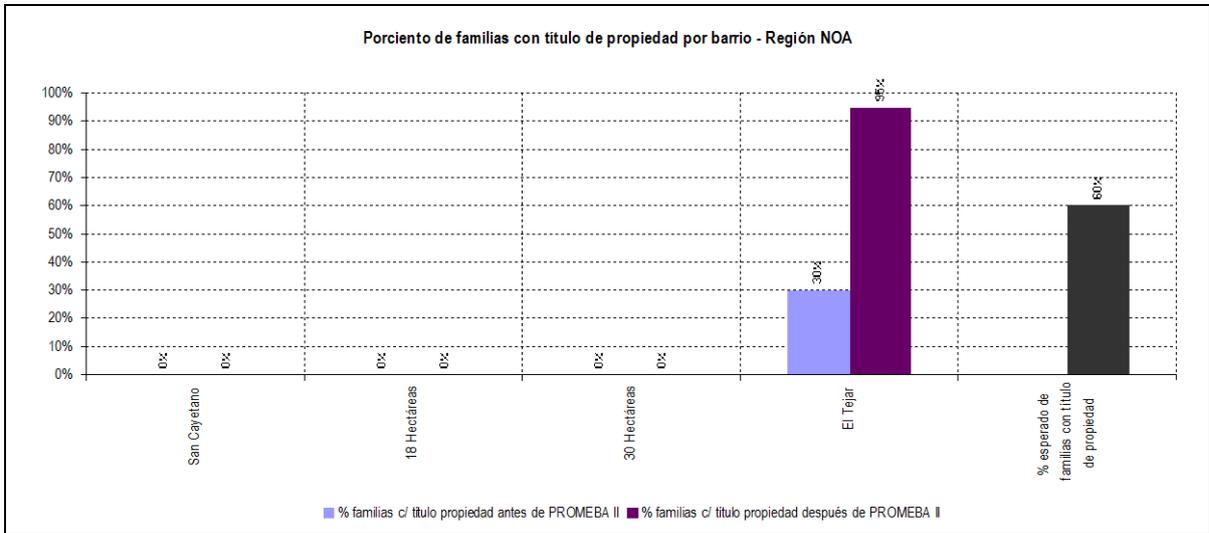
Anexo 19 / Gráfico 18 – Porciento de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Regiones Centro y Conurbano



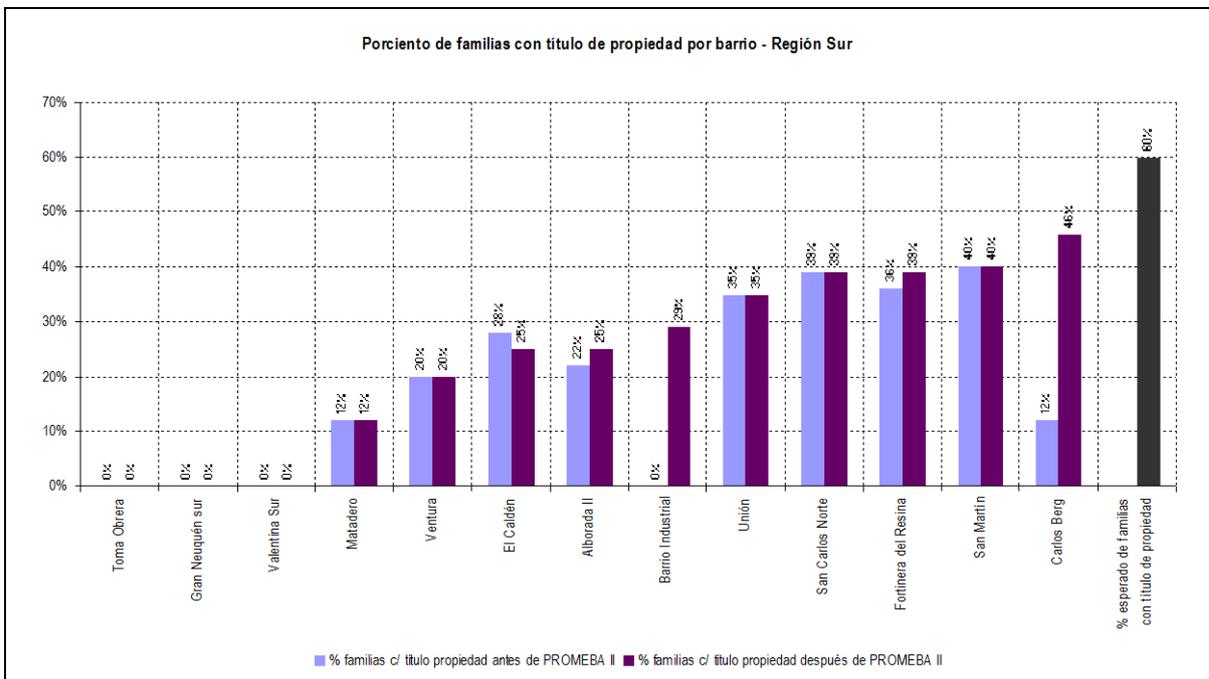
Anexo 20 / Gráfico 19 – Porciento de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Región NEA



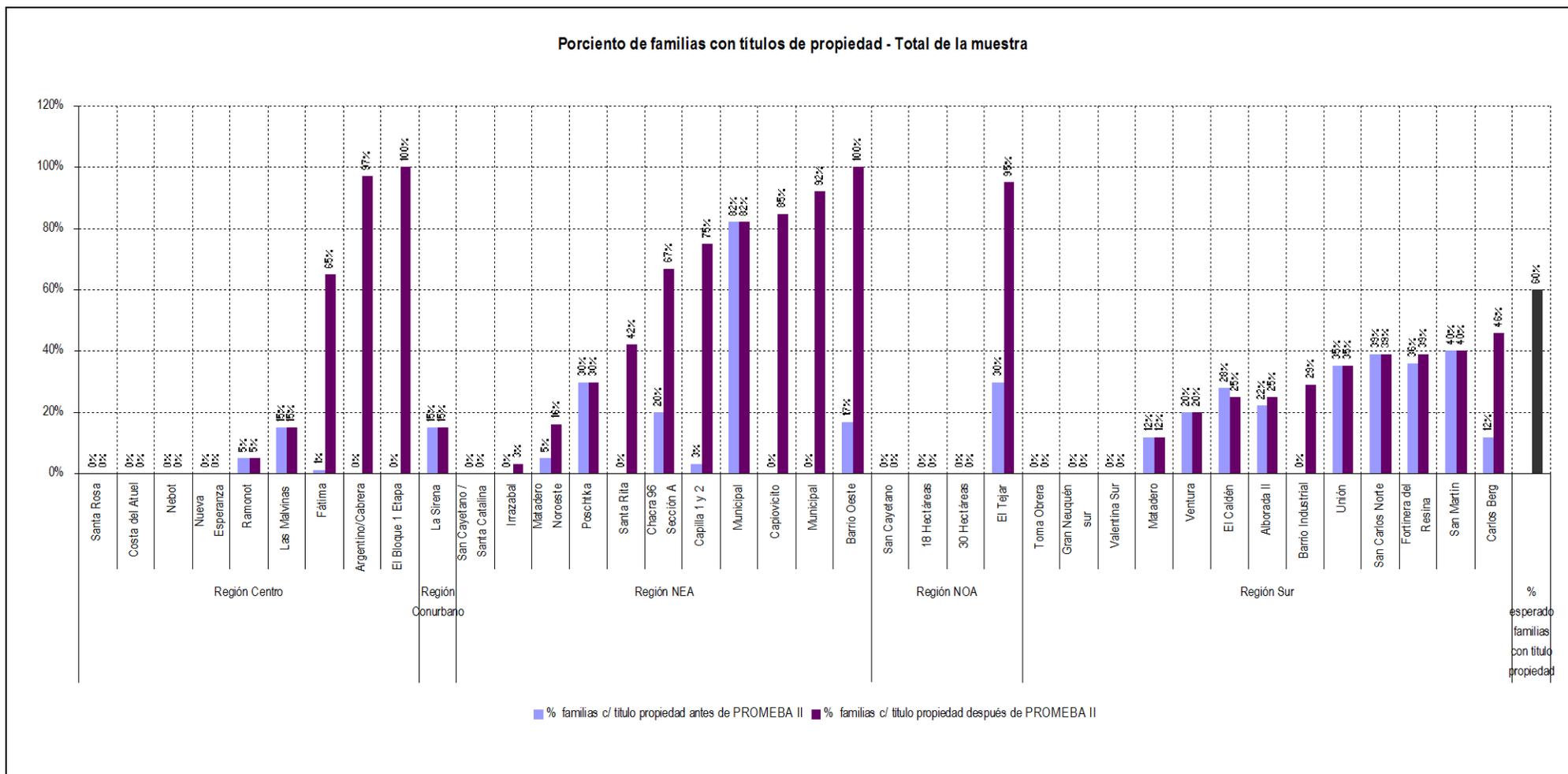
Anexo 21 / Gráfico 20 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Región NOA



Anexo 22 / Gráfico 21 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Región Sur



Anexo 23 / Gráfico 22 – Porcentaje de familias con título de propiedad por barrio intervenido – Total de la muestra



Anexo 24 / Cuadro 43 – Integración urbana y habitabilidad y saneamiento, antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto

Región y Proyecto	Integración urbana						Habitabilidad y saneamiento						
	Vinculación a redes			Equipamiento urbano			Hogares en riesgo social, ambiental no mitigable				Riesgo ambiental		
	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)		Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
Unid							Base %						
Santa Rosa	52%	100%	100%	18%	100%	100%		N/C	100%		33%	90%	100%
El Bloque 1 Etapa	52%	100%	100%	18%	100%	71%		N/C	100%		100%	90%	67%
Ramonot	5%	100%	100%	21%	100%	70%		N/C	100%		67%	90%	100%
Costa del Atuel	33%	100%	100%	0%	100%	100%	2		100%	50%	100%	90%	100%
Nebot	5%	100%	95%	0%	100%	100%	10		100%	100%	100%	90%	100%
Nueva Esperanza	39%	100%	90%	8%	100%	100%		N/C	100%		100%	90%	100%
Argentino/Cabrera	33%	100%	100%	8%	100%	100%	3		100%		33%	90%	100%
Fátima	33%	100%	100%	29%	100%	100%	3		100%	100%	100%	90%	100%
Las Malvinas	13%	100%	100%	18%	100%	100%	26		100%	100%	100%	90%	100%

Región Conurbano

La Sirena	37%	100%	90%	8%	100%	100%	29		100%	0%	33%	90%	90%
-----------	-----	------	-----	----	------	------	----	--	------	----	-----	-----	-----

Región NEA

Santa Rita	10%	100%	100%	26%	100%	100%		0%	100%	0%	67%	90%	67%
Barrio Oeste	0%	100%	100%	37%	100%	100%	9		100%	100%	67%	90%	100%
Capiovicito	1%	100%	92%	37%	100%	95%		0%	100%	0%	67%	90%	100%
Municipal	39%	100%	100%	8%	100%	100%		0%	100%	0%	33%	90%	100%
San Cayetano / Santa Catalina	36%	100%	100%	28%	100%	100%		0%	100%	0%	67%	90%	100%
Capilla 1 y 2	0%	100%	100%	37%	100%	100%	25		100%	100%	67%	90%	100%
Poschtka	28%	100%	100%	28%	100%	100%		0%	100%	0%	67%	90%	100%
Chacra 96 Sección A	8%	100%	100%	28%	100%	100%		0%	100%	0%	67%	90%	100%
Municipal	0%	100%	100%	18%	100%	100%	40		100%	100%	67%	90%	100%
Irrazabal	1%	100%	100%	37%	100%	100%		0%	100%	0%	33%	90%	100%
Matadero Noroeste	32%	100%	100%	29%	100%	95%	36		100%	100%	100%	90%	100%

(Continúa)

(Continuación)

Región y Proyecto	Integración urbana						Habitabilidad y saneamiento						
	Vinculación a redes			Equipamiento urbano			Hogares en riesgo social, ambiental no mitigable			Riesgo ambiental			
Región NOA	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)		Esperado (2)	Proyecto (3)	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
San Cayetano	30%	100%	100%	8%	100%	100%	2		100%	100%	67%	90%	100%
El Tejar	41%	100%	100%	8%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%
18 Hectáreas	28%	100%	100%	0%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%
30 Hectáreas	28%	100%	100%	1%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%

Región Sur

Unión	78%	100%	100%	9%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%
El Caldén	72%	100%	100%	0%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	33%	90%	100%
San Carlos Norte	73%	100%	100%	8%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	0%	90%	100%
Alborada II	39%	100%	100%	9%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%
Carlos Berg	6%	100%	100%	4%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	33%	90%	100%
San Martín	62%	100%	100%	30%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	33%	90%	100%
Fortinera del Resina	26%	100%	100%	25%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	0%	90%	100%
Ventura	24%	100%	100%	8%	100%	100%	50		100%	0%	0%	90%	100%
Matadero	33%	100%	100%	18%	100%	100%	46		100%	100%	33%	90%	100%
Barrio Industrial	31%	100%	100%	18%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%
Toma Obrera	44%	100%	100%	18%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	100%	90%	100%
Gran Neuquén sur	47%	100%	100%	38%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%
Valentina Sur	44%	100%	100%	18%	100%	100%		N/C	N/C	N/C	67%	90%	100%

(1) Porcentaje promedio de asentamientos vinculados a las diferentes redes y servicios urbanos (FLB)

(2) Porcentaje esperado

(3) Resultado obtenido (EIP2)

(1) Porcentaje de equipamiento urbano y comunitario adecuado disponible en el barrio (FLB)

(2) Porcentaje esperado

(3) Resultado obtenido (EIP2)

(1) Porcentaje de viviendas en riesgo social, ambiental no mitigable (FLB)

(2) Porcentaje esperado

(3) Resultado obtenido (EIP2)

(1) Porcentaje de riesgos ambientales que enfrenta el barrio (FLB)

(2) Porcentaje esperado

(3) Resultado obtenido (EIP2)

Anexo 25 / Cuadro 44 – Sustentabilidad ambiental (índice de salubridad), antes y después de la intervención del PROMEBA, según región y proyecto

Región y Proyecto	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
-------------------	----------	--------------	--------------

Región Centro

Santa Rosa	0,460	30%	1,000
El Bloque 1 Etapa	0,180	30%	0,694
Ramonot	0,340	30%	0,540
Costa del Atuel	0,350	30%	0,661
Nebot	0,240	30%	0,379
Nueva Esperanza	0,500	30%	0,744
Argentino/Cabrera	0,680	30%	0,741
Fátima	0,440	30%	0,990
Las Malvinas	0,240	30%	0,610

Región Conurbano

La Sirena	0,580	30%	0,863
-----------	-------	-----	-------

Región NEA

Santa Rita	0,515	30%	1
Barrio Oeste	0,352	30%	0,870
Capiovicito	0,410	30%	0,850
Municipal	0,572	30%	0,990
San Cayetano / Santa Catalina	0,542	30%	0,826
Capilla 1 y 2	0,319	30%	0,990

(Continúa)

(Continuación)

Poschtka	0,508	30%	0,690
Chacra 96 Sección A	0,536	30%	1,000
Municipal	0,342	30%	1,000
Irrazabal	0,360	30%	0,730
Matadero Noroeste	0,442	30%	0,959

Región NOA

San Cayetano	0,270	30%	0,690
El Tejar	0,220	30%	0,670
18 Hectáreas	0,160	30%	0,910
30 Hectáreas	0,130	30%	0,800

Región Sur

Unión	0,480	30%	0,910
El Caldén	0,664	30%	0,808
San Carlos Norte	0,817	30%	0,960
Alborada II	0,498	30%	0,984
Carlos Berg	0,720	30%	0,960
San Martín	0,664	30%	0,910
Fortinera del Resina	0,434	30%	0,615
Ventura	0,390	30%	0,910
Matadero	0,380	30%	0,740
Barrio Industrial	0,530	30%	0,590
Toma Obrera	0,250	30%	0,640
Gran Neuquén sur	0,530	30%	0,680
Valentina Sur	0,480	30%	0,680

(1) Índice de salubridad (FLB)

(2) Aumento esperado en el indicador

(3) Resultado obtenido (EIP2)

Anexo 26 / Cuadro 45 – Sustentabilidad social, antes y después de la intervención del PROMEBA, según región y proyecto

Región y Proyecto	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
-------------------	----------	--------------	--------------

Región Centro

Santa Rosa	0%	50%	19%
El Bloque 1 Etapa	0%	50%	45%
Ramonot	0%	50%	38%
Costa del Atuel	0%	50%	60%
Nebot	0%	50%	39%
Nueva Esperanza	0%	50%	53%
Argentino/Cabrera	0%	50%	50%
Fátima	0%	50%	57%
Las Malvinas	0%	50%	55%

Región Conurbano

La Sirena	0%	50%	62%
-----------	----	-----	-----

Región NEA

Santa Rita	0%	50%	61%
Barrio Oeste	0%	50%	36%
Capiovicito	0%	50%	84%
Municipal	0%	50%	69%
San Cayetano / Santa Catalina	0%	50%	68%
Capilla 1 y 2	0%	50%	32%

(Continúa)

(Continuación)

Poschtka	0%	50%	70%
Chacra 96 Sección A	0%	50%	39%
Municipal	0%	50%	50%
Irrazabal	0%	50%	95%
Matadero Noroeste	0%	50%	58%

Región NOA

San Cayetano	0%	50%	49%
El Tejar	0%	50%	36%
18 Hectáreas	0%	50%	51%
30 Hectáreas	0%	50%	59%

Región Sur

Unión	0%	50%	44%
El Caldén	0%	50%	80%
San Carlos Norte	0%	50%	56%
Alborada II	0%	50%	53%
Carlos Berg	0%	50%	100%
San Martín	0%	50%	61%
Fortinera del Resina	0%	50%	63%
Ventura	0%	50%	44%
Matadero	0%	50%	73%
Barrio Industrial	0%	50%	33%
Toma Obrera	0%	50%	60%
Gran Neuquén sur	0%	50%	44%
Valentina Sur	0%	50%	42%

(1) No corresponde Línea de Base

(2) Porcentaje esperado de hogares convocados, participantes en los talleres y actividades del programa

(3) Resultado obtenido (EIP2)

Anexo 27 / Cuadro 46 – Sustentabilidad social (delegados convocados), antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto

Región y Proyecto	Base (1)	Esperado (2)	Proyecto (3)
-------------------	----------	--------------	--------------

Región Centro

Santa Rosa	0%	50%	60%
El Bloque 1 Etapa	0%	50%	93%
Ramonot	0%	50%	56%
Costa del Atuel	0%	50%	72%
Nebot	0%	50%	74%
Nueva Esperanza	0%	50%	87%
Argentino/Cabrera	0%	50%	92%
Fátima	0%	50%	55%
Las Malvinas	0%	50%	65%

Región Conurbano

La Sirena	0%	50%	62%
-----------	----	-----	-----

Región NEA

Santa Rita	0%	50%	70%
Barrio Oeste	0%	50%	80%
Capiovicito	0%	50%	71%
Municipal	0%	50%	94%
San Cayetano / Santa Catalina	0%	50%	82%
Capilla 1 y 2	0%	50%	69%

(Continúa)

(Continuación)

Poschtka	0%	50%	91%
Chacra 96 Sección A	0%	50%	55%
Municipal	0%	50%	84%
Irrazabal	0%	50%	84%
Matadero Noroeste	0%	50%	64%

Región NOA

San Cayetano	0%	50%	65%
El Tejar	0%	50%	66%
18 Hectáreas	0%	50%	63%
30 Hectáreas	0%	50%	70%

Región Sur

Unión	0%	50%	44%
El Caldén	0%	50%	80%
San Carlos Norte	0%	50%	88%
Alborada II	0%	50%	53%
Carlos Berg	0%	50%	100%
San Martín	0%	50%	78%
Fortinera del Resina	0%	50%	63%
Ventura	0%	50%	44%
Matadero	0%	50%	87%
Barrio Industrial	0%	50%	90%
Toma Obrera	0%	50%	82%
Gran Neuquén sur	0%	50%	44%
Valentina Sur	0%	50%	42%

(1) No corresponde Línea de Base

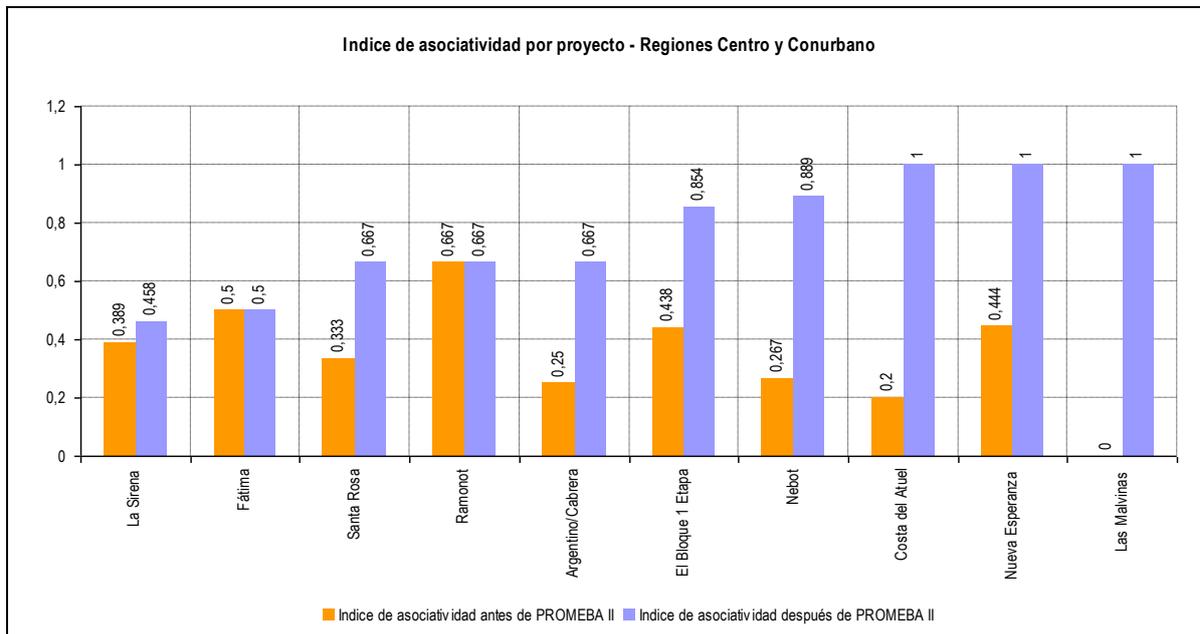
(2) Porcentaje esperado de delegados convocados, participantes en los talleres y actividades del programa

(3) Resultado obtenido (EIP2)

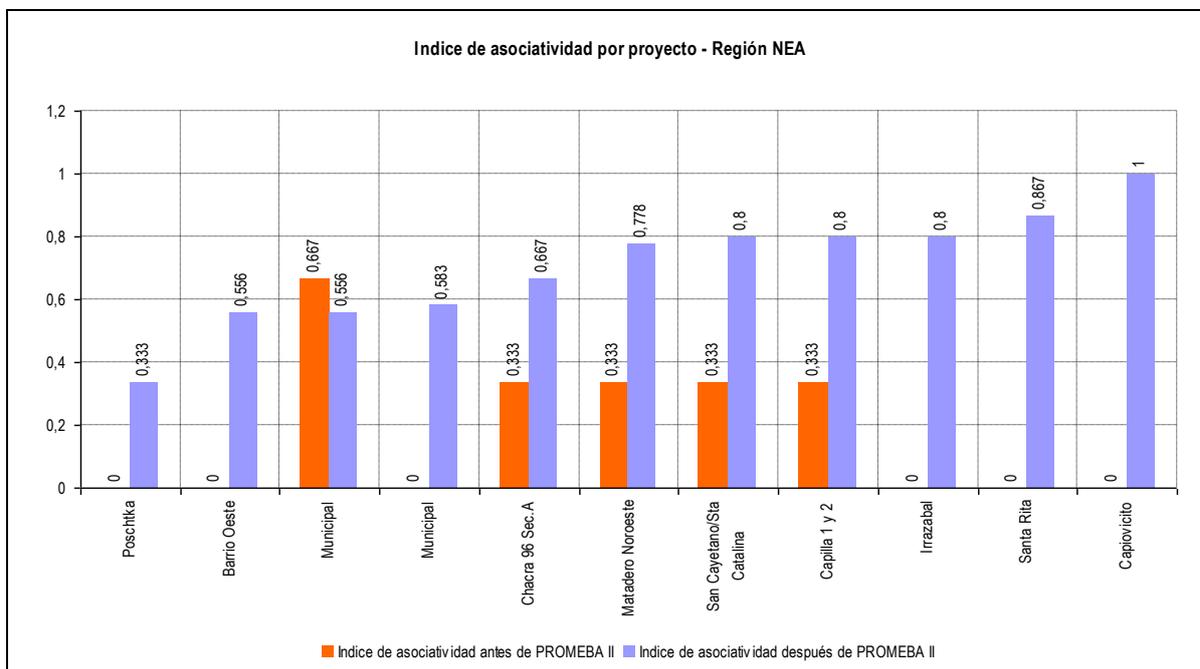
Anexo 28 / Cuadro 47 – Sustentabilidad social (asociatividad y arraigo), antes y después de la intervención del PROMEBA II, según región y proyecto

Región	Localidad	Proyecto	Índice de Asociatividad		Índice de Arraigo
			Situación base	Situación con proyecto	
CENTRO	Las Heras	Santa Rosa	0,333	0,667	34,27
	Maipú	El Bloque 1 Etapa	0,438	0,854	223,28
	San Martín	Ramonot	0,667	0,667	47,73
	Gral Alvear	Costa del Atuel	0,200	1,000	1,78
	Guaymallén	Nebot	0,267	0,889	95,31
	Malargüe	Nueva Esperanza	0,444	1,000	14,48
	Gral Cabrera	Argentino/Cabrera	0,250	0,667	-5,10
	Pto. Gral. San Martín	Fátima	0,500	0,500	122,97
	Sta. Rosa de Calchines	Las Malvinas	0,000	1,000	-16,56
CONURBANO	Florencio Varela	La Sirena	0,389	0,458	39,30
NEA	Bdo. de Irigoyen	Santa Rita	0,000	0,867	66,34
	Campo Viera	Barrio Oeste	0,000	0,556	43,46
	Capióvi	Capióvicito	0,000	1,000	75,53
	Puerto Rico	Municipal	0,667	0,556	-6,39
	Eldorado	San Cayetano/Sta Catalina	0,333	0,800	36,71
	Jardín América	Capilla 1 y 2	0,333	0,800	48,82
	Leandro Alem	Poschtka	0,000	0,333	27,03
	Posadas	Chacra 96 Sec.A	0,333	0,667	26,60
	A. del Valle	Municipal	0,000	0,583	48,58
	San Pedro	Irrazabal	0,000	0,800	60,39
	Mercedes	Matadero Noroeste	0,333	0,778	57,01
NOA	Aguilares	San Cayetano	0,333	1,000	15,58
	Monteros	El Tejar	0,000	0,333	-5,17
	S. S. de Jujuy	18 Hectáreas	0,000	0,667	96,90
		30 Hectáreas	0,000	0,667	86,00
SUR	Rawson	Unión	0,667	0,667	26,67
	Eduardo Castex	El Caldén	0,333	0,333	15,79
	Realicó	San Carlos Norte	0,667	0,667	23,38
		Alborada II	0,333	0,333	35,38
		Carlos Berg	0,000	0,333	15,54
	Toay	San Martín	0,667	0,667	41,35
	Victoria	Fortinera del Resina	0,667	0,667	6,27
	Ing. Luis Huergo	Ventura	0,667	0,667	630,77
	Ing. Jacobacci	Matadero	0,667	1,000	19,51
	S. P. del Chañar	Barrio Industrial	0,333	0,889	42,20
	Plottier	Toma Obrera	0,583	0,667	27,38
	Neuquén	Gran Neuquén sur	0,667	0,800	26,07
		Valentina Sur	0,667	0,800	-16,00

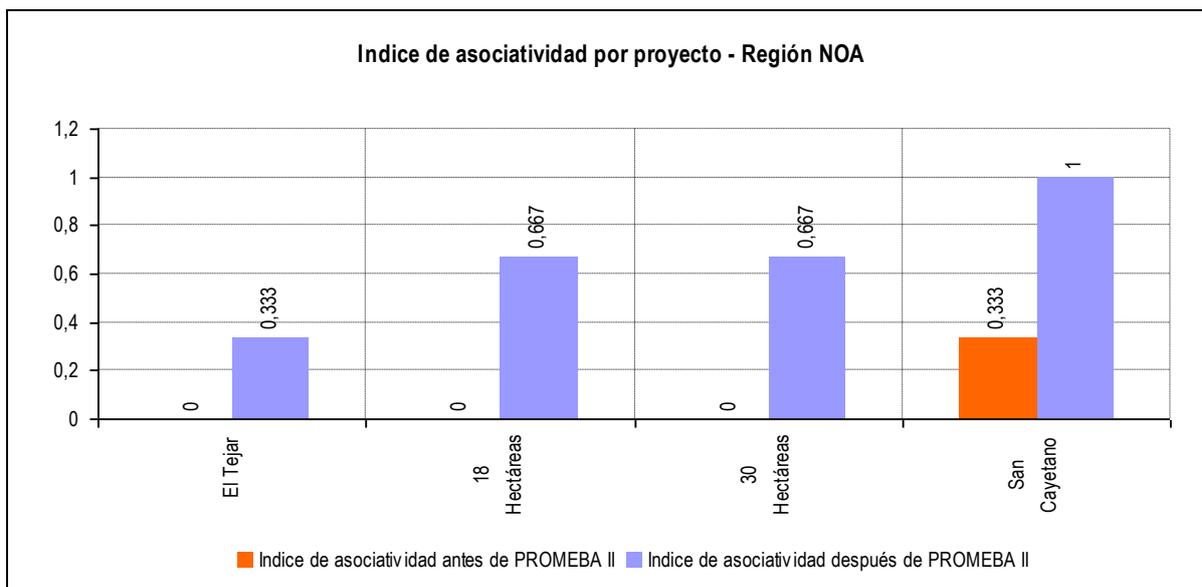
Anexo 29 / Gráfico 23 – Índice de asociatividad por proyecto – Regiones Centro y Conurbano



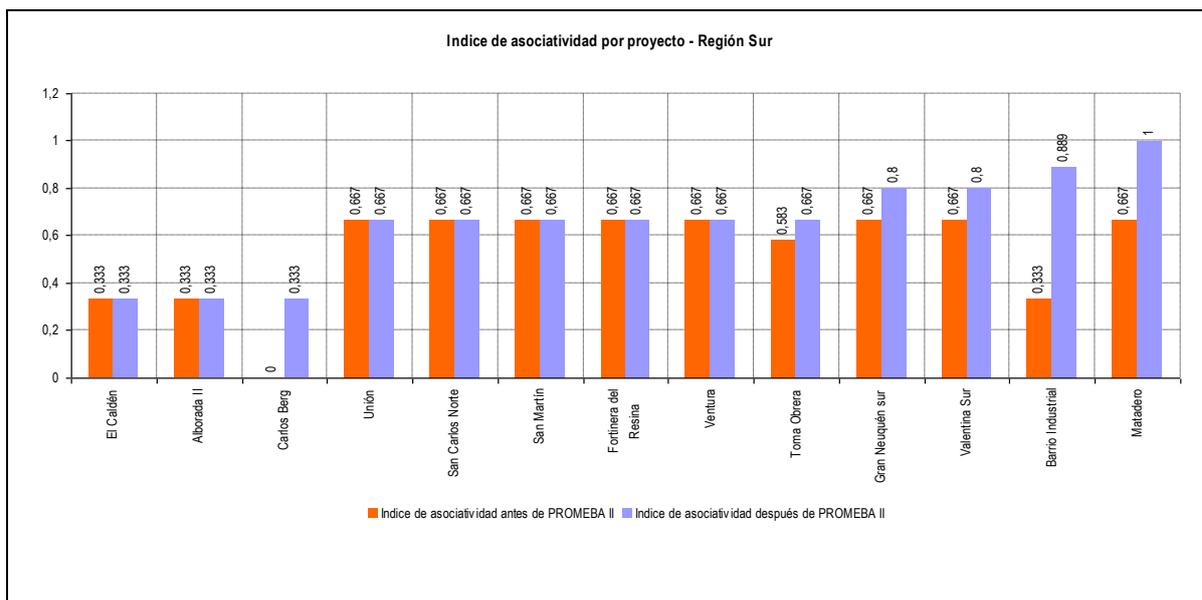
Anexo 30 / Gráfico 24 – Índice de asociatividad por proyecto – Región NEA



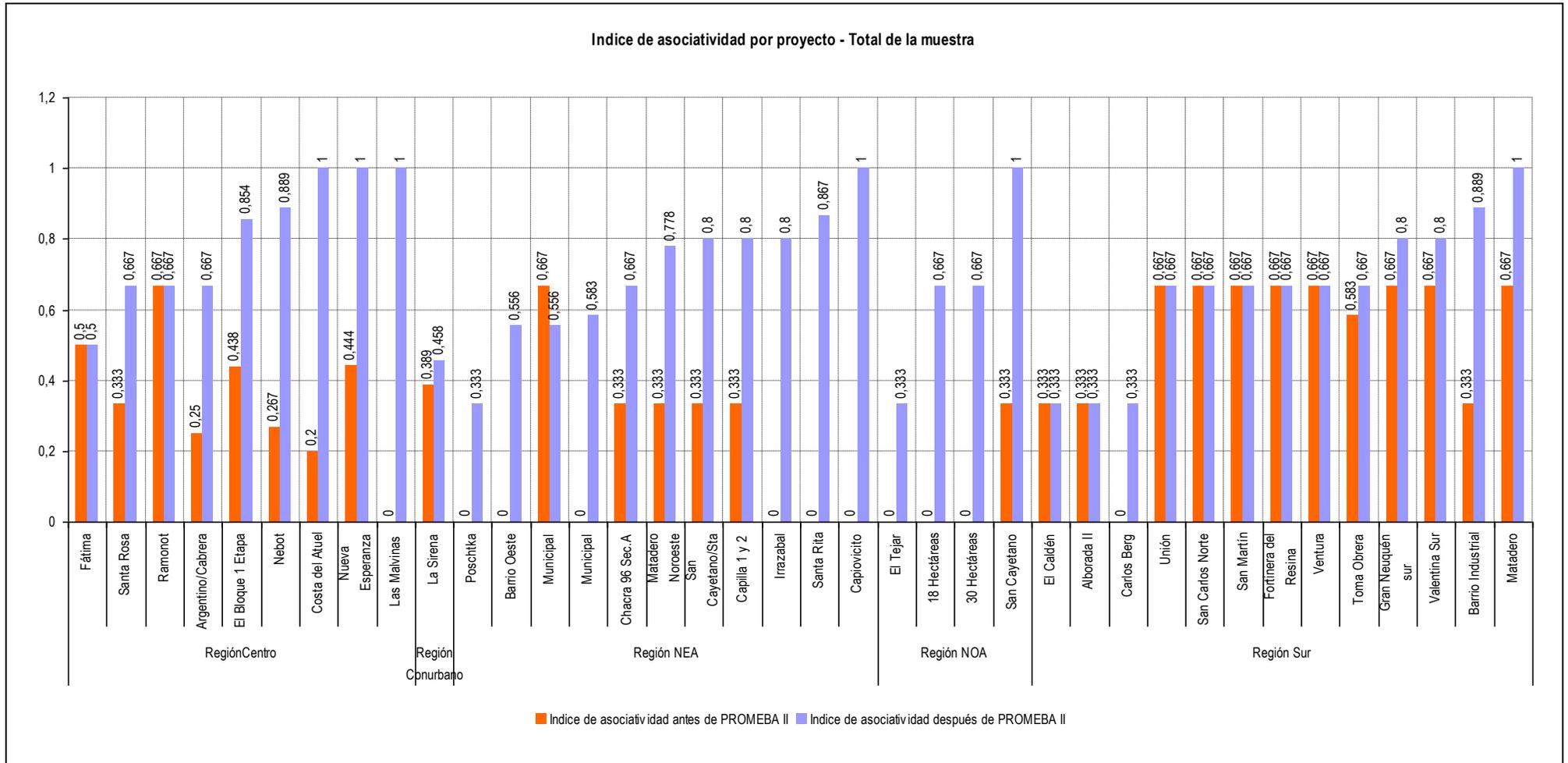
Anexo 31 / Gráfico 25 – Índice de asociatividad por proyecto – Región NOA



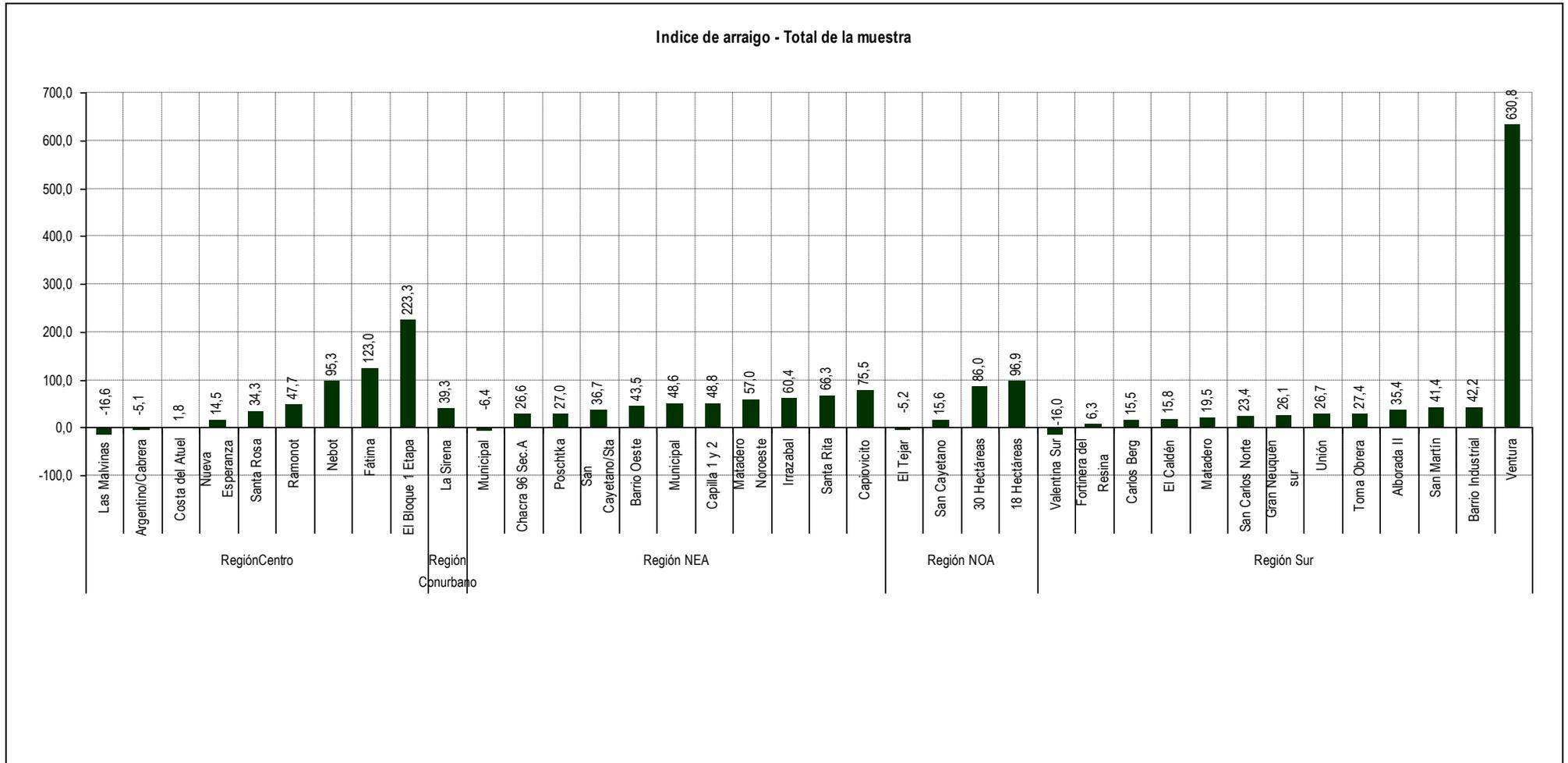
Anexo 32 / Gráfico 26 – Índice de asociatividad por proyecto – Región Sur



Anexo 33 / Gráfico 27 – Índice de asociatividad por proyecto – Total de la muestra



Anexo 34 / Gráfico 28 – Índice de arraigo – Total de la muestra



Anexo 35 / Cuadro 48 – Proyectos del período de transición según plazos previstos y reales de sus etapas

REGION	Proyecto	Licitación			Ejecución			Acompañamiento post obra		
		Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto
	Plazos	Meses			Meses			Meses		
CENTRO	Santa Rosa	6	9	54	16	12	-22	6	3	-51
	El Bloque 1 Etapa	6	8	41	18	18	1	6	4	-34
	Ramonot	6	8	41	18	18	0	6	6	-2
	Costa del Atuel	6	8	37	16	18	15	6	4	-34
	Nebot	6	12	104	18	15	-19	6	6	-2
	Nueva Esperanza	6	9	50	16	11	-29	6	3	-51
	Argentino/Cabrera	6	10	60	18	24	33	6	5	-16
	Fátima	6	6	4	18	19	3	6	6	2
	Las Malvinas	6	5	-21	14	15	8	6	6	8
CONURBANO	La Sirena	6	7	15	18	s/d		5	s/d	
NEA	Santa Rita	6	8	30	18	17	-8	6	12	100
	Barrio Oeste	6	7	18	18	14	-21	6	12	100
	Capiovicito	6	7	16	16	15	-6	6	12	100
	Municipal	6	6	8	16	18	10	6	12	100
	San Cayetano /Sta Catalina	6	8	32	14	16	17	6	12	100
	Capilla 1 y 2	6	8	38	12	18	44	6	12	100
	Poschtka	6	7	8	12	12	44	6	12	100
	Chacra 96 Sección A	6	6	1	16	16	-3	6	12	100
	Municipal	6	5	-13	18	23	27	6	12	100
	Irrazabal	6	6	5	16	22	35	6	12	100
Matadero Noroeste	6	7	9	18	18	s/d	6	12	100	
NOA	San Cayetano	6	10	71	18	20	11	6	9	50
	El Tejar	6	11	75	18	22	22	6	4	-33
	18 Hectáreas	6	9	49	24	16	-33	6	18	198
	30 Hectáreas	6	9	49	24	14	-42	6	27	348
SUR	Unión	6	5	-13	24	15	-37	6	6	1
	El Caldén	6	5	-13	14	28	97	6	6	0
	San Carlos Norte	6	2	-63	14	19	37	6	6	0
	Alborada II	6	2	-61	12	17	41	6	6	0
	Carlos Berg	6	2	-63	14	20	45	6	6	-1
	San Martín	6	4	-32	14	18	31	6	8	34
	Fortinera del Resina	6	4	-26	12	25	108	6	6	1
	Ventura	6	6	-1	14	23	67	6	6	0
	Matadero	6	7,23	21	21	28,83	37	6	6	0
	Barrio Industrial	6	5	-20	24	16,77	-30	6	6	-2
	Toma Obrera	6	3	-47	24	24,2	1	6	6	0
	Gran Neuquén sur	6	10	58	24	17	s/d	6	6	-2
Valentina Sur	6	7	12	24	19	s/d	6	6	-2	

Anexo 36 / Cuadro 49 – Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas / Regiones Centro y Cuyo

Etapas	Viabilidad			Gestión Institucional			Formulación de PEI			Gestión administrativa		
	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto
PROYECTO	Meses			Meses			Meses			Meses		
La Favorita	3	1,8		-40%	1		0,1	-90%		8	2,67	
										2	1,37	-32%
M. Moreno - 2 de Abril	3	1	-67%	1	1	0%	8	9,8	23%	2	1,27	-37%
										2	5,57	178%
Borde Oeste	3	4,1	37%	1	1,7	70%	8	7,07	-12%	2	4,77	138%
										2	0,23	-88%
Lujan - Guadalupe	3	1,9	-37%	1	1,17	17%	8	17,33	117%	2	0,47	-77%
Cabin 9	3	2	-33%	1	0,03	-97%	8	18,3	129%	2	1,3	-35%
										2	0,2	-90%
Noroeste Concordia	3	1	-67%	1	1,97	97%	8	6,2	-23%	2	1	-50%
Antoñico	3	1,03	-66%	1	0,23	-77%	8	6,1	-24%	2	3,5	75%
Los Olmos - Las Playas	3	1	-67%	1	0,8	-20%	8	3	-63%	2	0,37	-82%
										2	0,33	-84%
Savio	3	1	-67%	1	0,7	-30%	8	4,87	-39%	2	5,5	175%

Anexo 37 / Cuadro 50 – Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas / Regiones NEA y Patagonia

Etapas	Viabilidad			Gestión Institucional			Formulación de PEI			Gestión administrativa			Licitación		
	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto
Región NEA	Meses			Meses			Meses			Meses			Meses		
Santa Clara I,II,III	3	3,03		1%	1		1,07	7%		8	15,17		90%	2	
Niño Jesús	3	3,8	27%	1	5,2	420%	8	4,4	-45%	2	2,53	27%	6	4,13	-31%
Barrio Obrero	3	0,47	-84%	1	1,37	37%	8	15,77	97%	2	0,9	-55%	6	8,47	41%
R.Sur Etapa I-B° San Pablo	3	2,2	-27%	1	1,3	30%	8	10,97	37%	2	0,1	-95%	6	6,5	8%
R.Sur Etapa III-B° Don Alberto	3	2,2	-27%	1	1,3	30%	8	10,97	37%	2	0,1	-95%	6	5,1	-15%
Ex Estación Arazá y otros	3	7,97	166%	1	0,9	-10%	8	19,2	140%	2	0,47	-77%	6	7,03	17%
La Olla Etapa I Infraestructura	3	3,73	24%	1	1,13	13%	8	15,43	93%	2	0,93	-53%	6	8,33	39%
La Olla Etapa II Mitigacion y E.Comunitario	3	3,73	24%	1	1,13	13%	8	15,43	93%	2	0,5	-75%	6	7,57	26%
La Olla Etapa III Nexos de Agua	3	3,73	24%	1	1,13	13%	8	15,43	93%	2	0,23	-88%	6	8,73	46%
Región Patagonia															
Bella Vista y la estación 1° etapa	3	1,03	-66%	1	1	0%	8	8	0%	2	0,17	-92%			
Bella Vista y la estación 2° etapa	3	1,03	-66%	1	1	0%	8	11	38%	2	1,13	-44%			
Obispo Moure y San Cayetano	3	0,77	-74%	1	0,1	-90%	8	11	38%	2	0,5	-75%			
Villa Germinal- Zona Norte	3	3,23	8%	1	0,47	-53%	8	5,8	-28%	2	0,2	-90%			
Esfuerzo	3	4,23	41%	1	7,9	690%	8	7,27	-9%	2	0,73	-64%			
25 de mayo y Ceferino	3	3,93	31%	1	0,6	-40%	8	6	-25%	2	0,53	-74%			
3 de febrero, Miramar y reserva natural 1° laguna - 1° etapa	3	2	-33%	1	0,1	-90%	8	1	-88%	2	0	-100%			

Anexo 38 / Cuadro 51 – Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas / Región Conurbano

Etapas Plazos PROYECTO	Viabilidad			Gestión Institucional			Formulación de PEI			Gestión administrativa							
	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto					
	Meses			Meses			Meses										
El Carmen – Borde	3	11,4	280%	1	2	100%	8	7,97	0%								
El Carmen - Etapa I – A										2	1,43	-28%					
El Carmen - Etapa I – B										2	1,43	-28%					
El Carmen - Etapa I - C - 1º Llamado										2	1,43	-28%					
El Carmen - Etapa I - C - 2º Llamado										2	0,43	-78%					
Eva Perón - 1º etapa	Ingreso con viabilidad cumplida otorgada a través de convenio marco firmado entre SSDUyV y Municipio de Lanús con fecha 21/11/06						8	1,87	-77%	2	3,67	83%					
Eva Perón - 2º etapa										2	3,87	93%					
Área El Tala	3	7,53	151%	1	2,53	153%	8	3,63	-55%								
Área El Tala Etapa I										2	0,63	-68%					
Área El Tala Etapa II										2	0,4	-80%					
Área El Tala Etapa III A										2	0,63	-68%					
Area San Jorge	Ingreso con viabilidad cumplida desde el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios con fecha declaratoria 08/02/07						8	10	25%								
San Jorge Etapa I 1º llamado															2	6,73	237%
San Jorge Etapa I 2º llamado															2	0,27	-87%
San Jorge Etapa II															2	0,53	-73%
San Jorge Etapa III															2	0,17	-92%
San Jorge Etapa IV															2	0,23	-88%
Villa Hidalgo	3	6,2	107%	1	5,07	407%	8										
Zona Oeste	3	8,1	170%	1	1	0%	8										
Área San Ignacio - La Morita	3	4,73	58%	1	4,87	387%	8	1,77	-78%								
Área San Ignacio - La Morita Etapa I A										2	2,9	45%					
Área San Ignacio - La Morita Etapa I B										2	2,27	13%					
Área San Ignacio - La Morita Etapa II										2	2,17	8%					
2 de abril	3	6,77	126%	1	3,5	250%	8	6,03	-25%								
2 de abril - Etapa I										2	1,93	-3%					
2 de abril - Etapa II A										2	2	0%					
Sta Magdalena – Sta Elena	3	4,83	61%	1	3,27	227%	8	5,8	-28%	2	2,17	9%					

Anexo 39 / Cuadro 52– Proyectos en ejecución según plazos previstos y reales de sus etapas / Región NOA

Etapas	Viabilidad			Gestión Institucional			Formulación de PEI			Gestión administrativa		
Plazos	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto	Previsto	Real	% Real/ Previsto
PROYECTO	Meses			Meses			Meses			Meses		
San Antonio	3	3,83	28%	1	0,73	-27%	8	10,00	25%	2	0,70	-65%
Punta Diamante	3	0,53	-82%	1	0,77	-23%	8	5,70	-29%	2	0,70	-65%
Yacampi	3	1,57	-48%	1	1,00	0%	8	18,67	133%	2	0,73	-63%
Solidaridad	3	0,10	-97%	1	10,63	963%	8	6,17	-23%	2	0,80	-60%
La Paz	3	7,30	143%	1	0,80	-20%	8	7,27	-9%	2	1,27	-37%
La Católica	3	0,07	-98%	1	4,63	363%	8	12,87	61%	2	0,43	-78%
Cardenal Samoré	3	0,73	-76%	1	2,03	103%	8	10,33	29%	2	0,30	-85%

Anexo 40 / Cuadro 53 – Ejecución prevista y real de fondos para el periodo 2007 – 2010

Componente	Descripción	2007 (1)			2008			2009		
		Previsto	Real	Ejecutado (%)	Previsto	Real	Ejecutado (%)	Previsto	Real	Ejecutado (%)
1	Legalización en la tenencia de la tierra	0	0	0,0%	911.575	24.973	2,7%	1.394.736	82.167	5,9%
2	Infraestructura, equipamiento y saneamiento	14.535.688	9.473.083	65,2%	92.099.033	66.785.329	72,5%	92.901.963	62.015.476	66,8%
3	Incremento del capital social y humano	1.421.772	79.979	5,6%	5.156.223	2.443.946	47,4%	5.239.557	3.101.161	59,2%
4	Fortalecimiento de capacidades de gestión	736.118	0	0,0%	3.171.334	508.476	16,0%	2.315.430	882.860	38,1%
5	Administración	491.250	525.503	107,0%	2.040.000	1.321.261	64,8%	2.298.462	1.132.358	49,3%
TOTAL		17.184.828	10.078.564	58,6%	103.378.165	71.083.985	68,8%	104.150.148	67.214.022	64,5%

Componente	Descripción	2010			Acumulado		
		Previsto	Real	Ejecutado (%)	Previsto	Real	Ejecutado (%)
1	Legalización en la tenencia de la tierra	2.303.460	112.782	4,9%	4.609.771	219.922	4,8%
2	Infraestructura, equipamiento y saneamiento	109.834.074	78.411.825	71,4%	309.370.758	216.685.713	70,0%
3	Incremento del capital social y humano	5.239.557	3.937.898	75,2%	17.057.109	9.562.984	56,1%
4	Fortalecimiento de capacidades de gestión	2.188.686	1.110.566	50,7%	8.411.568	2.501.902	29,7%
5	Administración	2.268.462	1.477.730	65,1%	7.098.174	4.456.852	62,8%
TOTAL		121.834.239	85.381.408	70,1%	346.547.380	233.427.372	67,4%

Anexo 41 – Informe del proyecto Barrio El Bloque

Región	Centro
Provincia	Mendoza
Localidad	Maipú
Proyecto	El Bloque – Primera etapa

1. Caracterización general de la intervención

El Bloque, se encuentra ubicado en un sector periférico al Este de la ciudad de Maipú (en el Gran Mendoza) sobre el lateral Oeste del Canal Pescara y está conformado por 853 familias en diez barrios: Corazón de Jesús, Nuevo Amanecer, Buenos Vecinos, Cristal, Las Américas, Libertad, Maugeri, Poujade, 26 de Julio y Provincias Unidas. Los seis primeros cuentan con 533 familias que fueron beneficiarias directas de las obras ejecutadas y los cuatro últimos cuentan con 320 familias beneficiarias indirectas de la intervención.

En la totalidad de las entrevistas realizadas se valoró el trabajo en conjunto entre la UEP, la Municipalidad y los vecinos y se destacó especialmente el cumplimiento de los objetivos previstos teniendo en cuenta, como se dijo, que el proyecto abarcó a diez barrios surgidos en distintos momentos y presentaban diferentes situaciones urbanísticas.

Se evalúa de manera insatisfactoria, tanto por parte de la UEP como de los profesionales responsables de los componentes, la articulación con otros programas, de manera particular con el “Mejor Vivir”. Este descontento se percibe con mayor fuerza en los entrevistados citados y con menor o nula importancia en el resto de los otros dos (la Municipalidad y las organizaciones sociales).

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

La ley provincial 8.100, sancionada en septiembre de 2009 durante la ejecución del proyecto, dificultó el proceso de escrituración. Esto se debió, entre otras cuestiones, al establecimiento de altos honorarios para tareas profesionales sin contemplar la posibilidad de contar con un régimen especial para los casos de escrituración de “vivienda social”. Este obstáculo fue confirmado por todos los entrevistados. Los funcionarios de la UEP manifestaron que está en una etapa muy avanzada, con el Colegio de Escribanos, la firma de un convenio particular a fin de destrabar la situación.

Asimismo los técnicos municipales manifestaron que los tiempos de obra son distintos a los tiempos de regularización dominial y eso debería ser contemplado en el PROMEBA.

2.2. Integración urbana

Los aspectos positivos que se destacaron fueron los siguientes:

- La pavimentación de las calles Boedo (eje Norte – Sur del municipio) y Correa (eje Este – Oeste) permitió la vinculación de diferentes barrios y sectores sociales y la recolección de los residuos domiciliarios.
- Se valoró (desde un enfoque ambiental) la construcción del nexo cloacal. Esto permitió que un apreciable número de familias comenzaran con las tareas de conexión intradomiciliaria (el Municipio señaló que colabora con materiales y mano de obra). Según las opiniones recogidas, antes de intervención en el barrio se requerían cerca de 150 desagotes de pozos promedio mensuales mientras que en la actualidad se solicitan entre 30 y 40.
- Asimismo se señaló positivamente que la totalidad del barrio cuente con la red de gas domiciliario y con la conexión de electricidad con pilar individual a partir del Programa “Luz para Todos”.
- Las entidades vecinales manifestaron que la relación con otros barrios ha cambiado: *“ahora ha cambiado mucho la imagen, hay más circulación de gente, hay luz, entran los colectivos”*. En línea con estos cambios se mostraron satisfechos con la intervención.
- Según un vecino, integrante de la organización vecinal que tuvo una reunión con personal de la Comisaría 29: *“ha disminuido la inseguridad: de los 93 robos en diciembre de 2008 se ha bajando a 45”*.

Los aspectos negativos que se destacaron fueron los siguientes:

- La Municipalidad señaló que obra de red agua potable realizada por el PROMEBA II no contempló la reposición de las cajas brasero (caja de vereda para derivación domiciliaria) que cada lote tenía originalmente ejecutándose la conexión directa.
- En la formulación del proyecto se previó la construcción de una plaza debajo de la superficie de paso de los electroductos existentes. Debido a restricciones reglamentarias, la plaza y los espacios comunes fueron trasladados, con características menores, a un sitio diferente del barrio.

2.3. Habitabilidad y saneamiento

Los entrevistados aseguraron que el PROMEBA colaboró de manera fundamental a que el gobierno provincial, a través de la Dirección General de Irrigación, lleve a delante el trabajo de impermeabilización del canal abierto Pescara, lindante con el Barrio.

2.4. Sustentabilidad ambiental

Las entrevistas mostraron una alta valoración, especialmente por parte de los habitantes, de la recolección de residuos y de los niveles de limpieza que exhiben los barrios.

2.5. Incremento del capital social

Para los integrantes de la organización surgida a raíz de la intervención del PROMEBA, la situación actual resulta paradójica ya que, haciendo referencia a sus organizaciones de origen, afirman que: *“Las organizaciones sociales nuestras perdieron un poco de fuerza, pero nosotros no, todo lo contrario”*.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

En opinión de la Municipalidad, la situación del barrio anterior a la intervención conspiraba contra las posibilidades de acceso a un empleo no solo por la difícil accesibilidad sino por la imagen socialmente estigmatizada del sitio y sus habitantes. Esta situación de marginación social y laboral se habría revertido a partir de las acciones del PROMEBA: *“Hoy las calles están asfaltadas, con luz, señalizadas, limpias. Esto ayuda a que haya más trabajo”*.

Para la UEP: *“El acceso al centro de salud era complejo. Ahora, urbanizado y saneado, se redujeron los problemas de salud.....hay accesibilidad de las vías y no hay acumulación de agua”*. Adicionalmente, en el SUM se proyectó la instalación de una “posta” de salud, decidido a través de la metodología del presupuesto participativo.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

Los representantes municipales consultados hicieron referencia a que los propietarios de Bodegas López están evaluando la posibilidad de ceder o vender un predio de su propiedad (lindante con los barrios intervenidos y siempre visto como un lugar propicio para una toma nunca verificada) destinado a la construcción de una escuela media para los jóvenes de El Bloque. En este sentido resulta muy claro que la intervención del PROMEBA, produjo un desplazamiento en la percepción del propietario privado respecto tanto de los habitantes de los barrios como del propio terreno: de lugar de conflicto y “amenaza” de ocupación a posible lugar para el desarrollo social de la comunidad.

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

En ninguna de las instancias de las entrevistas realizadas se hizo mención especial a dificultades en el proceso de gestión. Se remarcó como aspecto positivo el trabajo conjunto entre la Provincia y la Municipalidad y como negativo la desarticulación con el Programa Mejor Vivir.

En relación a la reformulación ó re-programación de proyecto, tanto desde la UEP como desde el municipio se valoró que la reprogramación haya sido destinada a otras obras no previstas originalmente. En este punto, la UEP manifestó que no ejecución de las obras en el canal Pescara permitió la realización de obras de saneamiento y de pavimentación de calles que a su vez trajo como consecuencia la ampliación del recorrido del transporte público.

En cuanto al modelo de gerenciamiento del proyecto, desde el municipio se juzgó muy positivamente la articulación con la UEP en todos los niveles. Asimismo, se resaltó que todas las áreas del municipio tuvieron, en diferentes instancias, que trabajar para el proyecto del PROMEBA y que esta circunstancia ayudó a implementar una forma de trabajo obligada: *“vivienda no podía no hablar con ambiente”*. En el mismo sentido se ejemplificó con el trabajo conjunto que requirió la construcción de los datos necesarios para la línea de base: *“no la armó un solo sector”*.

Respecto de la misma temática, para la UEP el municipio estuvo presente en todas las problemáticas y en la post obra. Se resaltó que esto se evidencia, por ejemplo, en la recolección ordenada y organizada de los residuos domiciliarios. En igual sentido se consideró muy efectivo que promediando la ejecución del proyecto se hayan trabajado en conjunto los aspectos relativos al tratamiento de residuos.

Los actores públicos reconocieron que el trabajo conjunto entre provincia y municipio contaba con antecedentes y que la articulación fue permanente con deportes, cultura y educación. Tanto el Municipio como la UEP destacaron la buena relación con la UCN.

El barrio tiene aprobado un Proyecto de Iniciativa Comunitaria (PIC) consistente en la ampliación de un área recreativa y cultural complementaria al SUM. La responsabilidad de la ejecución es del Municipio aunque se señaló que todavía no se inició. En las entrevistas no surgieron con claridad los motivos de esta dificultad y se observan distintas valoraciones. Para el Municipio, la formulación del PIC se encuentra concluida aunque no se ha correspondido con el tiempo planificado: *“... Cuando recibimos el dinero pedimos a las organizaciones que nos den dos nombres de personas por barrio para la construcción. Como hubo dificultades, el municipio licita los materiales y las herramientas y que la gente del SUM se organice para la realización de la cancha de bochas, los sanitarios, las gradas...”*

6. Componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión

El “mega proyecto”, según fue denominado por las autoridades de la UEP, que contenía 10 barrios se implementó con un equipo de campo con mayor cantidad de integrantes que lo previsto inicialmente. A efectos de cubrir la diferencia de recursos económicos que esto implicó se utilizaron fondos del gerenciamiento.

7. Articulación con otros programas

A partir de la intervención del PROMEBA se generaron un conjunto de articulaciones con diferentes programas e instituciones según el siguiente detalle:

- Programa Mejor Vivir: se proyectó en 3 barrios que contaban con el dominio saneado (Cristal, Buenos Vecinos y Corazón de Jesús). Según se indicó no se encuentra disponible el financiamiento acordado.
- Financiamiento particular de la Dirección General de Irrigación para la impermeabilización del canal Pescara.
- Realización de cursos y programas de acción barrial junto al Ministerio de Salud de la Provincia: salud mental, prevención de accidentes, vacunación zoonosis, etc. Estas forman parte de programas provinciales, fueron realizados durante la etapa de obra y en la actualidad se replican esporádicamente.
- Se gestionó, con resultados positivos, la condonación de impuestos municipales y provinciales con la Legislatura Provincial, con la Dirección de Rentas y con la Municipalidad.
- Se gestionó un registro civil móvil con el gobierno provincial.
- Ejecución del Programa Provincial de Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales en asociación con el Ministerio de Desarrollo Humano.
- Creación de una Biblioteca Popular con la colaboración de la Municipalidad de Maipú.
- Instalación del Centro de Salud municipal.

- Ejecución de Huertas Familiares con el Programa Prohuerta del INTA.
- La articulación con el Programa “Luz para Todos” permitió regularizar diferentes situaciones y evitar el “enganche” clandestino con muy bajo costo ya que EDEMSA financia y aporta los materiales.

Las experiencias descritas (con excepción de la condonación de impuestos para la escrituración), fueron llevadas a cabo por la UEP, según se señaló, desde la perspectiva de “gestión asociada”. De tal forma ninguna de las acciones fueron iniciativas creadas “ad hoc” para el proyecto sino que los recursos y prestaciones de los Ministerios y las Secretarías Municipales fueron integradas a la intervención compartiendo la gestión de estas políticas.

En este mismo contexto es importante señalar que las mayores dificultades de articulación que presentó el proceso se centraron con la intervención proyectada del Programa Mejor Vivir. Los actores consultados tuvieron importantes críticas por la no simultaneidad en los tiempos de ejecución.

8. Sustentabilidad

La Mesa de Administración, nucleada en torno al SUM construido por el PROMEBA, está conformada por integrantes de algunas de las 10 organizaciones barriales y por vecinos en general. En la actualidad varias de ellas han mudado sus actividades al SUM. Adicionalmente la Mesa de Administración tiene intenciones de regularizar su situación y contar con personería jurídica. Asimismo han consolidado su relación con diferentes ONG’s que, desde tiempo atrás, desarrollan actividades en el barrio.

En cuanto al modelo de participación barrial, se comentó que inicialmente se había adoptado el mecanismo de delegados por manzana. En la actualidad este tipo de organización ha perdido fuerza aunque los dirigentes la siguen reivindicando. Se valoró y se señaló la presencia de la mujer como rasgo distintivo del proceso de organización, sobre todo en los momentos conflictivos de la obra.

Adicionalmente, es importante remarcar una aseveración realizada por varios dirigentes barriales entrevistados: *“Se reafirmó la organización nuestra. No es rentable pero nos gusta. A partir del PROMEBA conocemos más a nuestros vecinos”*. La afirmación “no es rentable” se corresponde a la demanda que varios vecinos dicen haber hecho a los equipos técnicos de la UEP y de la Municipalidad (tanto en el período de obra como de pos obra) respecto de la posibilidad de ser incluidos en planes laborales (como cooperativas de trabajo) para ejecutar tareas que tengan relación con el “mejoramiento del barrio”.

Para la responsable social de la UEP, los vecinos *“se unieron en el trabajo tomando como referencia el SUM. Crearon la Comisión de Administración del SUM. Esta es una creación que trasciende los intereses particulares de cada organización social”*. Al mismo tiempo identifica como un posible riesgo que en esta nueva situación algunas instituciones pierdan identidad. En general los entrevistados señalaron que el proceso permitió recrear la participación: *“antes estaban sin mucha actividad. Ahora el perfil de las organizaciones se vincula con la promoción y lo educativo. El nivel de asociatividad barrial es alto y hay unión para organizar los reclamos municipales... Sin embargo al interior de cada organización la participación tiene un bajo nivel”*.

En la misma línea, una profesional de la UEP informó que las organizaciones de los diferentes barrios exploran en la actualidad la posibilidad de unirse para conformar una entidad de segundo grado y una de las alternativas posibles es que puedan convertirse en una Federación.

En opinión del equipo municipal las dificultades que se presentaron en el proceso de escrituración tuvo el efecto de paradójico que los vecinos fortalezcan su organización: *“Los vecinos comenzaron a sentirse ‘dueños’ cuando se presentaron las dificultades para escriturar. Todavía no tienen la escritura pero saben que la pueden tener y esto los transforma en ‘futuros propietarios’”*.

Cuando se indagó respecto de la integración social con el entorno, los dirigentes vecinales remarcaron: *“La relación con otros barrios, hacia afuera, ha cambiado mucho. Cambió la imagen y hay más circulación de gente. Estamos muy de acuerdo y nos gusta como ha quedado”*.

Sin embargo los vecinos presentaron algunas críticas a la Municipalidad respecto del cuidado del espacio público: *“el municipio está pero tiene que estar más”*. En este aspecto, se indicó el bajo nivel de mantenimiento que presenta el espacio común ubicado bajo los electroductos los cuales fueron cubiertos de grana para mejorar su superficie.

Igualmente entienden como muy positiva la recolección de residuos y que cada familia en la actualidad tenga especial preocupación por “cuidar” el entorno y atención por la jardinería de sus lotes.

9. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

La coordinación de la UEP consideró como un logro y un desafío cumplido haber podido llevar a cabo un proyecto dificultoso que exigía la articulación de 10 barrios.

Para la Municipalidad, se valora la incorporación a la trama urbana de un barrio que anteriormente estaba excluido y con ello *“que los vecinos del barrio ahora se sientan ciudadanos de Maipú... antes eran ellos los que generaban basura, ahora se sienten ‘servidos’ por los recolectores de residuos”*. Los funcionarios provinciales de la UEP valoran también este punto.

Para la organización social: *“Las cosas han cambiado mucho. Cambió la presencia. Cambió la calidad de vida: ahora tenemos micro que pasa por adentro del barrio. Hace 15 años y lo logramos... antes teníamos que caminar mucho, como 8 cuadras de ida y 8 de vuelta y ahora no (...) Cuando llovía no se podía salir. Antes el barrio era un zanjón, ahora no. No se podía ir a la escuela. Ahora las calles tienen nombre...”*

Con referencia a la evaluación, una de las funcionarias entrevistadas en la Municipalidad manifestó, que sería importante la *“creación de indicadores subjetivos: felicidad, bienestar, recuperación de la autoestima, dignidad y especialmente acerca de la mujer: cuándo una mujer se recupera, la familia se recupera”*.

10. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

La opinión de la UEP es que los principales obstáculos se concentran en las dificultades que se presentaron en el proceso de regularización dominial y en la desarticulación con el Programa Mejor Vivir.

Como se señaló más arriba, las autoridades de la UEP y, en mayor medida, los técnicos responsables de los componentes tuvieron opiniones muy negativas respecto de la relación con el programa de mejoramiento habitacional ya que *“al no intervenir intralote la obra de saneamiento queda inconclusa”*. De tal forma los agentes provinciales propusieron: *“Articulación con otros programas dentro del PROMEBA. Al diversificar el financiamiento se complica el logro del objetivo del programa. Tanto la construcción de vivienda (para relocalizaciones) como las intervenciones intralote (núcleo húmedo, completamiento y conexión intralote) deberían reincorporarse al programa y estar financiadas nuevamente por el PROMEBA”*.

La valoración fue diferente por parte de la Municipalidad que relativizó los impactos de esta desarticulación y manifestó prestar colaboración con las familias para que ejecuten sus conexiones. Los dirigentes barriales sólo hicieron mención a este tema de manera residual y como reclamo particular de algunos materiales al municipio.

En una línea de razonamiento diferente, para la Municipalidad, los obstáculos hay que ubicarlos en algunos referentes barriales que no contribuyeron como ellos esperaban.

La principal dificultad señalada por algunos dirigentes vecinales, ha sido la imposibilidad, con posterioridad al período de post-obra, de acceder mediante el empleo o trabajo formal a una actividad remunerada que tenga relación con lo aprendido y realizado durante la ejecución del proyecto. Esta dificultad se ha convertido en una demanda puntual hacia la Municipalidad.

Anexo 42 – Informe del proyecto Barrio Fátima

Región	Centro
Provincia	Santa Fe
Localidad	Puerto San Martín
Proyecto	Barrio Fátima

1. Caracterización general de la intervención

El Barrio Fátima se conformó a inicios de la década de 1970, cuenta con 158 lotes y se encuentra ubicado al oeste de la ciudad en un sector periférico en proceso de completamiento y consolidación urbana. La elección del polígono de intervención se hizo en el marco de una estrategia municipal de integración socio urbana y, al inicio de la actuación del PROMEBA II, el gobierno local había previamente desarrollado distintas iniciativas en el barrio.

En el recorrido del barrio se verificó que la intervención del PROMEBA tuvo un alto impacto con un mejoramiento integral de las condiciones de infraestructura y de las viviendas. La ejecución de las obras no tuvo contratiempos importantes y los entrevistados lo adjudican a una buena elección de la empresa contratista. En la actualidad, la municipalidad continúa interviniendo en el Barrio con el fin de atender las obras pendientes.

Durante las actividades llevadas a cabo en campo, se verificó que durante el proceso existió una muy buena integración entre los equipos lo que, sin dudas, incidió de manera positiva en la implementación de un programa del nivel de complejidad del PROMEBA.

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

La intervención presentó dificultades en el proceso de regularización de los terrenos privados. Los funcionarios entrevistados señalaron la necesidad de evaluar los tiempos previstos en el componente de regularización dominial ya que entienden que no es posible que acompañen los plazos de las obras.

En este ítem es importante remarcar que la municipalidad había realizado diversas tareas previas para la regularización y éste fue uno de los elementos que operó en la elección del polígono de actuación. Estos antecedentes previos facilitaron, en parte, el proceso y, en la actualidad, las tareas que demanda la conclusión de la regularización de los lotes se llevan a cabo con recursos comunales.

2.2. Integración urbana

La geometría de la trama urbana era preexistente al proyecto, no presenta mayores obstáculos y cuenta con límites claros.

En opinión del responsable provincial, la clave de los buenos resultados conseguidos fue la ejecución “completa” del Programa y el rol que cumplió la autoridad local en cuanto a la ejecución de las obras de desagüe cloacal, de las conexiones intralote y de la pavimentación de la traza urbana.

El responsable municipal destaca la decisión política del Intendente y la continuidad del equipo que hizo viable la ejecución de obras por parte de la municipalidad: *“se asumió lo que quedaba por hacer”*. A todo esto contribuyó la elección correcta de la empresa constructora en cuanto a su idoneidad y su actitud proactiva.

2.3. Habitabilidad y saneamiento

Se señalan las mismas claves del ítem anterior aunque en materia de saneamiento es importante resaltar los acuerdos logrados con los vecinos (a través de distintas instancias de diálogo) para la erradicación de un basural y de un criadero de cerdos.

2.4. Sustentabilidad ambiental

No se hicieron aportes en esta materia.

2.5. Incremento del capital social

Previamente a la intervención, el barrio no contaba con organizaciones sociales activas. Según lo comentado en las reuniones de trabajo solo existían clubes o referentes políticos de partidos. La municipalidad mantiene relación directa con los vecinos aunque en los relatos no se resaltó que exista un gran apoyo de esta al desarrollo de organizaciones.

En el marco del proyecto PROMEBA se constituyó el Ecoclub “Jóvenes de Puerto por la vida” que desarrolló diferentes acciones especialmente de limpieza del barrio, apadrinamiento de árboles, prevención y control del dengue, etc. Los informantes resaltaron la importancia del SUM para contener estas iniciativas.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

Según los entrevistados, ha sido sustancial el aporte del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y el mejoramiento de las condiciones de salud. Se destacó que este impacto sin el proceso de integración urbana, la conexión intralote y el mejoramiento de las viviendas pierde capacidad de modificación de las condiciones de vida de los vecinos. Según los dichos de los integrantes del equipo de campo: *“No había grandes problemas de hacinamiento. Al mejorarse las condiciones sanitarias y el rol de la muni con el cordón cuneta y el asfalto también aportaron”*.

En cuanto a la mejora de los niveles de salud de la población, según los funcionarios *“el impacto del mejoramiento sanitario tuvo que ver con la erradicación del criadero de cerdos y del depósito de chatarra que ocasionaban problemas concretos de salud en la población circundante. El tema basurales no era significativo”*.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

Los profesionales del nivel provincial destacaron el rol del municipio para culminar el proceso de mejoramiento. En este sentido se señaló que el PROMEBA promueve la movilización de recursos locales no programados y con ello se alcanzan altos niveles de impacto.

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

En cuanto a las acciones específicas a cargo del PROMEBA, ninguno de los entrevistados refirió que se produjeran modificaciones en la programación más allá de las pequeñas esperables en este tipo de obras. La modificación más importante respecto de lo programado fue la imposibilidad de ejecutar el Programa “Mejor Vivir”.

El responsable de la UEP propuso rediscutir el Componente 1 del programa adaptando los procesos de regularización dominial según las características de la posesión de la tierra en cada proyecto. Asimismo formuló la necesidad de revisar los criterios utilizados para fijar el costo / eficiencia ya que según su opinión *“limita la calidad del trabajo”*.

El responsable municipal planteó como un problema del PROMEBA que *“no contempla las especificidades de cada comunidad, por ejemplo el tema de los delegados vecinales que no existen en Puerto San Martín”*. En este punto, es decir en la forma de organización propuesta para los vecinos, apareció un espacio de divergencias entre el programa, la provincia y el municipio: mientras los responsables provinciales cuestionaron la forma de relacionamiento “directo” del municipio con los vecinos, los funcionarios locales sostienen la necesidad de respetar los modos locales que asume la participación. Este debate terminó desembocando en el cuestionamiento, por parte de estos últimos, a la implementación de los programas “enlatados”.

El Proyecto de Iniciativa Comunitaria previsto tuvo dificultades en su implementación debido a desacuerdos entre los actores. En este caso la iniciativa estaba vinculada a la ampliación de la sala de salud del barrio que presentó divergencias entre los actores estatales respecto a su real necesidad por lo que quedó sin efecto. En los dichos de los responsables técnicos esta *“es una deuda con los vecinos”*.

6. Componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión

Tanto el responsable municipal como el provincial del proyecto señalaron las dificultades que se presentaron en el proceso de gestión para la contratación de profesionales, en las localidades chicas, que cuenten con perfiles que respondan a los términos de referencia exigidos por el programa. De tal forma, se debieron hacer búsquedas en localidades alejadas que generaron inconvenientes debido a los niveles de remuneración ofrecidos.

En sentido parecido, se señaló la necesidad de encontrar un mecanismo que permita una mayor continuidad en la intervención de recursos humanos locales, más allá de la voluntad política del municipio.

En materia de gestión de los proyectos del PROMEBA el equipo de campo sugirió la necesidad de un mayor conocimiento de los pliegos por parte de todos los profesionales

intervinientes y procurar una mayor facilidad para el desembolso de los gastos operativos del equipo de campo (incluyendo que las rendiciones sean independientes de la rendición de las obras). Asimismo se solicitó una mayor celeridad en la gestión de los PIC y la constitución de una “mesa de gestión” con los programas de infraestructura como el Federal y el Mejor Vivir para evitar los contratiempos que se tuvieron.

7. Articulación con otros programas

No se verificaron articulaciones con otros programas. El aporte de la Municipalidad se vehiculizó a través de partidas presupuestarias dependientes directamente de la Secretaría de Gobierno. Este aporte fue caracterizado en las entrevistas como ágil y definitorio para lograr el impacto que muestran los indicadores.

Asimismo se verificó que no existen articulaciones con áreas programáticas del municipio, ya que éste no se encuentra estructurado de esa manera. La ejecución de las acciones dependen de la decisión directa del Intendente.

8. Sustentabilidad

En la entrevista participaron dos organizaciones: el ecoclub formado gracias a la acción del PROMEBA y cuya conducción es externa al barrio y la segunda con inserción territorial concreta que se encuentra abordando temáticas surgidas de las inquietudes de los vecinos. La organización barrial cuenta con niveles de vínculo mayores con la conducción institucional del municipio que el ecoclub.

En los relatos de los vecinos se puso en valor, como resultado de la acción del proyecto, el sostenido proceso de apropiación del espacio público y en particular el arbolado (a través de la ordenanza de apadrinamiento).

Cabe señalar que los vecinos aportaron variados relatos vinculados al cambio de las relaciones entre ellos y con su entorno, por lo que infiere que el impacto superó ampliamente la base material y que se generaron condiciones de posibilidad para avanzar en cambios más profundos.

9. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

El proceso de intervención del PROMEBA generó, según opinión de los vecinos, un profundo cambio de las condiciones de vida. Es importante señalar que los vecinos se refirieron al proceso general, vinculando la intervención del PROMEBA a la ejecución de las conexiones intralote y al mejoramiento habitacional. En el relato vecinal no apareció una distinción clara entre los aportes del municipio y los del programa.

En este sentido aparece claramente que la interdependencia es central para lograr cambios efectivos en la calidad de vida del barrio.

10. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

En las entrevistas se señalaron como obstáculos los referidos a los tiempos de implementación de la regularización dominial y, por otro lado, la dependencia con otros programas (específicamente con el Mejor Vivir) que en este caso fue suplida por el rol del municipio.

De este modo el impacto quedó librado a la capacidad movilizadora de recursos que tiene el municipio de Puerto Gral. San Martín, acción que, como se dijo más arriba, realizó con eficiencia y celeridad.

Anexo 43 – Informe del proyecto La Sirena

Región	Conurbano
Provincia	Buenos Aires
Localidad	Florencio Varela
Proyecto	Barrio La Sirena

1. Caracterización general de la intervención

El barrio tiene una antigüedad de 20 años y una población total compuesta por aproximadamente 2.100 familias. El área de intervención se localiza en un sector de borde del barrio que ocupa 3,2 hectáreas, con 285 lotes donde viven 296 familias. La intervención consistió en la consolidación de un sector del barrio La Sirena y el movimiento interno de 29 familias, 17 de las cuales corresponden a reordenamientos en otro lote (para liberar la traza de la calle Moran) y 12 reubicaciones en el mismo lote. Las viviendas a construir se gestionaron a través del Programa Nacional de Emergencia Habitacional en una primera instancia, y posteriormente a través del Programa Federal de Villas y Asentamientos, y comenzó su construcción una vez terminadas las obras PROMEBA.

El suelo del área de intervención era en parte de dominio de la Provincia de Buenos Aires y parte de la municipalidad de Florencia Varela donado por el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires. Un sector del barrio localizado sobre un predio de dominio privado sufría amenazas constantes de desalojo. Este se encontraba afectado por ley de expropiación y durante la etapa de formulación del proyecto se viabilizó la compra del macizo por parte de la Provincia de Buenos Aires.

En el curso del mes de diciembre de 2007, una vez que se hizo efectiva la compra de tierras para la ubicación de las viviendas nuevas, comenzó la formulación del proyecto mientras que la obra se inició en agosto de 2008. Se planificó un periodo de obra de 12 meses y se ejecutó en 15 meses debido a la necesidad de resolución de interferencias.

El área de intervención contaba con conexiones provisorias de energía eléctrica y de agua corriente en forma precaria, calles de tierra en irregulares condiciones y zanjas de desagüe a cielo abierto. Asimismo estaba sometido a riesgos sanitarios por anegamientos (debidos al ascenso de napas y al déficit de redes de drenaje), por precariedad y falta de red de agua y cloacas y por presencia de micro basurales.

Al inicio de la intervención existían 6 organizaciones barriales (sociedades de fomento, deportivas, liga de mujeres y religiosas). Ninguna contaba con equipamiento comunitario dentro del área de intervención.

El proyecto contempló la consolidación de la estructura urbana, apertura de calles, ejecución de obras de infraestructura, ampliación de redes y provisión de equipamiento urbano. Adicionalmente incluyó la construcción (aportada originariamente en la planificación por el Programa de Emergencia Habitacional y luego por el Programa Federal) y el mejoramiento de 87 viviendas existentes y las conexiones domiciliarias (tramitadas y con convenio firmado desde junio de 2010 con el Programa Mejor Vivir y actualmente en ejecución a través de cooperativas del Programa Argentina Trabaja).

El equipo de campo estuvo conformado por un equipo mixto de 3 funcionarios municipales y 3 técnicos contratados por el PROMEBA (social, urbano y legal) además del inspector de obra (funcionario municipal con traspaso de contrato a la UEP).

La intervención se co-ejecutó entre la UEP y el Municipio. Al momento del inicio del proyecto la UEP se encontraba desarrollando la descentralización de la ejecución del programa en aquellos municipios que tuvieran la capacidad técnica e institucional a través de la conformación de una Unidad Ejecutora Municipal (UEM) que debía asumir la responsabilidad de las actividades del proyecto. En este contexto, se descentralizó parte del proyecto en la municipalidad ya que Florencio Varela reunía antecedentes y capacidad instalada a nivel local para llevar adelante el Programa. Los pliegos de licitación, las certificaciones y el seguimiento de obra, fue realizado por la UEP y los componentes legal, social y ambiental estuvieron a cargo de la UEM, con la contratación del equipo de campo y el monitoreo de las actividades a través de las fichas de planificación.

El mayor inconveniente en el caso de La Sirena fue la imposibilidad que el proyecto original se completase en su totalidad. Este contemplaba la relocalización de 29 familias, 17 de las cuales estaban localizados en la traza de una calle y 12 eran reubicaciones dentro de los mismos macizos. La construcción de las viviendas necesarias para la relocalización estaba prevista a través del Programa de Emergencia Habitacional. Sin embargo, y ante el incumplimiento de este, el municipio solicitó un financiamiento específico al Programa Federal de Villas y Asentamientos que tampoco resultó posible. De tal forma, la calle (incluyendo veredas, luminarias, etc.) no pudo ser abierta y las 29 viviendas no fueron construidas. El desfase entre la ejecución del PROMEBA y los programas que aportaban la construcción de las viviendas imposibilitó el cumplimiento de la totalidad de las obras planificadas.

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

En el componente de seguridad de tenencia, se ha mantenido la misma situación de posesión legal (33%) y de propiedad del lote (15,38%) que al inicio de la intervención. Sin embargo, es importante señalar un avance importante en la regularización del trazado que pasó del 29% a la totalidad de los lotes. Adicionalmente, y según las indagaciones realizadas en las entrevistas, se pueden señalar otros avances en el proceso de regularización de la propiedad:

- Se aprobó la cesión del dominio a favor del municipio con acuerdo del Sindicato de Trabajadores Municipales.
- Se aprobó la ordenanza de cesión de tierras municipales a la Provincia para unificar el polígono a los efectos de la mensura.
- A diferencia de la situación inicial, los hogares con tenencia precaria actualmente cuentan con chequera y se encuentran pagando su terreno.
- Se han incorporado nuevos legajos de beneficiarios para su tramitación bajo lo reglamentado por la Ley 24.374 y su modificatoria aún cuando todavía no cuentan con el acta notarial.
- La Dirección de Catastro proveyó la numeración postal provisoria de cada uno de los lotes que será la definitiva una vez que se llegue a término con la escrituración. Esto ha implicado que las familias beneficiarias cuenten con su identificación domiciliaria con nomenclatura de calle y número correspondiente.

2.2. Integración urbana

La vinculación a las redes de servicios urbanos se logró en el 90% de los casos, ya que el restante 10% obedece al trazado de calle que no se pudo realizar por la limitación antes mencionada.

Según lo expresado en la reunión con referentes y vecinos del barrio, la ejecución del Programa modificó positivamente las condiciones de vida de las familias beneficiarias. Entre estas se resaltó el impacto en la mejora en la accesibilidad ya que en la actualidad cuentan con una línea de colectivo y con el acceso de ambulancias, remises, patrulleros de policía y camiones recolectores de residuos. Asimismo se valoró la no inundabilidad de las calles, la construcción de veredas, la transitabilidad los días de lluvia y la iluminación pública (que ha mejorado la seguridad del barrio, tanto por lo que significa “no tener que caminar prácticamente a oscuras como por la disminución de robos”).

En relación al SUM provisto por el Programa, no se observaron problemas de mantenimiento ya que el mismo se encontraba, con un uso intensivo, en excelente estado de conservación y mantenimiento. Se observa que, a través de colaboraciones recibidas y actividades realizadas por los vecinos para recaudar fondos, el SUM ha sido equipado por estos y por la Comisión con: cortinas, instalación de alarma, freezer, PC, DVD y bombeador de agua y pintura.

2.3. Habitabilidad y saneamiento

El 90% del área de intervención se encuentra ordenado urbanísticamente. El 10% restante de los lotes intervenidos se encuentran aún sobre la traza pública (no se pudo realizar durante el plazo de la intervención PROMEBA, la relocalización de las familias a las viviendas nuevas porque no comenzó su ejecución).

2.4. Sustentabilidad ambiental

Esta unidad de evaluación se encuentra medida a través del índice de salubridad el cual se compone mediante cuatro indicadores (lotes con disponibilidad para conexión al sistema de agua potable; lotes con disponibilidad para conexión al sistema de cloacas o tanques sépticos; lotes afectados por anegamiento; focos de basura en espacio público). A pesar de que el Programa no pudo ejecutar la totalidad de la obra proyectada, el índice varió de 0,58 a 0,863. El 90% de los lotes quedaron con disponibilidad para conexión de agua y cloaca y un mismo porcentaje sin riesgo de anegamiento. En relación a las conexiones, el municipio estima que un 40% de los vecinos se ha conectado a las redes cloacal y de agua a través de sus propios medios, no así a la red de gas. Actualmente se están comenzando a realizar las conexiones faltantes y a controlar las existentes a través de Cooperativas del Programa Argentina Trabaja.

No se observaron basurales al momento de la visita. Los vecinos consultados señalan un mayor cuidado del espacio público, la incidencia de las luminarias y el uso de los cestos de residuos. Las expresiones han sido manifestaciones de satisfacción por los cambios en el entorno: “Está más limpio el barrio”; “La gente ahora no tira la basura en cualquier parte y cuida más la limpieza de sus veredas porque ahora sí puede hacerlo”; “Todo está más limpio, ahora dan más ganas de arreglar nuestras casas”.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

Según la información obtenida de la EIP2, el nivel de pobreza disminuyó en un 37 %, los hogares con NBI en un 49 % y el índice de morbilidad en un 41%.

Desde la perspectiva de los vecinos consultados el PROMEBA mejoró sustancialmente las condiciones de vida y salud: *“Estaba lleno de mosquitos, la zanjas, había mal olor, pero ahora bajaron las enfermedades de piel, los broncoespasmos, las picazones”*.

Entre las mejoras del barrio señalan con más fuerza los cambios en las calles, la iluminación, las veredas, los cestos de basura, el acceso a agua y cloacas, el SUM: *“El barrio cambió, la gente poco a poco fue mejorando su casita. Pero vemos el cambio, esto es el Barrio La Sirena, no la villa”*. El acceso a cloacas fue ponderado por los vecinos como un cambio desestigmatizante: *“Para otros barrios éramos los de la villa, pero fuimos los primeros de la zona que tuvieron las cloacas y claro, no lo podían creer, no era que éramos los de la villa”*.

A pesar de que la obra no pudo completarse en su totalidad, todos los vecinos consultados mostraron amplia satisfacción con el Programa y con la integración urbana y social adquirida.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

En el presente ítem se señalan tres consecuencias derivadas de la intervención del PROMEBA:

- El municipio se encuentra interviniendo en otros proyectos de mejoramiento habitacional (como por ejemplo en el Barrio San Cayetano) con la misma metodología PROMEBA a través de la incorporación de trabajadores sociales para el trabajo en campo (en articulación con la Secretaría de Desarrollo Social municipal pues el área no cuenta con dichos profesionales), la conformación de delegados y la constitución de una mesa de trabajo.
- En relación a las obras ejecutadas en el barrio, la construcción de los pluviales en La Sirena mejoró la situación del barrio aledaño El Molino que sufría anegamientos.
- La construcción del SUM permitió la ampliación de los mecanismos de articulación y las actividades sociales como por ejemplo: a) articulación del SUM con la escuela primaria de la zona para el apoyo escolar a estudiantes; b) el dictado de charlas de salud (coordinadas por personal responsable del Centro de Salud de la zona); c) funcionamiento de la escuela para adultos.

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

En relación a la reformulación o re-programación de proyecto, como se comentó, las obras tuvieron una economía parcial por la no ejecución de la apertura de una calle prevista originalmente. Esta economía permitió resolver otros factores no previstos como: demasías por interferencias de redes de pluviales, agua y gas.

La obra, que fue planificada en 12 meses, se extendió 3 meses más por las demoras en la resolución de interferencias y de la ejecución de los adicionales de obra.

En cuanto al gerenciamiento del proyecto, la UEM señaló, como aspecto negativo, que la demora de siete meses en el pago de haberes del equipo de campo (situación supuestamente imputable al PROMEBA) produjo una baja en las actividades en los últimos meses y que estas fueron sostenidas fundamentalmente por un integrante del equipo municipal y por el inspector de la obra. De tal forma, el inspector de obra tuvo que asumir los roles y funciones del equipo social y fue, para los vecinos, un referente importante del proyecto.

6. Componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión

La UEP utilizó el componente en la contratación de recursos humanos en las áreas de ingeniería hidráulica y asistencia legal. Se observa una evaluación positiva de las actividades generadas desde la UCN, en particular en referencia a las jornadas de trabajo con municipios y el intercambio de experiencias.

7. Articulación con otros programas

Como se anticipó, el diseño original de la intervención en el Barrio La Sirena previó la articulación con el Programa de Emergencia Habitacional para la construcción de las 29 viviendas que debían ser relocalizadas. Esta articulación no se hizo posible y por ello el municipio gestionó finalmente la financiación para la ejecución de las unidades a través del Sub Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos. El financiamiento se hizo efectivo cuando la intervención del PROMEBA había concluido.

Actualmente el gobierno local aplica diferentes programas en forma articulada en el territorio intervenido como el Programa Argentina Trabaja y está previsto que el SUM se convierta en sede del programa provincial Envién.

8. Sustentabilidad

Respecto del modelo de participación, el municipio de Florencio Varela se encuentra organizando Unidades de Gestión Local (UGL) en las cuales se agrupan las instituciones de cada barrio y cuya cabecera es la Sociedad de Fomento. En el caso de La Sirena, las reuniones comenzaron a realizarse en una de las sociedades de fomento del barrio hasta el momento que estuvo construido el SUM. El barrio contaba al inicio del proyecto con seis organizaciones sociales, sin embargo, algunas de ellas tenían baja actividad (Grupo de Mujeres Varelenses).

La convocatoria a los vecinos y delegados fue mayor a la esperada al momento de formulación del proyecto (62%). Se establecieron delegados por manzana y por cada sector de pasillos en la zona de asentamiento del barrio. Todos los actores consultados coinciden en que la conformación del grupo de delegados produjo una mejora sustantiva en la comunicación del municipio con los vecinos y entre ellos mismos para el armado de convocatorias, circulación de información, etc. En palabras de un referente durante el grupo focal: "Con el grupo de delegados se hizo el 'click' para poder llegar mejor con los vecinos". Se observa que la buena dinámica de funcionamiento con los delegados sumado a la

comunicación constante con el municipio fueron clave tanto para sortear la conflictividad surgida al no realizarse la construcción de viviendas como para controlar la posibilidad de la ocupación de los terrenos.

Todos los vecinos consultados señalaron que, la conformación de la mesa de delegados produjo no sólo mejor comunicación en todo lo relacionado a la ejecución de las obras sino también un mejoramiento en los lazos barriales: mejoró la relación entre vecinos y entre los distintos sectores del barrio. En este proceso, la construcción del SUM cumplió un rol central pues catalizó y posibilitó la apertura de espacios de encuentro. Los vecinos perciben a la Comisión del SUM como una suerte de “red social” dentro del barrio.

Al cierre del proyecto se crearon dos organizaciones sociales más que al inicio del proyecto²⁶, y una de ellas es la Comisión del SUM. Por otro lado los actores municipales consultados evidenciaron la revitalización de algunas organizaciones ya existentes (como por ejemplo Mujeres Varelenses).

La Comisión del SUM se conformó a lo largo del proceso de ejecución del PROMEBA con la idea de que todas las instituciones y vecinos del barrio participen “sin que quede en manos de una sola institución”. Se encuentra conformada por 12 miembros (votados en asamblea por más de setenta vecinos) y tres de ellos son miembros y participantes en otras organizaciones sociales del barrio. La comisión está consolidada y no hubo desgranamientos puesto que todos los miembros participan desde sus inicios y se observa una intensa actividad y fuerte apropiación y cuidado del espacio. En el SUM se brindan clases de danza, escuela para adultos, apoyo escolar en articulación con la escuela, karate, manualidades y corte y confección. Al momento de la visita al barrio, la Comisión estaba articulando con el municipio para que el SUM fuera sede del Programa Envión y también de algunas actividades deportivas de la Secretaría de Deportes municipal.

Durante la visita al SUM se verificó que el mismo se encontraba en perfectas condiciones de mantenimiento y que existe una gran preocupación de la Comisión por el cuidado del espacio. Se observa un uso intensivo del mismo, a la par de falta de recursos comunitarios y escaso aporte municipal para la sustentabilidad de las actividades.

Al respecto la UEM señala que el SUM *“necesita el apoyo del municipio por un tema de recursos (utilizarlo por ejemplo para el Programa Envión o llevar algún profesor) y ellos generan sus propios recursos para poder equiparlo y hacer actividades”*. Sin embargo, según las consultas, el municipio poco ha podido aportar hasta el momento y el SUM se mantiene con el esfuerzo de los vecinos. Uno de los entrevistados a nivel municipal señala las causas de esta situación: *“Varela no capitaliza la obra PROMEBA, lo hacemos a pulmón, si necesitamos, tenemos que poner el hombro. Pero no es un proyecto político del municipio, sí para el equipo de Obras Públicas afectado al PROMEBA”*. Así, el proyecto de La Sirena pone en evidencia la dificultad en la que se encuentran algunos municipios para sostener con recursos actividades pos obra cuando el proyecto queda como un enclave dentro del gobierno local.

En cuanto a la integración social, los vecinos consultados evidencian cambios positivos importantes respecto de la situación de estigmatización que sufrían de los barrios aledaños y también en relación a la auto - estigmatización de los propios vecinos. Según sus afirmaciones: *“Tenemos más contacto con otros barrios”*; *“Antes no querían entrar, ahora si vienen a visitarnos de otros barrios”*. *“La mentalidad de la gente cambió, la gente no se*

²⁶ De seis organizaciones existentes se pasó actualmente a ocho.

siente en la villa". "Antes éramos los postergados, los olvidados, hace 30 años que vivo en el barrio y siempre promesas ... ahora no, cambió todo, tenemos cloacas, veredas, luz".

Como se dijo más arriba, la provisión por parte de la Dirección de Catastro municipal de la asignación provisoria de las nomenclaturas y numeraciones fue positivamente valorada por los vecinos. Contar con la nomenclatura y numeración de calles y casas implica referenciarse espacialmente como el resto de los habitantes del municipio ("del barrio y pasillo a la calle y el número. De villeros a vecinos").

Por último es importante señalar que el nivel de arraigo se modificó del 59% al 78%, lo cual muestra el aumento del porcentaje de familias con voluntad de permanecer en el barrio.

9. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

Todos los actores consultados coinciden en que el Programa mejoró las condiciones de vida de los habitantes del barrio fundamentalmente en lo que hace a la integración social y urbana, el acceso a servicios y aumento del capital social. En relación a este último, se observa que la construcción del SUM fue un catalizador para mejorar el relacionamiento entre vecinos y llevar adelante actividades comunitarias sentidas por el barrio.

Por parte del equipo municipal, la ejecución del Programa significó un aprendizaje y una apropiación de la lógica de intervención que están aplicando en otros proyectos municipales de mejoramiento barrial.

10. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

Los actores consultados coinciden en remarcar que las dificultades que se presentaron en el proceso fueron las siguientes: a) la falta de terminación de la obra (construcción de viviendas nuevas, relocalizaciones previstas y apertura de una calle); b) la conexión intralote de agua y cloaca; y, c) la baja calidad del mejorado / ripio de las calles. En este último punto, los vecinos esperan que se reconstruyan los mejorados viales y que la calle que queda por abrir sea asfaltada.

En relación a las conexiones, en la entrevista mantenida con el equipo municipal, la UEM solicitó que el PROMEBA revea la posibilidad de financiar las obras intralote nuevamente, ya sea incluyéndolas o garantizando otros recursos en tiempo y forma. Desde la perspectiva de los vecinos, si bien no se dirigieron directamente al PROMEBA, la preocupación por efectivizar la conexión de agua y cloaca de las casas estuvo presente en el grupo focal y realizaron preguntas al municipio para saber en que tiempo las concretarían las Cooperativas del Argentina Trabaja.

Anexo 44 – Informe del proyecto San Cayetano / Santa Catalina

Región	NEA
Provincia	Misiones
Localidad	Eldorado
Proyecto	San Cayetano / Santa Catalina

1. Caracterización general de la intervención

Los Barrios San Cayetano y Santa Catalina se ubican a la altura del Kilómetro 4 de la Avenida San Martín de Eldorado (aproximadamente a 2 km del cruce con la Ruta Nacional 12) y se conforma de 134 lotes dispuestos en un predio adquirido definitivamente por la Municipalidad en 2004. El equipo de campo aseveró que, en el momento de la compra, las tierras *“eran montes inhabitables”*.

Uno de los vecinos consultados caracterizó los orígenes del barrio de la siguiente forma: *“El barrio hace 10 años que está; somos parte del problema del país del 2001”*.

Los funcionarios entrevistados tienen una alta valoración del proceso de intervención tanto desde la fase de formulación como durante la etapa de ejecución. En esa misma línea, la UEP destacó que en ese proceso se establecieron diferentes vinculaciones institucionales, pero hizo eje en una situación negativa: *“se trabajó en articulación con el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) para la ejecución del mejoramiento habitacional y de los núcleos húmedos, pero a la fecha no se ha concretado”*.

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

Los predios son de propiedad municipal y los trámites de escrituración se encuentran finalizados a la espera de la designación del escribano interviniente. El 100% de las familias cuentan con posesión legal de los lotes a partir de la sanción de la Ordenanza 049/2009. Como resultado de gestiones de la UEP, a fin de facilitar la confección de los títulos de propiedad, se logró la eximición de la presentación del formulario de libre deuda provincial por Resolución N° 14/09 de la Dirección Provincial de Rentas.

Sin embargo, las familias participantes de las reuniones de trabajo manifestaron preocupación por la escrituración de los lotes ya que no podrían afrontar el pago de sellos e impuestos. Según se manifestó se está presentando un trámite de eximición de impuestos a los fines de concluir el proceso de transmisión de dominio.

2.2. Integración urbana

El equipo de campo y los vecinos entrevistados reconocen que ya no viven en la “villa” sino que son parte de la ciudad. En la reunión con la organización social, los vecinos participantes aseguraron: *“Las calles están mejor. Los chicos no se embarran y van limpios a la escuela. Ahora pasa el camión recolector. Ahora tenemos colectivo!!!. Antes teníamos que caminar 3 km, para tomar el colectivo. Asimismo, para la UEP, el barrio quedó integrado a la ciudad correctamente mediante las obras ejecutadas y solucionó todos los problemas de accesibilidad, infraestructura y saneamiento ambiental.*

La totalidad de los consultados reconocen la importancia del SUM, del playón deportivo y, en particular, del Centro de Salud.

Sin embargo, se señaló como negativo que la desarticulación con el programa Mejor Vivir no permitió realizar las conexiones correspondientes.

2.3. Habitabilidad y saneamiento

Como aspectos positivos de la intervención se señalaron los siguientes:

- La red de agua potable contribuyó a mejorar las condiciones de saneamiento. Según lo comentado por los vecinos, *“tener el agua a mano”* ayudó a que algunas familias tomaran la decisión de instalarse con todos sus miembros.
- El mejoramiento vial ejecutado permite que los camiones recolectores de residuos cumplan sus funciones aún en días de lluvia.
- Las campañas de prevención del dengue contribuyeron a tomar conciencia de la eliminación de los reservorios de agua (cubiertas de autos, macetas viejas, etc.) que permiten que se formen las larvas del mosquito transmisor de la enfermedad.

Como aspecto negativo se señaló el alto riesgo sanitario que todavía presenta el barrio debido a la falta de erradicación de las letrinas y la todavía pendiente construcción de los baños y pozos sépticos.

2.4. Sustentabilidad ambiental

La UEP señaló que si bien las mejoras en materia ambiental fueron importantes no todas las familias beneficiarias se encuentran “concientizadas” de la problemática. En ese mismo sentido, el equipo municipal resaltó que si bien el barrio cuenta con contenedores y basureros *“algunos siguen tirando la basura en cualquier lado”*. La organización social valora al grupo de jóvenes que se está organizando y que, entre otras cosas, realiza tareas de limpieza en el barrio.

Según la opinión de los funcionarios provinciales, el mantenimiento de las redes viales y peatonales es insuficiente y se presentan problemas de erosión hídrica por las intensas lluvias comunes en la zona. Asimismo, resaltan que las familias todavía no han plantado césped o vegetación para proteger el suelo.

2.5. Incremento del capital social

Todos los entrevistados resaltaron la presencia, como nuevo actor local, del “grupo de jóvenes” en los cursos de capacitación y en diferentes actividades. El equipo de campo valoró también el trabajo inicial con los delegados.

Al momento de las entrevistas la comisión vecinal no tenía conformada sus autoridades según las normativas municipales. Esta situación estaría impidiendo continuar el trabajo barrial y la relación con la comuna debilitando, al mismo tiempo, la institución.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

En opinión de los vecinos, y en relación a la “salud”, la construcción de la “salita” ha sido clave: *“Ahora nosotros y los vecinos de barrios aledaños nos vemos beneficiados con la salita que tenemos. Fue un trabajo conjunto entre la municipalidad y el PROMEBA. Unos ponen los recursos humanos y otros los materiales”*. Sin embargo, tanto la UEP como los vecinos, juzgan de manera negativa que la organización social, dada la irregularidad de sus autoridades, haya dejado de realizar actividades vinculadas a la salud (cursos, charlas, etc.).

Para el equipo de campo local, la no ejecución de las unidades previstas originalmente por el programa Vivienda Progresiva, no contribuyó a mejorar los índices de pobreza.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

En las entrevistas no se reflejaron resultados positivos que no hubiesen estado programados en el proyecto.

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

Los responsables de la UEP rescataron en este punto la flexibilidad del programa: *“La flexibilidad del PROMEBA en la ejecución de la obra es muy positiva. A pesar de que el contrato se realiza por ajuste alzado permite hacer balances de economías y demasías que no solo sirven para ajustar cantidades en los ítems, sino que también habilita a realizar cambios en los proyectos ejecutivos iniciales. Esto es importante ya que debido al tiempo que pasa entre la formulación del proyecto y la ejecución de la obra, el mismo sufre cambios que a veces son significativos”*. Como ejemplo se señaló que se realizaron las tribunas y la conexión del SUM con el playón deportivo en compensación por economías de obra.

Adicionalmente, la UEP remarcó: *“La obra tenía un plazo de ejecución de 8 meses, habiéndose reprogramado con una ampliación de plazo de 30 días, debido a las malas condiciones meteorológicas y al balance de economías y demasías que se realizó en el octavo mes de obra”*.

El equipo de campo valoró el trabajo que pudieron llevar adelante con la ONG “Amigos del Parque” (vinculado al tema la parquización), con la Secretaría de Obras Públicas de la

Municipalidad, con las prestadoras de servicios y, sobre todo, con la UEP. Asimismo hicieron hincapié en el buen trabajo de equipo que pudieron hacer entre ellos.

Por su parte, la UEP también reconoció el trabajo del equipo de campo local: *“El municipio ha apoyado siempre el desarrollo del proyecto. En la etapa de formulación, contrató profesionales independientes a la municipalidad. En la etapa de ejecución del proyecto, este mismo equipo formulador continuó como equipo de campo. Además presentó ante el HCD diversas ordenanzas, las que fueron aprobadas, que acompañaron la ejecución del proyecto y la regularización dominial”*.

Según el equipo de campo, fue presentado un Proyecto de Iniciativa Comunitaria pero como la obra estaba en su etapa final no pudo concretarse.

6. Componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión

Tanto para la formulación como para la ejecución fueron contratados consultores de manera específica.

7. Articulación con otros programas

- Se trabajó en articulación con el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) para la ejecución de los mejoramientos habitacionales y de los núcleos húmedos, pero a la fecha las obras no se han concretado. Para la UEP y sus coordinadores *“esta articulación no fue positiva y ha generado múltiples controversias con la población ya que durante la consulta pública este componente se había comprometido y los vecinos estuvieron esperando todo el tiempo poder acceder a la mejora de su vivienda”*.
- En la misma línea, el equipo de campo señala que esta articulación *“...fue muy mala. El PROMEBA I era mejor porque traía todo en el mismo programa”*. Por último, para las familias beneficiarias esta articulación tiene consecuencias negativas: *“todavía no se hicieron las letrinas y nos habían dicho que sí las iban a hacer. A nosotros nos presentaron un programa, el PROMEBA, con dos etapas: obra pública primero y luego la vivienda progresiva. La primera está cumplida pero lo otro no. Luego nos dijeron que no sería una vivienda sino sólo el baño y la cocina. Y ahora nos dicen que sólo nos van a hacer el baño. Nunca nadie del IPRODHA vino a hablar con nosotros pero de una empresa constructora se comprometieron a hacernos las casas y tuvimos que firmar un montón de papeles”*.
- Con la Unión Obrera de la Construcción se acordó la realización de cursos de oficios de albañilería, electricidad, pintura e instalaciones sanitarias. Se completaron todos los requisitos aunque no se concretaron los talleres debido a cuestiones presupuestarias.
- Se generó, en acuerdo con el Programa Pro Huerta del INTA, un espacio de capacitación para la constitución de huertas familiares y se contó con un capacitador en horticultura y en cocina nutricional. La actividad se desarrolló durante un año.
- En relación con el municipio se desarrollaron distintos tipos de actividades, tanto cursos de artesanías y manualidades como recreativas y deportivas. Entre estas últimas se citaron como referencia actividades físicas para el grupo de madres y una escuela de fútbol destinada a niños y jóvenes que se llevó a cabo hasta un año posterior a la finalización de la intervención del programa.
- Con el apoyo del Ministerio de Educación provincial se realizaron cursos de alfabetización para adultos a través del Programa “Encuentro”. De tal forma se

- alfabetizaron 20 personas adultas con 2 capacitadores en la sede de organización social.
- A través del Proyecto de Fortalecimiento del Capital Social y Humano, se realizaron capacitaciones en salud reproductiva y campañas de concientización, con un grupo de 20 jóvenes. Es importante destacar que estas actividades tuvieron como producto final la realización de un video de difusión de la temática que se presentó en distintos Encuentros de Jóvenes, en Colegios y en el Festival de Teatro y Arte Independiente “Vamos que venimos” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - En la Sede de la Organización Social barrial (SUM) funciona una sala de atención primaria en salud con apoyo del Ministerio de Salud Pública de la Provincia. En la misma desarrollan sus actividades desde su inauguración, durante toda la semana, médicos, nutricionistas, ginecólogos, promotores de salud y enfermeros.

8. Sustentabilidad

La organización social más importante, en opinión de la UEP, es la Comisión Vecinal. Al inicio del proyecto fue reactivada a través de la elección de una nueva comisión directiva más representativa y se formó un grupo de jóvenes para la realización de actividades recreativas, culturales y deportivas. Asimismo se creó un grupo de “delegados de manzana” que fueron elegidos en asamblea y su actividad se limitó a tareas comunitarias relacionadas al programa además de promover el ejercicio de la participación y la responsabilidad de representar y ser representado.

La organización vecinal incluyó (e incluye en la actualidad) diferentes ámbitos de trabajo con distintos niveles de formalidad: los citados “delegados de manzana”, la Sub Comisión Administradora de la Sede de Organización Social (SUM construido por el PROMEBA e inaugurado en septiembre de 2008), el grupo de jóvenes y un grupo de madres.

Sin embargo, y como se dijo, la comisión atraviesa una situación de transitoria irregularidad ya que sus autoridades tienen sus mandatos vencidos. La Municipalidad de Eldorado regula a las organizaciones sociales y participa fiscalizando el proceso electoral. Si la organización no está “al día” en cuanto a la elección de sus autoridades, los recursos municipales que (de manera indirecta o como objetivo) contribuyen a los procesos de participación, son restringidos a la organización.

El equipo de campo señaló que la participación vecinal se aseguró recién durante la fase de ejecución del PROMEBA: *“Al principio no creían en el PROMEBA. Participaban de las reuniones pero no creían. Las familias y organizaciones se sentían convocadas sobre todo por el tema de la escrituración. Participaban muchos de actividades externas y al principio se organizaban con delegados por manzana. Durante la ejecución la participación fue alta y logramos un alto nivel de confianza con los vecinos”*. Este relato es coincidente con el de los vecinos: *“Hasta que no comenzaron las obras no creíamos que se iba a hacer todo lo que se hizo. Primero construyeron la oficina del obrador y en ese momento ya había una comisión vecinal. La relación con el equipo del municipio fue buena siempre. Ellos nos convocaban por manzana: esa fue la metodología de trabajo”*.

Asimismo fueron coincidentes las opiniones que señalaron que a partir de la finalización del PROMEBA los niveles de participación han sido menores. Este “retroceso” es adjudicable a la situación irregular que atraviesa la organización social.

Todos los entrevistados reconocieron que se ha modificado la relación entre los vecinos a partir de la ejecución del PROMEBA. Un obstáculo a este proceso lo constituye la paralización que actualmente sufre la Comisión Vecinal ya que sus autoridades tienen el mandato vencido, como se señaló más arriba. Sobre esta situación los dirigentes barriales entrevistados expresaron: *“Cuando el barrio está organizado y con la organización social al día, la municipalidad te da más bolilla”*. Por otro lado estos advirtieron que muchos de sus vecinos *“ya no les creen”* porque todavía se encuentra pendiente la ejecución del Programa MEJOR VIVIR y del programa de Vivienda Progresiva con la Provincia.

Las entrevistas realizadas mostraron, además, que el SUM y la *“salita de salud”* son el *“punto”* de unión más visible con los vecinos a partir de la intervención del PROMEBA. Este proceso de integración, en el relato vecinal, se refuerza cuando se señala la cercanía del recorrido del transporte público que les permite circular *“con mayor libertad”* ya que pueden trasladarse con mayor frecuencia y nivel de accesibilidad.

En coincidencia con lo anterior, todos los entrevistados señalan que *“ahora el barrio forma parte de la ciudad....esto era todo monte, todo cerrado. No había agua, no había luz. Esto era todo monte...”*.

Para los dirigentes vecinales consultados la responsabilidad del cuidado del espacio público recae en cada vecino que *“tiene que cuidar su frente y algunos lo hacen y otros no Si se lo hacemos notar a la Municipalidad, ellos vienen y limpian. Pero necesitaríamos que la Municipalidad nos de máquinas y tanzas para mantener la limpieza”*. Por su parte, esta última admite que, paulatinamente, está integrando a su radio de servicios a los Barrios San Cayetano y Santa Catalina.

Los técnicos responsables de los componentes de la UEP hicieron un llamado de atención importante cuando afirmaron *“la poca apropiación de los vecinos del barrio de las obras ejecutadas, en cuanto al mantenimiento de las mismas en el tiempo”*.

9. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

Todos los participantes de las reuniones de trabajo señalaron que existe un punto de ruptura entre *“lo que era antes el barrio y lo que es ahora”*. La integración a los diferentes servicios urbanos (y sobre todo la valoración de la pavimentación vial) junto al SUM y al centro de salud son identificados con *“la obra PROMEBA”*.

Adicionalmente la dinamización de la comisión vecinal también es reconocida como un resultado importante del proceso de intervención PROMEBA.

10. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

La totalidad de los entrevistados coincidieron que la desarticulación con los otros programas para la ejecución de las obras intralote ha sido perjudicial para la intervención del PROMEBA. En este sentido, para el equipo de campo *“... tenemos un sabor agridulce en los vecinos. Se prometió la mejora en las casas y no se hicieron (...) vos le decís PROMEBA, y no sé si te miran con cariño o bronca (...) llegó el plan ‘Techos’ y se tomó la decisión desde acá de no entregarlos porque venían las viviendas... (...) hemos desalentado la construcción de viviendas a los vecinos y no han tenido respuesta”*.

Para la UEP y los técnicos responsables de los componentes, esta situación es similar pero desde otra perspectiva *“ya que la falta de cumplimiento del mejoramiento de las viviendas, influyó en el escaso nivel de mejoramiento de la calidad de vida”*.

Por último, para los vecinos, este es un tema pendiente. La situación que genera mayores tensiones, según su opinión, es que *“nos hayan hecho firmar la conformidad para las obras que nunca se hicieron y nos hayan hecho un plano de lo que iba a tener”*.

Anexo 45 – Informe del proyecto Chacra 96 Sección A

Región	NEA
Provincia	Misiones
Localidad	Posadas
Proyecto	Chacra 96 Sección A

1. Caracterización general de la intervención

El barrio, llamado oficialmente Sol Naciente, se ubica en el sector Este de la ciudad de Posadas y está conformado por 186 familias que ocupaban informalmente el predio desde inicios de la década de 1980.

Para el equipo municipal el barrio *“...se eligió porque era un barrio de personas que intrusaron en el año 1982 y en ese tiempo se formó una comisión de tierras en la Municipalidad”*. Señalaron que fue una toma ordenada que respetaba la trama urbana en terrenos pertenecientes a Prefectura Nacional. Para la Municipalidad, *“eran vecinos que querían mejorar sus vidas y entonces formaron una cooperativa para comprar las tierras: Cooperativa Unión y Progreso. Y, por medio de un crédito otorgado por el PROSOL, pudieron hacerlo. En ese momento se estaba urbanizando todo alrededor por el tema YACYRETA y los vecinos estaban quedando al margen”*. El gobierno local agrega: *“La otra mitad de la chacra no la pudimos sanear porque es privada (8 manzanas). Pero algo se ha movido porque después del PROMEBA los dueños de estas tierras quieren reorganizar urbanísticamente estas 8 manzanas”*.

Según la información provista por la UEP, las obras de mejoramiento de viviendas y la ejecución de núcleos sanitarios con conexiones a las redes estaban originalmente a cargo del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) pero hasta el momento no se llevaron a cabo. Adicionalmente, el PROMEBA incorporó como ampliación de obra la realización de un nexo cloacal de 500 metros.

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

Según el equipo municipal, el 50% de las escrituras previstas ya han sido entregadas. El resto de las familias contaba con títulos entregados anteriormente por la Cooperativa de Viviendas Unión y Progreso.

En opinión de la organización vecinal los atrasos en el proceso de transferencia de los dominios de la Cooperativa a los adquirentes obedecen a las dificultades que presentan las familias en el pago de impuestos (sellos e ingresos brutos). Más allá de ello, los vecinos consultados no mostraron preocupación por estas demoras en la formalización de las propiedades.

2.2. Integración urbana

La visión del Municipio, sobre la situación de integración previa a la intervención, es que el barrio era una "isla" (a modo de excepción) en el medio de la ciudad y, según sus dichos, los habitantes *"tenían todo a mano...nosotros sólo ayudamos a que se conecten"*.

Los vecinos y los funcionarios de la UEP valoraron positivamente la construcción del SUM ya que les permitió concentrar todas las actividades. Además ambos reconocen la importancia del espacio de expansión frente al SUM y la concreción de una peatonal que es utilizada como espacio de unión entre la escuela y la plaza.

2.3. Habitabilidad y saneamiento

La totalidad de los consultados evaluaron positivamente la erradicación de las letrinas y el proceso de mejoramiento paulatino de las casas. La organización barrial afirmó que *"antes teníamos letrinas, ahora, con la cloaca, la mayoría tiene baño instalado"* aunque señalan negativamente que *"cada vecino tuvo que hacer su conexión"*.

La UEP, por su parte, hizo hincapié en los anegamientos que se producían a causa del desagüe pluvial que anteriormente desembocaba en las Avenidas Aguado y Chacabuco. Por esta razón se decidió ejecutar un nexo pluvial para producir el volcado aguas abajo de la cuenca. La organización vecinal fue categórica en este punto: *"Esto era una villa, sin agua. No es lo que es hoy. Cuando llovía nos inundábamos todo"*.

2.4. Sustentabilidad ambiental

La opinión del equipo municipal fue altamente valorativa de las obras de saneamiento llevadas a cabo y resaltaron la importancia de los talleres como herramientas para el cuidado del agua, el uso de la energía y para el desmalezamiento de los predios. Su punto de vista, fue que las familias beneficiarias *"ahora son contribuyentes"*.

Adicionalmente se realizaron campañas de vacunación y de prevención de zoonosis y tareas de "deschatarización" con fumigaciones y con campañas en las escuelas. Estas actividades se centraron particularmente en acciones que contribuyeron a tomar conciencia en la necesidad de eliminar los reservorios de agua que permiten que se formen las larvas del mosquito transmisor del dengue.

Por su parte, la UEP y sus técnicos hicieron eje en cuestiones de obra: *"La sustentabilidad ambiental del barrio está dada por la conexión al sistema de provisión de agua potable de los lotes de los beneficiarios. Ahora todos están conectados al sistema de cloacas y/o tanque séptico con disposición adecuada"*.

Sin embargo en las entrevistas se señalaron algunas cuestiones de signo negativo. La Municipalidad valoró la plantación de árboles durante la ejecución del proyecto pero las familias no le prestaron posteriormente el cuidado adecuado. Igualmente se señaló que los contenedores de residuos colocados sufrieron roturas y varios fueron robados.

Sobre estos puntos negativos, también acuerda la organización vecinal pero refieren a hechos vandálicos de vecinos de otros barrios. Asimismo aseguran que existe *"falta educación en los vecinos con el tema de la basura"*.

2.5. Incremento del capital social

El equipo municipal señaló que en el inicio del proyecto el referente social era la cooperativa: *“Pero nuestro objetivo era que quede una organización. Había puja entre los cooperativistas y algunos vecinos: los que no tenían escrituras tenían que seguir pagando... La comisión comenzó a tomar forma, fuerte y autónoma, a partir del 2007 y con el liderazgo de los delegados de manzana se fue consolidando. Ahora son una Comisión Vecinal”*.

Los responsables de la UEP rescatan que *“a través del Proyecto de Fortalecimiento del Capital Social y Humano, se realizaron capacitaciones en salud reproductiva y campañas de concientización, con un grupo de 16 Jóvenes teniendo como producto la realización de cartillas de difusión sobre la temática”*.

Los vecinos consultados se reconocieron herederos de la comisión anterior pero señalan que la metodología de intervención del PROMEBA fortaleció la identidad institucional y esta circunstancia les permitió multiplicar las acciones a favor del barrio.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

Con referencia a la contribución del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza se presentan opiniones contrapuestas. Para los funcionarios municipales, los índices de pobreza se han mantenido. En cambio, para la UEP y sus técnicos, se verifica un 19,33% de disminución del índice de NBI al momento de la evaluación final, en comparación al porcentaje establecido en la línea de base.

En cambio, en relación a la mejora de la salud, existe acuerdo en la visión de las instituciones intervinientes coincidiendo en que la situación ha mejorado debido a la erradicación de vertientes y pozos negros.

La organización vecinal no hizo referencia a estos puntos. Sin embargo cuando se les preguntó explícitamente, los participantes hicieron mención a las mejoras que se han hecho en las viviendas a partir de la intervención del PROMEBA.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

En función de las declaraciones de los entrevistados se pueden señalar tres resultados que no habían sido previstos durante la etapa de diseño del proyecto:

- El impacto que ha tenido en las prácticas de gestión local el abordaje holista que propone el PROMEBA. En ese sentido el municipio indicó que el trabajo que realizaron en el barrio lo hicieron de manera integral entre varias áreas: *“Cuando nosotros intervenimos, interviene todo el Municipio”*.
- Asimismo, el municipio modificó su estructura técnica como resultado de la acción del programa: *“La municipalidad de Posadas creó un área técnica municipal dedicada al desarrollo de proyectos de mejoramiento habitacional con financiamiento externo, desde el proyecto Barrio Esperanza del PROMEBA I. Desde entonces, esta oficina tiene un equipo consolidado para el desarrollo de estos proyectos”* que fue *“de gran importancia para lograr una efectiva articulación con el municipio”*.

- Por su parte, la UEP valoró las articulaciones que se produjeron a raíz de la intervención como por ejemplo la concreción de la capacitación en oficios a través de un convenio con la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA).

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

El equipo municipal reconoció que *“la gestión por parte de la Municipalidad ha sido buena y eficiente” aunque, en diversas oportunidades, señalaron que “no ha sido correspondida con recursos que ayuden a mejorarla o a reconocerla”*. De tal forma, el equipo comparó los recursos a los que accedió la UEP (contratación de consultores, equipamiento informático, etc.) y los escasos recursos propios.

Por su parte, la UEP valoró el trabajo en conjunto con la Municipalidad y reconoció el trabajo del equipo de campo.

Los vecinos consultados no realizaron objeciones en este sentido.

Según lo informado por la UEP, las reprogramaciones de obra obedecieron a cuestiones climáticas. La reformulación del espacio de expansión frente del SUM y la concreción de la peatonal que es utilizada como espacio de unión entre la escuela y la plaza son reconocidas como acciones positivas por todos los consultados.

Durante las entrevistas realizadas no se transmitieron objeciones sobre el papel cumplido por los actores públicos relacionados con el proyecto del PROMEBA. Las críticas de todos los entrevistados se centraron en la relación con otros programas como el Mejor Vivir y el de Vivienda Progresiva. La UEP valorizó positivamente la contratación de los promotores en la intervención.

En el Barrio Sol Naciente no se ejecutó un Proyecto de Iniciativa Comunitaria.

6. Componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión

La UEP contrató consultores para fortalecer el trabajo de campo de la Municipalidad.

7. Articulación con otros programas

Para el Municipio, la posibilidad de articulación con los programas Mejor Vivir y Vivienda Progresiva estuvo planteada desde el inicio del proyecto. Sin embargo informaron que hasta el presente el Gobierno Provincial no otorgó prioridad a la intervención de estos y, en este sentido, señalaron que la articulación *“no ha sido buena. Nuestros tiempos no se corresponden con los del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA...no ha sido óptima la articulación con el Mejor Vivir”*.

En relación con esta cuestión de la frustrada articulación con el IPRODHA, la UEP afirmó que *“esto provoca descontento y descreimiento por parte de los beneficiarios. Dejan de colaborar con el Equipo de Campo. No queda saneado el lote. Puede volver el peligro de las enfermedades. Las capacitaciones previstas no se pueden realizar y son importantes las del uso y mantenimiento de obras privadas (como baños, vivienda, desagües, etc). Desde lo Ambiental y Urbano, sobre todo, aquellos barrios que tienen plantas de tratamiento cloacales*

no la pueden poner en funcionamiento. Entonces se vencen los períodos de garantía y empiezan los problemas de actos vandálicos y el no cuidado de las instalaciones”.

En esta misma línea, la organización social plantea que “...sin dramatizar. Lo que se hizo, está muy bien...Pero seguimos esperando el Mejor Vivir. Hay confusión para ver quiénes se van a beneficiar con el Mejor Vivir. En la presentación (audiencia pública) se dijo que se iba a hacer el Mejor Vivir y la Vivienda Progresiva y eso no se hizo..... que digan con claridad lo que van a hacer y lo que no: Mejor Vivir, escrituras, asfalto. Mejorar la información: hace dos años que el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional hizo el plano para el Mejor Vivir y no ha venido”.

Por su parte, la UEP y los técnicos responsables de los componentes describen de manera positiva las siguientes articulaciones con otras instituciones:

- Con la Unión Obrera de la Construcción se llevaron a cabo cursos de capacitación en oficios en albañilería, pintura, electricidad e instalaciones sanitarias para 60 personas del barrio, de acuerdo a lo previsto inicialmente y en el tiempo acordado.
- Se realizaron huertas familiares, capacitaciones y distribución de semillas de estación con intervención de técnicos del Programa PROHUERTA del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Con el Ministerio del Agro y la Producción de la provincia y con la granja modelo y comedor educativo “El Fiaca” se desarrolló una huerta demostrativa y comunitaria.
- Como se dijo más arriba, a través del Proyecto de Fortalecimiento del Capital Social y Humano, se realizaron capacitaciones en salud reproductiva y campañas de concientización, con un grupo de 16 Jóvenes teniendo como producto la realización de cartillas de difusión sobre la temática.

8. Sustentabilidad

Al inicio del proyecto la Cooperativa era la institución que nucleaba a los vecinos. Con posterioridad se conformó la Comisión Vecinal que en la actualidad (modificada, ampliada y fortalecida) representa las demandas del barrio. La totalidad de los entrevistados resaltan este valor de “representatividad” de la Comisión Vecinal actual.

Un dato importante lo constituye el hecho que la Municipalidad reconoce actualmente a la comunidad con la denominación de Barrio Sol Naciente en su listado de “barrios oficiales” de la Ciudad de Posadas.

En relación con el punto anterior, la UEP informó que “se conformó una Comisión Vecinal de acuerdo a lo establecido por la dirección de Asuntos Barriales, la misma está en vigencia y está integrada por 14 personas, posee una subcomisión responsable de uso y mantenimiento de la Sede de Organización Social. También tuvo una Subcomisión de Jóvenes que a su vez desarrolló actividades culturales y una huerta comunitaria...La conformación de la Comisión Vecinal y los distintos grupos de subcomisión administradora de la SOS (SUM), el de Jóvenes y el de madres ha influenciado positivamente en la participación real de los vecinos que encontraron un espacio verdaderamente democrático de permanente aprendizaje y desarrollo de las personas en un ámbito de participación real”.

Los dirigentes barriales reconocieron que *“con el PROMEBA nos unimos, cada vecino se preocupaba por su manzana. Si había un problema se lo comunicaban al equipo de campo”.* Un relato de una vecina muestra esta nueva realidad: *“...ahora tenemos comunicación con*

los vecinos. Antes no me comunicaba y con la Comisión empecé a tener más contacto con los vecinos. Ahora converso con todos cuando los invito a participar. Para el día del niño hicimos locro y pastelitos. Pensé que mi esposo se iba a enojar y no, todo lo contrario. Ahora tengo más amigas. La integración es buena. Ninguna comisión hizo lo que hicimos nosotros por el día del niño. Estaba lleno de gente y trajimos al mejor grupo de música de Posadas!!. Lástima el tiempo... Todo lo hacemos al pulmón”.

Asimismo, para la organización barrial, “con los barrios vecinos las cosas están bien. Los chicos de los barrios vecinos vienen a la iglesia y a la escuela acá. Ellos quieren hacer cosas parecidas a las que hicimos nosotros con el PROMEBA”. Al mismo tiempo los relatos dan cuenta de una mayor separación con la otra parte de la chacra que es de dominio privado y se encuentra ocupada informalmente: “Pero esto se mejoró mucho y al lado no. Entonces se terminó de separar entre la chacra 96 A y la chacra 96 B. El sector B es de un privado y los ocupantes no tienen títulos. Nosotros ya tenemos 98 títulos de 180”.

Con referencia al cuidado del espacio público, los comentarios de los habitantes del barrio consultados fueron críticos con sus propios vecinos: “La plaza era un cancha y con PROMEBA se hizo una plaza. Hay cosas muy lindas pero los vecinos no los cuidan al igual que los árboles. Con la presidenta limpiamos para dar el ejemplo...”. Esta crítica también es compartida por la Municipalidad.

Pero el punto central en este ítem está dado actualmente por las discusiones en torno al destino de lo que fuera anteriormente la oficina de material del obrador (que en la actualidad se encuentra en regular estado por actos de vandalismo) ubicada en la plaza del Barrio. Los vecinos quieren que allí funcione un centro de salud. Sin embargo, la Municipalidad no estaría dispuesta a modificar la reglamentación para permitir, en un espacio público, la construcción de un edificio sanitario. Al momento de las entrevistas ambos actores se encontraban en un proceso de negociación respecto de esta divergencia de criterios.

9. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

En la reunión de trabajo, los vecinos fueron gráficos al relatar estos aspectos: “Ahora la gente hace muros, se preocupa por sus casas. Y ahora con el asfalto va a quedar un lujo. Ahora tenemos cloacas, aunque mucho no nos conectamos. Y ahora van a hacer el asfalto en las calles que faltan que no entraban en el PROMEBA. Ahora los vecinos se preocupan por las casas, cambiamos la vereda. Todos, todos arreglaron sus casas a partir del PROMEBA. Yo ahora limpio todos los días mi casa. Antes había que salir con una bolsa para sacarse los zapatos y cambiárselos, ahora no. El barrio cambió 100%. Antes era un barrio peligroso y nos decían y nos dicen ‘Villa Hollywood’: chorros, violadores; todos famosos. Ahora esto cambió a medida que fue cambiando el barrio. En realidad venía de antes el cambio y con las obras ayudó muchísimo. Los chorros se fueron del barrio. Y el barrio privado de en frente también ayudó”.

La UEP reconoce como positivo el trabajo que permitió la consolidación de la organización social.

Por su parte el municipio valora la acción en general del PROMEBA y también rescata la consolidación de la organización social.

10. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

La totalidad de los entrevistados, casi en igual tono, coincidieron que la desarticulación con los Programas Mejor Vivir y Vivienda Progresiva ha sido negativa para el proceso e incidió para que la población tenga *“la sensación de cosas pendientes”*.

Por esta razón, los técnicos de la UEP son fuertemente críticos de los “Acuerdos de Aportes Complementarios”.

Anexo 46 – Informe del proyecto 30 Hectáreas

Región	NOA
Provincia	Jujuy
Localidad	San Salvador de Jujuy
Proyecto	30 Hectáreas

1. Caracterización general de la intervención

El barrio se implanta dentro del área de expansión Alto Comedero, sector urbano satélite de alto crecimiento demográfico ubicado a 4 km al sur de San Salvador de Jujuy e incorporado en los últimos años al ejido urbano del municipio. Junto con el barrio 18 Hectáreas (también intervenido por el PROMEBA II y que forma parte de la muestra de proyectos) integran un área con continuidad territorial conformada por un total de 780 lotes. El barrio 30 Hectáreas fue producto de los traslados de familias de diferentes áreas de riesgo ambiental hace aproximadamente 5 años y a la fecha del proyecto contaba con 430 lotes.

En las reuniones de trabajo mantenidas, la coordinadora de la UEP se refirió al proceso del proyecto. La funcionaria valoró al PROMEBA y el desarrollo en este barrio como continuidad de una estrategia mayor: *“...lo seleccionamos porque nadie nos dijo, desde el Gobierno, que barrio elegir. Dentro del Ministerio de Infraestructura había un Plan de Relocalización para la zona de Alto Comedero. Luego vino la misión del PROMEBA y el BID y desde el Ministerio se informó ese proyecto..... estas relocalizaciones se hicieron, entre otros Barrios, en 30 has. Y entonces, nosotros, venimos como continuidad de trabajo con estas familias relocalizadas por cuestiones de riesgo ambiental”*.

Los demás entrevistados hacen referencia a la heterogénea composición de procedencia de los vecinos: *“Este barrio ha sido una relocalización de otros barrios”*. Para el equipo de campo el sitio elegido para fundar el barrio era *“técnicamente inhabitable por la arcilla. Los pozos se colmatan; este es el principal problema”*. Esta última cuestión fue presentada durante la misión de trabajo de manera más sensible por los vecinos y el equipo de campo y, en menor medida, por los componentes de la UEP.

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

Para la coordinadora de la UEP, la experiencia del barrio 30 hectáreas ha sido un aprendizaje en la tema de la regularización dominial: *“No lo hemos podido cumplir porque la ley de tierras fiscales de la Provincia es el obstáculo más grande para poder cumplimentar los objetivos: no permite convenir con los Colegios de Escribanos para avanzar en las escrituras. Dado que la tierra es provincial, esto no lo pudimos hacer. Los 400 lotes del PROMEBA salen por cuentagotas al lado de los 20.000 que la Escribanía de Gobierno tiene para concluir. Ahora en los nuevos proyectos hemos aprendido y hemos contratado un agrimensor para presentar nosotros el plano de hechos existentes”*.

En opinión de los profesionales responsables de los componentes del proyecto, las dificultades relacionadas con la ley de tierras provincial se ven agravadas por la situación

propia de este barrio: *“Tendríamos que contar con un 60% de escrituración y no se ha conseguido. Este barrio viene de relocalizaciones y el Ministerio de Infraestructura ha dado los permisos provisorios pero la Dirección de Inmuebles del Ministerio de Hacienda no ha avanzado en el tema dominial. La ley que regula las escrituraciones fiscales tiene una particularidad y es una dificultad: primero la aprobación de un anteproyecto y luego el proyecto definitivo. En realidad podría haber sido todo de una sola vez. El 90 % de las familias tiene posesión: si contáramos con el plan aprobado, cerca del 62% estaría en condiciones de tener hoy la escritura... El tema de las relocalizaciones hace que no cumplan con todos los requisitos legales que se piden: nacionalidad, grupo familiar, años de residencia, etc.”.*

Para los técnicos de la UEP *“dada la imposibilidad de garantizar por ahora la escritura, se ha conseguido la resolución administrativa del Instituto de la Vivienda otorgando la categoría de beneficiario de la obra pública realizada (...) la elección de los nombres de las calles”.* En igual sentido, el equipo de campo planteó que, dado el contexto comentado, en la actualidad el objetivo principal pasó a ser el completamiento de la tenencia precaria. Para la organización social, la definitiva transmisión del dominio no es un problema central y confían en su pronta resolución.

2.2. Integración urbana

Las opiniones de la coordinación de la UEP y del equipo de campo fueron coincidentes respecto a que el objetivo de la integración urbana se ha cumplido: *“Antes no había manera de llegar al barrio, ahora hay dos accesos”.* En relación a las redes de servicios se expresó que se terminaron todas las obras previstas: agua, alumbrado público y electricidad domiciliaria completa, entre otras. En la actualidad se continúa trabajando solo en la conexión a la red cloacal, habiendo hasta el momento 340 lotes (79% del total) conectados. De tal manera, restan conectar 89 familias, lo que representa solo un 21%. Según los funcionarios, de las 340 parcelas conectadas, la conexión intradomiciliaria de 121 fueron producto de la intervención del programa Mejor Vivir. Asimismo comentaron que el barrio no contaba con equipamiento comunitario y el proyecto permitió la construcción de un SUM y un polideportivo.

En forma complementaria a lo anterior, el equipo de campo amplió la perspectiva de análisis: *“El logro está en la ‘apertura’ de los barrios FONAVI. Los PROMEBA son con gente relativamente marginal y no hay ningún problema. Se han integrado los negocios de la zona. Los diferentes sectores se han integrado. Antes las líneas municipales, ejes medianeros, eran virtuales. No había definición de lotes: ahora sí..... Hay que partir de que era una relocalización en el medio del campo con características particulares de los vecinos. No había concepto de lo público y lo privado. Antes no eran bien vistos por los vecinos. Ahora sí. Se ha consolidado los ejes medianeros, las líneas municipales y esto permitió una integración con los nuevos barrios FONAVI colindantes: calles, colectivos, espacios verdes, etc.”.*

Por su parte, los integrantes de la organización barrial coincidieron con los puntos de vista anteriores y juzgaron de manera muy positiva el proceso. Sin embargo remarcaron de manera enérgica las dificultades que encuentran con sus propios vecinos por los inconvenientes en la implementación del Programa Mejor Vivir. Asimismo hicieron referencia a las dificultades en el uso del SUM y del polideportivo criticando especialmente el diseño. En ese sentido se señaló que el SUM no cuenta con divisiones y que esto no permite desarrollar diferentes actividades de manera simultánea: *“Falta espacio público para hacer deportes. Lo que hizo el PROMEBA, el polideportivo, es muy chico: estamos usando un*

espacio privado...El SUM es pequeño. Hemos recibido computadoras de fundaciones pero no la podemos dar acá porque es de 'usos múltiples' (folclore, clases de apoyo escolar, capacitación, catecismo, misa, esterilización de animales, etc. El baño de discapacitados lo usamos como depósito. Como no participamos del plano del SUM, no pudimos decir lo que pensamos..."

2.3. Habitabilidad y saneamiento

En las reuniones mantenidas, los beneficiarios del barrio consultados expresaron su satisfacción con las obras de saneamiento llevadas a cabo: *"ahora tenemos cloacas, red de agua, cordón cuneta y vereda. Eso es muy bueno al igual que el contenedor de residuos y la arborización. Además tenemos enripiado en las calles, se desagotaron los pozos y se cegaron las letrinas. Hay problemas que ya no están: barro, basura, no tenemos que caminar tanto porque ahora entra el colectivo"*.

El equipo de campo recordó que originalmente el barrio contaba con 6 grifos públicos de agua por manzana: *"Y para evitar problema, el grifo dejó de ser público para ser privado. Se pinchaban los caños y el agua no llegaba a todos los sectores. Por eso, la red de agua y red de cloaca fue fundamental para el barrio"*.

Más allá de lo anterior, en las entrevistas se pudieron relevar algunos aspectos problemáticos del proceso como por ejemplo el condicionamiento que sufrieron algunas obras debido a las características del terreno. En ese sentido para la UEP: *"Con las arcillas expansivas no se puede hacer nada y por eso no hicimos el "Mejor Vivir" a pozo: porque se colmatar... Al no hacerse la colectora principal, se comenzaron a colmatar los pozos y decidimos contratar un camión atmosférico con apoyo del Instituto de la Vivienda: hicimos una operatoria de esto. Luego se terminó la colectora máxima y esto se solucionó. El PROMEBA concluyó la red de cloacas pero el gobierno provincial no terminó su parte. Pero se conectaron igual. Y se comenzaron a saltar las bocas de registro y se hicieron 169 desagotes de boca de registro y más de 3.000 desagotes de pozos".* En opinión de los técnicos que trabajaron en campo, *"eso no estaba previsto y duró casi dos años"*.

2.4. Sustentabilidad ambiental

La totalidad de los entrevistados coincidieron en que las letrinas con desagüe a pozo eran el origen de diferentes enfermedades y reconocieron que el paulatino cegado de los pozos y las conexiones han ayudado a mejorar la salud de los vecinos.

Por otro lado, el equipo de campo valoró la modificación de los cestos de basuras dándole mayor altura. Se señaló que se hicieron cursos de poda y que se repusieron ejemplares de distintos árboles aunque sólo ahora representan un 10% de la forestación necesaria.

Los vecinos consultados aseguraron que se consiguió que el centro vecinal cuente con herramientas para garantizar el cuidado de espacios públicos y que este "mantiene" las herramientas cobrando \$5 a las familias que las necesiten. Con respecto a esta cuestión el equipo de campo reconoce como valor la entrega de herramientas a la organización para garantizar el mantenimiento ambiental del barrio. Sin embargo los vecinos señalan que el mantenimiento del espacio público, que es una responsabilidad primaria de la Municipalidad, no se está cumpliendo.

2.5. Incremento del capital social

El equipo de campo y los responsables de la UEP expresaron que las familias beneficiarias *“se han organizado mucho y hoy llevan adelante sus reclamos. Gestionan la documentación de vecinos que se les pide desde el área legal”*.

La coordinación de la UEP vinculó el incremento del capital social que se verifica en el barrio con el trabajo de campo realizado: *“Ha sido muy bueno y el equipo de campo ha ayudado mucho a esto. Ha habido un proceso de trabajo que ha ido de menor a mayor. Y creo que el acompañamiento del equipo ha sido clave”*. En la reunión de trabajo resultó interesante que la UEP tomara como indicador de lo anterior, la propia acción del Centro Vecinal organizándose para conseguir lo que desde la gestión estatal se había podido sólo en parte: *“un indicador de esto es que el Centro Vecinal ha terminado en la Defensoría del Pueblo interponiendo acciones de investigación sobre nosotros por los retrasos del Mejor Vivir”*.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

En las diferentes reuniones de trabajo mantenidas, los actores del proceso que fueron consultados adjudicaron los impactos del PROMEBA II en la reducción de los niveles de pobreza del barrio a los siguientes factores:

- las mayores facilidades que brindaron las obras en la movilidad de los vecinos;
- la articulación con otros programas y especialmente con los productivos; y,
- la adjudicación de subsidios a desocupados.

En referencia a las mejoras en la salud de la población, los factores señalados fueron los siguientes:

- el cegamiento de los pozos;
- la mayor consolidación de las viviendas a partir de la intervención del PROMEBA II;
- la puesta en marcha de un programa de esterilización de perros y gatos de manera articulada con la Municipalidad que en la actualidad se sigue ejecutando. Según la información recibida han disminuido las enfermedades humanas y de animales.

Adicionalmente a lo comentado, el equipo de campo comentó que las condiciones sanitarias mejoraron, en parte, por la presencia de un puesto de salud lindante (también resultado de un proyecto del PROMEBA II en el barrio adyacente) y por el mejoramiento en el acceso al puesto de salud del Barrio Che Guevara (obra asimismo atribuible al PROMEBA). Secundariamente se resaltó tanto el trabajo realizado con los agentes promotores de salud del Ministerio provincial respectivo como las campañas contra el dengue llevadas a cabo a través de representaciones teatrales.

Por último, se destacó la todavía pendiente ejecución de las conexiones de la totalidad de las letrinas a cloacas como el aspecto negativo más importante del proceso.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

Durante las reuniones de trabajo no se identificaron resultados positivos del proyecto que no hubiesen estado programados.

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

Todos los entrevistados manifestaron su conformidad con el modo de gestión. Las reformulaciones que sufrió el proyecto fueron ponderadas debido a los resultados positivos que tuvieron. Para el equipo de campo, el resultado se tradujo en la construcción de *“un playón deportivo con tribunas a partir de las economías de obra dado que la empresa no realizó el cegado de pozos”*.

Asimismo, de diferentes maneras, los actores consultados señalaron la importancia que la Municipalidad hubiera tenido un mayor grado de involucramiento en el proyecto que se desarrolló en el barrio “30 Hectáreas”. Entre ellos reconocen que durante el proceso existió un trabajo articulado y de comunicación permanente.

Según la opinión recogida de los técnicos responsables de los distintos componentes, el Proyecto de Iniciativa Comunitaria no se pudo desarrollar pero *“hemos realizado un proyecto capacitación en oficios de manera conjunta con la UCN. La capacitación fue destinada a personas entre 18 y 56 años y que al menos un integrante del grupo familiar se capacite. Este proyecto se hizo en conjunto con los barrios 30 Hectáreas, 18 Hectáreas y Punta Diamante”*. A su vez, el equipo de campo lamentó que *“el PIC surgió al final de la obra para hacer un comedor comunitario pero se planificó tarde y no se pudo ejecutar”*.

Las críticas más importantes referidas al proceso de gestión, por parte de la organización social, se centraron en la fallida articulación con el Programa Mejor Vivir.

6. Componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión

La coordinadora reconoce que la UEP creció y se fortaleció con la ejecución del programa pero admite que las instancias de capacitación fueron más importantes en el PROMEBA I: *“En los PROMEBA ha mejorado la capacitación del área contable y de certificación. Pero ahora está más dirigido a la población que a las UEP's”*.

7. Articulación con otros programas

Los entrevistados identificaron las siguientes instancias de articulación institucional:

- Ejecución de campañas sanitarias con el Ministerio de Salud provincial.
- Capacitación en prevención de incendios y sismos con el cuartel de Bomberos.
- Constitución de huertas familiares, distribución de semillas y fabricación de dulces y picles con el Programa PROHUERTA del INTA.
- Articulación con Agua de los Andes (empresa prestataria del servicio de agua y saneamiento en la Provincia de Jujuy) para la fijación de tarifas sociales, la actualización de deudas y la limpieza de tanques.

- Articulación con la Dirección de Inmuebles que permitió la resolución para dar prioridad de tratamiento a expedientes de los proyectos PROMEBA.
- Gestión con el Ministerio de Desarrollo Social para la adjudicación de pensiones.
- Gestión con el Registro Civil para la regularización de documentación.
- Campañas de esterilización de animales con la Municipalidad.
- Gestión de transporte público con la Municipalidad.
- Programa de fortalecimiento del capital social y humano con PROMEBA en articulación con el Centro de Formación Profesional No 1 y la Escuela Monotécnica de Alto Comedero.

Con referencia a los conflictos que se presentaron con el Programa Mejor Vivir, la UEP y el equipo de campo expresaron que “se produjo un desfase entre los tiempos de financiamiento... *Los fondos nunca llegan al mismo tiempo cuando hay cofinanciamiento*”.

El equipo de campo tuvo expresiones contundentes sobre esta cuestión: *“El PROMEBA concluyó la red de cloacas pero el gobierno provincial no terminó su parte. Pero la gente se conectó igual. Y se comenzaron a saltar las bocas de registro y se hicieron 169 desagotes de boca de registro y más de 3.000 desagotes de pozos”*. Esta situación problemática es atribuida a la superposición de programas y *“... encima cuando viene el Mejor Vivir no comprende el espíritu del programa y dice: ‘el baño va acá y listo’.... el mejor recuerdo que tenemos fue el PROMEBA I con baño incorporado”*.

Para la organización vecinal, esta articulación ha fracasado: *“Donde no se hizo el núcleo húmedo no se pueden conectar a las cloacas, hay núcleos húmedos abandonados y otros ni siquiera comenzados.....faltó organización y control: comenzaban y se iban a otro lugar. La molestia que tenemos es que no se ha terminado el núcleo húmedo. Estamos todos decepcionados. La mayoría seguimos con el pozo. Cavar un pozo cuesta \$1.300. Los núcleos húmedos que han hecho los han hecho mal. La peor empresa ha sido CYCSA. El problema no es sólo que no lo hicieron: lo poco que hicieron lo hicieron mal!!. No sabemos qué decirle a los vecinos. Se enojan y mucho con nosotros y nosotros no sabemos qué decir. Ya pasaron 5 años y no podemos lograr que hagan los núcleos húmedos. Fuimos al Defensor del Pueblo y nos dicen que el dinero ya vino al municipio...”*.

8. Sustentabilidad

Según la opinión del equipo de campo, en el barrio no existían organizaciones representativas *“pero logramos que se identifiquen como ‘30 Hectáreas’*. Según se señaló en la actualidad el centro vecinal es una institución reconocida, cuenta con personería jurídica y tuvo dos procesos electorarios de autoridades. La totalidad de los entrevistados, y en mayor medida el equipo de campo y la organización social, valoraron que, a partir del PROMEBA, las familias beneficiarias *“se sienten parte de una ciudad”*.

En opinión de los vecinos consultados el SUM permitió la realización de un amplio conjunto de actividades de manera sistemática que fortalecieron otras formas organizacionales del barrio: la biblioteca, el grupo de catequesis, el grupo de deportes, etc.

En relación a los niveles de asociatividad barrial, los representantes de la organización reconocen el acompañamiento del equipo de campo: *“Los vecinos participan poco. Los convocamos pero no participan. El equipo de campo nos ayudó a organizar el barrio”*.

En la misma línea, para el equipo de campo y de la UEP, la participación ha sido mayor porque se cumplieron las planificaciones previstas. Además, favoreció la participación el hecho que *“hemos adaptado nuestra propuesta en base a la disponibilidad horaria de los*

vecinos y en base a las demandas principales”. Para el equipo de campo fue clave la estrategia de trabajo adoptada: “...haber trabajado cuestiones culturales y tradicionales ha permitido contener las necesidades de las organizaciones (día del niño, día de la madre, la Pachamama, etc.). También se hizo la elección del nombre de las calles pensando en avanzar en una identidad colectiva. Se lo hizo de manera participativa. Y tendrá forma legal cuando el Concejo Deliberante apruebe la ordenanza”.

Los vecinos indicaron que el uso del megáfono en el barrio ha sido muy exitoso *“ya que se enteraban de las actividades. Quizá no participaban todos, pero todos se enteraban”.*

Por último se señaló reiteradamente la débil articulación existente con la Municipalidad. El equipo de campo también hizo mención a esta situación aunque corresponsabiliza, en parte, a la organización vecinal. Los dirigentes barriales comentaron que *“ahora el municipio de a poco nos va reconociendo como vecinos”.*

9. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

La obra pública y la consecuente integración paulatina a la ciudad fueron valoradas por todos los agentes consultados. Los dirigentes barriales, si bien manifestaron críticas, reconocieron al mismo tiempo que con el SUM y el polideportivo han podido centralizar actividades y realizar nuevas iniciativas. Las líneas de transporte público que circulan en la actualidad fueron gestionadas por la organización ante la Municipalidad y se reconoció que fueron posibles como producto del trabajo del PROMEBA.

10. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

Los principales problemas se sintetizan en la errática articulación con el Programa Mejor Vivir. Esto se verifica en dos niveles: a) en las obras no concluidas y, b) en la desinformación que, según la organización barrial, tuvieron y siguen teniendo los vecinos sobre esta cuestión.

Anexo 47 – Informe del proyecto del Barrio Matadero

Región	Sur
Provincia	Río Negro
Localidad	Ingeniero Jacobacci
Proyecto	Barrio Matadero

1. Caracterización general de la intervención

El Barrio Matadero se localiza en el sector Este de Ingeniero Jacobacci, abarca un área aproximada de 13,5 ha y está limitado por las calles Belisario Roldán al Sur; al Oeste por J. B. Cabal y por el Este una calle sin nombre. El polígono de intervención del Programa incluyó 15 manzanas originalmente irregulares con 226 lotes.

Según la información recibida el barrio presentaba las características propias de los asentamientos de crecimiento espontáneo y disperso con viviendas de alto nivel de precariedad. El sector no contaba con espacios de recreación ni con límites claros confundiendo la vía pública con las parcelas vacantes u ocupadas en un ambiente general de baja calidad de habitabilidad. El paisaje barrial se complementaba con la presencia de autos abandonados, chatarra, escaso arbolado, animales domésticos sueltos, etc.

Desde el punto de vista topográfico se asienta sobre un área de transición entre dos niveles de terraza, el que se corresponde con el nivel de la planta urbana en general y el nivel del área del mallín del arroyo Nahuel Niyeo. Las manzanas presentan irregularidades en sus niveles, en su mayoría con curvas de nivel que entre puntos extremos de la propia manzana, tienen diferencias de entre dos y tres metros. Por último es importante destacar que Matadero está atravesado por un gasoducto que abastece la central EDERSA y por una línea de alta tensión.

Resulta relevante señalar que las intervenciones programadas con los planes Federal y Mejor Vivir se comenzaron a ejecutar 8 meses después de culminado el PROMEBA.

En la actualidad, se encuentran terminadas, y recientemente inauguradas por parte del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV), 15 viviendas y 42 mejoramientos habitacionales que forman parte del proyecto de completamiento de la intervención del PROMEBA con un total de 72 viviendas, 209 mejoramientos y de obras complementarias (fundamentalmente debidas a los fuertes desniveles que presentan los terrenos).

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

La UEP informó que la Provincia cedió los terrenos a la municipalidad, lo que generó distintas articulaciones de los dos niveles del Estado. Sin embargo según su relato se presentaron diferentes problemas de gestión. En principio parte del polígono contaba con una mensura previa no actualizada y que no se correspondía con la realidad física del

barrio. Esta situación sumó otras complejidades de resolución en la medida que la información catastral tenía una antigüedad de cincuenta años agravada por la ocupación informal de terrenos. Como resultado de esto, la mensura debió ejecutarse en forma completa incluyendo un relevamiento que permitió la individualización de la situación existente lote por lote.

Asimismo la responsable provincial señaló que el proceso enfrentó dificultades centradas en la contratación de los recursos humanos necesarios ya una vez concluida esta tarea, *“el plano no se inscribió en el registro porque acá se da una situación geográfica alejada. Fue muy difícil la contratación de abogados para los tramites”*.

2.2. Integración urbana

Las entrevistas permitieron constatar opiniones coincidentes: el mejoramiento de la traza urbana, sumada a la construcción de la plaza y del gimnasio incorporó, física y socialmente, el barrio a la ciudad.

El espacio público mejorado se transformó en un lugar de encuentro para el resto de la comunidad de Jacobacci. En este sentido uno de los vecinos afirmó en el grupo focal: *“Se ve los domingos gente que no es del barrio dando la vuelta del perro por acá”*.

2.3. Habitabilidad y saneamiento

Aún cuando, como se comentó, se presentaron desfasajes en la articulación entre el PROMEBA y los programas complementarios, la opinión de los técnicos fue que *“la intervención exitosa con las familias que debían ser reubicadas mas los elementos aportados en el ítem de integración (en cuanto a la conexión intralote y el mejoramiento habitacional) compusieron el escenario donde se logra reducir a cero la cantidad de familias en riesgo ambiental”*.

Adicionalmente, se señaló *“que la instalación de la planta cloacal tuvo un impacto importantísimo en la localidad, ya que es el único barrio con ese servicio”*.

2.4. Sustentabilidad ambiental

En el marco de las entrevistas, la totalidad de actores señalaron como factores decisivos en materia de sustentabilidad ambiental, la construcción de la planta cloacal, las intervenciones intra lotes y el mejoramiento habitacional. Sin embargo, los agentes consultados aclararon que la sostenibilidad del proceso de cambio en las condiciones de vida de los habitantes del barrio está condicionada a la culminación de la totalidad de la intervención.

2.5. Incremento del capital social

Según se desprende de las reuniones de trabajo el proceso puede dividirse en 3 momentos. Con anterioridad a la intervención del PROMEBA II la población contaba con 2 referencias de organización barrial: la iglesia evangélica y el centro comunitario existentes. El anuncio de la ejecución del proyecto promovió, en una segunda fase, la participación activa de los vecinos. Por último, al finalizar la etapa constructiva del PROMEBA, y frente a

la demora en el avance de los otros dos programas complementarios, se discontinuó el proceso de organización antes mencionado.

En este sentido los responsables de los componentes coincidieron en la necesidad de prorrogar las tareas del equipo de campo de manera de sostener y fortalecer estos procesos.

A su vez, los vecinos explicitaron el descontento por las obras intra lote no ejecutadas. Esta situación conspira contra el proceso de organización barrial en la medida que la agenda de necesidades de los vecinos no termina de superar los temas relacionados a la problemática habitacional. Según los dichos de uno de los referentes barriales *“no se puede hablar de otra cosa que no sea la casa”*.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

El trabajo de campo en el Barrio Matadero coincidió con la culminación de la primera etapa de las obras los Programas Mejor Vivir y Federal de Viviendas. De tal forma, las entrevistas reflejaron el alto impacto de la intervención completa en el barrio.

En relación a la reducción de los niveles de pobreza, los actores entrevistados indicaron 2 factores determinantes: el cambio general producido en las condiciones de hábitat de los vecinos y los ahorros en los ingresos familiares generados por la modificación de los medios de calefacción en una localidad como Jacobacci que presenta condiciones climáticas rigurosas. Al efecto y según lo aportado por una de las vecinas *“antes gastábamos por mes como \$1.000 en leña”*.

Por idéntico motivo que el anterior, las entrevistas mostraron las mejoras producidas en la salud de la población. Así, la modificación del método de calefacción implicó, según la declaración de los vecinos, que *“mis hijos dejaron de tener enfermedades respiratorias”*.

Asimismo, se señaló la importancia del tratamiento de los líquidos cloacales, que anteriormente se volcaban a la vía pública forma precaria. También en opinión de los vecinos esta situación *“antes tenía impactos en la salud de los niños, fundamentalmente diarreas, y condicionaba fuertemente la convivencia del barrio”*.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

Las entrevistas mostraron que los impactos producidos por el nuevo gimnasio cubierto, en términos de integración e interrelación del Barrio Matadero con el resto de la comunidad de Jacobacci, fueron mucho mayores que los previstos por el proyecto.

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

Según señaló la UEP, la metodología de trabajo adoptada por los equipos técnicos tuvo un abordaje transversal a todas las áreas o componentes.

Sin embargo, la intervención en el barrio tuvo variados contratiempos de gestión. En el inicio del proyecto (asumido por la anterior gestión municipal) se llevó a cabo el relevamiento (que

data del año 2003) a través de un equipo compuesto por un profesional de acción social de la provincia, un recurso municipal de planta y otro contrato del mismo. Sin embargo, con posterioridad, se presentaron dificultades derivadas de los niveles salariales y de la periodicidad de los pagos de los contratos del PROMEBA, que derivaron en renunciaciones del personal. Según los entrevistados la que afectó la continuidad de los trabajos fue la del agrimensor que ocasionó retrasos en la regularización dominial.

En este sentido se hicieron variados planteos alrededor del nivel remunerativo y del marco de contratación. Según el intendente municipal *“no se compara la gran inversión del proyecto con bajos contratos que no mueven la aguja del presupuesto total”*. Asimismo se señaló que estos problemas de gestión limitó en gran medida el trabajo social barrial.

Por otro lado, la totalidad de los entrevistados ponderaron de manera muy positiva el cumplimiento de los tiempos de obra previstos. El rol de la UEP en este punto aparece como central ya que se responsabilizó de la inspección de obra lo que, según las entrevistas, mejoró el desempeño de la empresa. Los responsables de los componentes del proyecto destacaron que las obras no se paralizaron salvo por cuestiones climáticas.

Por último se señalaron las diversas dificultades que se enfrentaron en la articulación operativa para la ejecución de las intervenciones intralote. Según el intendente municipal *“fue difícil la mezcla entre mejoramiento y federal aunque fue importante el rol del IPV, en las modificaciones en cada lote con el plan de trabajo cumplido”*.

6. Articulación con otros programas

El proyecto no presenta articulaciones con otros programas o actores más allá de la comentada y tardía vinculación con los Programas Mejor Vivir y Federal de Viviendas.

Los responsables de los componentes de la UEP señalaron: *“la articulación debe entrar en una sola licitación para salvar el desfase, con los problemas que esto trae”*. De tal forma, propusieron en las entrevistas *“que un único proceso licitatorio aportaría una de las condiciones efectivas para la articulación de los programas que intervienen en el proceso de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los polígonos en donde operan”*.

7. Sustentabilidad

El reconocimiento que se realizó por el polígono de intervención mostró que existen dificultades en el mantenimiento de la plaza, el gimnasio y las veredas. En cuanto al gimnasio el intendente municipal refiere lo siguiente: *“se cambian los vidrios y al otro día están rotos de nuevo”*.

De igual modo, se infiere las dificultades que afronta el municipio que cuenta con escasos recursos tanto para operar exitosamente en el mantenimiento de los recursos físicos como para consolidar en el tiempo la apropiación del espacio público.

8. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

La modificación de las condiciones de habitabilidad del barrio (provisión de servicios, mejoramiento habitacional, saneamiento cloacal, mejoramiento del espacio público, etc.)

fue el principal señalamiento de los actores consultados. Según opinó una de las vecinas el proyecto *“nos cambió la vida”*. En igual sentido los entrevistados colocaron como fundamental resultado la integración con el resto de la ciudad y los técnicos responsables de la implementación en los distintos niveles del Estado indicaron que *“ahora la gente viene a pasear el domingo por el barrio”*.

Otro aspecto valorado positivamente fue la incorporación del equipo de campo en la supervisión de la empresa adjudicataria de la obra. Esta circunstancia mejoró el proceso constructivo en cuanto a la agilidad para la resolución de inconvenientes surgidos del propio desarrollo de la obra.

El municipio resaltó en la entrevista *“el concepto de programa integral ya que contempla los diversos aspectos incluyendo fundamentalmente los servicios, el mejoramiento urbano y el desarrollo barrial”*. Finalmente, los funcionarios provinciales opinaron que el PROMEBA *“es un programa que deja absolutamente consolidado el barrio para su desarrollo”*.

9. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

Se verificaron importantes dificultades con la posibilidad de contratación de los recursos humanos por dos motivos centrales: uno vinculado a la falta de perfiles adecuados para los requerimientos del programa en la región y el otro en el nivel remunerativo para tener posibilidad de trasladar recursos de otras localidades.

Las dificultades de articulación con los programas complementarios ya comentadas fueron señaladas en repetidas oportunidades.

Anexo 48 – Informe del proyecto del Barrio Unión

Región	Sur
Provincia	Chubut
Localidad	Trelew
Proyecto	Barrio Unión

1. Caracterización general de la intervención

El Barrio Unión se localiza al Norte del área central de Trelew en un sector semi consolidado lindero a la calle Lezana y a la Laguna Cacique Chiquichano (declarada como Area de Reserva Natural Municipal mediante la Ordenanza No 820/87). El proyecto de intervención contempló la consolidación urbana (sin relocalización de familias) de un sector del barrio Unión y dos manzanas del barrio Tiro Federal (intervenido anteriormente por PROMEBA) abarcando una superficie de aproximadamente 8,5 has con 11 manzanas y 177 lotes.

El municipio explicó que la intervención del PROMEBA en el Barrio Unión se articula con una iniciativa más amplia *“porque venimos trabajando en un proyecto de urbanización de toda la Laguna Cacique Chiquichano para darle a la ciudad una especie de Parque Recreativo no sólo para los trelewenses sino también para los turistas que nos visitan”*. En la misma línea, la responsable provincial señala que el Instituto Provincial de la Vivienda, del cual ella es adjunta, tiene una cartera de proyectos articulada con los municipios: *“Unión entra dentro de esta estrategia y dió con los criterios de elegibilidad”*.

Según los responsables de área para la formulación, *“se opta por la lógica propia cada barrio, formulan los equipos municipales y formulan las empresas/cooperativas de servicios públicos”*.

En este sentido la responsable Provincial destaca que la lógica de intervención está orientada, por decisión institucional, hacia lecturas interdisciplinarias lo cual es ponderado muy positivamente al aportar una mirada integral de la problemática que aborda el PROMEBA y encuentra soluciones efectivas a las dificultades propias de dicho proceso.

2. Resultados alcanzados según dimensiones de la evaluación

2.1. Seguridad de tenencia

Una parte importante de la intervención se realizó sobre un polígono que fue transferido a la municipalidad por la ley Provincial 1418 de diciembre de 1976. Anteriormente los terrenos habían pertenecido al Ferrocarril Roca. A su vez, la Ordenanza 8198/02 reglamentó el proceso de preadjudicación, adjudicación, venta y regularización de las *“ocupaciones asentadas en Tierras Fiscales”* en Trelew y con ello el municipio garantizó la posesión legal y la seguridad de las familias residentes.

La responsable de la UEP consideró que en cuanto a la seguridad de la tenencia de los lotes *“se avanzó bastante pero los tiempos a nivel ejecutivo son otros. Los distintos problemas que se presentaron extendieron los tiempos del tema de la regularización”*. Entre estos problemas señaló las dificultades propias de la elaboración de las mensuras y que

“hay un sector que es de la Marina que complejiza la tenencia”. Adicionalmente se presentaron complicaciones con el financiamiento para las tareas de agrimensura y con los elevados costos finales para que las familias pudieran efectivizar las escrituras.

El planteo que surgió con más fuerza durante las reuniones es que los tiempos de la regularización no se condicen con los constructivos de la intervención.

2.2. Integración urbana

El barrio Unión ocupa un lugar estratégico en la ciudad de Trelew por su ubicación en el ingreso a la ciudad lo cual reforzó en su momento los criterios de elegibilidad del barrio. De tal manera, para el equipo provincial, el exitoso proceso de integración que presenta el barrio intervenido está fuertemente vinculado con la correcta elección del mismo. A su vez, pusieron en valor la mirada integral desde lo urbanístico y la eficacia de los tiempos de articulación con el programa de pavimentación de la Provincia.

La UEP y la Municipalidad resaltaron como obras centrales *“que lograron integrar la zona al resto de la ciudad”*, el saneamiento de la laguna y los 3.000 m² de red vial comprendidas entre las calles Alem, Posadas, la calle colateral oeste de Lezama Norte y la rectificación de la rotonda entre Mathews y Lezama.

El presidente de la comisión vecinal valoró positivamente el mejoramiento en la circulación del transporte público en el interior del barrio y *“la posibilidad de entrar y salir los días de lluvia...el vecino se siente parte de Trelew”*.

La responsable municipal ponderó la experiencia de los equipos provinciales en este tipo de intervenciones y el aporte provincial para las mejoras producidas en el espacio público que a su criterio contribuyeron de manera importante a la integración territorial.

2.3. Habitabilidad y saneamiento

Según la opinión de los representantes provinciales y municipales, la exitosa articulación lograda con el Programa Mejor Mivir, el saneamiento de la laguna, la pavimentación de calles principales y la construcción de cordón cuneta en las vías locales generaron un importante impacto en materia de saneamiento y habitabilidad del barrio que resulta coincidente con lo que muestran los indicadores cuantitativos.

2.4. Sustentabilidad ambiental

Según la opinión de los actores consultados, las modificaciones de los indicadores de la línea de base se encuentran estrechamente vinculadas a la intervención intralote y el mejoramiento de viviendas. A su vez, en el caso del Barrio Unión, tuvieron un alto impacto tanto las obras complementarias como el saneamiento de la laguna y la apertura de los accesos a la ciudad.

Adicionalmente los entrevistados destacaron la actitud *“proactiva”* de los promotores que trabajaron en el barrio en las cuestiones ambientales y de la junta vecinal a la que calificaron de *“fortalecida”*. En esta línea se destacó el sustancial aporte que tuvieron los talleres de concientización ambiental durante el proceso.

2.5. Incremento del capital social

De los relatos del conjunto de los entrevistados se desprende que el proceso de intervención del PROMEBA fortaleció de manera importante a la comisión vecinal. Según se informó, la actual comisión directiva asumió en el marco de un prolongado tiempo de acefalía anterior.

En la actualidad existen altos niveles de actividad en la sede de la comisión: deportivas, talleres de cocina para niños, apoyo escolar, etc. En la actualidad la comisión se encuentra gestionando la provisión de equipos informáticos para desarrollar talleres de edición y video de imagen y sonido con el objetivo de cubrir un nicho de generación de recursos ausente en el entorno.

Los informantes señalaron que la articulación entre un correcto diagnóstico de necesidades (trabajado en este caso bajo el enfoque de gestión asociada) y un abordaje integral de la intervención explican la apropiación social que han tenido las acciones planificadas y emergentes. Como ejemplo de ellos se indicaron diferentes acciones llevadas a cabo y entre ellas se destacó la implementación de cuadrillas de adolescentes para la limpieza de los cordones cunetas.

Según el presidente de la comisión vecinal: *“La comunidad siempre participó en las convocatorias.....el proyecto activó la participación”*. El grupo de vecinos consultados repara en que *“ahora es más habitual escuchar demandas de distinto tipo”*, lo cual supone que el proceso PROMEBA favoreció la construcción de ciudadanía.

3. Impacto del PROMEBA en la reducción de los niveles de pobreza y en la mejora de la salud de la población

Teniendo en cuenta que el nivel de pobreza es medido, en una importante proporción, por las condiciones de acceso a los servicios, la intervención del PROMEBA articulada con los mejoramientos habitacionales impactaron de manera notable en el índice de NBI. Los vecinos consultados lo explicitaron claramente en las reuniones a través de la valorización de las modificaciones percibidas en las condiciones de vida. Según el presidente de la comisión vecinal la vida en el barrio *“cambió un 100%”*.

Con referencia a las mejoras en las condiciones de salud, los vecinos aportaron la percepción que *“se ven menos problemas de salud por las cloacas, hay menos casos de diarreas”*. De igual modo, la responsable municipal del proyecto indicó que la posibilidad de mantener correctamente calefaccionada la vivienda contribuyó decisivamente a la disminución de casos de enfermedades respiratorias.

4. Resultados positivos no programados en la intervención

Las entrevistas mostraron un cambio sustantivo en la construcción de la agenda de los dirigentes vecinales del Barrio Unión. Según sus relatos, antes de la intervención las principales preocupaciones estaban centradas en las muy malas condiciones de habitabilidad que presentaba el barrio. En la actualidad la “nueva agenda” se compone de temas como desarrollo comunitario, limpieza, medioambiente, problemáticas vinculadas a

la violencia, etc. El corrimiento hacia otras problemáticas muestra una fuerte apropiación del proceso y del barrio y estructura nuevas prioridades para el abordaje comunitario.

En este sentido, un indicador claro del mayor nivel de apropiación existente y de este tipo de resultados no programados, es la experiencia que la comisión está realizando de forma articulada con la municipalidad en la conformación de cuadrillas de cuidado del espacio público.

5. Proceso de gestión de la intervención PROMEBA

Los entrevistados no indicaron dificultades importantes durante el proceso de gestión de la intervención. El mismo señalamiento se hizo respecto al desarrollo de la licitación. El acompañamiento pos- obra se realizó en los términos planificados y con un importante apoyo de la comisión vecinal.

Como se dijo más arriba, la elección del polígono de intervención se enmarcó en un enfoque estratégico del desarrollo de la ciudad. Según las entrevistas, la formulación la condujo el municipio, ya que como refiere la responsable provincial *“todos los proyectos los diseñan los municipios porque están mas cerca de las necesidades de los vecinos”*.

El proyecto tuvo una sola reformulación referida a los muros de contención de los lotes debido a la ubicación del barrio en una zona con importantes desniveles.

Según se indicó en las reuniones de trabajo, la empresa constructora adjudicataria tenía experiencia en otras obras del PROMEBA y esto operó positivamente. Asimismo, los técnicos y funcionarios provinciales valoraron que la empresa no tuviera que hacerse cargo de las obras intralote ya que según ellos *“anteriormente ²⁷ fue muy dificultoso llegar a acuerdos de trabajo dentro de un lote ocupado con las familias”*.

La totalidad de los actores entrevistados coincidieron en que la articulación entre los actores intervinientes privados y públicos de diferentes niveles) fue eficaz y efectiva. La excepción a esto lo constituyó la articulación con la empresa de distribución de gas que presentó fuertes dificultades tanto en la autorización para la provisión del servicio como en la aprobación del proyecto. Para resolver estos obstáculos se constituyó una mesa de gestión entre la cooperativa eléctrica, la empresa distribuidora de gas domiciliario Camuzzi, la Municipalidad y el gobierno provincial.

El Barrio Unión llevó adelante un Proyecto de Iniciativa Comunitaria que consistió en la pintura de las fachadas de las viviendas y de los equipamientos de la plaza. Según los relatos el barrio presentó diferentes alternativas de PIC que fueron evaluadas por la UEC.

En las entrevistas se señaló que la municipalidad local participó activamente en el inicio proyecto pero con posterioridad fue llevado adelante por los vecinos y el equipo de campo. En relación a esto la responsable municipal señaló que *“tenemos una buena relación con la junta vecinal”*.

Según el presidente de la comisión vecinal *“el sistema administrativo del IPV y de la Nación complicaron la ejecución porque desfasaron los tiempos de las compras para el PIC (búsqueda de tres presupuestos, tiempos de vigencia de los mismos, etc.)”*. Los dirigentes también reconocieron la forma en que opera la ansiedad de los vecinos en relación a la

²⁷ Se refiere a las obras realizadas en el marco del PROMEBA I.

agilidad de la ejecución. A modo de confirmación de esta situación los responsables provinciales indicaron que el aporte de los vecinos fue central: *“inclusive algunos compraban los materiales”*. La junta vecinal informó que realizó un seguimiento del PIC y demandó en las entrevistas una exhaustiva rendición de los fondos con los que se dispuso para la ejecución del proyecto.

6. Componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión

Se señaló positivamente que el PROMEBA permitió la contratación de profesionales específicos que contribuyeron a un eficaz desarrollo del proyecto.

7. Articulación con otros programas

El desarrollo del PROMEBA en el barrio, motorizó la articulación eficaz, según la opinión de la totalidad de los entrevistados, con los siguientes programas:

- Mejor vivir en articulación el IPV para la ejecución de las intervenciones intralotes.
- En articulación con diferentes dependencias del municipio se coordinaron la ejecución del plan municipal de pavimento, el proceso de regularización dominial y la constitución de cuadrillas de mantenimiento del espacio público.

8. Sustentabilidad

El relato de los actores coincidió con la opinión de que el PROMEBA fortaleció el rol de la asociación vecinal, no solo por el mejoramiento de la infraestructura de la sede social sino porque potenció su rol de articulador de recursos institucionales y materiales para satisfacer las necesidades sentidas por el barrio. Así, también coincidieron en que el programa logró ubicar a la junta barrial como interlocutor válido del conjunto de la comunidad con los distintos niveles del Estado.

Las entrevistas con el grupo de vecinos que forman la Junta Vecinal confirmaron que el proceso del PROMEBA fortaleció la organización barrial cuyo proyecto prioritario en la actualidad es, como se dijo más arriba, el cuidado del espacio público. En esta línea de trabajo, se señaló que se conformaron grupos de adolescentes que recorren el barrio manteniendo la limpieza de las veredas y los cordones cuneta. El convenio con el municipio prevé que éste aporta los recursos físicos como carretillas, cepillos, bolsas y un incentivo monetario de \$600 para garantizar la tarea. En relación a esto, una de las integrantes de la comisión relató: *“Se hace la limpieza en general y además se colocaron 22 cestos de los que se retiraron 9 por mal uso. Se comprometen con el cuidado del agua y avisan si alguien derrocha. También llaman para avisar donde está sucio en el barrio”*.

Por otra parte, el presidente de la comisión vecinal insistió que *“la gente ahora demanda”* como forma de demostrar una activa intervención de la sociedad civil para que el rol del municipio en el cuidado del barrio no se desdibuje con el tiempo. Los actores consultados suponen que mientras la gestión de la comisión vecinal se mantenga con altos niveles de participación los efectos positivos del mejoramiento de la calidad de vida adjudicado a la intervención de los distintos actores, entre ellos al PROMEBA, se sostendrá en el tiempo.

Adicionalmente, en las reuniones se señaló con frecuencia las modificaciones de las relaciones que se produjeron al interior de la comunidad del Barrio Unión. Para confirmar este proceso una dirigente aseguró que *“había vecinos que no se hablaban desde hace años”*.

9. Principales aspectos positivos del proceso de intervención del PROMEBA

La UEP señaló que para lograr cambios efectivos en las condiciones de vida de los vecinos, como se alcanzó en el Barrio Unión, se requiere un abordaje integral y una intervención articulada como propone el PROMEBA. Además el equipo provincial valoró en gran medida la correcta elección del polígono ya que integró a la trama urbana un importante sector en el acceso a la ciudad de Trelew. En la misma posición de resaltar la visión estratégica que tuvo la selección del Barrio Unión y el aporte del PROMEBA, todos los actores señalaron que la laguna adyacente se ha convertido en un lugar de recreación del conjunto de la ciudad.

En otro orden, también hubo fuerte coincidencia en señalar la clara movilización de la comunidad alrededor del conjunto de las problemáticas sobre las que interviene el PROMEBA. Como se indicó más arriba, se constituyeron grupos de mantenimiento y limpieza del espacio público, se motorizaron demandas de otros mejoramientos al gobierno local y, según un referente barrial, *“ahora la gente se ocupa mas de su frente”*.

10. Principales obstáculos o dificultades en el proceso de intervención del PROMEBA

En la entrevista con la UEP surgieron con mayor claridad las dificultades que se presentaron en el proceso:

- El límite impuesto por el costo eficiencia en la Patagonia está fuertemente desactualizado.
- Asimismo, en la Patagonia es necesario contemplar la ejecución de muros de contención intralote debido a los desniveles que impone la topografía del lugar.
- Según la responsable de la UEP, *“debería contemplarse que el proceso de regulación dominial empiece seis meses antes y termine seis meses después de lo constructivo”*.
- En la misma línea de dificultades que se presentaron en la gestión de la seguridad de la tenencia se demandó un mayor aporte para la conformación de los equipos en esta materia y en especial a la contratación de agrimensores.