



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
U.N.L.P.

**EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA
DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS
PROMEBA**

TOMO V

CAPÍTULO VI
**PRINCIPALES CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

La Plata, Agosto de 2006



COORDINADORA GENERAL DEL PROYECTO:

- Lic. Ana Lia Etchegaray

COORDINACIÓN DE EQUIPOS TÉCNICOS:

- Experto en Análisis Institucional: Lic. Mónica Rosenfeld
- Experto en Análisis Urbano: M.Sc. Jorge L. Karol
- Experto en Análisis de Costos: Arq. Fernando Tauber
- Experto en Tablero de Comando: Arq. Horacio Martino

MIEMBROS DE EQUIPOS TÉCNICOS:

- Análisis Institucional: Lic. Rodolfo Domnanovich
- Análisis Urbano: Arq. Carlos Fulco
- Análisis de Costos: Lic. Roberto Lamdany
- Tablero de Control: Arq. Diego Delucchi
Cdr. Agustín Gatto
Cdr. Adriana Quintana
Analista de Comp. Vanesa Aybar Rosales
- Asistente de información: Lic. María Lirio Bañuelos



CAPÍTULO VI PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. EL PROGRAMA “HACIA AFUERA”: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LAS RELACIONES CON ACTORES EN LAS “CORONAS PERIFÉRICAS”	
I.1 Calidad Técnica de Obras y Proyectos	5
I.2 Objetivos de las Actividades de Acompañamiento	7
I.2.1 Actividades de Desarrollo Social	7
I.2.2 Actividades de Desarrollo Ambiental	7
I.3 Definición y Manejo de la Sostenibilidad de las Inversiones	8
I.3.1. Criterios de Sostenibilidad	8
I.3.2. Estrategias	10
I.4 Modelo de Gestión Asociada para el trabajo con Otros Actores	11
I. 4.1 Estrategia de abordaje con Organismos y Empresas Prestatarias	12
I. 4.2 Estrategia de abordaje con los Municipios	13
I. 4.3 Estrategia de abordaje con las Organizaciones Comunitarias	14
II. EL PROGRAMA “HACIA ADENTRO”. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RELATIVAS AL NÚCLEO DEL DISPOSITIVO DE GESTIÓN	
II.1 Organización UCN/UEP: construcción del modelo de gestión de la integralidad	15
II.1.1 Introducción	15
II.1.2. Aprendizajes incorporados a la gestión	15
II.1.3. Fortalezas	16
II.1.4. Debilidades y limitantes a la gestión de la integralidad	17
II.2 Sistemas de Información, Monitoreo y Evaluación	18
II. 2.1 Conclusiones y Propuestas para el Sistema de Información	19
II. 2.2 Conclusiones y Propuestas para el Sistema de Evaluación/Monitoreo	20
II.3 Costos de los Proyectos	21
II.3.1. Síntesis	21
II.3.2. Principales Conclusiones y Recomendaciones	22
II.4. Planificación Estratégica y Funciones prioritarias de la UCN	24
II.4.1. Planificación Estratégica	24
II.4.2. Funciones prioritarias de la UCN	24



INTRODUCCIÓN

En los capítulos precedentes de este Informe Final se analizaron extensamente las dimensiones temáticas particulares abordadas en la Propuesta de Trabajo, se destacaron algunas observaciones y comentarios específicos y se esbozaron recomendaciones preliminares.

Este capítulo conclusivo del Informe Final (i) sintetiza críticamente los principales procesos a través de los que el PROMEBA fue constituyendo su modelo de gestión actual; (ii) sistematiza las conclusiones referidas a las que - tras este proceso de investigación, análisis y evaluación -se revelan como las dimensiones críticas de dicho modelo y (iii) propone conjuntos de recomendaciones orientadas a mejorar las condiciones de funcionamiento y operación del Programa, así como de sus sistemas de evaluación y decisión.

Siguiendo los términos propuestos en el Marco Conceptual y Metodológico (ver Cap. I), aquellos procesos son recorridos en este capítulo desde “afuera” hacia “adentro” del Programa, esto es, desde las relaciones y articulaciones establecidas con los actores instalados en sus “coronas periféricas” hasta su Núcleo central.

Así, en la primera parte se evalúa la calidad técnica de obras y proyectos, se revisa el cumplimiento de los objetivos de las actividades de desarrollo social y ambiental y – sobre la base de una definición ampliada de la sustentabilidad de las inversiones - se propone tender a que las articulaciones con diversos actores “periféricos” sean desarrolladas – allí donde sea conveniente y factible - bajo modalidades de Gestión Asociada.

Entendiendo que el Programa debe revisarse internamente y planificarse a sí mismo con el propósito de diversificarse y fortalecer sus capacidades para desarrollarse y vincularse “hacia fuera”. La segunda parte se focaliza sobre el “núcleo duro” del dispositivo de gestión,

Las principales conclusiones y recomendaciones desarrolladas aquí se refieren a la organización de la UCN y de las UEPs en relación a la gestión de la integralidad, así como a la mejora de sistemas de información, monitoreo y evaluación - que incluyen el control de los costos integrales de los proyectos.

El capítulo concluye con recomendaciones sobre la incorporación de la función de Planificación Estratégica y sobre nuevas funciones a desempeñar desde la UCN



I. EL PROGRAMA “HACIA AFUERA”: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LAS RELACIONES CON ACTORES EN LAS “CORONAS PERIFÉRICAS”

I.1 CALIDAD TÉCNICA DE OBRAS Y PROYECTOS

En la visita a los proyectos de la muestra se constató que la calidad de las obras es acorde a lo establecido en los pliegos de condiciones generales y particulares; las inspecciones y supervisiones de obra fueron efectivas; las empresas, salvo excepciones, cumplieron con lo esperado, han contratado a miembros de las familias beneficiarias como operarios en todos los barrios y al trabajar “con la gente adentro de la obra”, adquirieron experiencias que antes no poseían.

Salvo excepciones, siempre se ha arribado a buenos rangos de calidad (ver planilla síntesis del Cap. V), aún en aquellos casos donde hubo que implementar modificaciones durante la ejecución, derivadas principalmente de fallas de formulación. Aquí la participación de las empresas y de una adecuada supervisión de obras (tanto de la UEP como de la UCN), junto al trabajo efectivo del Equipo de Campo, cuando se trató de modificaciones de obras privadas – ha sido fundamental

También merece ser destacado el trabajo de los equipos de Campo en general, porque la tipología del “trabajo con gente dentro de la obra” y de contrato único - no tradicional para las empresas constructoras - ha merecido un esfuerzo adicional por parte de éstas, siempre apoyadas en el acompañamiento en campo que los equipos han realizado.

Los problemas de calidad observados se deben a deficiencias de formulación y de evaluación ex ante “en campo” de lo presentado, que requirieron cambios durante el proceso de ejecución – derivados de situaciones de ocupación de espacios públicos destinados a calles o veredas y otras vinculadas con la movilidad poblacional en los largos períodos entre la formulación y el inicio de la ejecución y cuyas soluciones – como se ha analizado en cada uno de los proyectos de la muestra - muchas veces no se corresponden con “el arte del buen construir”.

Con respecto a la evaluación de la calidad de obra de cada proyecto en el Capítulo V se presenta un análisis proyecto por proyecto. De acuerdo a los puntajes definidos, el análisis de la calidad de obra aplicado a los 12 proyectos de la muestra dio por resultado que 9 proyectos (75%) están dentro del rango de buena calidad, 2 proyectos (17%) están dentro de un rango de regular calidad y 1 proyecto (8%) se encuentra dentro del rango de mala calidad.

El concepto de calidad de los proyectos utilizado en esta evaluación se vincula también con criterios de concepción integral del barrio y de inserción urbana. En los proyectos de la muestra pudieron observarse distintas situaciones-problema:

- Discontinuidades: como las de Don Pedro Sur (en Avellaneda, Santa Fe), y Satélite II-Santa Elena (en Moreno, Provincia de Buenos Aires), que ejemplifican casos de discontinuidades de redes de infraestructura, sociales – las más complejas, por cierto- y propiamente urbanas, generadas por la propia operación del Programa que derivaron en problemas sociales durante su ejecución.
- Baja Inserción Urbana: como la relocalización de Villa Podio (Rafaela, Santa Fe), en una zona de expansión urbana en proceso de consolidación, alejada de los equipamientos educacionales y de salud y sin servicio de transporte donde se está construyendo además, un barrio del Plan Federal; que agrega problemas y reclamos al stress multidimensional de la propia relocalización (aún no completada). También se verifica esta situación en Villa José Dolores (Rawson, San Juan) donde si bien el área de localización del barrio está considerada por la norma municipal como de carácter



Residencial, la misma es en realidad una zona periférica de usos mixtos con localización de industrias vitivinícolas y producción de viñedos, actualmente en transformación.

Con relación a la inserción de los proyectos en cada entorno urbano, el análisis realizado muestra que se ha calificado como bueno y muy bueno en 4 proyectos (33%); regular en 5 proyectos (42%) y mala en 3 proyectos (25%).

En el caso específico de Don Pedro Sur, en el municipio de Avellaneda, Santa Fe, queda como lección aprendida, la necesidad de reflexionar sobre cómo debe ser el modelo de intervención cuando debe intervenir solamente en un sector barrial; cuáles obras son de efecto multiplicador positivo para el resto del barrio; cómo debe ser el relacionamiento con el resto de las familias; cuáles son los costos e indicadores que permitirían definir si es razonable intervenir en un pequeño sector, o si fuera importante extender algunos servicios a todo el barrio para optimizar las inversiones y concentrar las obras de mejora, en aquellos sectores más desfavorecidos, contribuyendo así a cohesionar las relaciones vecinales y a nivelar la calidad visual y ambiental del barrio; entre otros temas.

Dado que los barrios representan en general unidades físicas, socio-ambientales y comunitarias, se recomienda entonces, mejorar los instrumentos y criterios de formulación de los proyectos respecto de la concepción integral del barrio y su inserción urbana, flexibilizando los criterios de “focalización” y algunos otros vinculados con la elegibilidad para poder cubrir entornos mayores a las áreas intervenidas. Para proyectos de alta complejidad se recomienda analizar la posibilidad de realizar un análisis de alcance territorial más amplio de modo de contar con propuestas con mayor impacto positivo en términos barriales y urbano-territoriales.

En el caso de Satélite II- Santa Elena, en el municipio de Moreno, Provincia de Bs. As, de haberse podido trabajar en el conjunto del sector barrial, cuyos límites físicos y estructura comunitaria están bien definidos, hubiera permitido un mejoramiento integral que cooperaría significativamente a consolidar su identidad y sus grados de integración al entorno urbano inmediato. La lectura “hacia adentro” de los barrios intervenidos, muestra la efectividad del modelo de gestión del PROMEBA en términos de consolidación; pero en este caso, la falta de flexibilidad para incorporar al menos, las mejoras en obras públicas para garantizar la continuidad de la circulación vial y peatonal, así como, de las redes de los servicios básicos (sin entrar en lo privado), ha debilitado el criterio de integralidad del proyecto, tanto en términos físicos como socio-comunitarios.

Asimismo sería recomendable sistematizar las experiencias positivas de los casos de barrios que están insertos dentro de la trama urbana de las ciudades, como Planta de Gas y Tiro Federal en Trelew (Chubut); Roberto Romero en Salta; Santa Mónica, en P. R. Sáenz Peña (Chaco), o Mariano Moreno, en Resistencia (Chaco); donde las acciones de consolidación que aportó el modelo de intervención del PROMEBA, por sectores barriales, parece muy adecuada para situaciones perfectamente delimitadas, integrándolas a la dinámica de crecimiento de las ciudades.

La sistematización de estas situaciones permitiría extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas para la nueva fase del PROMEBA y podría además servir para orientar acciones e inversiones concomitantes (i.e.: reserva de tierras, medidas promocionales, etc.) que promuevan las actividades productivas como inductoras de la consolidación de los barrios en las áreas de usos mixtos (residencial-comercial y servicios, residencial, agrario-intensivas y agroindustrial, etc.), cooperando a mediano plazo con la sostenibilidad de los proyectos, a través de la generación genuina de empleo así como para acciones complementarias de recuperación, conservación y equipamiento para uso comunitario de espacios verdes de borde, como se dará en Satélite II- Santa Elena o en Villa José Dolores a través del PIC o como debiera aprovecharse en Ejército del Norte (San Pedro, Jujuy) consolidando estos “bordes” en forma que trascienda la escala barrial, pasando a convertirse en aportes de calidad urbano-ambiental a escala de la ciudad.



I.2 OBJETIVOS DE LAS ACTIVIDADES DE ACOMPAÑAMIENTO

I.2.1 Actividades de Desarrollo Social

Como ya se ha mencionado el PROMEBA se plantea como un programa integral. Su accionar incluye centralmente el acompañamiento social a los beneficiarios de los barrios. Asimismo es reconocido como un programa social y ha logrado instalar esta dimensión en el discurso y operación de todas la UEPs y en el ámbito de los municipios con los que trabaja. Aún cuando la existencia y la actuación de los equipos de campo han sido valoradas enfáticamente aún por las mismas empresas constructoras en casi todos los barrios, resulta difícil identificar o sistematizar ex – post los conocimientos, las habilidades o las capacidades adquiridas por los beneficiarios y/o las organizaciones comunitarias de los proyectos visitados.

Se recomienda que el área de Social del Programa defina un conjunto de “estrategia-tipo” que unifiquen los objetivos y metas básicas de capacidades / conocimientos /habilidades / valores a transferir en todos los proyectos, según sus diferentes niveles de complejidad social. Se recomienda que estas estrategias incluyan temáticas, contenidos, metodologías de transferencia y herramientas de capacitación y fortalecimiento de la comunidad aplicables a todos los proyectos según su tipo y que luego se ajusten y complementen en terreno de acuerdo a las necesidades identificadas por la población beneficiaria. El programa debería garantizar un esquema de capacitación y fortalecimiento básico para todos los proyectos.

Para poder medir el cumplimiento de las metas sociales en los proyectos se recomienda incluir en el diagnóstico que se realiza en cada barrio, información que pueda utilizarse como Proxy de una línea de base para evaluar impacto.

Como no se han identificado articulaciones estratégicas con otros programas sociales que trabajan con la misma población objetivo, salvo el caso del área de Cultura de Nación es importante diseñar una estrategia específica al respecto. La articulación con otros programas se realiza a partir de una planificación integrada. Sería recomendable definir un equipo de profesionales dedicado solamente a formular planes de articulación operativa con al menos dos o tres programas sociales de Nación que se consideren estratégicos para la población de los barrios atendidos por el Programa, expresado en reservas presupuestarias específicas en dichos programas.

Por último se recomienda propiciar activamente el trabajo con ONGs con inserción local, con demostrada capacidad para llevar adelante las actividades sociales pertinentes. Esta instancia – que requeriría desarrollar capacidades específicas de articulación (ver más adelante) - permitiría garantizar un acompañamiento social prolongado en el tiempo.

I.2.2 Actividades de Desarrollo Ambiental

Con la realización de la visita de campo a los 12 proyectos de la muestra se pudo comprobar que los objetivos ambientales de base – especialmente en materia de saneamiento básico - han sido cumplidos. Subsisten sin embargo algunas incertidumbres sobre el manejo de:

- garantías sobre la recolección de residuos (dependiente de Municipios)
- cuidado de los espacios abiertos comunitarios (responsabilidad compartida)
- evitar arrojar residuos a cursos de agua linderos a los barrios (educación ambiental sostenida ¿debiera ser una responsabilidad municipal?).

Adicionalmente hay dos temas que deben considerarse con particular atención:

- 1) los tipos de soluciones constructivas en zonas de clima extremo y
- 2) la evaluación de proyectos en zonas de alta fragilidad ambiental.



Con respecto al primero, en la Patagonia por ejemplo, el mantenimiento de calles enripiadas con desagües por cordón cuneta en sitios de fuerte pendiente se ve afectada por el proceso de asentamiento provocado por el tránsito vehicular, por el efecto erosivo del fuerte viento y también del agua de lluvia (de intensidad variable pero concentrada en breves periodos). Este caso sirve como ejemplo para revisar el criterio de menor costo, considerando en ello tanto los costos de construcción como aquellos de operación y mantenimiento del tipo de solución adoptada para las obras en diferentes regiones del país.

En zonas de alta fragilidad ambiental - como es el caso de Andino-Nueva Esperanza, parte del amplio sector denominado “La Favorita” conformado por 15 barrios localizado en el área de pedemonte de la ciudad de Mendoza – se ha contado con estudios de base para la localización de asentamientos humanos en esta zona y las diferentes obras fueron diseñadas y/o aprobadas por los organismos competentes de nivel municipal, provincial o nacional. Sin embargo, habría sido recomendable haber realizado una Evaluación de Impacto Regional específica que, dentro del contexto de los estudios-marco para la localización de asentamientos humanos en zonas de pedemonte, aportara una mirada más integral sobre el posible impacto de los fenómenos ambientales recurrentes. Entre otros temas, tal tipo de evaluación aportaría para estos barrios un análisis de los posibles escenarios de impacto en zonas urbanizadas, recomendaciones sobre condiciones mínimas de calidad ambiental; tipologías de soluciones específicas – por ejemplo, para la construcción de acequias y plantación, especies recomendables y formas de mantenimiento del arbolado urbano (ausentes en este proyecto), así como recomendaciones para la sostenibilidad de las inversiones a ejecutar a mediano y largo plazo.

I.3 DEFINICIÓN Y MANEJO DE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES

I.3.1 Criterios de sostenibilidad

El programa focaliza en barrios de municipios iguales o mayores a cinco mil (5.000) habitantes en los que al menos un setenta y cinco por ciento (75%) de la población objetivo del proyecto tiene necesidades básicas insatisfechas y se encuentra bajo la Línea de Pobreza.

Contemporáneamente con la culminación de las obras y el comienzo de la prestación de servicios en los barrios habilitados - y en consonancia con la situación socioeconómica de base de los beneficiarios y el deterioro económico-social de buena parte del período bajo análisis - se evidenciaron grandes dificultades de los pobladores para afrontar los compromisos emergentes de su nueva situación - repago de las mejoras y de los nuevos cargos a abonar por los servicios que reciben. Esta realidad acota también – ex post - el número de barrios que satisfacen uno de los criterios de elegibilidad (75% de los pobladores que puedan pagar los servicios).

Por tanto, existe una evidente tensión entre (i) los criterios de selección de barrios (NBI) y (ii) la exigencia de capacidad de pago de los servicios como parámetro de evaluación de la sustentabilidad de las inversiones por lo que parece preciso ampliar el horizonte de observación de esta condición y enfrentar un análisis más integral de esta aparente contradicción.

Probado que los barrios nuevos o consolidados tengan una aceptable y razonable integración con la trama urbana – lo que amplifica notablemente los beneficios e ingresos indirectos derivados de la localización adecuada y resulta una condición de su sustentabilidad en la escala global urbana - la sustentabilidad de las inversiones en los barrios se vincula con los procedimientos que involucren al menos a los siguientes tres actores principales:

- a) Beneficiarios (recepción y mantenimiento de obras privadas y veredas, pago de tasas, impuestos y servicios):



- b) Municipios receptores de obras públicas financiadas por el PROMEBA, (red vial y/o calles enripiadas, desagües pluviales a cielo abierto y/o por conducto, alumbrado público, arbolado urbano, etc.), que requieren alto mantenimiento.
- c) Empresas/organismos descentralizados prestatarios de servicios de saneamiento, (especialmente agua y cloacas). Estas empresas participan en todo el ciclo de los proyectos, deben aprobar las redes y obras que se van a construir (en muchos casos formulan esa parte del proyecto) y al finalizar se les transfieren las obras de su competencia. Recién en este momento se negocia con ellas la afectación progresiva de las tarifas a ser cobradas a los beneficiarios de los barrios intervenidos, sin considerar que a través del PROMEBA, es el Estado Nacional quien cubre su déficit de inversiones.

En razón de que el Programa seguirá focalizándose sobre los sectores de menores recursos, se recomienda que en los casos en que no se verifique el criterio de “capacidad de repago” se generen instrumentos específicos de articulación a partir de los cuales la coordinación del Programa y el área social puedan orientar acciones de fortalecimiento de los ingresos familiares de los potenciales beneficiarios, articulando acciones con otros programas vinculados a la temática desde el comienzo de la intervención, a partir de la información que aportan los relevamientos barriales iniciales del propio Programa o bien sobre la base de diagnósticos socio-económicos de mayor envergadura y profundidad que puedan existir. Los Fondos Comunitarios – hasta ahora no implementados con éxito en ninguno de los proyectos de esta muestra – podrían ser uno de los componentes centrales de este tipo de estrategias.

Un párrafo especial orientado a mejorar los aspectos que hacen a la integralidad, calidad y sostenibilidad de los proyectos se vincula a los proyectos con relocalización completa y/o parcial de población fuera del barrio¹.

Es por esto que la aplicación de una herramienta de gestión específica en tal sentido hace a las buenas prácticas y a una clara delimitación de las responsabilidades, en particular cuando el Programa motoriza y participa de procesos sociales clave y, por tanto, es corresponsable de los resultados y de los futuros impactos positivos o negativos derivados del tipo de decisiones que se tomen.

Por tales motivos es que se sugiere aplicar en estos casos la Política Operacional OP-710, sobre Reasentamiento Involuntario del Banco Interamericano de Desarrollo (en especial Principios, #2, iv). La aplicación de esta política, implica en términos generales la importancia de contar con un Plan de Reasentamiento con medidas tendientes a asegurar que “(...) las personas afectadas (sean) rehabilitadas de manera equitativa y adecuada”, para lo cual se debe “(...) disponer de *oportunidades* para el desarrollo social y económico”². La política requiere del ejecutor un análisis ex-ante de alternativas que permita ofrecer ciertos niveles de garantía acerca de: 1) “*que se han tomado todas las medidas posibles para evitar o reducir al mínimo la necesidad de reasentamiento*”, debiéndose aportar para

¹ Cabe mencionar que si bien el Programa no desarrolló un conjunto muy grande de proyectos con reasentamiento de población, ese universo es porcentualmente alto en el caso de esta evaluación. En los 12 proyectos analizados en esta muestra dos (La Cruz, San Pedro, Buenos Aires - Villa Podio, Rafaela, Santa Fe) son de reasentamiento completo de población; uno incluye relocalización parcial (1 familia sobre 43, en Villa José Dolores, Rawson, San Juan) y tres (Andino-Nueva Esperanza, Mendoza - Planta de Gas, Trelew, Chubut y Satélite II-Santa Elena, Moreno, Buenos Aires) relocalizan familias dentro del mismo barrio. Debe destacarse, sin embargo, que basta con que un solo proyecto no contemple adecuadamente este aspecto de la integralidad para que la gestión del Programa pueda ser cuestionada en términos normativos y procedimentales ante el propio organismo de financiamiento.

² La Política Operacional OP-710 habla de “*oportunidades*” para mitigar los efectos adversos del desplazamiento, dado que los factores propios de economías urbanas dinámicas que exceden las capacidades de control del proyecto impiden que la efectiva *recomposición* de la situación previa al traslado pueda ser *garantizada*.



ello un análisis de las alternativas con identificación de la solución más conveniente desde el punto de vista técnico, económico y socio-comunitario; y 2) que si “*el desplazamiento es inevitable*”- ya sea por necesidad o a solicitud de las mismas familias - se prepare un “*plan de reasentamiento...*”, con todas las medidas que aseguren en el plazo más breve posible, la recomposición de condiciones de vida y de acceso a los servicios básicos y alternativas laborales, que sean como mínimo, equivalentes a lo que las familias tenían anteriormente.³

Es recomendable que en casos similares se promueva la articulación de acciones con diversos niveles gubernamentales, con organizaciones de la sociedad civil y también con el sector privado para incrementar las oportunidades de trabajo y desarrollo de las personas reasentadas, acercando también- por ejemplo – los planes y proyectos que enfrentan estas situaciones, la mayoría de ellos financiadas por el BID y el Banco Mundial.

I.3.2 Estrategias

Se recomienda entonces el desarrollo de estrategias que combinen los objetivos de las actividades de desarrollo social con la articulación del PROMEBA con programas sociales nacionales y/o provinciales para: i) fortalecer capacidades en la comunidad para organizarse, administrar y recaudar fondos para el funcionamiento y mantenimiento de la obras a su cargo; (ii) capacitar a las familias en esta nueva cultura de ciudadanía y (iii) mejorar o fortalecer el ingreso familiar o las estrategias productivas locales.

En cuanto al pago de tasas, impuestos y servicios, derivados de la “nueva condición de propietarios” esto requiere de un proceso que sólo puede alcanzarse en el mediano y largo plazo bajo ciertas condiciones económicas y laborales, por lo que este tipo de indicadores no deberían utilizarse al momento del cierre del proyecto, pero sí pasado un tiempo - de 3 a 5 años posteriores a la puesta en operación o recepción definitiva del proyecto.

Asimismo es recomendable promover una articulación estratégica con el municipio desde la formulación del proyecto hasta su finalización, fortaleciendo las capacidades del mismo de acuerdo a un diagnóstico institucional previo. Los arreglos institucionales provincia/Municipio y la adecuada articulación de éste último con la población beneficiaria para lograr el uso y el mantenimiento adecuado de estas soluciones, son condiciones inexcusables para la sustentabilidad de tales inversiones.

En relación a la sustentabilidad *urbana* de los proyectos, debe considerarse que muchas veces, el aporte de las mejoras que introduce el Programa y otras inversiones complementarias, incorporan un plus valor sobre el entorno urbano inmediato⁴. Si éste fuese

³ El Plan de Reasentamiento debe ser preparado por el ejecutor y debe considerar todos los criterios de diseño y evaluación para las fases de: a) censo, construcción de línea de base socioeconómica y preparación de las familias para el traslado; b) traslado, titulación de las viviendas y periodo de transición en el nuevo sitio de reasentamiento; y, c) medidas de indemnización y/o rehabilitación socioeconómica de la población. Dicho Plan deberá contener las estrategias de participación y comunicación social; las formas de articulación con otros actores públicos y/o privados y de la sociedad civil para la implementación de las acciones y un mecanismo de atención de reclamos y de resolución de controversias, todo ello con su respectivo cronograma, presupuesto y fuentes de financiamiento autónomo. El plan debe ser aprobado por los beneficiarios, analizado por la UCN y posteriormente elevado a la No Objeción del Banco.

⁴ Un ejemplo de esta situación es la intervención de San Pedro, Provincia de Buenos Aires, que ha contribuido a valorizar dos zonas de la ciudad. Por una parte, la zona de la barranca, que ha revalorizado los inmuebles de un sector netamente residencial -de clase media alta y alta de la población. Por otra, la provisión de servicios de la intervención también contribuyó a jerarquizar y valorizar el área de relocalización que se consolida como urbana para el conjunto de ese sector barrial. Siguiendo el razonamiento de la recomendación, en caso de aplicar esa contribución por mejoras, el Municipio podría utilizar ese recurso para mejorar las otras dos zonas liberadas: la del entorno del cementerio y la barranca sobre el riacho San Pedro.



incluido por el municipio como una tasa de contribución por mejoras, podría recuperarse parte de la inversión realizada y aplicar ese recurso –en forma análoga- para mejorar otros sitios de la ciudad.

En este contexto, se hace necesario promover instancias de participación comunitaria en los barrios intervenidos para poder identificar y convocar programas que pudieran atender las necesidades de la comunidad, identificar / priorizar las acciones y/o beneficiarios del barrio que participarían de los mismos y concretar los acuerdos de articulación en campo.

Por otra parte es también recomendable establecer convenios marcos – a nivel provincial - con las empresas prestatarias de los servicios que incluyan acuerdos de operación y mantenimiento, tarifas sociales y tasas diferenciales decrecientes hasta amortizar la inversión realizada por el PROMEBA.

Todo esto – que se desarrolla con más detalle a continuación – podría viabilizarse si la planificación de las acciones del Programa en cada provincia lograra insertarse en el plano de sus respectivas políticas territoriales.

I.4 DESARROLLO DE MODELOS DE GESTIÓN ASOCIADA PARA EL TRABAJO CON OTROS ACTORES

La formulación del Programa comprende no sólo una (típica) descripción de actividades orientadas a la generación de productos y resultados determinados *a cargo de los propios efectores del programa* (de nivel nacional, provincial y/o municipal, directos e indirectos, nucleares y periféricos, permanentes y transitorios,) sino que también desarrolla componentes y actividades que involucran a actores *externos a su propio núcleo operacional*, entendiendo como tales a los propios vecinos del barrio a consolidar o relocalizar, sus organizaciones representativas, otras organizaciones sociales de actuación local, organismos públicos, empresas prestatarias de servicios públicos (agua y saneamiento, transporte, etc.) y privados.

Además de sus componentes de intervención social, ambiental, urbana y legal orientados a la mejora del hábitat y la calidad de vida y la integración de la comunidad objeto del Programa, su componente de desarrollo institucional está dirigido específicamente a otros actores institucionales de cuyo involucramiento adecuado y efectivo depende la viabilidad del proyecto. Estas características también forman parte de la integralidad.

Como ya se ha mencionado el programa requiere de estrategias específicas para armar modelos de asociación con actores ubicados en sus “coronas periféricas” necesarios para el logro de los objetivos, garantizando de esta forma resultados e impactos positivos y multiplicadores duraderos (sostenibles) en los barrios en los que interviene.

A partir de lo analizado y evaluado en los capítulos anteriores se puede concluir que el Programa no ha desarrollado capacidades institucionales orgánicas que le permitan la articulación operativa con diversos actores sociales involucrados en el logro de los objetivos de cada proyecto: municipios, ONGs, organizaciones comunitarias, otros programas federales y programas locales.

En la primera corona de relacionamientos institucionales se encuentran los municipios y las organizaciones comunitarias de los barrios. En la segunda corona de articulación periférica se puede ubicar a los otros programas nacionales (de vivienda, infraestructura y sociales), organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, las empresas prestatarias de servicios y las ONGs. Armar estrategias específicas para cada uno de estos grupos y construirlas conjuntamente bajo una lógica de gestión asociada es una tarea pendiente.



El desarrollo de esta capacidad a nivel institucional requerirá de cambios en la estructura organizativa del Programa y en las estrategias de promoción de espacios de participación a nivel de los municipios/barrios, tales que permitan optimizar la oferta integral de servicios a la población atendida. Esta participación directa en la formulación y ejecución *sí se da en los PIC* – lo que merece ser resaltado como positivo - *pero no en los proyectos originarios* – a los que es recomendable que se traslade.

Puede pensarse en la creación un componente específico de Gestión Asociada para construir alianzas efectivas, tanto estratégicas como operativas, con algunos de los programas definidos como estratégicos para el programa.

I.4.1 Estrategias de abordaje de la relación con organismos públicos y empresas prestatarias de servicios públicos urbanos

La migración institucional del PROMEBA a la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios permite pensar en la apertura de un panorama de vinculación y coordinación de políticas de vivienda que no estuvo presente antes del 2004. El PROMEBA II debería explorar esta ventaja institucional y expandirla de forma de contar con una estrategia específica para crear alianzas con programas nacionales de otros ministerios. Sin un componente específico dentro del programa que lleve adelante esta tarea, es muy difícil que se pueda alcanzar los objetivos que se plantean en esta nueva etapa.

Las adaptaciones *institucionales* y *organizacionales* -sobre la base del aprovechamiento de las capacidades locales de gestión y de articulación con otros actores, públicos y privados resultaron componentes clave para *viabilizar* las diversas modalidades de operación real del programa *en terreno*.

Habida cuenta de las mayores posibilidad de integración y sinergia actualmente disponibles en el marco de las políticas públicas, esta misma capacidad adaptativa/ innovativa puede aplicarse a definir las modalidades más eficientes y eficaces de complementación de ofertas de los diversos programas nacionales en vista de un horizonte más integral, más eficiente, más veloz, más efectivo.

En el nivel provincial, los convenios-marco pueden facilitar gestiones y soluciones para una demanda similar estandarizada para todos los proyectos de una jurisdicción. Los servicios públicos provistos por las empresas prestatarias podrían ser acordados de antemano con la máxima autoridad provincial, lo que redundaría en menores gastos, tiempos más breves, etc. Las ofertas serían más sólidas, consistentes, y condensadas, por lo que podrían adaptarse más fácilmente a cada realidad y abarcando porciones más importantes de la población por debajo de la línea de pobreza, que la que los diferentes programas recortan usualmente.

Esta oferta articulada aportaría un abordaje más *integral* a la problemática del hábitat de la pobreza. De todas maneras no se puede desconocer que la relación que se establece con los organismos estatales y con las empresas de servicios públicos está siempre atravesada y depende de la voluntad política de la provincia.



I.4.2 Estrategias de abordaje de la relación con Municipios

En general, las UEPs iniciaron sus operatorias con el Programa en los municipios más grandes de sus provincias o en aquellos con mayor capacidad institucional y económica, de modo de poder apoyarse en su infraestructura y capacidad de gestión para llevar a buen término los proyectos. A partir del trabajo con el PROMEBA algunos municipios han incorporado un área ambiental y un área social a sus estructuras organizacionales y han desplegado y adquirido una capacidad de acción destacable.

Inversamente, también pueden identificarse casos emblemáticos de vinculaciones laxas, débiles, asistemáticas y hasta inexistentes entre algunas UEPs y los municipios de sus provincias, como expresión de *políticas deliberadas y explícitas*. Como se analiza en el primer Tomo de este Informe Final, los proyectos encarados bajo estas configuraciones institucionales fuertemente centralizadas en la UEP están generalmente asociados con niveles más bajos de eficiencia, eficacia, integralidad y sustentabilidad que los registrados en otros proyectos con más altos niveles de descentralización.

También se ha detectado que la falta de “compromiso” municipal - que se repite en muchas provincias de la muestra - tiene implicancias en las condiciones de sustentabilidad posterior como en las de viabilización de un proceso sostenido de integración de los barrios intervenidos en la trama urbana local, dos de los propósitos principales del PROMEBA.

En clave de lecciones aprendidas, se advierte también que la existencia y desarrollo de proyectos, políticas o programas municipales propios *previos* a la llegada del PROMEBA tiende a favorecer y potenciar la viabilidad del Programa y su posterior mantenimiento.

Sin embargo, puede esperarse que a medida que el programa incremente su cobertura en las provincias, se encuentre con municipios cada vez más pequeños, con menor cantidad de recursos financieros y técnicos y capacidades institucionales menos desarrolladas.

Al mismo tiempo, el carácter focalizado de los proyectos PROMEBA puede plantear conflictos en la articulación con los proyectos ya desarrollados o en desarrollo por el Municipio en el mismo o en otros barrios⁵.

La formulación de proyectos podría constituirse en una “buena práctica” local si permitiera a los Municipios articular el proyecto de mejoramiento barrial con la política territorial municipal, incluir a barrios adyacentes u otros, integrar a los barrios seleccionados al resto de la ciudad, “reconciliar” barrio/grupos comunitarios entre quienes se hayan planteado tensiones por disparidad en las prestaciones o intervenciones de mejoramiento del hábitat.

En ese sentido parece necesario que a nivel de la UEP y promovida desde la UCN, los proyectos se constituyan cada vez más dentro de una estrategia conformada por “prototipos de proyectos” lo que integraría la singularidad y diversidad local con miradas de conjunto más amplias, poniendo a los proyectos locales en perspectiva y evitando que sus problemáticas sean siempre percibidas como únicas.

Estos prototipos podrían ser definidos – en primera instancia – por su *complejidad* (categorizada mediante una combinación de (i) tamaño, (ii) condiciones de viabilidad (física, ambiental, etc.) localizadas o asequibles por fuera de los cometidos específicos del PROMEBA, (iii) amplitud y carácter de la red de actores necesarios) pero también por el carácter endógeno y potencialmente autónomo de su *capacidad institucional y de gestión*.

⁵ Por ejemplo, en el caso de Avellaneda (Santa Fe), la aplicación del Programa excluyó del mismo a un segmento de los residentes de un mismo barrio que no calificaban en los criterios de focalización exigidos por el Programa, lo que terminó generando una “discriminación positiva” que fragmentó a los barrios y segmentó a sus poblaciones.



I.4.3 Estrategias de abordaje de la relación con las organizaciones comunitarias

En lo relativo a las Organizaciones comunitarias, se ve la conveniencia de trabajar más intensamente el fortalecimiento de las OC así como el de su relación *con los Municipios*, ya que éstos últimos son quienes quedarán a cargo del mantenimiento de las obras públicas una vez que el PROMEBA se retira institucionalmente. Esta discordancia merece una revisión conceptual, de planeamiento y de cronogramas – una post-pobra de dos años aparece como un intervalo razonable - así como también una revisión instrumental y formal.

En cuanto a las organizaciones comunitarias, es recomendable generar un modelo de gestión que promueva efectivamente espacios de participación directa y temprana de la mayor cantidad de beneficiarios posibles de los barrios intervenidos en todas las etapas del proyecto con el fin de fortalecer los mecanismos de participación en la gestión de soluciones a sus problemas. Una vez más, estos modelos sí se dan en los PIC pero no en los proyectos originarios.

Asimismo el requerimiento – presente en el Reglamento Operativo del Programa – de trabajar con una sola Organización Comunitaria en cada barrio ha planteado en algunos casos dificultades institucionales y políticas⁶. La experiencia de algunas UEPs sugiere la conveniencia de no alentar exclusividades en la representación comunitaria sino de diversificarla y trabajar también con los referentes barriales “naturales” – que no siempre ni necesariamente son integrantes de “la” OC seleccionada.

En un momento de crisis de representatividad de las organizaciones sociales de diversa índole (incluyendo a veces a las propias autoridades políticas municipales), este último abordaje podría contribuir a la apropiación e involucramiento de la población en relación al cuidado de la obra y del barrio, al mismo tiempo que promovería efectivamente “organización comunitaria” como parte del proceso de intervención.

Sin embargo y en el mismo sentido, también debe señalarse que los tiempos destinados por el Programa al trabajo social para lograr los objetivos de calidad de la representación comunitaria parecen en general demasiado acotados en vistas al sostenimiento de las obras, lo que parece configurar una contradicción que debiera ser analizada en profundidad.

Al igual que en la UCN, tampoco se detectó en las UEPs la existencia de una capacitación / formación *sistemática* dirigida al conjunto de integrantes del PROMEBA. Las experiencias detectadas desarrollan capacitaciones o inducciones por área, pero no aparecen orientada al abordaje *integral* de los proyectos.

⁶ En Santa Fe, el proyecto Avellaneda es un caso que ejemplifica varias dificultades de este tipo: participación de la OC, intervención de la OC, enfrentamientos con el intendente, apatía participativa, SUM de alta calidad pero vacío de personas y actividades comunitarias que empezó a ser revertido a partir del período de post-obra. En Rafaela, la OC quedó localizada en el barrio de origen y la población relocalizada debió constituir una nueva organización – primero, informal y luego formal, lo que eventualmente, les permitió participar oportunamente del Programa como tal.



II. EL PROGRAMA “HACIA ADENTRO”. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RELATIVAS AL NÚCLEO DEL DISPOSITIVO DE GESTIÓN

II.1 ORGANIZACIÓN UCN/UEPs: CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA INTEGRALIDAD

II.1.1. Introducción

En el plano operativo, el Programa de Mejoramiento de Barrios procura la consolidación territorial y la mejora de las condiciones de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos que habita en asentamientos urbanos irregulares – esto es, sin equipamiento comunitario ni infraestructura básica de servicios, con problemas ambientales y de regularización dominial – encarando:

- (i) producción de mejoras de las condiciones ambientales de los barrios,
- (ii) provisión de infraestructura de saneamiento básico (agua y cloacas) y de equipamientos comunitarios barriales,
- (iii) consolidación de espacios públicos
- (iv) integración de los barrios a la trama urbana,
- (v) regularización dominial y acceso a la propiedad de la tierra,
- (vi) promoción y/o fortalecimiento de los procesos de organización y autogestión de las comunidades involucradas en vistas a garantizar la sustentabilidad de los proyectos,

A través de la formulación y ejecución de Proyectos Ejecutivos Integrales (PEI) locales de carácter focalizado.

Su modelo de gestión– el complejo arreglo organizacional concebido para el desarrollo de sus objetivos y el logro de sus propósitos – centraliza la coordinación en el nivel nacional (UCN) y descentraliza su ejecución a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs).

El modelo de organización y funcionamiento de estas unidades de gestión del Programa responde a una estrategia de *integralidad* que procura articular las dimensiones legal, ambiental, urbana y social (LAUS) del proceso de transformación del hábitat popular urbano.

II.1.2. Aprendizajes incorporados a la gestión

La estructuración y organización del Programa evolucionó y se fue transformando a lo largo del tiempo, articulando modelos de gestión de procesos y de resultados, internalizando funciones, fortaleciendo progresivamente la conformación de áreas disciplinares y de equipos interdisciplinarios con alta especialización y orientación a resultados, elaborando respuestas adaptativas e innovativas para situaciones no contempladas cabalmente en sus instrumentos originales de organización y de operación.

La estrategia de integralidad desplegada por el PROMEBA representa una experiencia inédita y valiosa para el Estado Nacional. Tanto la lógica multidimensional que la guía como la estructura de operación del Programa contribuyeron a instalar nuevas prácticas de trabajo en los organismos y programas de Vivienda y Hábitat popular y significaron experiencias altamente valoradas en las provincias y municipios analizados.

En el plano operativo, algunas de las principales adaptaciones e innovaciones incluyeron (i) la ampliación del alcance territorial del programa a localidades de más de 5.000 habitantes y al Conurbano Bonaerense; (ii) la incorporación de Unidades Ejecutoras de nivel municipal; (iii) la flexibilización de requerimientos y encadenamientos entre procesos y fases del ciclo de los proyectos; (iv) el avance en la elaboración de propuestas de adquisición de tierras; (v) el fortalecimiento progresivo de algunas condiciones de la sostenibilidad de los proyectos (relacionamiento con entidades representativas de beneficiarios y con programas sociales y de hábitat presentes en los barrios, desarrollo de estrategias para extender las Tarifas de Interés Social a los servicios extendidos a los nuevos barrios, etc.)



El modelo general de organización evolucionó progresivamente desde su inicial estructura sectorial / departamental hasta su actual convivencia – en una organización *híbrida*⁷ - con módulos técnicos interdisciplinarios de Gerenciamiento de Proyectos, que expresan la vocación de *integralidad* en la organización.

También evoluciono el modelo de organización de la Unidad de Coordinación Nacional a través de (i) la consolidación de las “estructuras de soporte” de Administración, Finanzas, Sistemas y Comunicaciones; (ii) la jerarquización y centralización de las funciones del área Legal y – simultáneamente – la integración de sus profesionales a equipos territoriales de gerenciamiento; (iii) la incorporación formal en el organigrama de la función de evaluación ex–post, orientada a la provisión de insumos para monitoreos y evaluaciones externas, a la evaluación ex - post de los proyectos y a su utilización como proceso interno del Programa.

Los diversos modelos de estructuración de las UEPs responden a características políticas, organizacionales y gestionarias del Sector Público en cada Provincia de la muestra. En sus implementaciones locales, el Programa ha demostrado una alta capacidad de adaptación a la variedad de (y a los cambios en) sus localizaciones institucionales, a la diversidad de los modalidades locales de gestión, a la composición y a los liderazgos de las unidades de gestión, entre otros aspectos que incidieron – tanto de modo positivo como negativo - sobre el funcionamiento de distintas UEPs y, por tanto, también de las redes UEPs / UCN.

II.1.3. Fortalezas

A lo largo del tiempo, UCN y UEPs constituyeron progresivamente modelos gestionarios altamente flexibles, con los que lograron dar cuenta de cambios estructurales imprevisibles o incontrolables y adaptarse, aún en medio de la peor crisis argentina, a diferentes escenarios políticos, económicos, normativos, fácticos, procesuales e instrumentales de carácter local que respondieron a particularidades de las provincias, de los municipios y aún a las de algunos proyectos individuales. Las modalidades desplegadas en esta evolución del modelo organizacional permitieron a la UCN gestionar adecuadamente – muchas veces enfrentando y resolviendo problemas severos - las sucesivas etapas que el Programa atravesó a lo largo de los años.

Los equipos – tanto el de nivel central como los provinciales - fueron elaborando diversas respuestas puntuales frente a situaciones no contempladas por los instrumentos y formatos iniciales, establecieron relaciones diversas con actores externos al núcleo central del PROMEBA adquirieron mucha experiencia y desarrollaron un aprendizaje “en el hacer”, que eventualmente les permitió sistematizar y mejorar la calidad y eficiencia general de los procesos y reducir los tiempos de operación de los proyectos.

Un indicador clave de estas capacidades y aprendizajes se expresa en el hecho de que el PROMEBA ha logrado comprometer el 80% de los recursos del préstamo ampliado prácticamente en los últimos tres años.

La combinación entre estas adaptaciones operativas, organizacionales e institucionales, el aprovechamiento de las capacidades locales de gestión y las articulaciones con otros actores, públicos y privados– resultaron componentes clave para *viabilizar* las diversas modalidades de operación real del programa *en terreno*.

Como resultado institucional del proceso evolutivo, el PROMEBA alberga hoy una cierta *diversidad de modelos de gestión convivientes*. Su principal diferenciación radica en los modos de estructurar y organizar las operaciones del Programa - en las diversas escalas en que tienen lugar - bajo las distintas formas y grados de *descentralización / centralización*.

⁷ En el sentido señalado en P. Evans (2004) *Hybridity as an Administrative Strategy* (CLAD), oportunamente citado en el Informe N° 2.



II.1.4. Debilidades y limitantes a la gestión de la integralidad

A través de las trayectorias analizadas, el PROMEBA fue instalando procesos *asistemáticos* de mejora institucional que no parecen haber respondido a una *estrategia explícita y deliberada de desarrollo institucional*.

Los relevamientos y análisis conducidos durante esta evaluación de la gestión sugieren que, *al mismo tiempo* que la flexibilidad, la capacidad adaptativa, la diversificación de enfoques y la instalación progresiva de capacidades con que el Programa fue desplegando su abordaje integral a la problemática enfrentada, también fue *construyendo* simultáneamente un conjunto de condicionantes y limitantes de tipo estructural.

- La coexistencia de diversos formatos organizacionales a los que llevó la evolución histórica del Programa : (i) jerárquico; (ii) por áreas disciplinares; (iii) por módulos integrales - orientados a procesos y actividades de apoyo de diverso tipo los dos primeros y a procesos y a resultados el último – también parece haber *atomizado* sus condiciones de operación, concentrando la función de coordinación del Programa sólo en la cúpula de la organización sin prever dispositivos formales ni instancias intermedias orgánicas de gestión.
- Algunos instrumentos del Programa – como los de formulación, licitación, contratación y adquisiciones en general - son homogéneos para todos los “tipos de proyectos” que se presenten. No se consideran escalas diferenciales de intervención ni estratos de complejidad, los que deberían ser evaluados ex ante relacionando – entre otras dimensiones críticas - (i) el tamaño de las intervenciones con (ii) sus tipos - (consolidación / relocalización; incidencia de riesgos ambientales naturales recurrentes, etc. y con (iii) la configuración de actores necesarios para garantizar la viabilidad del proyecto en tiempo y forma.
- Los PEI están concebidos como sumas de partes (inversión del Programa + Complementos y Aportes de otros actores) pero no como *proyectos* que contemplen la *articulación integral* entre todas las partes (actores, participaciones y fondos) componentes. Por tanto, tampoco se conoce ex - ante el costo total *integrado* del proyecto, ni se pueden analizar los costos de las alternativas reales.
- El Programa no despliega funciones y procesos orientados a la producción sistemática de mejora organizacional. Varias de las instancias orientadas al monitoreo y evaluación de la gestión son externas al Programa. La función de evaluación y monitoreo está predominantemente focalizada sobre procesos “por proyecto” y no alimenta de modo sistemático (i) aprendizajes a nivel del Programa ni (ii) la formulación de *estrategias* de fortalecimiento de UEPs y UEMs. La reciente instalación de procesos de evaluación ex –post aún no han instalado plenamente a éstos como un sistema que revierta sobre el aprendizaje y la mejora organizacional.
- Los aprendizajes ya adquiridos revelan una notable capacidad adaptativa y de flexibilización. Sin embargo, la mayoría de los procesos de mejora y ajuste del modelo de gestión así como de los instrumentos básicos del Programa, implicaron en general cambios incrementales en procedimientos específicos de aplicación local, aunque no modificaron de modo sustantivo la planificación y operación de las articulaciones con otros actores externos - otros Programas Sociales y de Hábitat, Municipios, ONGs y Organizaciones comunitarias - a nivel del Programa en su conjunto^{8 9}.

⁸ Es probable que en el futuro, el desarrollo de esta *función de articulación* requiera instalar un componente específico orientado a construir alianzas efectivas, tanto estratégicas como operativas, con algunos de los programas definidos como estratégicos. Se vuelve sobre este punto más adelante



- Las muy diversas respuestas adaptativas del Programa frente al cúmulo de situaciones estructurales y locales atravesadas a lo largo de su evolución sugieren que la creación y el fortalecimiento de su capacidad de gerenciamiento de una muy significativa cantidad de *proyectos* en casi todas las provincias del país no han sido necesariamente acompañados por una la consolidación de una capacidad equivalente para la *gestión estratégica del programa*.

II.2 SISTEMAS DE INFORMACIÓN/ MONITOREO Y EVALUACIÓN

La gestión de este complejo programa requiere analizar e integrar muchos aspectos permanentemente. Con ese propósito, el PROMEBA montó y tiene operativos un sistema informático para el almacenamiento, organización y distribución de información así como un conjunto de diversos dispositivos de monitoreo, evaluación y programación.

Este sistema de información aparece - por diversas razones - como una de las áreas críticas del Programa.

- El sistema montado no es integrado y presenta problemas de validez, consistencia, confiabilidad y accesibilidad. Los intentos de reconstruir alguna pieza clave de información consultando diversas fuentes en uso tropiezan con la falta de niveles aceptables de consistencia entre ellas. Esto dificulta el seguimiento y control eficiente de las diversas fases y de la gestión del conjunto de proyectos – es decir, *del programa* – en tiempo real, e inhibe el control oportuno del ciclo de los proyectos, el monitoreo y la evaluación de las acciones del Programa y la anticipación de situaciones desde una perspectiva de gerencia estratégica.
- No se ha detectado la existencia de procedimientos ni de secuencias operativas adecuadamente establecidas para seleccionar, definir y normalizar procedimientos de elaboración de datos e indicadores orientados a la *decisión*, ni de criterios unívocos para su almacenamiento y estructuración en un sistema unificado que pueda sistematizarlos y devolverlos para su uso a requerimiento de sus diversos usuarios potenciales.
- La ausencia de un sistema unificado que dé sustento, canalice y permita generar la información clave para el monitoreo de la gestión en diversos niveles de programación y decisión obstaculiza el flujo y el uso oportuno de información crítica y ocasiona pérdidas de tiempo y de recursos. Si bien varias consultorías externas ya han señalado – repetidamente y desde diversos ángulos - estas debilidades, el Programa parece no haber reaccionado debidamente a este requerimiento o haber internalizado esta situación como “normal”.
- En cuanto a los instrumentos aplicables al monitoreo y evaluación, puede señalarse que:
 - Los Informes Anuales al Banco Interamericano de Desarrollo no tienen una estructura única y consistente a lo largo del tiempo. Salvo en muy breves períodos, tampoco se detectó que mantuvieran una fuerte continuidad temática entre ellos. Como se señaló en informes anteriores, ambas debilidades entorpecen su comparabilidad lógica y temporal y dificultan el seguimiento consistente de las acciones y decisiones del Programa.
 - Las Planillas de Cierre de Proyectos incorporan – desde 2002 - indicadores de cumplimiento de los objetivos de los proyectos individuales y datos comparativos con la situación de línea de base, aunque no siempre brindan

⁹ Por ejemplo, a pesar del amplio y profundo aprendizaje en materia de Acompañamiento Social, no se instalaron modos operativos que promovieran la participación directa, temprana y permanente de los beneficiarios en instancias claves de la formulación, ejecución y sostenimiento de los proyectos.



una imagen sintética y crítica de los desempeños en cada fase. Su uso como documento de soporte de evaluación es limitado y la información contenida no se integra a un sistema o documento periódico de síntesis del Programa.

- Las reflexiones, conclusiones y datos generados en los “Talleres de Cierre” y los “Talleres de Evaluación” - que reúnen a todos los actores involucrados en los proyectos – no son sistemáticamente incorporados a documentos que alimenten la evaluación del Programa.
- Los “Informes de Mantenimiento” – elaborados 12 meses después de la Recepción Definitiva o 18 meses después de la Recepción Provisoria de las obras – sólo se remiten al proyecto individual analizado, sin integrarse a un área de análisis permanente y global del Programa en su conjunto que permita realimentar las operaciones futuras y la mejora de calidad de los proyectos.
- Los informes generados a solicitud y demanda de diversos organismos estatales con propósitos de seguimiento de actividades del Programa son producidos específicamente para esos propósitos – en lugar de responder a rutinas preestablecidas de explotación del propio sistema de información - y no realimentan los sistemas de evaluación del Programa.
- Las provincias no participan de la evaluación del PROMEBA en su conjunto. Las UEPs carecen de un sistema informático integrado al de la UCN que les permita conocer el desempeño y resultados del Programa, y de sus proyectos en relación al conjunto, en tiempo real. Las UEPs sólo son evaluadas por los propios organismos donde se insertan pero no hay una evaluación sistemática y periódica de sus desempeños y sus resultados por parte del Programa, sino sólo a través de la “devolución” de la “planilla de cierre”. Esto se vincula también con la ausencia de metas establecidas en un Plan hacia /con las Unidades Provinciales.
- Dadas algunas limitaciones del sistema informático, los indicadores presentados trimestralmente al SIEMPRO no se calculan automáticamente sino en forma manual en base a datos del sistema. Este conjunto de indicadores no es utilizado por los equipos territoriales ni sectoriales como fijación de metas periódicas a cumplir. Tampoco alimenta monitoreos de la gestión ni evaluaciones de resultados y/o procesos de manera sistemática a nivel del Programa.
- Las debilidades del uso de la información y la ausencia de una función de Planificación de Programa inhiben o dificultan el *diseño estratégico de un sistema de decisión*, por lo que los sistemas de información existentes sólo parecen operar – en el límite – como dispositivos “contables”.

II.2.1 Conclusiones relativas al sistema de información

Varias consultorías¹⁰ señalaron debilidades en (i) la estructuración, (ii) la alimentación en tiempo real, (iii) la accesibilidad y funcionamiento y (iv) la operatividad de adecuados sistemas de información del Programa.

En esta evaluación se ha detectado también que la estructuración de las muy diversas fuentes, oportunidades y procedimientos de producción, clasificación, uso y aplicación de

¹⁰ Ver M. Martín, 2005.a; 2005.b y 2006 y PROMEBA (s/f) - Aspectos identificados en el modelo de operación del programa y en la capacidad institucional de su Unidad Ejecutora, citados en el Informe N° 2.



información en un Sistema Único es insuficiente o inadecuada, a lo que se suma a la baja consistencia, la validez y la confiabilidad de información clave.

Estas características de la información disponible y la escasa fluidez de su circulación entre los miembros de la UCN debilitan la capacidad de su aplicación para el monitoreo continuo de los procesos y resultados del Programa, así como para acompañar la toma de decisiones tácticas – a nivel de los proyectos – y estratégicas – a nivel de las provincias y regiones y a nivel del Programa en su conjunto - necesarias para la compleja gestión de PROMEBA.

En síntesis, el sistema de información de PROMEBA aparece como un instrumento de gestión que debiera ser replanteado.

II.2.2 Conclusiones y propuestas relativas al sistema de evaluación y monitoreo

El Programa no ha desarrollado aún sistemas de información ni sistemas de evaluación y monitoreo adecuados a la envergadura de sus acciones. El personal no está compenetrado ni informado adecuada y sistemáticamente de sus potencialidades ni hay un aprovechamiento de las evaluaciones que, aun insuficientes, el PROMEBA genera.

La existencia de un sistema de información para la gestión y monitoreo de resultados no debe ser concebida, sin embargo, como de responsabilidad exclusiva del área respectiva. La información es un recurso del que se vale la *coordinación* para la gestión (planificar, operar, monitorear, alcanzar objetivos y resultados, mejorar, anticipar). Es preciso revisar la construcción de sistemas de información calificada y oportuna, de monitoreo y de evaluación que estén guiadas por una lógica de *estructuración de la información para alimentar de circuitos de toma de diversos niveles y tipos de decisiones*.

La construcción de esos sistemas de información y de evaluación y monitoreo debiera estar *orientada en primera instancia por el tipo de decisiones a tomar* por cada conjunto de actores involucrados. Es pertinente *comenzar* por definir escalas de decisiones, según que se extiendan desde el más alto nivel estratégico hasta el más bajo nivel operativo (*¿qué decisión debe tomar quién, cuándo?*) A su turno, esta definición indicará también claramente quiénes - qué funciones y eventualmente, qué miembros de la UCN - son los responsables de tales decisiones. Sólo después de definir qué indicadores son aptos para tomar qué decisiones, podrán establecerse los pasos técnicos habituales (en particular, procedimientos de cálculo, identificación de las fuentes y de los datos que convergerán en la construcción de cada indicador seleccionado, análisis de la validez y confiabilidad de la información/dato de base, definición de un único significado conceptual y operativa para cada dato original seleccionado, definición del sistema y el circuito de producción, toma, medición, registro y almacenamiento, mantenimiento y control de calidad del dato).

El desarrollo de un Sistema de Información adaptado al procesamiento y manejo on-line de información para la toma de decisiones en diversos niveles operativos y decisionales, tácticos y estratégicos contribuiría tanto a mejorar la capacidad de monitoreo como a alimentar la función de Planificación y Programación a nivel del Programa en su conjunto, pero ese desarrollo debiera estar definido y orientado desde el plano de la Planificación Estratégica del Programa y no al revés.



II. 3 COSTOS DE LOS PROYECTOS

II.3.1. Síntesis

La evaluación realizada a nivel de los barrios/ proyectos incluye un análisis de los costos de inversión en los 12 proyectos de la muestra (ver capítulo V). El análisis de los costos integrales, sin embargo, se realizó solamente para los 6 proyectos finalizados (ver capítulo IV).

Algunos resultados del análisis de los costos integrales de estos 6 proyectos se presentan a continuación:

- Por cada peso que invirtió el programa, los otros actores invirtieron alrededor de 35 centavos.
- El costo promedio por lote alcanzó un monto de \$ 12.085,87. Excluyendo el proyecto de Villa Podio en Santa Fe que es especial por ser de relocalización total con autoconstrucción de viviendas, el promedio por lote alcanza \$ 10.509. Se ha invertido en promedio por lote alrededor de \$ 10.000 en obra, \$ 254 en acompañamiento social y \$ 203 en ambiental.
- El monto total de obra representó el 87,8 % del total invertido, el acompañamiento social el 2,11% y el ambiental el 1,68 %.
- Los proyectos con mayor costo por lote son los dos que tienen alguna intervención intra-lote: Villa Podio y José Dolores.
- El monto invertido en promedio por lote por el PROMEBA fue de \$ 8.900
- En promedio el Programa ha aportado un 74 % de los fondos totales invertidos en los 6 barrios terminados, mientras que las provincias aportaron un 12% y los municipios alrededor de un 10 %.
- La provincia que más aportó fue la de Chubut alcanzando un 24 % del total de los recursos invertidos en el barrio de Planta de Gas.
- El Municipio que más aportó fue el de Rafaela que invirtió 45 % del total de la inversión realizada en el barrio de Villa Podio, que sumado a recursos aportados por la comunidad en mano de obra y pago de los lotes, alcanzan un valor de alrededor del 69 % del total de lo invertido en ese proyecto.
- Los costos de las obras físicas fueron financiados en un 79 % por el PROMEBA, en un 9 % por las provincias, los municipios aportaron en conjunto un 7 % y la comunidad alrededor del 5 %. Solamente en el caso de Villa Podio (Rafaela) tanto la comunidad como el municipio financiaron obras. Prácticamente en el resto de los barrios, la inversión de los municipios en obras fue casi nula.
- El PROMEBA financió un 35 % del total de los costos de acompañamiento social, las provincias un 20% y los municipios un 45 %.
- Los municipios de Rafaela y Trelew son los únicos que aportaron recursos para el financiamiento del acompañamiento ambiental.



II.3.2 Principales conclusiones y recomendaciones

- Durante el primer semestre del 2002, la mayoría de los proyectos incluidos en la muestra debieron sortear el impacto de la devaluación y la falta de precios en plena formulación /ejecución. La redeterminación de precios se hizo en ese momento en base a legislación provincial y metodología de aplicación según instructivo local. Las erogaciones financieras del programa “sobreactuaron” los incrementos de precios que estaban sucediendo en la economía, aceptando regímenes provinciales de actualización que llevaron los valores contractuales por encima de los valores deflacionados por índices seleccionados. Este modo de hacer frente a una coyuntura fuertemente impactante con proyectos en curso con población afectada tuvo diversos efectos sobre las inversiones finales de los proyectos involucrados.
- El cálculo y análisis de costos por proyectos demostró que:
 - 1) se financiaron incrementos de hasta un 50% por encima de los que reflejaban los índices del INDEC o la CAC y
 - 2) al momento de realizar los pagos, el PROMEBA estaba recibiendo ofertas a precios sensiblemente inferiores a los que pagaba para zanjar esta situación.

La instancia problemática de la redeterminación de precios ya ha sido superada pero el tema de contar con una base de datos de costos confiables es importante a la hora de la evaluación económica de los proyectos. Se recomienda realizar una evaluación de los precios unitarios utilizados en los cómputos de los presupuestos oficiales a fin de contar con una base de datos confiable para la evaluación de las licitaciones que se llevan a cabo en las distintas provincias.

- Si bien existe una concepción de abordaje integral a los proyectos, el Programa no sistematiza los aportes de las distintas jurisdicciones necesarios para el logro de los objetivos del proyecto. De este modo, no sólo el logro de la integralidad programática reclama una articulación que los técnicos nacionales, provinciales y municipales vienen ejecutando y construyendo trabajosamente en la práctica. En los aspectos contables, esa integralidad – referida nada menos que a la viabilidad económica de los proyectos – no está reflejada en absoluto.

Para calcular los aportes globales de los 6 proyectos se realizaron entrevistas en las provincias y municipios que permitieron estimar los montos invertidos totales.

En el caso de los proyectos de la muestra analizada, durante la etapa de formulación y específicamente en el PEI + el plan de gerenciamiento se definen, para cada proyecto, los rubros a financiar por el programa y los compromisos de las jurisdicciones en obras y acciones necesarias para el logro de los objetivos. Pero estos datos no se sistematizan. Adicionalmente estos valores también se modifican durante el proceso y al transcurrir el tiempo, cuando cambian las situaciones (aparecen nuevas obras a realizar, no se cumplen los compromisos adquiridos, es necesario realizar otros estudios, etc.).

Dado que según el Reglamento Operativo, uno de los objetivos específicos - el número (iv) - estipula que el Programa debe “incentivar e inducir inversiones de las Provincias y Municipios en este tipo de acciones”, es recomendable que esas inversiones sean sistematizadas, para poder conocer y medir el grado de apalancamiento de fondos.

- Las obras que financia el Programa se ejecutan en general sobre áreas habitadas, ubicadas en tierras de baja calidad y/o con significativos accidentes de terreno, de



accesibilidad baja o complicada y por ende los costos financieros de la mejora de estos barrios o asentamientos pueden ser altos.

Para garantizar que la alternativa de inversión seleccionada es la que, a igual resultado, tiene el menor costo, es necesario contar con indicadores de costo-eficiencia (que señala los límites de eficiencia para la inversión por lote, etc.) que permitan realizar este cálculo. El Banco ha definido una serie de valores pero el mecanismo previsto para el análisis del costo-eficiencia sólo contempla la comparación del aporte del Programa con la línea de corte del Banco.

Dado que el PROMEBA no sistematiza los costos integrales de los proyectos no está en condiciones de calcular el valor real de costo-eficiencia de sus intervenciones, ni tampoco garantizar que la inversión realizada sea la de menor costo de las alternativas planteadas. En la muestra de proyectos se mostró que en promedio un 36 % de los costos de los proyectos está financiado por otras fuentes¹¹, por lo que estos valores quedan por fuera del análisis.

Por esto se recomienda la realización de análisis de soluciones alternativas priorizando la calidad de vida de la población del barrio y no el mejoramiento de un espacio físico.

También es necesario fortalecer la capacidad analítica de los aspectos económicos del Programa en la gestión de los proyectos. Como se hizo referencia en el caso del barrio de Villa Podio, Rafaela, quizás la solución adoptada es la mejor de las posibilidades, pero no se sabe aún a ciencia cierta cuál puede ser el efecto de la ruptura de las redes comunitarias y de vecindad, por lo que hubiera sido deseable que exista –en los términos de la OP 710- “*un análisis profundo de las alternativas del proyecto...*” para tener mayores certezas, sobre la solución adoptada, tanto desde el punto de vista económico, técnico y también, socio-comunitario.

Por ejemplo, no pudo constatarse la existencia de un análisis comparativo entre la solución adoptada y la readecuación del terreno donde originalmente estaba localizada la población el cual, si bien es de escasas dimensiones, podría admitir una solución habitacional distinta de la vivienda *unifamiliar*, a fin de optimizar el uso del suelo y en pos de conseguir zonas de recreación y de seguridad respecto de las vías del FFCC. Complementariamente, si aún no hubiera sido posible consolidar esa solución para *todas* las familias, podría haberse ofrecido la alternativa de comprar – para algunas de ellas – viviendas en el mercado (situación que está siendo muy utilizada en los recientes procesos de reasentamiento de población en América Latina) entre otras modalidades cuya consideración no consta en los archivos del Proyecto).

Asimismo se recomienda definir indicadores de costo-eficiencia para el proyecto global y realizar la formulación de los proyectos en forma integral, porque el diseño y componentes del proyecto estarán completos cuando sean consideradas todas las obras necesarias para alcanzar el objetivo definido. Esta formulación debe incluir obras complementarias y las accesorias, sin perjuicio que se financien mediante aporte de otros Programas o de recursos Municipales, Nacionales o Provinciales, que sean “administradas” por el Programa o llevadas a cabo directamente por el organismo a cargo. Es decir, es necesario conocer y sistematizar todos los costos de los proyectos.

- ¹¹ Para la muestra de los 6 proyectos terminados, el PROMEBA aportó un 73,55 % del total de los costos de los proyectos, alcanzando un máximo de 96 % para el municipio de Sáenz Peña en Chaco y alrededor del 30 % para el municipio de Rafaela en Santa Fe.



II.4. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y FUNCIONES PRIORITARIAS DE LA UCN

II.4.1. Planificación Estratégica

El análisis completado hasta aquí sugiere que la ausencia de una *función formal de Planificación* inhibe la posibilidad de diseñar y operar un *sistema de decisión estratégica* a nivel del Programa.

Es plausible pensar que la existencia de un equipo técnico dedicado a tiempo completo a dicha *función de planificación* (que comprenda, entre otras, las funciones de Monitoreo y Evaluación de procesos y de resultados sobre la base de la gestión eficiente de un Sistema de Información articulado - posibilitaría una evaluación continua del desempeño del Programa y una adecuada gestión orientada a la decisión estratégica.

Se recomienda crear una Unidad específica encargada de desplegar la *función* de Planificación Estratégica a nivel del Programa orientada a:

- articular planes y escalonar e integrar acciones del Programa con municipios, ONGs, organismos públicos en el nivel local y/o regional; otros programas sociales públicos orientados a la mitigación de las distintas dimensiones de la pobreza y al mejoramiento del hábitat social, de modo que impacten y pueden ser absorbidas en el plano de las políticas **territoriales** de las provincias y/o municipios participantes, en los niveles jurisdiccionales que resulten más compatibles con la programación integrada y la ejecución territorial de las acciones del Programa.
- En el plano operativo, tender progresivamente a coordinar cronogramas, articular instrumentos y sistemas de información y homologar protocolos de actuación entre instituciones y actores diversos, a través de la instalación y construcción de dispositivos institucionales y económicos de gestión de la transversalidad

II.4.2. Funciones prioritarias de la UCN

Parece claro que en el marco de las experiencias, desarrollos y aprendizajes acumulados por la UCN y por las UEPs de las provincias que participan activamente en el Programa, las nuevas etapas ya visibles en el horizonte del Programa sugieren que su modelo de gestión está en condiciones de incorporar y desarrollar – liderado por la UCN – funciones adicionales a las ya desplegadas en su rica y valiosa trayectoria hasta este punto.

Es plausible que las funciones principales a desarrollar por la UCN en el futuro – tanto “hacia fuera” como “hacia adentro” del Programa – consideren la inclusión de las siguientes:

- **función de planificación:** orientada a
 - fijar metas provinciales y a monitorear y evaluar la gestión, saliendo del “día a día” y del “proyecto por proyecto” y generando miradas más macro;
 - promover y apoyar la planificación territorial con las provincias;
 - considerar e incluir en la planificación estratégica del Programa a todos los componentes y proyectos necesarios para asegurar la viabilidad física, ambiental, urbana, social de los proyectos, aún cuando su formulación y ejecución no estén a cargo de las unidades que pertenecen específicamente al núcleo duro del Programa sino de otras instituciones, organismos y agentes públicos, privados y/o comunitarios.



- **función de priorización de las gestiones asociadas.** Orientada a definir articulaciones transversales con otros programas nacionales, definir estrategias, armar paquetes, instrumentos y mecanismos de colaboración y de intervención conjunta, homologar protocolos, instrumentos de análisis, compaginar estudios de línea de base multidimensionales. Allí donde corresponda, considerar las articulaciones como un objeto de planificación y construcción institucional estratégica en sí mismas. Para la etapa que se inaugura tras la finalización del PROMEBA I, en la que el Programa solo financiará la inversión en los espacios públicos y (pero) serán los encargados de acompañar a la población beneficiada en su demanda, articulación y sincronización con otros programas sociales, de vivienda y hábitat, *la planificación y construcción conjunta de articulaciones interactorales bajo esquemas de Gestión Asociada resultan cruciales.*

- **función de fortalecimiento institucional interno:** orientada a la investigación, sistematización, difusión, concertación y coordinación de talleres de intercambio de experiencias y crítica de prácticas de gestión, instalación orgánica de procesos de aprendizaje y mejora continua de prácticas, instrumentos, normativas, modelos organizacionales y de gestión.

- **función de soporte:**

- orientada al apoyo sistemático a la instalación y/o fortalecimiento de las capacidades locales y regionales de identificación y formulación y ejecución de *proyectos territoriales integrados*, a través de la sistematización y transferencia de metodologías e instrumentos apropiados a los niveles y formas de complejidad correspondientes a los emprendimientos a encarar.
- asistencia a las provincias en transferir /requerir a las unidades municipales un involucramiento autónomo y transferir capacidades institucionales e instrumentales para que puedan ejercerla.