

Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno
Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para la Maestría en Políticas
Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

**¿Puede un programa social navegar airoosamente las fricciones políticas, sociales e
institucionales de una democracia en desarrollo?**

Un estudio de caso del Programa de Mejoramiento de Barrios en Argentina (1997-2022)

Nayla Siancha

Director: Luciano Andrenacci

Diciembre 2023

RESUMEN

La presente tesis se propone abordar el devenir del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en la Argentina, tras 25 años de vida, desde 1997 hasta 2022. El período analizado ha estado atravesado de fricciones políticas, sociales e institucionales, propias de una democracia en desarrollo. No obstante, el Programa supo navegarlas y seguir generando los resultados esperados en todo momento. Tomando esto en consideración, el objetivo principal de la investigación ha sido indagar sobre la perdurabilidad del Programa, con la siguiente pregunta principal: *¿Qué factores externos o internos permitieron que el Programa perdure ininterrumpidamente por más de 25 años?* Esperando encontrar en la respuesta a esta pregunta aprendizajes que pudieran ser de utilidad para otros programas sociales.

La perspectiva utilizada ha sido la artefactual, con foco en el calce entre diseño, artefacto y resultados, intentando poner luz sobre un aspecto escasamente valorado en los estudios clásicos de políticas públicas: los desafíos de la implementación.

Para ello, a partir de documentos disponibles y entrevistas en profundidad, se reconstruyeron las principales características del Programa, su contexto y su evolución en los tres períodos de tiempo identificados: Etapa Inicial (1997-2006), Etapa de Consolidación (2007 – 2015) y Etapa de Reconfiguración (2016-2022).

Se identificaron también las coyunturas críticas, utilizando herramientas analíticas, desde la misma perspectiva artefactual. En particular se analizó el proceso de cambios que vivió el Programa entre 2016 y 2018, donde se extendió el modelo de intervención de PROMEBA a todos los programas de hábitat de la nación y se cambió el modelo de unidad ejecutora separando en dos dependencias distintas las funciones sustantivas y fiduciarias. Se reconstruyeron los episodios centrales del caso, las secuelas y precuelas, la teleología de los cambios implementados, los requisitos, mecanismos, su calce y el valor particular y extrapolable del caso.

Los resultados de esta investigación pueden ser de utilidad para profundizar el análisis de este y otros programas sociales y también para acompañar a los gestores públicos responsables de implementar políticas públicas de alto valor social.

AGRADECIMIENTOS

Hay dos personas sin las cuáles esta tesis no hubiera sido posible: Luciano y Patricia. Luciano creyó en mí, en que podía hacer una tesis en el tiempo y en las condiciones que tenía. Acompañó metodológica y administrativamente mi reincorporación y revisó en tiempo récord los avances. Nunca voy a terminar de agradecerle el apoyo para lograr esta meta que ya parecía perdida. Patricia me dio todo: sabiduría, tiempo y corazón, para que pueda abrazar el Programa, entender las complejidades, los desafíos, los aciertos, los vaivenes. Y en el medio de todo eso muchas carcajadas y aliento infinito.

Hubo muchas otras manos amigas que acercaron cafecitos, mates, almuerzos y cenas para que yo pueda sentarme a escribir ante el pánico que me provocaba. Me llenaron el alma de compañía, una compañía atenta y silenciosa acorde a esta tarea: Rorri, Iván, Mariano, Flor, la Japo, Anita, el Cutu, Pedrito, Mamá, Fermín, Clari, Aylu.

Rocío se puso la diez y me asistió en la parte cuanti, navegando presupuestos nacionales y tablas kilométricas que nos daban más dudas que certezas, pero pudimos con ello. Pudimos por ella, sola hubiera sido como entrar a un laberinto a oscuras, sin linterna y sin brújula.

Agradezco también la enorme generosidad de todas las personas que entrevisté, que compartieron su tiempo y su experiencia, aun cuando las agendas eran difíciles y los tiempos apremiaban. A Germán en particular, no sólo por el valor de su testimonio, sino por los contactos que me facilitó para poder avanzar.

Quien supo ser mi compañero estuvo en el inicio de todo esto, esperándome a la salida de la cursada con el estéreo a todo volumen, imposible olvidarlo. Aportó también mucho tiempo de cuidado de nuestro hijo en común en esta última etapa. Vaya para él un reconocimiento muy especial y otro para Manuel por la paciencia y la comprensión, más allá de su propia comprensión.

Por último, pero no por eso menos importante, agradezco a Vero y a Uri, por el terceto fantástico que fuimos en cada materia y después también. Uri, sin saberlo, es motor e inspiración de momentos importantes en mi vida. A él le dedico esta tesis.

ÍNDICE

LISTADO DE SIGLAS, TABLAS Y GRÁFICOS	7
INTRODUCCIÓN	9
1. NOTAS METODOLÓGICAS.....	12
1.1. ACERCA DE LOS ESTUDIOS DE CASO	12
1.2. EL PROMEBA COMO CASO.....	13
1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	15
2. EL PROMEBA	17
2.1. DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA.....	23
2.1.1. CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL	29
2.1.2. COMPONENTES	34
2.1.3. ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN	46
2.1.4. COMPARACIÓN DE MAGNITUD CON OTROS PROGRAMAS	53
2.2 EVALUACIONES REALIZADAS	61
3. EVOLUCIÓN DEL PROMEBA	74
3.1 HISTORIA Y CONTEXTO.....	79
3.1.1. ETAPA INICIAL (1997-2006).....	79
3.1.2. ETAPA DE CONSOLIDACIÓN (2007 - 2015)	89
3.1.3. ETAPA DE RECONFIGURACIÓN (2016-2022)	102
4. ANÁLISIS DEL PROMEBA.....	117
4.1. DESEMPEÑO EN LAS COYUNTURAS CRÍTICAS	117
4.1.1. IDENTIFICACIÓN DEL CASO	118
4.1.2. ANÁLISIS DEL CASO	124
4.1.3. VALOR DEL CASO	130
4.2. TRASCENDENCIA DEL PROMEBA	136
4.2.1. QUÉ DEUDAS DEJA EL PROGRAMA TRAS 25 AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN?	136
4.2.2. QUÉ APRENDIZAJES GENERÓ QUE PUEDAN SER UTILIZADOS POR OTROS PROGRAMAS?.....	138
4.2.3. QUÉ HIZO QUE EL PROGRAMA SE SOSTUVIERA POR MÁS DE 25 AÑOS?.....	138
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA	144

LISTADO DE SIGLAS, TABLAS Y GRÁFICOSSiglas:

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
ASPO	Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio
ATP	Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción
AUE	Asignación Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCLIP	Convenio de Línea de Crédito Condicional
CEPE	Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia de la Universidad de Torcuato Di Tella
CFK	Cristina Fernández de Kirchner
CIPUV	Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda de la Universidad de Torcuato Di Tella
CMA	Convenios Marco de Adhesión
CTF	Contratos de Transferencia de Fondos
CUIL	Código Único de Identificación Laboral
CUIT	Código Único de Identificación Tributaria
DiGePPSE	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
EFAs	Estados Financieros Auditados
EMC	Equipo Multidisciplinario de Campo
ESMA	Escuela de Mecánica de la Armada
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
FPV	Frente para la Victoria
FREPASO	Frente País Solidario
FSC	Fondo Social Comunitario
GDE	Gestión Documental Electrónica
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
INFOLEG	Información Legislativa y Documental
IPVs	Institutos Provinciales de Vivienda
MDTYH	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat
MIOPV	Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MTD	Movimiento de Trabajadores Desocupados
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PASO	Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias
PBI	Producto Bruto Interno
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEI	Proyecto Ejecutivo Integral
PFCHS	Proyectos de Fortalecimiento del Capital Humano y Social
PIC	Proyecto de Iniciativa Comunitaria
PISU	Programa de Integración Socio-Urbana

POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta de Desarrollo de la Operación o Propuesta de Préstamo
PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios
RENABAP	Registro Nacional de Barrios Populares
ROP	Reglamento Operativo de Préstamo
SGMyE	Sistema de Gestión, Monitoreo y Evaluación
SISU	Secretaría de Integración Socio-Urbana
SSDUyV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SSRFID	Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo
UCN	Unidad Coordinadora Central
UEM	Unidad Ejecutora Municipal
UEP	Unidad Ejecutora Provincial
UEPEX	Sistema de Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Tablas:

TABLA 1: Contratos de préstamo PROMEBA	Pág. 21
TABLA 2: Evolución de costos por componente. En miles de dólares.	Pág. 44
TABLA 3: Dependencias institucionales de 1997 a 2022	Pág. 46
TABLA 4: Fechas de aprobación y suscripción	Pág. 54
TABLA 5: Aprobaciones BID para la región 1991, 2007, 2011, 2015	Pág. 57
TABLA 6: Comparación porcentual Programas de Desarrollo Urbano, Vivienda y Mejoramiento de Barrios en 2007, 2012, 2017 y 2022	Pág. 60
TABLA 7: Desembolsos y Ejecución PROMEBA	Pág. 75
TABLA 8: Plazos y Ejecución Promedio EN US\$	Pág. 78
Tabla 9: Enmarque del caso	Pág. 118
Tabla 10: Teleología del caso	Pág. 125
Tabla 11: Hipótesis de funcionalidad del caso	Pág. 128
Tabla 12: Valor singular de los mecanismos del caso	Pág. 130
Tabla 13: Valor exportable de los mecanismos del caso	Pág. 133

Gráficos:

GRÁFICO 1: Principales actores y funciones	Pág. 48
GRÁFICO 2: Aprobaciones BID para Argentina 1991, 2007, 2011, 2015	Pág. 54
GRÁFICO 3: Aprobaciones BID para Desarrollo Urbano y Vivienda 1991, 2007, 2011, 2015	Pág. 56
GRÁFICO 4: Aprobaciones BID para la región 1991, 2007, 2011, 2015	Pág. 56
GRÁFICO 5: Desembolsos y Ejecución PROMEBA	Pág. 74
GRÁFICO 6: Desembolsos PROMEBA por Préstamo	Pág. 76
GRÁFICO 7: Ejecución PROMEBA por Préstamo	Pág. 77

INTRODUCCIÓN

A fines de 2014, como representante de la entonces Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Internacional, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, me tocó acompañar una misión de los Directores país del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la Argentina. La agenda era ambiciosa e incluía visitas a proyectos en el norte del país y en el conurbano, donde el organismo había priorizado la orientación de sus recursos. Los proyectos eran asombrosos. Visitamos escuelas, jardines de infantes, emprendimientos productivos, rutas, estaciones transformadoras de energía eléctrica, acueductos, plantas de saneamiento, ferrocarriles, centros de salud, barrios PROMEBA y la ribera del Río Reconquista, para donde se acababa de firmar un préstamo de saneamiento, del cual se corroboró la necesidad¹.

Llevaba poco tiempo trabajando en esa oficina y con ese tipo de proyectos, así que todo me resultaba de gran interés. No obstante, una imagen particular me acompañó mucho tiempo: estábamos visitando el Barrio Familias Unidas, en Resistencia, Chaco, una muy linda recepción con murga de los chicos y chicas del barrio, en un centro comunitario humilde pero muy cuidado. Llegado el momento de realizar la presentación del proyecto una de las vecinas toma la palabra y dice a viva voz *“A mí PROMEBA me cambió la vida”*. No recuerdo el relato completo, pero recuerdo la parte en que señalaba que antes cuando llovía no podían salir del barrio, que las ambulancias no podían entrar y que ahora que tenían calles todo eso era posible. La vecina se puso en pose y mostró sus zapatos *“Yo antes no podía usar tacos para caminar en el barrio y mírenme ahora, puedo entrar y salir en tacos sin problemas”*. Aunque quise evitar el cliché me derrumbé en llanto.

Dudo que este breve relato pueda transmitir lo que se vivió en ese momento. Quizás por eso me pareció tan impactante, lo que sucedió nueve años después y en el transcurso de esta investigación. Al terminar una entrevista con un representante de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) de Chaco, al que previamente le había preguntado si había visto impactos del Programa y había tenido una respuesta muy institucional y muy correcta, le mencioné azarosamente este episodio. Se queda mudo y me dice *“Cuando me preguntaste por los impactos pensé exactamente en ese momento (que también había presenciado) pero me pareció demasiado frívolo para comentarlo”*. La sorpresa y emoción fue de ambos.

¹ Las imágenes de pobreza en la ribera visitada eran tan impactantes que uno de los Directores, proveniente de un país europeo, no pudo continuar la recorrida y solicitó retirarse.

Esta doble anécdota, más o menos simpática dependiendo la perspectiva de quién la lea, sirvió para darme un primer gran aprendizaje en términos de políticas públicas. Los impactos de los programas sociales en términos de las trayectorias y experiencias personales de los beneficiarios, existen y muchas veces es difícil entenderlos y preverlos desde la óptica de quiénes tenemos pleno acceso a nuestros derechos. ¿O acaso alguna vez se nos ocurrió incorporar a nuestras matrices un indicador que mida la cantidad de personas que pueden salir con tacos de su barrio?

Mi vida profesional continuó, desde ese momento y hasta ahora, ligada al financiamiento internacional, pasando de roles de evaluación a roles de ejecución en 2017. Allí el despertar fue mucho más crudo. Los proyectos con financiamiento internacional, atraviesan procesos de formulación y aprobación exigentes, tienen recursos en dólares asignados pero, aún así, muchas veces no logran ejecutarse en tiempo y forma. En un país plagado de necesidades, tener recursos para programas de impacto social y no ejecutarlos me resultaba (y me sigue resultando) un crimen. Apareció entonces el interés por el análisis de la implementación, por tratar de dilucidar qué factores inciden en la correcta o deficiente implementación de recursos disponibles. Las respuestas a esa problemática, a partir del acercamiento de la propia experiencia, no dejan de multiplicarse.

Llegado el momento de hacer una tesis de maestría, y ya en una instancia donde no podía seguir postergándose, no tuve dudas: analizar un Programa de impactos sociales probados en el tiempo, que contara con financiamiento y permitiera extraer lecciones sobre su implementación, que pudieran ser extrapolables a otros programas con o sin financiamiento internacional.

Ese es el corazón de esta tesis.

El recorrido propuesto inicia con un capítulo metodológico, donde se expone resumidamente la perspectiva artefactual utilizada (siguiendo principalmente los textos de Andrenacci), se presenta la metodología utilizada, las particularidades del caso y las preguntas que guiaron la investigación.

El segundo capítulo, pretende abordar en detalle las características del Programa, atendiendo exhaustivamente los elementos principales del diseño, componentes y arreglos de implementación y cómo fueron cambiando en los distintos préstamos que se fueron firmando. Al tratarse de un programa con financiamiento externo, resultó necesario también incorporar un apartado que explique sucintamente las particularidades que presenta la ejecución de

programas bajo el paraguas normativo de un financiador internacional. El capítulo incluye también comparaciones de magnitud con el resto de los Préstamos aprobados por el BID en los mismos años de aprobación de PROMEBA y con el resto de los Programas de hábitat nacionales en una serie determinada de años que resultaron de interés. Por último, se presentan los resultados de las principales evaluaciones de las cuales el Programa fue objeto.

El tercer capítulo reconstruye la historia del programa y su contexto en los tres períodos de tiempo identificados: Etapa Inicial (1997-2006), Etapa de Consolidación (2007 – 2015) y Etapa de Reconfiguración (2016-2022). Para cada etapa se desarrollaron los principales sucesos económicos y sociales que tuvieron lugar en el país y que fueron de impacto para el PROMEBA. Asimismo, se abordan los cambios en la política del sector y sus instituciones, junto con los principales sucesos del propio Programa.

El cuarto y último capítulo inicia con la identificación de las coyunturas críticas y su análisis. En particular, se analizó el proceso de cambios entre 2016 y 2018, se reconstruyeron los episodios centrales del caso, las secuelas y precuelas, la teleología de los cambios implementados, los requisitos, mecanismos, su calce y el valor particular y extrapolable del caso. La segunda parte del capítulo apunta a entender la trascendencia del PROMEBA, sus deudas, sus desafíos y el porqué de su perdurabilidad, intentando responder de esta manera la pregunta principal de investigación.

Finalmente, en las conclusiones se recogen los resultados del estudio y se sugieren nuevas líneas de investigación que podrían desprenderse y avanzar sobre la base de lo aquí trabajado.

1. NOTAS METODOLÓGICAS

1.1. ACERCA DE LOS ESTUDIOS DE CASO

El presente estudio de caso se enmarca en la perspectiva metodológica que Luciano Andrenacci ha derivado de los trabajos de Michael Barzelay² (Andrenacci, 2023). Desde dicha perspectiva, el interés no es comprender la experiencia singular bajo análisis, sino su valor para comprender un conjunto funcionante del cual se puedan extraer aprendizajes para la gerencia pública en general. Como señalan Barzelay y Cortazar (Barzelay & Cortazar, 2004):

Nos interesa estudiar experiencias o programas singulares, no tanto por su posible carácter excepcional o por la inquietud de comprender dicha experiencia en particular – lo que denominaremos valor intrínseco de la experiencia - sino porque son un medio o instrumento que sirve para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales.

Esta perspectiva denominada *instrumental* o *artefactual*, no hace particular foco en los aspectos de diseño, tampoco en el análisis de actores o discursos en torno a su surgimiento o desarrollo, ni en los resultados obtenidos. El foco está puesto en la alineación entre diseño, artefacto y resultados. En ese sentido, resulta necesario reconstruir los objetivos del programa bajo estudio, así como también entender el valor público que buscó generar, pero el aporte en particular está dado en poner luz sobre un aspecto escasamente valorado en los estudios clásicos de políticas públicas: los desafíos de la implementación.

Asimismo, el enfoque metodológico considera las prácticas gerenciales como procesos. El contexto en el cual emergen y se desarrollan es un aspecto fundamental del análisis, dado que lo que se busca es extraer valor extrapolable, entender el contexto original permitirá dilucidar su capacidad de extrapolación en otros contextos que por la propia naturaleza de los fenómenos bajo estudio tendrá similitudes y diferencias que no pueden dejar de señalarse.

Parte del trabajo entonces, al realizar un estudio de caso bajo esta perspectiva, es reconstruir la historia de la política bajo análisis, utilizando el *método narrativo*³ para identificar los

² Los trabajos más reconocidos del autor donde se ha desarrollado la perspectiva citada son: Barzelay, 2007; 2012; 2019; Barzelay & Cortazar, 2004, y Barzelay et al. 2002; 2022.

³ Este método es presentado por los autores en oposición al método de variables, según el cual se consideran relaciones entre categorías analíticas (variables) aisladas del contexto, con el objetivo de buscar relaciones universales entre ellas.

elementos constitutivos de un proceso, a saber, la secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y contexto dados. En palabras de Andrenacci:

“Un caso de política pública es una narración inteligente de una experiencia. Con una metodología próxima a la historiográfica, y en muchos casos análoga al (o derivada del) análisis secuencial, se detecta la génesis del “episodio” que se desea comprender; se describen narrativamente los eventos ocurridos durante el episodio objeto de estudio; y se mapean los resultados e impactos que tuvo el episodio. La narración conecta analíticamente la génesis y los efectos al episodio, como la “precuela” y la “secuela” en el lenguaje contemporáneo del cine.” (Andrenacci, 2022)

La reconstrucción de la historia permitirá a su vez identificar *coyunturas críticas* y evaluar el desempeño del *artefacto* ante las mismas. Para este ejercicio, que se desarrollará en el capítulo 4, se utilizarán herramientas analíticas (Andrenacci, 2023) que permiten la reconstrucción de la teleología, a través de la identificación de:

1. los propósitos perseguidos, desagregados en objetivos y metas, hayan estado o no enunciados explícitamente;
2. las actividades que se llevaron adelante para perseguir los fines identificados, ya sean *básicas* (representando procesos de cambio material y social), o *gerenciales* (procesos “de soporte” que operacionalizan las actividades básicas); y
3. los *requisitos*, los parámetros de respuesta a los desafíos (obstáculos, déficits, trampas, etc.) que presenta el despliegue de las actividades.

Esta reconstrucción es luego comparada con lo efectivamente ocurrido, analizando el nivel de calce entre lo buscado y la realidad, en qué grado los mecanismos implementados para dar respuesta a los requisitos han logrado neutralizar obstáculos y déficits.

Finalmente, con estas herramientas se puede extraer tanto el valor singular del caso como el valor extrapolable, qué elementos emergen que puedan ser aplicables en otros contextos y programas similares.

1.2. EL PROMEBA COMO CASO

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), inició formalmente su existencia en 1997, aunque su diseño data de al menos un año antes. Desde entonces se ha ejecutado de

manera ininterrumpida hasta el presente, con proyectos a lo largo y ancho del país. A lo largo de su historia ha sido un programa de referencia a nivel nacional y regional.

Hay aspectos salientes del Programa que hacen que sea de particular interés para el análisis y que se desarrollarán a lo largo del estudio:

- La duración del Programa y su perdurabilidad a lo largo de los diferentes contextos y gobiernos;
- La presencia del Programa en el territorio, siendo ejecutado por actores provinciales y municipales en todo el país;
- La integralidad de la propuesta programática, a través de la implementación de proyectos integrales con participación de la comunidad;
- La evidencia disponible sobre los resultados que se han obtenido a lo largo de su implementación.

Cabe destacar que, al tratarse de un Programa financiado por el BID, hay información disponible en la página web del organismo que ha sido fundamental para el desarrollo de la investigación, a saber:

- *Contratos de Préstamo*, donde se explicitan objetivos, componentes y mecanismos de ejecución;
- *Propuestas de Préstamo (POD)*, donde se desarrolla el contexto de formulación tanto del país como del sector y se incorporan los resultados esperados, entre otros aspectos del Programa;
- *Reportes semestrales de Progreso*, donde se hace el seguimiento de los indicadores identificados;
- *Estados Financieros Auditados (EFAs) anuales*, donde además del detalle de la implementación de los recursos utilizados, se informa el estado de control interno y consideraciones de contexto que hayan afectado a la ejecución;
- *Evaluaciones del Programa*, principalmente económicas y de resultados, pero también se encontró una evaluación de impacto.

Algunos de estos documentos no se encontraban disponibles al inicio de la investigación, no obstante, se cursaron las solicitudes de acceso a la información correspondientes para poder acceder.

Otro aspecto saliente y que facilitó el transcurso de la investigación, es el vínculo afectivo que tienen muchas de las personas que se vincularon (en el pasado o el presente) con el Programa.

Esto permitió tener una buena recepción no sólo al momento de intentar concertar entrevistas, sino también por la información que en ellas se pudo recolectar.

Resulta relevante señalar que es un Programa que ha generado interés y ha sido objeto de múltiples informes y evaluaciones, la mayoría de las veces han estado orientada a los resultados del Programa en territorio, pero también han incluido aspectos de la gestión del Programa. Las veces que estos aspectos se han abordado, la mirada principal fue la de contrastar planificación financiera o de plazos con implementación, para deducir la eficacia o no de la implementación. Se destaca en particular una evaluación de gestión realizada en 2006 al finalizar el PROMEBA 1 que indagó sobre aspectos generales del mecanismo de ejecución, tratando de extraer variables que permitan medir el desempeño de los proyectos analizados.

La perspectiva artefactual aquí propuesta no ha sido encontrada en ninguno de los estudios consultados, pero se ha nutrido de todos ellos.

1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo principal de esta investigación es indagar sobre la perdurabilidad del Programa: *¿Qué factores externos o internos permitieron que el Programa perdure ininterrumpidamente por más de 25 años?* Esta pregunta se considera de particular relevancia, dado que el contexto institucional del país durante ese período ha sido sacudido por múltiples eventos y se han atravesado cambios de gestión y cambios de signo político en más de una ocasión. Durante los diferentes capítulos se desarrollarán aspectos que irán construyendo esbozos de respuesta a esta pregunta, para abordarla específicamente sobre el final del capítulo 4.

Esta pregunta general se complementará con otras dos preguntas específicas:

- *¿Cuál fue la evolución del Programa en el tiempo?* Se da por descontado que a lo largo del período bajo análisis, el Programa atravesó cambios de distinto tipo, de contexto social y económico, de autoridades, de mecanismos de implementación, de diseño, etc. Estos cambios se abordarán en detalle en el capítulo 3.
- *¿Cómo superó el Programa sus coyunturas críticas?* Con la reconstrucción de la evolución en el tiempo se logra identificar las coyunturas críticas, el análisis de las

mismas, incluyendo sus precuelas, secuelas y aprendizajes, será abordado en el capítulo 4.

Para responder estas preguntas se ha realizado un extenso trabajo de consulta de documentación disponible tanto en la página del BID como en páginas oficiales y otros documentos públicos. El detalle completo de la misma se incluye en la Bibliografía consultada.

Dicha información por sí misma no hubiera sido suficiente para cumplir los objetivos. La información cualitativa y relevante se obtuvo de las 16 entrevistas en profundidad realizadas, que permitieron cubrir todo el período bajo análisis:

- 5 Entrevistas a personas que cumplen o cumplieron roles gerenciales en la Unidad Coordinadora Central (UCN).
- 3 Entrevistas a personas que cumplen o cumplieron otros roles en la UCN.
- 2 Entrevistas a representantes del BID con responsabilidad sobre la implementación del Programa.
- 2 Entrevistas a representantes del gobierno nacional con responsabilidad sobre la totalidad de la cartera de financiamiento externo del país.
- 4 Entrevistas a representantes de Unidades Subejecutoras.

La información relevada tanto del trabajo documental como en las entrevistas apuntó a entender los procesos del Programa a nivel general y no a analizar las particularidades que hubieran podido suceder en las diferentes provincias o municipios. En ese sentido, las entrevistas a unidades subejecutoras se realizaron, específicamente, a fin de indagar sobre el impacto de algunos cambios a nivel central en los niveles locales, las respuestas en las 4 entrevistas fueron muy similares con lo que el criterio de saturación se consideró alcanzado.

2. EL PROMEBA

El Programa de Mejoramiento de Barrios en Argentina, fue propuesto para dar respuesta a la problemática de la informalidad en las villas y asentamientos de todo el país que generan condiciones de vida de alta precariedad. Esta problemática no es exclusiva de nuestro país, sino que se encuentra presente en toda América Latina.

La situación de la población que vive en estos barrios ha sido objeto de múltiples estudios. Existe consenso en analizarla como parte del *derecho a la ciudad*, referido al derecho que tienen las personas a los servicios sociales de la ciudad, entendiéndola como el lugar de encuentro, donde las personas puedan vivir dignamente, atender las necesidades sociales y hacer efectivo sus derechos para una buena vida colectiva (Lefebvre, 1969; Mathivet, 2010), en palabras de Lefebvre se trata del derecho a “*la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares*” (Lefebvre, 1969). Más recientemente, Oszlak desarrolló el “derecho al espacio urbano” como la posibilidad del usufructo de los bienes implantados sobre el mismo, como el derecho de acceso a un sin número de otros bienes y servicios, en virtud de la localización de estos y del lugar de residencia (Oszlak, 1991).

En 2010, ONU Hábitat señala la concepción de “vivienda adecuada” como el conjunto integrado por los siguientes elementos: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios básicos, infraestructura comunitaria, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad y adecuación ambiental cultural (ONU Hábitat, 2010). Como indica la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), la “vivienda adecuada” no solo debe responder a la necesidad de refugio sino también a los otros servicios llamados “habitacionales”, contemplados en el “derecho a la ciudad”, y que responden a necesidades integrales para el desarrollo de los seres humanos en sociedad (Secretaría de Integración Socio Urbana, 2021).

Según el mismo informe de la SISU, los sectores populares, frente a su imposibilidad de acceder a una “vivienda adecuada” a través del mercado –dadas las situaciones de precariedad laboral, desempleo o subempleo y por los altos precios de venta y alquiler– o a través de los programas del Estado –debido a la limitada oferta de viviendas en el marco de las políticas habitacionales–,

han accionado con la autoproducción y gestión de su propio hábitat⁴. Este modo que los sectores populares se han dado a lo largo de la historia para autoproducir y gestionar su hábitat, es lo que se denomina “Producción Social del Hábitat” y refiere al conjunto de estrategias y modalidades que han desarrollado estos sectores para encontrar un lugar propio en el espacio urbano (Di Virgilio & Rodríguez, 2013). En efecto, los procesos de “Producción Social del Hábitat” son aquellos en los que las alternativas para producir el hábitat han sido planificadas, dirigidas y controladas por sus propios habitantes, o bien por actores sociales sin fines de lucro (Ortiz Flores, 2004).

Las intervenciones en estos espacios, que apuntan a generar procesos de integración social y urbana, requieren partir de lo construido, en términos físicos y sociales, darle calidad urbana a lo existente y mejorar las condiciones de vida en un marco de respeto a los procesos sociales y a las identidades culturales (Motta y Almansi, 2017). PROMEBA ha sido en nuestro país, el Programa pionero en esta búsqueda.

El abordaje desde el Estado ha tenido cambios a lo largo de la historia, una publicación del BID recoge la evolución previa a la implementación del PROMEBA:

“Durante los años sesenta, los gobiernos latinoamericanos enfocaron sus esfuerzos en la creación de instituciones nacionales de vivienda y en el financiamiento de proyectos masivos de viviendas terminadas. Los resultados no fueron siempre los esperados; en muchos casos se crearon instituciones excesivamente burocráticas e ineficaces, las viviendas resultaron costosas y accesibles a los hogares más pobres sólo con altas subvenciones, y los esquemas de subsidio no llegaron precisamente a la población destinataria, pues la ambigüedad de las reglas y la ausencia de soluciones de mercado hizo que los hogares de ingresos medios desplazaran a los hogares pobres en el uso de la vivienda social.

A raíz de los resultados descritos y respondiendo a la preocupación por satisfacer en forma urgente las necesidades básicas de las poblaciones más pobres, a mediados de los años setenta se registró un cambio de orientación de los programas públicos hacia el suministro de lotes urbanizados dotados de servicios de saneamiento y de soluciones habitacionales mínimas. La meta era proveer tierra urbanizada con los servicios básicos a los beneficiarios, de modo que ellos mismos construyeran en forma gradual sus viviendas, por autoconstrucción o ayuda mutua. A pesar de la disminución

⁴ En referencia a los trabajos de Cuenya, 1991 y Di Virgilio & Rodríguez, 2013.

significativa de costos y de una mejor focalización de los recursos públicos, en general estos programas no lograron el resultado masivo esperado. El volumen de recursos requeridos para atender a los hogares necesitados era muy grande; muchas familias no lograron movilizar los medios para terminar sus casas, y gran parte de los programas requería la relocalización de los hogares en zonas alejadas de los centros de trabajo y servicios (donde la tierra era más barata), lo cual afectaba negativamente las condiciones de vida de los beneficiarios.

A partir de la década de los años ochenta, y muy marcadamente en los años noventa, los gobiernos adoptaron una posición más realista frente al problema habitacional. El enfoque que predomina en la actualidad hace hincapié en que el problema habitacional no se restringe a la falta de casas, sino que reconoce que las situaciones de carencia social y habitacional están interconectadas y que no se puede aspirar a solucionar la totalidad de las deficiencias de hábitat urbano valiéndose únicamente de los recursos públicos. Este cambio de visión frente a la cuestión de la vivienda y asentamiento de la población constituyó el punto central de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre los Asentamientos Humanos realizada en Estambul en 1995. Allí se abogó por políticas integradas de mejoramiento de los asentamientos humanos, y por la incorporación de enfoques que faciliten el funcionamiento de los mercados de vivienda.

Este abordaje fue originalmente propuesto por Naciones Unidas en su Estrategia Global de Vivienda para 2000 (Naciones Unidas, 1988). A la postre fue incorporado por el Banco Mundial en su Documento de Política de Vivienda (Banco Mundial, 1993) y promovido activamente por el Banco Interamericano de Desarrollo en sus préstamos de apoyo al sector vivienda (BID, 1995).” (Brakarz et al., 2002)

Los organismos internacionales han tenido históricamente la mirada puesta en estos procesos y han delineado programas de intervención, los cuales financiaron. Las características principales del PROMEBA no son originarias de nuestro país, sino que se basan en los lineamientos establecidos por el BID en base a sus documentos de política y las experiencias previas que se detallan⁵:

⁵ Como se verá en el capítulo 3 hubo también experiencias locales que se reconocen como antecedente e inspiradoras del Programa.

- Programa de Mejoramiento de Barrios, Chile, 1990.
- Programa Mejoramiento de Vivienda y Entorno - Red de Protección Social, Colombia, 1995.
- Programa de Regularización de Asentamientos Populares “Favela-Bairro”, etapas I y II, Brasil, 1995.
- Programa “Baixada Viva/Nueva Baixada”, Brasil, 1996.

Se trata de una intervención “enlatada” que se promueve con características similares para los distintos países de la región. En Brakarz et al., 2002, se los referencia como “...programas de urbanización in situ que aprovechan lo invertido por los habitantes en sus soluciones de vivienda, y que hacen hincapié en la participación de las comunidades en la ejecución de las intervenciones públicas.”, siendo sus características principales:

- **Integración de la ciudad informal con la ciudad formal**, igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y los pobres; esto implica la provisión de un paquete mínimo de inversiones de infraestructura que hagan posible un salto de calidad en la condición urbana del barrio.
- **Provisión de servicios sociales**, dirigidos a los grupos más vulnerables, con combinaciones flexibles ajustadas a las necesidades de las comunidades.
- **Intervención integral**, que debe cubrir las necesidades más urgentes de los diferentes segmentos de las poblaciones beneficiada–, y la ejecución integrada y coordinada de los distintos componentes.
- **Participación de la comunidad** en todas las fases del proyecto: diseño, ejecución del mismo y mantenimiento de los servicios.

En adición a esto, el diseño estándar de estos programas también incorpora:

- Focalización de las intervenciones a partir de criterios de elegibilidad y priorización.
- Límites al número de reasentamientos por barrio, que varía entre 5 y 15% de los hogares en cada barrio⁶.
- Costo máximo por hogar o lote servido, determinado generalmente con base en el análisis de rentabilidad social y económica de las inversiones.

⁶ Las particularidades de cada caso obligaron a flexibilizar estos criterios. En el caso de Chile, por ejemplo, se ha observado que, en la medida en que el Programa de Mejoramiento de Barrios avanzó en la eliminación de los asentamientos irregulares, la proporción de familias reasentadas aumentó de menos de un 5% en las fases iniciales a casi el 30% en los últimos proyectos. La razón es que las familias atendidas en los últimos programas se encontraban en locales considerablemente peores que las primeras, lo que obligó a una mayor cantidad de reubicaciones (Brakarz, et al. 2002)

- Ejecución descentralizada en gobiernos subnacionales.
- Definición del Ciclo de proyecto.
- Diseño e implementación de planes integrales por barrio.

La implementación en Argentina se dio de la mano del BID, realizando durante 1996 las actividades de formulación y firmando finalmente en febrero de 1997 el contrato de préstamo para el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Esta primera operación de crédito se denominó “*Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios*”. El objetivo era mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas que enfrentan deficiencias severas de vivienda. El Programa esperaba favorecer a aproximadamente el 12% de las 260.000 familias que se estimaba residían en barrios informales⁷ en ciudades de más de 20.000 habitantes⁸.

Esta operación tuvo carácter de piloto, luego de la cual el BID otorgó una línea de financiamiento a 25 años Convenio de Línea de Crédito Condicional (CCLIP), por sus siglas en inglés), con el objetivo de 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. La meta era atender 250 mil hogares argentinos.

Dentro del CCLIP se firmaron, durante el período de estudio tres operaciones individuales⁹. En la tabla a continuación se detallan los préstamos suscriptos.

TABLA 1: Contratos de préstamo PROMEBA

Fuente: Elaboración propia. En millones de dólares.

	Fecha de Firma	Financiamiento BID	Aporte Local
940/OC-AR - PROMEBA I. Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios.	20/02/97	102	68
1134/OC-AR-2 - Modificadorio del PROMEBA I	13/05/2002	98	66,2
1842/OC-AR - PROMEBA II - PRIMERA FASE DEL CCLIP	29/03/2007	350	40
2662/OC-AR - PROMEBA III - SEGUNDA FASE DEL CCLIP	31/07/2012	400	45
3458/OC-AR - PROMEBA IV - TERCER FASE DEL CCLIP	16/09/2015	200	15
	Total	1150	234,2

⁷ En el POD de la primera operación (BID, 1996) estos barrios son mencionados como “subnormales”, luego esa denominación es abandonada.

⁸ Esta primera operación sólo intervenía en esas ciudades.

⁹ En enero de 2023 se suscribió también el PROMEBA V por un monto de US\$ 200.000.000.

En los documentos preparatorios se aborda la problemática a atender:

“Enfrentados a la imposibilidad de acceder a viviendas producidas por el sector formal, dados sus niveles de ingreso y la ausencia de programas de financiamiento a su alcance, los hogares de ingresos bajos resuelven su problema habitacional por medios informales, sea hacinándose en tugurios centrales u ocupando tierras periféricas. Entre los mecanismos usados en la ocupación de tierras en la periferia se cuentan las invasiones organizadas y no organizadas, ocupación de tierras pública y loteos incompletos. Esta modalidad de acceso a la vivienda genera asentamientos precarios, carentes de muchos servicios urbanos básicos, con escasa consolidación de las viviendas y afectados por adversas condiciones ambientales.” (BID, 1995)

“La condición de tenencia de las viviendas da una indicación de la extensión de las soluciones habitacionales informales. En 1991, el 15% de los hogares presentaban situaciones irregulares de tenencia en las que predominan los ocupantes por préstamo.” (BID, 1995)

“Los hogares que ocupan viviendas deficitarias enfrentan, en grados variables, carencias de materialidad de las viviendas, de servicios de agua potable domiciliaria y de eliminación sanitaria de desechos. Además, una parte de estos hogares, los que ocupan tierras marginales, están más expuestos que el resto de la población a los efectos de desastres naturales tales como inundaciones y deslizamientos de tierra. Estas carencias de conjugan con las deficiencias nutricionales y de acceso a servicios de salud y educación para configurar una situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (población NBI) que según las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos afecta a casi un 20% de las familias argentinas.” (BID, 1995)

“En síntesis, los problemas de las urbanizaciones informales en Argentina son múltiples, pero sobresale un factor dominante que amerita la atención inmediata y sostenible en el tiempo para mejorar la habitabilidad de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares. Este factor es la necesidad de expansión en la provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento básico y ambiental para mejores coberturas y calidad de servicios públicos municipales. Para que estas inversiones sean sostenibles en el tiempo, deben ser complementadas por la legalización de la tenencia de los terrenos y el apoyo a la expansión del capital humano y social, de manera tal

que los residentes tengan incentivos para mantener la inversión de la infraestructura realizada por el sector público.” (BID, 2012)

Se abordan en los apartados siguientes los detalles en relación al diseño y funcionamiento del PROMEBA en nuestro país.

2.1. DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

Para atender la problemática previamente descrita y alcanzar los objetivos planteados, el Programa basó su diseño en los siguientes ejes:

- Focalización de las inversiones.
- Integralidad de las intervenciones.
- Participación comunitaria.

En cuanto a la **focalización**, en su primera operación el Programa sólo tenía intervención en los centros poblados con más de 20.000 habitantes¹⁰, excluyendo la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires. Luego de la firma del contrato modificatorio se amplió a poblaciones con más de 5.000 habitantes y a los municipios del conurbano bonaerense, quedando excluida solamente la Ciudad de Buenos Aires. Este criterio geográfico se complementaba a su vez con los siguientes criterios de elegibilidad que debían cumplir los barrios para ingresar al Programa¹¹:

Legal: Barrios localizados en inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado nacional, Provincial o Municipal o adquiridos por los ocupantes con procesos completos de regularización dominial.

Ambiental: Que el barrio no se localice en áreas con alguna de las siguientes características: (a) alta vulnerabilidad a riesgos por procesos naturales recurrentes o de costosa mitigación; (b) alta vulnerabilidad a riesgos por situaciones antrópicas que representen riesgos ciertos para la población; (c) ubicaciones que comprometan sitios

¹⁰ Sobre esto el POD de la primera operación (BID, 1996) indica “*La decisión del Gobierno Federal de concentrar las inversiones en barrios subnormales localizados en ciudades de 20.000 habitantes o más se justifica dada la alta concentración de hogares afectados en este rango de ciudades y la mayor capacidad de gestión de las autoridades locales de estas ciudades, factor crítico en la fase de implantación y consolidación de un programa social innovador.*”

¹¹ En el Contrato de Préstamo de PROMEBA 1 no se hace mención a estos criterios, como sí sucede en PROMEBA 2 y 4. La descripción dada proviene del POD (BID, 1996), es probable que por ese motivo sea también más detallada que las descripciones de las operaciones subsiguientes.

de interés ecológico, arqueológicos, de conservación o declarados de valor cultural. Que el proyecto cumpla con los límites establecidos en la legislación aplicable relacionados a la calidad de los recursos naturales.

Social. Que al menos el 75% de la población tenga necesidades básicas insatisfechas. Que la población beneficiaria: (a) se encuentre localizada en el barrio de manera estable (mínimo 2 años de residencia) (b) no sea beneficiaria de otro programa similar. Que por lo menos el 70% de los hogares tengan ingresos suficientes para afrontar los pagos relacionados con la solución (impuesto predial, servicios) usando el 25% de sus ingresos.

Técnico-económico. Los barrios deben estar emplazados dentro de los límites urbanos de la localidad y comunicados con el centro por vías públicas transitables todo el tiempo. Debe existir factibilidad de dotar a los barrios con agua potable, energía eléctrica, solución sanitaria adecuada de disposición de aguas servidas y recolección de basura. De no existir equipamiento de salud y educación accesible a los ocupantes del barrio, la Provincia o Municipalidad respectivas garantizarán su disponibilidad. El número final de lotes urbanizados no podrá exceder el 10% del número de familias asentadas en el barrio. Estos lotes serán ocupados por familias que enfrentan riesgos ambientales de alto costo de mitigación en otros barrios.

Institucional y financiero. Convenio de transferencia de fondos¹² de la provincia al programa en vigencia.

A partir de la firma de la línea CCLIP, estos criterios se simplifican y quedan formulados de la siguiente manera:

- (i) el proyecto es integral, en el sentido que incluye actividades de regularización dominial, infraestructura y fortalecimiento del capital social;
- (ii) el proyecto no prevé relocalizaciones totales, sino únicamente relocalizaciones parciales¹³, motivadas por las necesidades de regularización, hacinamiento habitacional, o riesgo ambiental o social;
- (iii) 75% de la población del barrio tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI);
- (iv) 75% de la población del barrio se encuentra bajo la línea de pobreza;

¹² Sobre estos Convenios se amplía la información en el apartado 2.1.3 ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN.

¹³ Para ello se deberá acreditar la existencia de tierras fiscales vacantes aptas para las relocalizaciones.

- (v) los costos de inversión por lote no exceden el límite costo eficiencia establecido¹⁴; y
- (vi) existen condiciones satisfactorias para la regularización de la propiedad.

Cabe aclarar que en relación a lo que preveía la primera operación sobre elegibilidad institucional, ambiental y factibilidad de servicios (como parte de la elegibilidad técnica), si bien no se retoman en esta formulación, la propia aplicación de las políticas del organismo financiador, hacen que esas restricciones se sostengan. Como puede observarse se agrega un criterio financiero de inversión máxima por lote y se flexibiliza la elegibilidad legal¹⁵.

Se establecen a su vez criterios de priorización de los barrios:

1. Complejidad urbana ponderada en función de: (i) carencia de trazado urbano definido; (ii) grado de consolidación; (iii) densidad demográfica; y (iv) riesgos ambientales;
2. Impacto social y urbano considerando, en particular: (i) si el área de intervención es parte de un proyecto estratégico local; (ii) los impactos positivos que la intervención podría generar en el entorno urbano y social; y (iii) proyectos aledaños en barrios donde el PROMEBA 1 ha intervenido; y
3. Tiempo para resolver los siguientes condicionantes: (i) situación de la tenencia de la tierra; (ii) habilitación de servicios; (iii) resolución de las restricciones ambientales; y (iv) disponibilidad de tierra para los casos que requieren relocalizaciones.

Esto se sostiene para PROMEBA 2 y 3, reformulándose al momento de la firma de PROMEBA

4. Allí se establecen como criterios de elegibilidad:

- (i) que los proyectos combinen intervenciones físicas y sociales en el territorio;
- (ii) en caso de existir reasentamientos, estos afectarán a un mínimo de la población del barrio;
- (iii) que un porcentaje mayoritario de la población del barrio se encuentre en situación de pobreza;
- (iv) que los costos de inversión por lote no excedan el valor fijado como tope que equivale al costo promedio por lote y por región; y
- (v) que sea factible la legalización de la tenencia de la tierra.

¹⁴ Hasta finales del 2007 (año en que se firmó la línea CCLIP) era de US\$6.091 de inversión por lote, se establecía la realización de un estudio para su actualización.

¹⁵ Sobre este punto el POD del PROMEBA 4 (BID, 2015b), recoge la historia previa e indica que “*En relación a la tenencia de la tierra, la obtención de títulos de propiedad representa una inversión en tiempo y recursos que muchos de los beneficiarios no pueden lograr. Sin embargo, la seguridad jurídica definida como el reconocimiento del Estado de la situación de tenencia del lote, es suficiente para que las familias puedan acceder a los procesos formales de la ciudad.*”

Esta formulación retoma las mismas variables de análisis que las que estaban vigentes, eliminando únicamente la mención al porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y flexibilizando el porcentaje de población en situación de pobreza, al no fijar un porcentaje específico. En cuanto a los reasentamientos, no se establecen los motivos permitidos como se hacía previamente, sino que se reduce a un criterio de cantidad “*un mínimo de la población del barrio*”.

Se indica también que los proyectos serán priorizados en función a los mayores déficits de infraestructura, el impacto social y urbano de la intervención, el grado de consolidación y densidad demográfica del barrio, y la viabilidad de resolver situaciones de tenencia de la tierra, que incluye la habilitación de servicios, resolución de las restricciones ambientales, y disponibilidad de tierras en caso de reasentamientos. En su versión anterior el foco estaba puesto en los impactos que el Programa podía lograr, se suma aquí el criterio en relación a los déficits de la situación inicial.

En cuanto a la **integralidad de las intervenciones**, la misma estuvo presente desde los inicios del Programa. No se financiaban obras aisladas, sino que se intervenían barrios con una batería de acciones, que, si bien se adaptaban a cada caso particular, en todos se contemplaba: ordenamiento territorial, provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental, fortalecimiento del capital social y humano¹⁶.

El Programa financiaba Proyectos Ejecutivos Integrales (PEIs) que preveían intervenciones en las áreas urbana, legal, medio ambiente y social. Todo el proceso de su formulación participativa¹⁷, ejecución y supervisión era acompañado por un Equipo Multidisciplinario de Campo (EMC) conformado por profesionales de las cuatro áreas en las que actúa el PEI.

Sobre la integralidad de las intervenciones, hay numerosas referencias en los PODs, entre ellas:

“Es intención del gobierno que el programa, a través del trabajo social, promueva en las comunidades beneficiarias el ejercicio de los derechos ciudadanos de varias maneras. Por un lado, mediante el acceso a la regularización dominial de terrenos y/o vivienda, que refuerza el sentimiento de seguridad al incluir la población beneficiaria

¹⁶ La totalidad de las acciones financiables por el Programa se ordena en Componentes, los cuales fueron teniendo algunas variaciones en las distintas operaciones. Esto se desarrolla en el apartado 2.1.2. COMPONENTES.

¹⁷ Se formula con la participación de las instituciones involucradas en el proyecto (Municipio, Empresas Prestatarias de Servicios) y organizaciones barriales.

en la categoría de propietarios. Por otro lado, el hecho de que la población pueda contar con servicios básicos, mejoramiento barrial, urbanización y, en el caso de relocalización forzada, tener acceso a una vivienda mínima, posibilita la valoración del barrio, su integración al tejido social y urbano de las ciudades, y el incremento del patrimonio propio.” (BID, 1996)

“En síntesis, los problemas de las urbanizaciones informales en Argentina son múltiples, pero sobresale la carencia de infraestructura básica, saneamiento ambiental y equipamiento comunitario, agravado por la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra de la mayoría de las familias. Estos problemas pueden ser enfrentados mediante las intervenciones integrales promovidas por el presente programa, las cuales implican la regularización de los barrios, la titulación de lotes, la ejecución de obras de infraestructura básica, y la promoción de acciones comunitarias. Como se ha realizado en las operaciones anteriores del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el abordaje integral de los proyectos constituye una condición esencial para el éxito y sostenibilidad de las inversiones, asegurando que las familias puedan permanecer en sus hogares y garantizando su acceso a los beneficios de la ciudad.” (BID, 2015b)

“La efectividad del programa se basa en las intervenciones integrales y transversales en el territorio, apoyadas por los equipos de campo que abordan los aspectos urbanos, legales, sociales y ambientales de la ejecución de los proyectos.” (BID, 2015b)

Las intervenciones que el Programa no financiaba fueron la construcción de vivienda nueva y el mejoramiento de vivienda existente (sólo se financiaban núcleos habitacionales para la población relocalizada). Esta exclusión intencionada responde al hecho que en paralelo a la existencia del PROMEBA siempre hubo programas con recursos federales para atender esta necesidad (Mejor Vivir, Techo Digno, Casa Propia, entre otros). En todos sus tramos la intención manifiesta del PROMEBA era la articulación con estos programas. No hay registros exhaustivos de la efectividad de esta articulación, pero si bien en el POD del PROMEBA 4 (BID, 2015b) se indica que el Programa es un ejemplo de colaboración efectiva entre el gobierno de la Nación y los provinciales y municipales, complementando con los programas federales de construcción de vivienda nueva (Techo Digno y Villas) y de mejoramiento de vivienda existente (Mejor Vivir), hay testimonios que indican que la misma no fue todo lo virtuosa que se esperaba, esto se abordará en capítulos subsiguientes.

Para profundizar la mirada integral del Programa, a partir del PROMEBA 2 se buscó intervenir sobre áreas urbanas de mayor extensión (ya no barrios estrictamente delimitados) para abarcar bolsones urbanos de exclusión que habían sido históricamente postergados. Para tener un mayor impacto, el programa modificó su modo de intervenir, elaborando proyectos estratégicos generales para toda un área y definiendo las acciones a implementar en etapas con financiamiento de distintos tramos y otros recursos complementarios.

En cuanto a la **participación comunitaria**, en todo momento se mantuvo como un eje fundamental del Programa. Resulta ilustrativa la siguiente afirmación en el POD de la primera operación:

“La integralidad de propósitos y el énfasis dado a la organización social de la comunidad para asegurar la sustentabilidad de los proyectos, llevan a la caracterización social del programa; no se trata de un programa habitacional que incorpora un fuerte componente social que refuerza la capacidad de organización de la comunidad alrededor de intervenciones consensuadas de mejoramiento barrial. Esta caracterización social significa un cambio radical en su conducción pues no se limita apenas a informar y consultar (en menor escala) a la comunidad para conseguir su adhesión a las intervenciones propuestas, sino de volverla protagonista principal en el proceso de intervención.” (BID, 1996)

Esta temprana inclusión de la comunidad como actor principal, coincide con la experiencia internacional que traía el financiador, según la cual entre los factores de éxito en proyectos de este tipo se destacaba la importancia que los beneficiarios se adueñen de los proyectos y se conviertan en co-ejecutores activos de los mismos. (BID, 1996)

Es de destacar, que uno de los cambios que tuvo el Programa y que se cristalizó a partir del PROMEBA 3 fue la inclusión de Proyectos de Iniciativa Comunitaria (PIC), intervenciones diseñadas y ejecutadas con participación de la comunidad que focalizan propuestas hacia las necesidades de cada barrio. Si bien estaban tangencialmente presentes en las operaciones anteriores, a partir de ese tramo se jerarquizan, incluyendo un indicador específico en la matriz de resultados para esta actividad.

Se han desarrollado en este apartado los aspectos centrales del diseño que definen la identidad del Programa, a continuación, se amplían otros aspectos más específicos sobre el diseño y funcionamiento.

2.1.1. CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

La ejecución de proyectos con financiamiento internacional tiene normativa y características específicas que la distinguen de la ejecución de proyectos con financiamiento propio de la nación, provincias o municipios. Se recogen en este apartado los rasgos principales que atraviesan a estos programas.

En primer lugar, resulta necesario caracterizar las principales etapas y su alcance¹⁸, en torno a estos proyectos:

- 1. Preparación:** La etapa inicial de un préstamo requiere la identificación del programa o proyecto a financiar por parte de un organismo ejecutor, la incorporación en la programación anual o *pipeline* (listado de programas a ser aprobados por los Directorios u autoridad pertinente, de cada organismo, en cada año calendario), la elaboración del Perfil del Programa/Proyecto, siguiendo los lineamientos de la normativa vigente¹⁹ y la Priorización²⁰ del Programa/Proyecto por parte de la autoridad competente. A partir de ese momento, el organismo financiador cuenta con la solicitud formal del Gobierno Nacional para iniciar las gestiones tendientes a aprobar la operación. Esta Priorización por parte del Gobierno Nacional es requerida también para las operaciones de crédito que serán suscriptas por gobiernos subnacionales.
- 2. Aprobación:** En esta etapa se realiza la formulación detallada del Programa/Proyecto a financiar, entre las instancias pertinentes del gobierno y el financiador. Durante esta etapa el organismo que fungirá de ejecutor debe preparar toda la documentación adicional²¹ que solicita el financiador:

¹⁸ La identificación y caracterización de las etapas intenta presentar un esquema analítico y ordenador. Es una elaboración propia de la autora, en virtud de la experiencia de más nueve años de formulación, ejecución y evaluación de proyectos con financiamiento internacional. Este mismo esquema es utilizado como parte de los contenidos obligatorios de la Diplomatura en Gestión de Proyectos con Financiamiento Externo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, en la cual la autora es docente.

¹⁹ Al momento de la elaboración de esta tesis se trata de la Resolución N° 1/2019 de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada.

²⁰ Se trata de una acción formal prevista en la Resolución N° 1/2019 de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada.

²¹ Se lista los documentos principales y recurrentes, no obstante, de acuerdo a la naturaleza de la operación puede tener cambios.

- *Matriz de resultados o Matriz de Marco Lógico*: Identificación de indicadores de productos, resultados e impacto, con sus metas, línea de base y medios de verificación.
- *Matriz de inversiones*: Desglose por componente o categoría de gasto (obras, bienes, consultoría, etc) del monto total del financiamiento solicitado.
- *Plan de Ejecución Plurianual*: Programación para todo el plazo de ejecución previsto de la ejecución financiera por componente y/o actividad y el cumplimiento de metas, en ambos casos con proyección anual.
- *Plan Operativo Anual*: Programación para el primer año de ejecución de la ejecución financiera por componente y/o actividad y el cumplimiento de metas, en ambos casos con proyección trimestral.
- *Plan de Adquisiciones*: Estipula los procesos de adquisiciones y contrataciones previstos durante los primeros dieciocho meses de implementación²². Indica de manera específica las contrataciones y adquisiciones previstas (obras, bienes, consultorías, etc), señalando sus montos, procedimiento a aplicar (licitación pública nacional o internacional, comparación de precios, selección basada en calidad y costo, etc), las fechas de los hitos principales (publicación, adjudicación, firma de contrato, etc.), entre otros.
- *Reglamento Operativo o Manual Operativo*²³: Documento que estipula la estructura de ejecución, los procedimientos, las responsabilidades de cada área interviniente, las revisiones que hará el financiador, entre otros aspectos que regularán la operatoria del préstamo.
- *Muestra de proyectos*: Implica la identificación de un porcentaje²⁴ significativo de las obras que el Programa podría financiar. Se solicita para los programas denominados de Obras Múltiples, es decir que prevén las mismas tipologías de obras en una multiplicidad de proyectos que aún no han sido identificados y/o formulados en su totalidad. Requiere, a su vez, la presentación de la documentación técnica y licitatoria completa, así como también la realización de las consultas públicas de acuerdo a las salvaguardas ambientales y sociales que apliquen.

²² Durante la etapa de ejecución se actualizará regularmente.

²³ En esta instancia se puede presentar una versión avanzada y completa, una vez suscripto el Contrato de Préstamo se debe presentar para aprobación la versión final.

²⁴ El BID específicamente requiere el 30%.

- *Evaluación Económica*: Aplicación por un profesional idóneo de alguna técnica aceptable de análisis económico de las inversiones y sus beneficios cuantificables.
- *Marco de Gestión Ambiental y Social*: Describe cómo se gestionarán y supervisarán los impactos y riesgos ambientales y sociales del programa al momento de acceder a la financiación.
- *Marco de Reasentamientos*: Constituye una guía de procedimientos a desarrollar en caso de que las acciones del proyecto dieran lugar a desplazamiento de población o pérdida de la vivienda, pérdida de activos o acceso a los mismos, o pérdida de fuentes de ingresos o medios de subsistencia, más allá de requerirse traslado físico de población. Sólo se realiza en aquellas operatorias que identifiquen previamente la posibilidad de que algunas de estas situaciones se presenten.

Con estos insumos el organismo financiador elabora un documento propio (el BID lo denomina Propuesta de Desarrollo de la Operación o Propuesta de Préstamo – POD por sus siglas en inglés)²⁵, que somete a consideración de distintas instancias internas. Este documento no requiere contar con el aval formal del Gobierno, no obstante, el contenido allí volcado puede ser condicionante durante la etapa de ejecución del Préstamo.

Asimismo, una vez completado este proceso se negocia el modelo de Contrato de Préstamo, el cual luego es aprobado por el Organismo financiador y, en nuestro país, por Decreto Presidencial. El Decreto faculta a un funcionario/a de alto rango (Ministro/a o Secretario/a de Estado) a la suscripción del Contrato.

3. Ejecución: La firma del Contrato de Préstamo²⁶ determina el inicio del mismo y el momento desde el cual se contabiliza el plazo de ejecución. No obstante, para poder acceder a los recursos del financiamiento se deben cumplir las condiciones para la elegibilidad/efectividad²⁷.

²⁵ Este documento contiene información del contexto de aprobación de la operación, datos sobre la problemática a abordar, aspectos centrales del Proyecto y detalles adicionales a lo que se incluye en el Contrato de Préstamo. Los PODs de cada una de las operaciones resultaron fuentes sumamente valiosas que se citan reiteradamente a lo largo de este estudio.

²⁶ Los Contratos de Préstamo tienen jerarquía normativa de convenio internacional, por lo tanto, su contenido y las políticas a las que, a partir de su suscripción, se adhiere, tienen preeminencia por sobre las normativas locales. En el caso de préstamos directos a provincias o municipios, se suscribe en conjunto un contrato de garantía entre la nación y el financiador y un contrato de contragarantía entre la nación y la jurisdicción que toma el préstamo.

²⁷ Entre ellas se destacan: demostración de asignación presupuestaria, apertura de cuentas oficiales, Informe Inicial del Proyecto, Reglamento Operativo del Programa, otras condiciones específicas para cada caso.

La ejecución propiamente dicha, implica el desarrollo de las inversiones elegibles, de acuerdo a los objetivos y componentes previstos. Dichas inversiones deben llevarse adelante de acuerdo a las:

- Políticas de adquisiciones del financiador.
- Políticas financieras del financiador.
- Salvaguardas ambientales y sociales del financiador.

Estas políticas son, en general, más rigurosas y exigentes que las normativas locales y su aplicación es de cumplimiento obligatorio para recibir el financiamiento. Requiere, por lo tanto, la conformación de equipos específicos y altamente especializados para su implementación²⁸.

Asimismo, durante toda la ejecución se debe dar cumplimiento a otras obligaciones contractuales, necesarias para el monitoreo y evaluación por parte del financiador:

- Participación en misiones de supervisión y Revisiones de cartera
- Presentación de Planes Operativos Anuales.
- Actualización regular del Plan de Adquisiciones.
- Presentación de Informes Semestrales (incluye reportar indicadores de la Matriz de Resultados)
- Presentación de Estados Financieros Auditados²⁹.
- Evaluaciones intermedias, en caso de haberse estipulado.

Cabe destacar que en el caso de PROMEBA, por la multiplicidad de intervenciones, las acciones de monitoreo tomaron gran relevancia. Ello se evidencia en el PROMEBA 2, que tuvo como condición de elegibilidad, previo a iniciar los desembolsos, la realización del llamado a licitación de una firma consultora para desarrollar el Sistema de Gestión, Monitoreo y Evaluación (SGMyE), en base a términos de referencia previamente acordados con el Banco.

4. Terminación y Evaluación: Una vez desarrolladas las actividades previstas y ejecutado el presupuesto, se da por cerrado el programa/proyecto. Se realizan las

²⁸ Casi la totalidad de las operaciones prevén recursos para el financiamiento de estos equipos.

²⁹ Realizados por una entidad auditora externa aceptable por el financiador. La falta de presentación puede ser causal de la suspensión de los desembolsos.

conciliaciones, cierres financieros y el cierre de cuentas. En función de cómo se haya definido en el diseño, varias operaciones prevén una evaluación ex post. Además, en los casos en que se hayan realizados obras se deben remitir informes de sostenibilidad de las mismas, por un período de cinco años desde su finalización.

Las etapas anteriormente descritas aplicaron a todos los tramos del PROMEBA. El conjunto de estas disposiciones tiene como resultado que los programas con financiamiento internacional suelen tener mayor planificación, monitoreo, supervisión y evaluación que los programas con financiamiento local. Así como también procedimientos administrativos más estrictos y con mayores requerimientos de controles previos y auditorías ex post.

En el caso del Programa bajo estudio, en conjunto con la firma del PROMEBA 2, el país suscribió también con el BID un Convenio de Línea de Crédito Condicional, conocido como CCLIP por sus siglas en inglés.

Según se indica en la página web del Banco³⁰:

“La Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP, en inglés) puede financiar programas de un sector o múltiples sectores con miras a incrementar la agilidad de los procesos de preparación y aprobación de préstamos; reducir los costos del procesamiento de préstamos; y recompensar a los prestatarios por el buen desempeño en la implementación de proyectos. Al imponer condiciones a la línea de crédito, la CCLIP aporta recursos suficientes a los prestatarios, les alienta a una buena implementación del proyecto, y ofrece un medio para asegurar el apoyo eficiente y la presencia continua del Banco en los sectores involucrados.”

Se trata fundamental de un compromiso a mediano y largo plazo de seguir proveyendo recursos para un Programa, siempre y cuando el mismo se ejecute de manera satisfactoria. En el caso del PROMEBA, la línea CCLIP se suscribió el 29 de marzo de 2007 por un monto de financiamiento de US\$ 1.500.000.000 (mil quinientos millones de dólares) y la previsión de aporte local de US\$ 167.000.000 (ciento sesenta y siete millones de dólares). El Plazo estipulado fue de 25 años³¹.

³⁰ <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-al-sector-publico/categoria-de-prestamos-de-inversion#:~:text=La%20%C3%ADnea%20de%20cr%C3%A9dito%20condicional,recompensar%20a%20los%20prestatarios%20por>

³¹ A octubre de 2023, más de 16 años después de su suscripción, se efectivizaron cuatro operaciones en el marco de esta línea CCLIP por un total de US\$ 1.150.000.000 (mil ciento cincuenta millones de dólares).

El fin del CCLIP 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. El propósito del CCLIP y de los Programas Individuales que se ejecuten con cargo a la Línea es mejorar de manera sustentable el hábitat de esos hogares.

El financiamiento de los préstamos subsiguientes (utilizaremos también la denominación de tramos para cada uno de ellos) al PROMEBA 2 está condicionado a:

- (i) la realización de un análisis institucional actualizado del Prestatario y de su desempeño, que permita prever una trayectoria de desempeño satisfactorio del Programa;
- (ii) que los objetivos del Programa continúen figurando entre las prioridades definidas en la estrategia y el programa acordados entre la República Argentina y el Banco; y
- (iii) el Organismo Ejecutor sea el mismo.

Adicionalmente, el Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco los resultados de una evaluación del desempeño del proyecto anterior financiado con recursos de la Línea.

Cabe destacar que no obstante este compromiso, la activación de los recursos entre un tramo y el siguiente no se da de forma automática. En primer lugar, el tramo anterior debe tener por lo menos 75% de los recursos comprometidos (contratos de obra o consultoría y/u órdenes de compra de bienes firmados) ó 50% desembolsados³². En segundo lugar, deben cumplirse las instancias previstas en la etapa de Preparación, previamente descripta, en particular la priorización por la autoridad competente. La existencia de la CCLIP hace más ágil sobre todo la etapa de Aprobación, al contar el financiador con información previa y conocimiento del Programa y el ejecutor con documentos ya aprobados, pero no elimina ninguna de las instancias.

2.1.2. COMPONENTES

Las acciones desarrolladas por el PROMEBA, a lo largo de toda su historia, se organizaron en componentes específicos con recursos preasignados a cada uno de ellos. Tanto su descripción,

³² El financiador realiza desembolsos regularmente. En algunos casos es bajo la modalidad de fondo rotatorio, estableciendo un monto máximo que el ejecutor puede tener en caja, y a medida que se utilizan los recursos, se presenta la justificación y se solicita la reposición. En otros es con anticipos financieros por el monto que se prevea de acuerdo a la planificación próxima, estos se pueden ir pidiendo a medida que se ha justificado el porcentaje acordado del desembolso anterior.

como los montos asignados, se estipulan en los contratos de préstamo suscriptos, siendo su redacción taxativa en cuanto a lo que puede y lo que no puede ser objeto de financiamiento del Programa. Las propuestas de préstamo (PODs) incluyen mayor desarrollo de las acciones y aclaraciones adicionales sobre la ejecución de los mismos que resultan descriptivas, pero no mandatorias.

En líneas generales el programa no tuvo variaciones sustanciales en cuanto a las acciones a financiar, pero se destaca en particular el salto entre el PROMEBA I y PROMEBA II y subsiguientes en cuanto a la descripción de sus componentes.

En su primera operación, el Programa contaba con los siguientes componentes:

I. Componente de inversiones

a. **Inversiones físicas.** Las inversiones en los proyectos integrales de mejoramiento de barrios, proveerán recursos para la regularización de la tenencia de la tierra, construcción de infraestructura de urbanización incluyendo conexiones intra-domiciliarias, y otros servicios e infraestructura del barrio para asentamientos con necesidades básicas insatisfechas³³.

- i. Infraestructura de Urbanización. Estas inversiones pueden consistir en:
- (i) completar la red principal y conexiones domiciliarias de agua potable;
 - (ii) proveer soluciones sanitarias a la disposición de aguas servidas; según las condiciones locales se podrá financiar la expansión de redes y las conexiones intra-domiciliarias de alcantarillado, o soluciones individuales o comunales independientes;
 - (iii) construir red de drenaje de aguas pluviales de superficie o subterránea según las circunstancias locales;
 - (iv) pavimentar o consolidar vías de acceso vehicular y peatonales a los barrios, dando prioridad a vías de acceso de locomoción colectiva y vehículos de servicio;
 - (v) construir alumbrado público;
 - (vi) extender las redes de electrificación y conexiones individuales;
 - (vii) extender las redes y conexiones intradomiciliarias de gas cuando resulte la solución de menor costo para el abastecimiento de energía a las familias; y
 - (viii) construir módulos sanitarios dotados de un espacio de baño con lavatorio, ducha e inodoro, y conexiones para cocina.

³³ Para la mención a estos asentamientos en el POD se utiliza la categoría “asentamientos subnormales” (BID, 1996).

- ii. Lotes con servicios para familias reasentadas. Las familias reasentadas recibirán una solución habitacional de estándar igual o superior a la que tenían antes. Los proyectos contemplarán la urbanización del lote con las inversiones señaladas en el párrafo anterior, así como la creación de un núcleo habitacional básico dotado de sala de baño con lavatorio, inodoro y ducha y sala de uso múltiple con espacio de cocina.
- b. **Acciones de intervención social.** Se propone desarrollar, mediante servicios de consultoría, modalidades de intervención social complementarias entre sí, a saber, acciones para el acompañamiento social, acciones de capacitación a la comunidad y su organización vecinal y acciones de asistencia técnica específica.
- i. Acompañamiento Social. Comprende acciones de fortalecimiento de las comunidades beneficiadas para mejorar su organización y capacidad de emprender colectivamente soluciones a los problemas que las afectan, en particular a los relacionados con su hábitat. Se financiarán intervenciones específicas que se definirán con base en los resultados y recomendaciones del diagnóstico social elaborado al inicio de la formulación de cada proyecto. Serán elegibles de financiamiento acciones para: (1) formar y consolidar las organizaciones de base; (2) atender los casos en donde como consecuencia de la intervención en el barrio hay reacomodaciones internas y/o relocalización de familias a otro terreno; y (3) estimular los procesos de movilización comunitaria y la promoción de actitudes y conductas sociales vinculadas al hábitat.
 - ii. Acciones de Capacitación a la comunidad y su organización vecinal. La capacitación estará destinada principalmente a los actuales dirigentes barriales y será otorgada en forma de módulos básicos que incorporarán, entre otros: la capacitación para dirigentes y pobladores en procesos de consolidación de las organizaciones; talleres de acuerdos para la puesta en marcha del proyecto y de cierre y evaluación participativa de los resultados del mismo; y en la creación y organización de un Fondo Social Comunitario (FSC). Este fondo se constituirá con cuotas mensuales aportadas por todas las familias beneficiarias de un proyecto sin perjuicio de que lo integren otras fuentes de recursos.

- iii. Acciones de asistencia técnica. Incluyen la prestación de asesoramiento en cuestiones técnicas que se presentarán en el proceso de consolidación de la organización y para los cuales los dirigentes comunitarios carecen de la experiencia suficiente.

II. **Desarrollo institucional y costos de administración.** El componente Desarrollo Institucional financiará: (i) la difusión y promoción del programa; (ii) la capacitación de las UEP y de los equipos técnicos de Municipios con proyectos en ejecución; (iii) la asistencia técnica específica a las Unidades Ejecutoras Provinciales en funciones que, a juicio de la UCN, deba prestarse por no existir, temporalmente, recursos locales; (iv) el funcionamiento del programa, incluyendo los servicios de consultoría adicionales requeridos por la UCN y las UEP para su operación; (v) la contratación de los servicios de auditoría financiera y de gestión del programa; y (vi) evaluación externa anual del componente de intervención social a ser ejecutado por universidades locales y/o agencias con experiencia en evaluación social y económica de programas comunitarios.

La firma del contrato modificatorio, que incorpora recursos provenientes del Préstamo 1134/OC-AR, si bien no efectúa cambios en la descripción de los componentes incorpora dentro de las obras el financiamiento de un módulo habitacional mínimo para familias que requieren ser relocalizadas, la construcción de un lavadero interior, la instalación de un artefacto de gas y la ampliación de equipamiento comunitario y productivo. Asimismo, los gastos de administración, que inicialmente estaban incluidos junto a los de Desarrollo Institucional, se desglosan como ítem específico³⁴ y se le asignan recursos financiados por el BID; previamente todo ese componente tenía financiamiento estrictamente local.

Con la suscripción de la CCLIP y su primera operación individual, se cambia tanto la estructura de los componentes como su descripción. Se destaca que:

- a. Se incorpora un componente específico para legalización de la tenencia, el cual comprende un universo amplio de gestiones y no sólo la estricta titulación.
- b. Se amplía la descripción de obras a financiar incorporando obras de energía y no sólo de alumbrado, las obras de accesibilidad vial se mencionan en sentido más amplio y se agregan obras de equipamiento urbano, comunitario, espacios verdes, mitigación ambiental y adquisición de tierras.

³⁴ La tabla de costos de los componentes incluida en el contrato modificatorio no establece la distribución de los nuevos recursos asignados, la misma fue obtenida de la información de los Estados Financieros Auditados de 2003.

- c. Se elimina el FCS.
- d. Se agregan proyectos de iniciativa comunitaria y de fortalecimiento del capital humano y social.
- e. Se separan las acciones de fortalecimiento de la capacidad en la gestión (incorporando las Unidades Ejecutoras Municipales – UEMs - que previamente no existían) de aquellas de administración.
- f. Se incorpora el financiamiento del SGMMyE y posteriormente de otros servicios y adquisiciones informáticos.

A partir del PROMEBA 2, el Programa adoptó la siguiente descripción de sus componentes:

- I. **Legalización tenencia de la tierra.** Este componente financiará estudios legales, planos de mensura, tramitaciones para regularización física y legal, y entrega de títulos de propiedad a beneficiarios.
- II. **Provisión de Infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental.** Este componente podrá financiar entre otros, conforme indicado en el Reglamento Operativo del Programa: (i) estudios técnicos, económicos, legales, ambientales y sociales del Proyecto Ejecutivo Integral (PEI); (ii) infraestructura sanitaria; (iii) energía eléctrica; (iv) infraestructura de drenajes pluviales; (v) distribución de gas; (vi) accesibilidad vial; (vii) red peatonal interna y de acceso a vías principales; (viii) equipamiento urbano, comunitario, espacios verdes y proyectos de iniciativas comunitarias; (ix) obras de mitigación ambiental; y (x) adquisición de tierras para consolidación del asentamiento en el área de intervención y para reubicar familias que requieren ser relocalizadas.
- III. **Incremento capital social y humano.** El componente financiará la conformación de equipos multidisciplinarios de campo cuya función será: (i) proveer acompañamiento social, ambiental, urbanístico y legal a los vecinos de los barrios; (ii) apoyar la gestión de iniciativas autónomas de los vecinos; (iii) articular la relación entre actores comunitarios y organismos del estado y ONGs; y (iv) cooperar con redes de organización de integración socio-urbana del barrio. Asimismo, financiará proyectos de fortalecimiento del capital humano y social (PFCHS) que incluirán actividades de contención y prevención de riesgos que afectan a grupos vulnerables (salud, violencia familiar, y adicciones); recreación, deporte y cultura; capacitación en aspectos de empleo; y proyectos de manejo de residuos sólidos para clasificadores informales.

- IV. **Fortalecimiento de la capacidad de gestión.** Con este componente se financiará: (i) capacitación del personal de la UCN, de las UEPs y de las UEMs; (ii) formulación de planes de intervención urbana; (iii) estudios para relevar buenas prácticas de prevención de nuevos asentamientos irregulares y establecer proyectos piloto; (iv) implantación del SGM y E; (v) estudio para actualizar el costo eficiencia de las intervenciones; (vi) registro de villas y asentamientos irregulares a nivel nacional; y (vii) asistencia técnica para fortalecer capacidades de planificación y de gestión en la UCN y UEPs.
- V. **Administración.** El Programa también financiará gastos de funcionamiento, equipamiento y gestión de la UCN, y auditorías y evaluaciones externas intermedia y final.

Con la firma del PROMEBA 3, si bien la estructura de componentes continúa inalterada, se hacen algunas modificaciones en su descripción.

En cuanto al Componente I:

- a. Se incorpora el concepto de “seguridad en la tenencia “Para atender los déficits de títulos de propiedad y brindar seguridad en la tenencia...”.
- b. Como acciones específicas a financiar se incorporan el amojonamiento y la incorporación catastral de nuevas parcelas.

El mismo queda redactado de la siguiente manera:

1. **Legalización de la tenencia de la tierra.** Con el fin de atender los déficits de títulos de propiedad y brindar seguridad en la tenencia, mediante el presente componente se financiarán servicios de consultoría y adquisición de otros servicios que permitan realizar estudios legales, planos de mensura, amojonamiento, incorporación catastral de nuevas parcelas, tramitaciones para regularización física y legal, y entrega de títulos de propiedad a beneficiarios.

En cuanto al Componente II:

- Sobre infraestructura sanitaria se aclara que incluye redes de agua y alcantarillado como acción financiable.
- Se elimina la mención a proyectos de iniciativas comunitarias.
- Se elimina la mención a adquisición de tierras para familias que requieren ser reubicadas; y consolidación del asentamiento en el área de intervención.

El mismo queda redactado de la siguiente manera:

2. **Provisión de Infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental.** Con el fin de mejorar la cobertura de servicios básicos y asistenciales en barrios carentes, mediante el presente componente se financiará principalmente la ejecución de obras físicas para la provisión de: (i) infraestructura sanitaria (redes de agua y alcantarillado); (ii) energía eléctrica; (iii) infraestructura de drenajes pluviales; (iv) distribución de gas; (v) accesibilidad vial; (vi) red peatonal; (vii) equipamiento urbano comunitario; (viii) espacios verdes; y (ix) obras de mitigación ambiental. También se financiarán a través del presente componente los servicios de consultoría para la formulación de los PEIs.

En cuanto al Componente III:

- a. Se incorpora el concepto de integración a la ciudad formal.
- b. Los EMC se mencionan como “equipos de campo”.
- c. Se especifican algunas actividades: talleres participativos, capacitación en administración y gestión de recursos en las comunidades y asesoramiento en la formalización jurídico institucional de las organizaciones de base.
- d. Se agrega la mención a madres jefas de hogar, niños y jóvenes dentro de los grupos vulnerables.
- e. En cuanto acciones de capacitación en empleo, se especifica que se orientarán principalmente a jóvenes y mujeres.
- f. Se agrega que se financiará asistencia y obras para Proyectos de Iniciativas Comunitarias (PIC), lo que previamente estaba incluido como parte del Componente II.

El mismo queda redactado de la siguiente manera:

3. **Componente III. Incremento de capital humano y social.** Con el fin de fortalecer las organizaciones comunitarias de base e integrarlas a la ciudad formal, mediante el presente componente se contratarán equipos de campo que darán asesoramiento a las comunidades en las actividades de acompañamiento ambiental, urbanístico legal y social, que comprende: (i) gestión de iniciativas vecinales; (ii) articulación de la comunidad con organismos del estado; y (iii) fortalecimiento de las actividades de integración socio-urbana del barrio. A través del presente componente también se financiará: (i) la organización de talleres participativos; (ii) capacitación en administración y gestión de recursos en las comunidades; y (iii) asesoramiento en la

formalización jurídico institucional de las organizaciones de base. Asimismo, con el propósito de viabilizar el trabajo en terreno y generar apoyo de la comunidad, mediante el presente componente se financiarán actividades orientadas a la contención y prevención de riesgos de grupos vulnerables, tales como madres jefas de hogar, niños y jóvenes, dentro de las siguientes líneas de acción: (i) actividades de prevención de violencia familiar, adicciones, y principios de salud preventiva; (ii) actividades recreativas, deportivas y culturales; (iii) capacitación, principalmente de jóvenes y mujeres, con el objetivo de mejorar su potencial de empleabilidad; y (iv) proyectos de manejo de residuos sólidos para clasificadores. Adicionalmente, se financiará asistencia y obras para Proyectos de Iniciativas Comunitarias (PIC).

En cuanto al Componente IV:

- Se eliminan los numerales ii,iii, iv,v, vi y vii.
- Se agrega el financiamiento de soportes informáticos, equipos y software; difusión y coordinación del Programa con entidades nacionales, provinciales y municipales; y de acciones tendientes a acelerar el proceso de transferencia de tierras del estado nacional y provincial para fines de vivienda.
- En cuanto a capacitación, se incorpora la mención a un fondo de capacitación.

El mismo queda redactado de la siguiente manera:

4. **Fortalecimiento de la capacidad de gestión.** Con el objetivo de mejorar el desempeño de los equipos de supervisión y gestión, mediante el presente componente se financiará: (i) soportes informáticos, equipos y software para la gestión del Programa; (ii) actividades de capacitación de la UCN de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y (SSDUyV), de las UEPs y de las UEMs; (iii) difusión y coordinación del Programa con entidades nacionales, provinciales y municipales; (iv) creación y fortalecimiento de las nuevas UEP y UEM; (v) acciones tendientes a acelerar el proceso de transferencia de tierras del estado nacional y provincial para fines de vivienda; y (vi) fondo de capacitación para el personal de la UCN y de las UEP y UEM.

En cuanto al Componente V, se generaliza la mención a las evaluaciones, aclarando que esos gastos serán en servicios de consultoría. Asimismo, se incorpora **Gerencia** en la denominación, resultando la siguiente redacción:

5. **Gerencia y administración.** El presente componente incluye gastos de funcionamiento, equipamiento y gestión de la UCN; servicios de consultoría específica requerida por la UCN; gastos de auditoría externa; y servicios de consultoría para las evaluaciones.

Con la firma del Contrato de Préstamo del PROMEBA 4, la estructura de componentes se mantiene, pero en la denominación del Componente II se reemplaza **equipamiento** por **equipamiento social** y el Componente III cambia por completo su denominación de **Incremento de capital humano y social** a **Desarrollo Comunitario**. Se hacen además ajustes en las descripciones.

En cuanto al componente I:

- Se elimina la mención de los amojonamientos.
- En cuanto a la regularización legal, se incluye específicamente la inscripción registral.
- La entrega de títulos se hace extensiva a beneficiarios de las operaciones anteriores de la CCLIP.

La redacción suscripta es:

- I. **Legalización de la tenencia de la tierra.** Para atender los déficits de títulos de propiedad y brindar seguridad en la tenencia de la tierra, este componente financiará la asistencia técnica y otros servicios que permitan: (i) la regularización física del área a intervenir a través de estudios legales, planos de mensura, e incorporación catastral de nuevas parcelas; (ii) la regularización legal de lotes necesaria para transferir la titularidad a favor de los beneficiarios, incluyendo la inscripción registral; y (iii) la entrega de títulos de propiedad a beneficiarios de este Programa y de las operaciones anteriores de la CCLIP (Préstamo 1842/OC-AR y Préstamo 2662/OC-AR).

El Componente II no varía en cuanto al tipo de obras a financiar, más allá de ajustes de redacción, pero se destacan los siguientes cambios:

- a. La referencia a servicios básicos y asistenciales en barrios carentes, se reemplaza por “...servicios básicos urbanos en los barrios elegibles...”
- b. Se especifica el alcance de los proyectos ejecutivos.
- c. En lugar de referir al financiamiento de obras, refiere a “la ejecución de los proyectos integrales”.

Resultando la siguiente redacción:

- II. **Provisión de infraestructura, saneamiento ambiental y equipamiento social.** Este componente consiste en la implantación de infraestructura de servicios básicos urbanos en los barrios elegibles del Programa a través de: (i) la formulación de proyectos ejecutivos, que comprenden un conjunto de planos detallados y especificaciones técnicas para licitar las obras de los proyectos integrales; y (ii) la ejecución de los proyectos integrales, que comprenden redes y nexos de infraestructura urbana básica de agua potable, cloaca, drenaje pluvial, distribución de gas, y electrificación con sus conexiones intra-domiciliarias, y de alumbrado público, pavimentación vial y peatonal, espacios públicos y áreas verdes, equipamiento urbano, equipamiento comunitario, y obras complementarias y de mitigación ambiental.

En el Componente III, además del cambio de denominación previamente mencionado, se simplifica la redacción del componente en general, y en particular:

- a. Se hace eje en los PIC como herramienta para fortalecer las organizaciones y garantizar la participación.
- b. Las tareas de capacitación y articulación quedan en el ámbito de los equipos de campo.
- c. Se elimina la mención a capacitación en administración y gestión de recursos en las comunidades; asesoramiento en la formalización jurídico institucional de las organizaciones de base y capacitación en temas de empleo.

La redacción resultante es la siguiente:

- III. **Desarrollo comunitario.** Para fortalecer las organizaciones comunitarias de base y garantizar la participación de los residentes de los barrios en todas las fases del proyecto integral, este componente financiará proyectos de iniciativa comunitaria en temas relacionados a: (i) educación sanitaria, ambiental y urbanística; (ii) la promoción de actividades de integración socio-urbana del barrio; y (iii) la contención y prevención de riesgos en grupos vulnerables. Equipos de campo interdisciplinarios trabajarán en terreno realizando talleres participativos y capacitaciones en las comunidades y facilitando la articulación con organismos del estado para promover el acceso a los servicios sociales.

El Componente IV, si bien sostiene como actividades la asistencia técnica y capacitación de los equipos de la UCN, UEPs y UEMs, adopta una redacción más general, eliminando toda

mención a actividades específicas y poniendo como eje la programación y ejecución de los proyectos integrales de urbanización financiados por el Programa.

IV. **Fortalecimiento de la capacidad de gestión.** Con el fin de mejorar el desempeño de los equipos de la UCN, las UEP y UEM, este componente financiará asistencia técnica para capacitar y fortalecer las unidades en los procesos técnicos y fiduciarios relacionados a la programación y ejecución de los proyectos integrales de urbanización financiados por el Programa.

El Componente V se mantiene sin cambios.

En cuanto a los montos asignados a cada componente, se detalla en la tabla subsiguiente lo correspondiente a cada operación de préstamo.

TABLA 2: Evolución de costos por componente. En miles de dólares.

Fuente: Elaboración propia en base a contratos de préstamos y EFAs.

		PROMEBA I (940/OC-AR)	PROMEBA I (1134/OC-AR-2) ³⁵	PROMEBA II	PROMEBA III	PROMEBA IV
Denominación	1	----	----	Legalización de la tenencia de la tierra		
	2	Inversiones físicas	Inversiones físicas	Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental		Provisión de infraestructura, saneamiento ambiental y equipamiento social
	3	Acciones de intervención social	Acciones de intervención social	Incremento de capital social y humano		Desarrollo comunitario
	4	Desarrollo Institucional	----	Fortalecimiento de la capacidad de gestión		
	5	Gastos de administración**	----	Administración y Supervisión	Gerencia y administración	
Montos³⁶	1	----	----	6.624	2.634	2.250
	2	94.380	90.000	307.694	351.158	178.100
	3	7.620	8.000	20.142	26.322	14.000
	4	----	----	9.000	10.269	4.050
	5	----	----	6.540	9.617	1.600
	Total	102.000	98.000	350.000	400.000	200.000
P o	1	----	----	1,89%	0,66%	1,13%

³⁵ En el Anexo 1 del Contrato modificatorio figura un cuadro de costos que informa montos por un total de 102 millones de dólares de préstamo, lo cual no coincide con el monto del contrato reformulado, por tal motivo la distribución por componentes se tomó de los EFAs 2002.

³⁶ Considera sólo los montos de financiamiento del BID.

	2	92,53%	91,84%	87,91%	87,79%	89,05%
	3	7,47%	8,16%	5,75%	6,58%	7,00%
	4	----	----	2,57%	2,57%	2,03%
	5	----	----	1,87%	2,40%	0,80%
	Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

De la información precedente puede observarse que:

- Históricamente el componente con mayor peso fue el de infraestructura, manteniéndose siempre por sobre el 87% del total de los recursos de financiamiento. Teniendo el mayor porcentaje asignado en el PROMEBA I en su versión original.
- En el PROMEBA 4 disminuye en relación a los montos de los otros tramos de la CCLIP el peso de los componentes de IV y V.
- De todos los tramos de la CCLIP el que menor cantidad de recursos asignados al Componente I tiene, es el PROMEBA 3.
- Con la suscripción de la CCLIP disminuye porcentualmente la participación del Componente III, no obstante, va incrementando su participación en los tramos subsiguientes, llegando a superar lo asignado en el PROMEBA I.

A modo de corolario del apartado, se destacan algunos puntos que se conectarán a posteriori con otros cambios observados:

- En PROMEBA 1 no se incluyó un componente específico para la legalización de la tenencia de la tierra. No obstante, en la descripción del subcomponente de Inversiones físicas se incluye la provisión de recursos para la regularización de la tenencia de la tierra, aclarando en nota al pie, que refiere a costos legales, topografía, etc., para otorgar títulos de propiedad a los beneficiarios. Esto está centrado exclusivamente en los títulos de propiedad, mientras que en las operaciones subsiguientes se amplía el concepto, llegando en el PROMEBA 3 a mencionar la seguridad en la tenencia.
- La mención a los equipos multidisciplinarios de campo aparece en el PROMEBA 2.
- Los PICs si bien estaban presentes en el PROMEBA 2, se jerarquizan a partir del PROMEBA 3.
- El PROMEBA 4, le da mayor peso al carácter urbano e integralidad de las obras a financiar.

2.1.3. ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN

El PROMEBA, a lo largo de los 25 años que son objeto del presente estudio, ha cambiado su dependencia institucional en siete ocasiones (ver tabla a continuación). No obstante, el esquema de ejecución se ha mantenido estable en sus principales características.

TABLA 3: Dependencias institucionales de 1997 a 2022

Fuente: Elaboración propia en base a memorias anuales del estado nacional, consultas a web de Infoleg y EFAs.

	Dependencia Institucional Nivel 1	Dependencia Institucional Nivel 2	Dependencia Institucional Nivel 3
1997	Presidencia	Secretaría de Desarrollo Social	Subsecretaría de Vivienda
1998	Presidencia	Secretaría de Desarrollo Social	Subsecretaría de Vivienda
1999	Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2000	Ministerio de Desarrollo y Social y Medio Ambiente	Secretaría de Políticas Sociales	-----
2001	Ministerio de Desarrollo y Social y Medio Ambiente	Secretaría de Políticas Sociales	-----
2002	Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría de Políticas sociales	Subsecretaría de Infraestructura Social y Emergencia Habitacional
2003	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2004	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2005	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2006	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2007	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2008	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

2009	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2010	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2011	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2012	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2013	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2014	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2015	Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios	Secretaría de Obras Públicas	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
2016	Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	Secretaría de Vivienda y Hábitat	Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano
2017	Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	Secretaría de Vivienda y Hábitat	Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano
2018	Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	Secretaría de Infraestructura Urbana (área sustantiva)	Subsecretaría de Políticas de Vivienda e Infraestructuras
		Secretaría de Coordinación	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
2019	Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	Secretaría de Infraestructura Urbana (área sustantiva)	Subsecretaría de Políticas de Vivienda e Infraestructuras
		Secretaría de Coordinación	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
2020	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Secretaría de Hábitat (área sustantiva)	Subsecretaría de Programas de Hábitat
		Secretaría de Coordinación	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
2021	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Secretaría de Hábitat (área sustantiva)	Subsecretaría de Programas de Hábitat
		Secretaría de Coordinación	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
2022	Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Secretaría de Hábitat (área sustantiva)	Subsecretaría de Programas de Hábitat

	Secretaría de Coordinación	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
--	----------------------------	---

Como se desarrollará en este apartado, la ejecución se ha basado en la centralización en la UCN de las acciones de planificación, monitoreo y supervisión. La UCN se ha insertado en la órbita de las dependencias institucionales de Nivel 3, mencionadas en el cuadro anterior. A partir de 2018, se mantuvo dentro de lo que se señala como *área sustantiva*, quedando a cargo de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DiGePPSE) principalmente las tareas fiduciarias y de monitoreo³⁷.

A su vez, se mantuvo un esquema descentralizado en las UEPs y UEMs (se incorporan a partir del PROMEBA 2), que tenían a su cargo el diseño de los proyectos, la administración de los recursos y la articulación territorial.

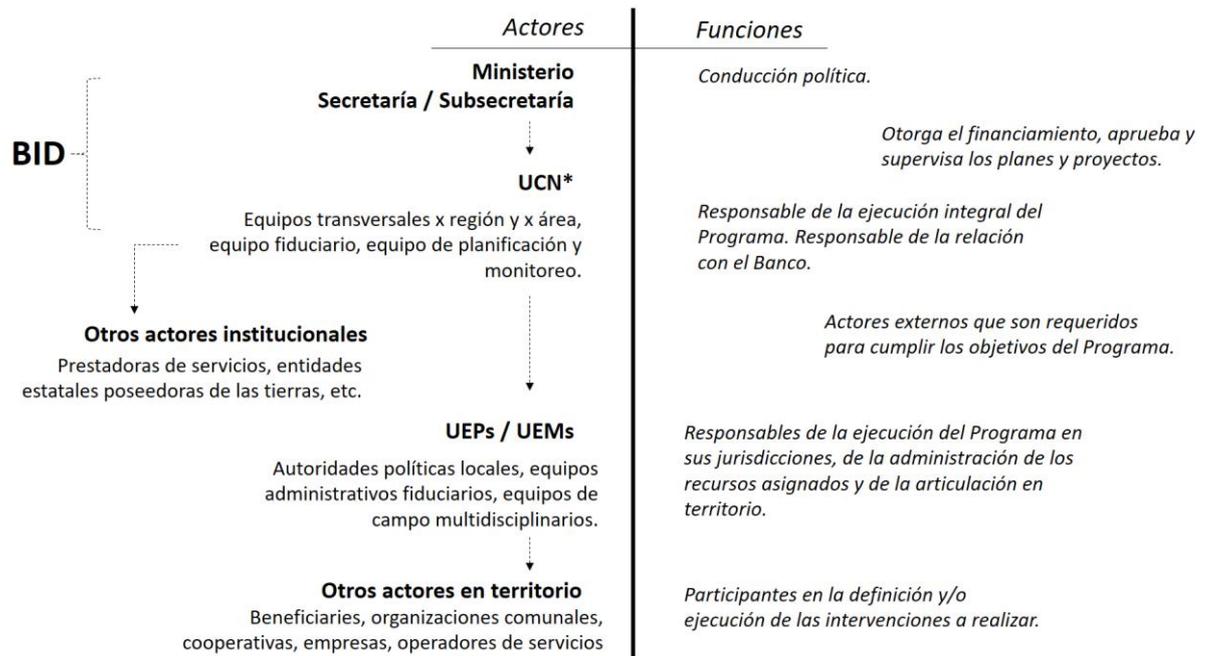
El BID no ha participado directamente de la ejecución, no obstante, su rol incluye no sólo la disponibilidad de los recursos, sino también la aprobación de los planes y proyectos y la supervisión general de los aspectos técnicos, fiduciarios, ambientales y sociales. Estas funciones son desarrolladas en el apartado 2.1.1 CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL.

A modo ilustrativo se presenta el siguiente esquema de los actores y funciones principales:

GRÁFICO 1: Principales actores y funciones

Fuente: Elaboración propia.

³⁷ El Decreto 945/2017 a partir del cual se crea la DiGePPSE, es más amplio en la descripción de las funciones que deben delegarse a esta área. No obstante, según se ha relevado en distintas entrevistas, éstas han sido las funciones primordiales y que efectivamente fueron transferidas.



* En 2018 las funciones de la UCN se dividen entre área sustantiva y DiGePPSE, quedando a cargo de esta última las acciones fiduciarias y de monitoreo.

Autoridades políticas³⁸

Además de las funciones propias dadas por la normativa nacional y el ejercicio de la función pública, las autoridades de alto nivel son mencionadas (BID, 2006) con funciones específicas en relación al Programa, se detallan las principales:

1. programar y priorizar las intervenciones;
2. asegurar la coordinación con otros programas existentes;
3. suscribir convenios para la incorporación al Programa de Provincias y Municipios;
4. asegurar la asignación de los recursos financieros y de contraparte local;
5. aprobar el Reglamento Operativo.

Unidad de Coordinación Nacional

La UCN es responsable de coordinar la ejecución general del programa, promoviendo la comunicación e integración entre las instancias involucradas en el programa, y actuando como interlocutor directo ante el Banco. También es responsable del manejo financiero y contable de

³⁸ Para la descripción de los actores que se realiza a partir de aquí se han utilizado como fuente las Propuestas de Préstamo (POD) de cada operación (BID 1996; 2006; 2012; 2015b), excepto en los casos en que se aclara específicamente.

la operación, asegurando el cumplimiento por parte de las UEPs y UEMs de las condiciones y operatorias del programa.

Se destacan las siguientes funciones específicas, detalladas en el POD del PROMEBA 2 (BID, 2006):

1. administrar los recursos;
2. hacer seguimiento a la ejecución general, asegurando que se sigan los procedimientos operativos, de adquisiciones y financieros;
3. verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y de priorización de las intervenciones;
4. promover la coordinación y la formalización de acuerdos entre las instituciones participantes del programa a nivel provincial, municipal y barrial;
5. analizar la capacidad de gestión de los Subejecutores y proveer la asistencia técnica necesaria;
6. administrar a nivel nacional el SGMMyE; y
7. contratar las evaluaciones externas de resultados e impacto, intermedia y final.

El POD del PROMEBA 3 (BID, 2012) mantiene en esencia las mismas funciones, pero es más específico en su descripción, en lo que detalla se destaca:

1. planeamiento de las inversiones del programa y coordinación presupuestaria con los subejecutores;
2. evaluación de los proyectos ejecutivos de fortalecimiento institucional y de las obras;
3. desarrollo de los sistemas gerenciales y contables necesarios para el acompañamiento físico-financiero;
4. control físico-financiero y elaboración de los respectivos informes de avance;
5. acompañamiento de los procesos de licitación de las obras, compras de bienes y servicios;
6. acompañamiento de la supervisión y fiscalización de obras;
7. coordinación y supervisión de los aspectos sociales y ambientales;
8. control de la contabilidad y archivos, presentación de solicitudes de desembolso y rendición de cuentas;
9. atención y coordinación del cumplimiento de cláusulas contractuales establecidas en el contrato de préstamo;

10. monitoreo y evaluación de los resultados y de las metas e indicadores de la Matriz de Resultados;
11. elaboración y seguimiento de los Planes Operativos Anuales (POA);
12. preparación/supervisión de los términos de referencia para las contrataciones de consultores individuales y firmas consultoras;
13. revisión de toda la documentación técnica y administrativa pertinente a los procesos de licitación y contratación; y
14. preparar otros informes requeridos por el Banco.

A los fines operativos la organización interna de la UCN se dividió en equipos por regiones geográficas, siendo estas: Centro, Provincia de Buenos Aires, Noreste, Noroeste, Sur. Dentro de cada región se contaba con referentes por área de las distintas especialidades requeridas: institucional, legal, técnico, ambiental y social.

Con la aprobación del Decreto 945/2017, la UCN debe realizar una adaptación de sus funciones, delegando la gestión y ejecución operativa, administrativa, presupuestaria y financiera-contable, las cuestiones fiduciarias y legales, el cumplimiento de las cuestiones ambientales y sociales, los procedimientos de contrataciones, planificación, programación, monitoreo y auditoría³⁹. Dichas funciones son absorbidas por la DiGePPSE creada por el Decreto 174/2018 en la órbita de la Secretaría de Coordinación del Ministerio. El cambio efectivo en la ejecución se realizó a partir del 31 de agosto de 2018, tal como se consigna en los Estados Financieros Auditados de dicho año. Este cambio será profundizado y analizado en apartados subsiguientes del presente estudio.

Unidades Ejecutoras Provinciales y Municipales

La ejecución en cada una de las jurisdicciones se da a través de Unidades Ejecutoras Provinciales o Municipales, responsables de la supervisión y ejecución del programa en sus respectivas jurisdicciones. Dichas Unidades ingresan al PROMEBA a partir de la suscripción de convenios donde se aceptan las condiciones del Programa y las del Contrato de Préstamo suscrito entre la Nación y el BID.

En el PROMEBA 1, estos convenios se denominaban Contratos de Transferencia de Fondos (CTF), que establecían además la obligación de las Provincias de efectuar la devolución de los

³⁹ Como se señaló previamente, los testimonios recogidos en las entrevistas dan cuenta que no todas estas funciones fueron efectivamente transferidas, particularmente las funciones ambientales y sociales y algunas funciones de planificación quedaron en la órbita de la UCN.

recursos que se daban en calidad de préstamo. Esto requería la aprobación de la deuda por parte de las legislaturas provinciales, lo que generó retrasos en la implementación del Programa. Asimismo, para esta operación se establecía específicamente que las UEPs debían conformarse en la órbita de los respectivos Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs).

A partir del PROMEBA 2, se amplía el universo de subejecutores, eliminando la mención a los IPVs y permitiendo la participación de Municipios, en la medida que posean capacidad institucional y técnica y que se haya evaluado la conveniencia de este esquema de ejecución. Asimismo, se establece que los recursos se transfieren mediante Convenios Marco de Adhesión (CMA) a las Provincias y Municipios en calidad de subsidios, siendo la Nación responsable por la totalidad del repago.

Según indica el POD del PROMEBA 2 (BID, 2006), las UEP's y UEM's cumplirán, entre otras, las funciones de:

1. identificar, formular y hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos;
2. llamar a licitación y contratar las obras;
3. realizar el traspaso de la infraestructura pública a los prestatarios de servicios;
4. garantizar el mantenimiento de las obras y la sostenibilidad de los servicios;
5. mantener un adecuado control de la calidad y tiempos de los procesos de adquisiciones y desembolsos; y
6. acompañar las acciones de fortalecimiento institucional y administrar el SGM y E a nivel provincial y municipal.

En todos los tramos del Programa se han destinado recursos del Programa para el fortalecimiento y la contratación de equipos para las UEPs y UEMs.

Asimismo, a las UEPs y UEMs se les ha requerido que conformen equipos en espejo con las mismas áreas específicas con las que se trabajaba desde la UCN: institucional, legal, técnico, ambiental y social. Los equipos multidisciplinarios de campo también debían conformarse en la órbita de estas unidades para cada uno de los proyectos identificados.

Otros actores participantes

La implementación del Programa en las distintas jurisdicciones y en todo el país fue requiriendo la participación de distintos actores. Si bien no es posible hacer una lista exhaustiva de los

mismos por la multiplicidad y particularidad de los proyectos implementados, se listan aquí los más relevantes, que también están identificados en los PODs (BID 1996; 2006; 2012; 2015b):

- La comunidad donde se llevará a cabo el proyecto, organizaciones vecinales, comunitarias y de base que participan en la formulación, seguimiento y evaluación de las intervenciones. En el caso de los equipamientos de barrio, además se debe asegurar que existan entidades capaces de operar y mantener los servicios una vez completado el proyecto.
- Firms consultoras, universidades, ONGs, colegios profesionales y otras entidades que tienen competencias y/o capacidad técnica para contribuir a la formulación de los proyectos, y a la supervisión de las obras y actividades de acompañamiento urbano, legal, social y ambiental en apoyo a la ejecución de los proyectos;
- Ejecutores, que podrán ser personas o entes privados calificados que proveen los bienes y/o servicios para la ejecución de los proyectos;
- Empresas prestatarias de servicios en las localidades, las que deberán estar dispuestas a asumir la operación y mantenimiento de la infraestructura una vez completado el proyecto.
- Dependencias estatales múltiples con las que se debe articular para la implementación de los proyectos, tales como: entidades poseedoras de la tierra, entidades regulatorias en temas ambientales, hidráulicos, vialidad, catastro, propiedad, etc.

2.1.4. COMPARACIÓN DE MAGNITUD CON OTROS PROGRAMAS

A los fines de analizar la relevancia del PROMEBA, se presentan a continuación comparaciones de magnitud, por un lado, entre el Programa y la asignación de fondos del BID y, por el otro, entre el Programa y otros Programas con financiamiento local.

Para realizar la comparación con los fondos del BID, se observaron los años en los que fueron aprobados por el Directorio del organismo los distintos tramos del Programa, esto es: 1996, 2007, 2011 y 2015. Se utiliza este dato y no la fecha de firma de los contratos, ya que el BID acuerda anualmente el monto total de aprobaciones a otorgar con cada país, su programación anual, siendo esa la distribución de recursos de cada año. La firma de los contratos depende principalmente de las gestiones internas que se tengan que hacer, por lo que no resulta comparable entre países, ni tampoco hacia las aprobaciones del país. En el caso de la Argentina,

luego de la aprobación del préstamo, se tramita un Decreto Presidencial que aprueba el modelo de contrato a suscribir y faculta a un funcionario/a de alto rango (Ministro/a o Secretario/a de Estado) para su firma. En la tabla a continuación se presentan las fechas tanto de aprobación como de suscripción de Contratos de Préstamo de cada operación. El plazo entre uno y otro hito varía entre 2 y 7 meses y medio, siendo en las dos operaciones que más tiempo demoraron en suscribirse, aquellas en las que el año calendario de dichos hitos no coincide.

TABLA 4: Fechas de aprobación y suscripción

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Página Web del BID⁴⁰.

	Fecha de aprobación	Fecha de firma	Plazo
PROMEBA 1	17/07/1996	20/02/1997	7 meses
PROMEBA 2	31/01/2007	29/03/2007	2 meses
PROMEBA 3	07/12/2011	31/07/2012	7 meses y medio
PROMEBA 4	14/05/2015	16/09/2015	4 meses

Para realizar este análisis no se contemplan los fondos, por un total de US\$ 102.000.000 de financiamiento, que se incorporaron al Programa a partir de la firma del Contrato modificatorio de la primera operación, en mayo de 2002. Estos fondos provenían del Préstamo BID 1134/OC-AR Apoyo a la Reforma del Sector de Agua Potable y Alcantarillado, aprobado en octubre de 1998 y suscripto un año después. El objetivo original y el sector programático de esta operación no coincidían con los de PROMEBA, sino que fueron reorientados en el contexto de la salida de la crisis social e institucional que vivió el país a fines de 2001. Por este motivo es que la comparación no resulta pertinente.

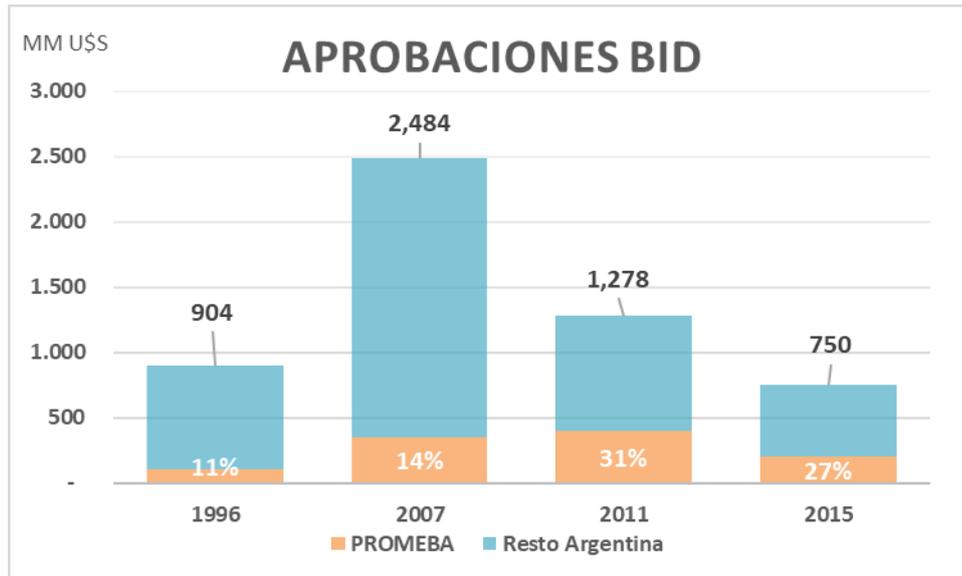
El cuadro a continuación refleja el porcentaje que presenta PROMEBA en el total de aprobaciones del país por cada año relevado.

GRÁFICO 2: Aprobaciones BID para Argentina 1991, 2007, 2011, 2015

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Página Web del BID⁴¹. En millones de dólares.

⁴⁰ <https://www.iadb.org/es/project-search>

⁴¹ <https://www.iadb.org/es/project-search>



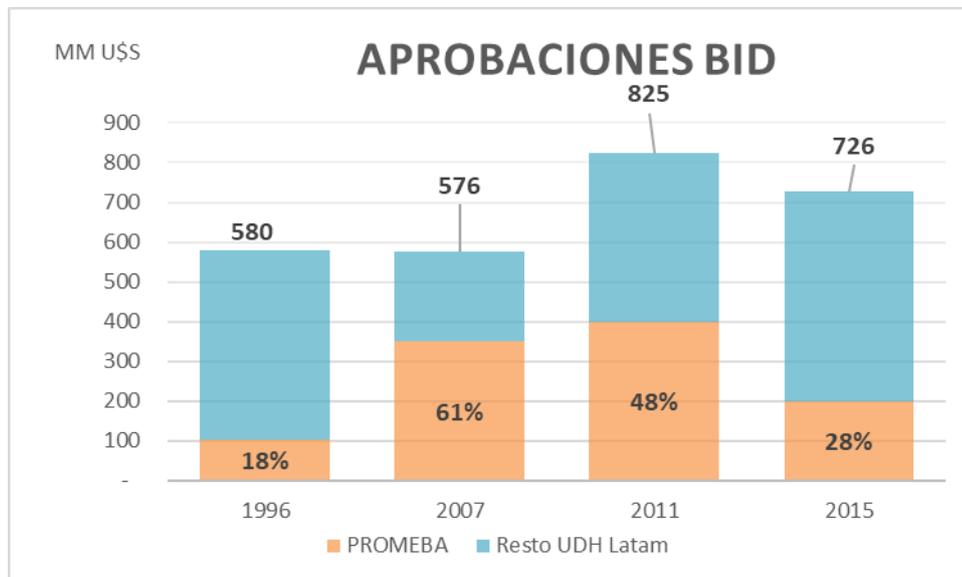
Se observa que la primera operación de préstamo, además de ser la de menor monto (US\$ 102.000.000) es también la que menor porcentaje (11%) representa del total de aprobaciones del correspondiente año. La segunda operación de crédito, más que triplica a la primera en términos absolutos (US\$ 350.000.000), pero representa un porcentaje similar de las aprobaciones de ese año (14%). El salto porcentual en la participación en el total de aprobaciones del país, se da en la tercera operación que, además de ser la de mayor monto (US\$ 400.000.000), es la de mayor peso porcentual (31%) en relación a las aprobaciones de ese año. El dato que resulta más llamativo es el porcentaje (27%) que representa el PROMEBA 4, ya que se mantiene en valores similares (27%) al representado por la operación anterior, no obstante, su monto se redujo a la mitad del mismo (US\$ 200.000.000).

Siendo que el financiamiento del BID en el país se orienta a una multiplicidad de sectores, entre ellos: infraestructura, salud, educación, agua y saneamiento; la participación de los dos últimos tramos del Programa analizados, reflejan la relevancia del mismo en la cartera de inversiones del país con financiamiento del BID.

Resulta pertinente también comparar, en esos mismos años, la asignación de recursos para el Programa en comparación con la totalidad de recursos que el BID asignó al sector de Desarrollo Urbano y Vivienda (HUD por sus siglas en inglés). Se presenta la información en el gráfico a continuación.

GRÁFICO 3: Aprobaciones BID para Desarrollo Urbano y Vivienda 1991, 2007, 2011, 2015

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Página Web del BID⁴². En millones de dólares.



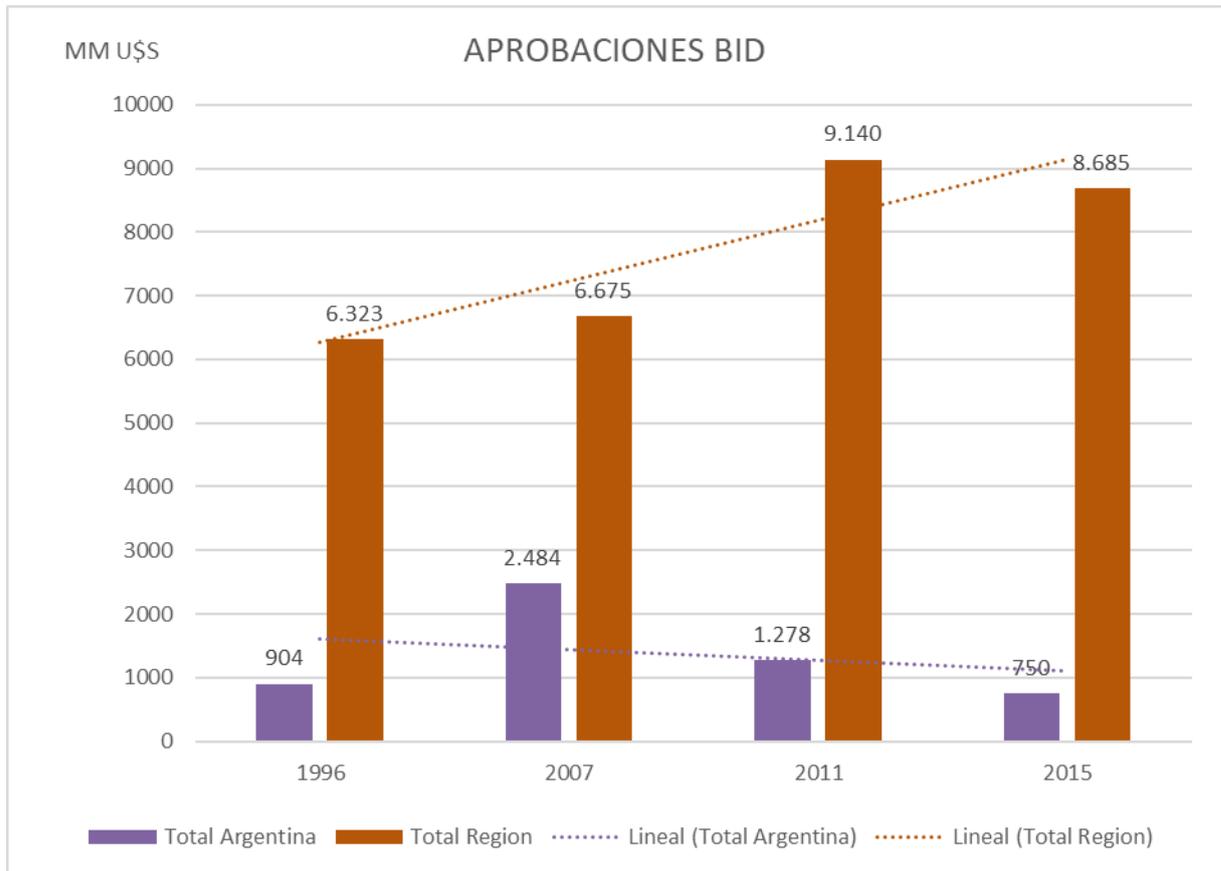
En este caso, nuevamente la primera operación es la de menor participación porcentual (18%), en relación a las aprobaciones para el sector en ese año. No obstante, hay un marcado incremento de la participación de la operación en el PROMEBA 2 (61%), que si bien decae hacia el PROMEBA 3 (48%) continúa resultando significativo. En el año 2015 cae la participación del Programa en el sector (28%), lo que puede deberse a que el monto total de aprobaciones para el país también cayó ese año (ver gráfico a continuación). La misma lógica puede explicar la diferencia entre las participaciones porcentuales en el país y en el sector del PROMEBA 2, ese año las aprobaciones para el país fueron las mayores de la serie, por lo que esos US\$ 350.000.000 tienen mayor peso en el sector. Es notable que en ambos casos la primera operación sea la de menor monto y menor participación relativa, esto puede deberse al carácter piloto de la misma.

El apoyo del sector al Programa adquiere mayor relevancia cuando miramos la evolución de los fondos destinados a nuestro país con la totalidad de fondos destinados a la región.

GRÁFICO 4: Aprobaciones BID para la región 1991, 2007, 2011, 2015

⁴² <https://www.iadb.org/es/project-search>

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Página Web del BID⁴³. En millones de dólares.



El gráfico precedente denota claramente que entre 2007 y 2015 el apoyo del BID a la Argentina fue disminuyendo, en relación a la totalidad de los préstamos aprobados para la región. Mientras, como se mostró anteriormente, el apoyo del sector al PROMEBA en esos años fue significativo. En la tabla a continuación se comparan los porcentajes Argentina/Región y PROMEBA/SECTOR.

TABLA 5: Aprobaciones BID para la región 1991, 2007, 2011, 2015

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Página Web del BID⁴⁴

	1996	2007	2011	2015
Porcentaje Argentina sobre el total de la región	14%	37%	14%	9%
Porcentaje PROMEBA sobre el total del Sector	18%	61%	48%	28%

⁴³ <https://www.iadb.org/es/project-search>

⁴⁴ <https://www.iadb.org/es/project-search>

Diferencia entre apoyo del sector y al país	4%	24%	34%	19%
---	----	-----	-----	-----

En los años observados, el apoyo del sector Desarrollo Urbano y Vivienda al programa fue superior al apoyo que el organismo dio al país, estando entre un 4 y un 34% arriba la diferencia entre ambas comparaciones. Esto destaca la relevancia de este programa en particular dentro de los acuerdos de financiamiento del país con el organismo financiador. En el año 2015 en particular, el BID otorgó el menor porcentaje al país en relación a la región de los años considerados. Durante ese año las otras operaciones que se presentaron a Directorio se aprobaron con el 50,34% de los votos, mientras que el PROMEBA obtuvo el 100% de los mismos.

A partir de lo observado, puede afirmarse que la apuesta al PROMEBA, desde el punto de vista de la asignación de financiamiento internacional, tanto desde el país como desde el BID se sostuvo durante el período de análisis (1997-2022); en particular, a partir de que se consolidó la operatoria y pudo ejecutarse satisfactoriamente la primera operación. Los recursos aprobados en 2015 estaban previstos de ejecutarse en 5 años, no obstante al 31 de diciembre de 2022 quedaban US\$ 35.519.733 sin ejecutar, con un plazo de cierre vigente al 16 de septiembre de 2023⁴⁵.

Resulta pertinente, asimismo, comparar el presupuesto asignado al PROMEBA a lo largo de sus distintos momentos, con el presupuesto de otros programas de objetivos afines en el mismo gobierno nacional. Si bien la idea original de este trabajo era incluir en el análisis una tira temporal quinquenal completa, que la hubieran constituido los años 1997, 2002, 2007, 2012, 2017 y 2022, la identificación del programa PROMEBA en el presupuesto de gastos y su ejecución para los años 1997 y 2002 no ha sido factible.

En particular, en el año 1997 el programa estaba asignado a Presidencia, Secretaría de Desarrollo Social y Subsecretaría de Vivienda para los niveles de dependencia institucional de primer, segundo y tercer nivel respectivamente. Sin embargo, al analizar la fuente de información de presupuesto para el año en cuestión (www.presupuestoabierto.gob.ar), únicamente se pudieron identificar los programas del primer y segundo nivel. En decir, si bien al filtrar por el tercer nivel de dependencia se debería haber localizado a la Subsecretaría de

⁴⁵ En julio de 2022 se aprueba el PROMEBA 5 por un monto de US\$ 200.000.000 de financiamiento. El mismo fue suscripto en enero de 2023, quedando por fuera del período analizado en este estudio.

Vivienda, únicamente figura como disponible a la Subsecretaría de Delitos Complejos y Lucha contra la Criminalidad Organizada, que claramente no estaría relacionada con el programa estudiado. Probablemente se deba a algún error de imputación, que no permite la identificación del mismo. Con respecto al año 2002, ocurre un problema similar. El PROMEBA para dicho año estaba asignado al Ministerio de Desarrollo Social, a la Secretaría de Políticas Sociales y a la Subsecretaría de Infraestructura Social y Emergencia Habitacional, para los niveles de dependencia institucional de primer, segundo y tercer nivel respectivamente. Sin embargo, nuevamente al momento de filtrar la información para encontrar el Programa, los resultados arrojados en el segundo y tercer nivel de dependencia institucional no están relacionados al PROMEBA. Por lo tanto, y para poder mantener la mayor transparencia y calidad en el análisis se decidió dejar a ambos años fuera de la muestra.

Se compara entonces para los años 2007, 2012, 2017 y 2022, el crédito presupuestario al final de cada ejercicio⁴⁶. Dados los cambios de jurisdicción y dependencia a lo largo de su historia, la comparación se hace considerando todos los programas presupuestarios para Desarrollo Urbano y Vivienda y Mejoramiento de Hábitat, independientemente de su ejecutor. Se comparan los montos totales de gastos de inversión de todas las fuentes⁴⁷, sin considerar incisos de gastos corrientes tales como personal y gastos operativos (pasajes, viáticos, insumos de librería, etc).

Los valores estaban disponibles en pesos argentinos y con totales anuales. El tipo de cambio varió significativamente en el período analizado, con lo que si se hubiera querido convertir los valores a dólares para la comparación, hubiera sido necesario contar con información desagregada por mes de en qué momento se ejecutaron los gastos⁴⁸. No obstante, dado que el objetivo de esta comparación es analizar la relevancia del PROMEBA en comparación con otros programas con objetivos similares, el dato porcentual es el que resulta más relevante.

⁴⁶ El crédito presupuestario se asigna inicialmente a principios de cada año, pero luego durante el año en curso puede sufrir modificaciones.

⁴⁷ En el presente estudio los datos financieros de PROMEBA se tomaron siempre de la parte de financiamiento, no obstante, aquí para que la comparación sea pertinente en relación a los otros programas se considera también los fondos invertidos como parte del aporte local, siempre que los mismos se hayan destinado a gastos de inversión y no gasto corriente.

⁴⁸ En otras partes de este estudio se informan montos de ejecución en dólares, esos montos son tomados de reportes del BID que toman información de la UCN. Durante la etapa de ejecución cada pago efectuado en pesos se convierte en dólares al tipo de cambio del día de su efectiva realización. En un principio esto se hacía de forma manual, con la incorporación del UEPEX, es el propio sistema el que realiza la conversión y permite saber con exactitud el equivalente en dólares de los montos pagado en pesos.

Resulta importante aclarar, que la agrupación de los programas presupuestarios puede variar de ejercicio a ejercicio, de acuerdo al criterio de cada oficina de presupuesto. En ese sentido la trazabilidad de los programas resulta dificultosa, porque la denominación a nivel presupuestario no siempre se corresponde con la identificación programática. Un ejemplo de esto es el FONAVI, que, si bien se ha mantenido vigente en los años analizados, solo aparece por separado en el año 2007, se presume que en los otros años se ha agrupado dentro de alguna de las denominaciones relevadas. Más allá de las dificultades expresadas, se expone a continuación los datos que se han logrado relevar.

TABLA 6: Comparación porcentual Programas de Desarrollo Urbano, Vivienda y Mejoramiento de Barrios en 2007, 2012, 2017 y 2022

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Página Web de Presupuesto Abierto⁴⁹.

Programa	2007	2012	2017	2022
PROMEBA	7,51%	10,06%	8,08%	32,73%
Acciones Plan Federal de Vivienda	85,10%			
Acciones sobre Emergencia Habitacional	5,22%			
Mejoramiento Habitacional	2,04%			
Fondo Nacional de Vivienda	0,12%			
Techo Digno		65,48%		
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat		10,88%		
Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infra Básica		9,49%		
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios		4,09%		
Acciones para la Construcción de Viviendas Sociales			79,45%	
Acciones para el Mejoramiento, Refacción y Ampliación de la Infraestructura Habitacional y Urbana			9,44%	2,96%
Acciones para el desarrollo habitacional			1,53%	
Acciones para garantizar el Acceso al Suelo mediante la Regularización Dominial			1,50%	
Acciones para la Planificación, Desarrollo, Dirección y Seguimiento de Proyectos Integrales del Hábitat				31,47%
Matanza Riachuelo				0,40%
Acciones para Garantizar el Acceso al Hábitat a través de la dotación de Infraestructura Básica y Equipamiento Urbano y Comunitario				0,23%
Mejoramiento Integral del Hábitat (BIRF N° 8712-AR)				28,84%
Proyecto de Eficiencia Energética y Energía Renovable en la Vivienda Social Argentina (FMAM N° GRT/FM-15083-AR y BID ATN/OC-1415)				3,11%

⁴⁹ www.presupuestoabierto.gob.ar

Acciones para el Desarrollo Integral del Hábitat - CAF N°10099				0,25%
Acciones para la Mejora Integral para Asentamientos Fronterizos				0,02%
Total	100%	100%	100%	100%

De la información precedente se puede observar que, el PROMEBA ha obtenido una participación porcentual importante de la totalidad de los recursos presupuestarios asignados a cada programa con objetivos similares encontrado. En el año 2007 es el segundo programa en relevancia, descendiendo al tercer lugar en 2012 y 2017 y pasando al primero en 2022. Quizás el dato que resulta más llamativo es el hecho de que es el único programa que logra identificarse con el mismo nombre y, por lo tanto persistir, en todos los años de la serie analizada.

Como conclusión de lo antedicho, si bien se considera que en materia de recursos asignados el PROMEBA ha sido relevante, teniendo la participación porcentual más baja de los años analizados en un 7,51%, lo que manifiesta su relevancia es la perdurabilidad del Programa y su trazabilidad presupuestaria en todos los ejercicios fiscales relevados.

2.2 EVALUACIONES REALIZADAS

El PROMEBA a lo largo de su historia ha sido objeto de múltiples estudios y evaluaciones, algunas de ellas en cumplimiento de obligaciones contractuales, otras como sugerencia o necesidad por parte del ejecutor y/o del financiador, las cuales se han utilizado como insumo para mejorar el Programa. Pero también ha habido otras motivadas por interés propio de investigadores/as sin vinculación institucional con el Programa.

Para el presente apartado tomamos las evaluaciones realizadas por profesionales externos contratados por el Programa y/o el financiador. Se consideraron aquellas que han abarcado el Programa con una mirada general, dado el enfoque de esta investigación. No obstante, para aportar información más reciente, se consideró también una evaluación económica expost del 2022, la cual fue utilizada como insumo para la preparación del PROMEBA 5 que fue suscripto en enero de 2023.

Se detallan a continuación las evaluaciones consideradas, todas las cuales están disponibles en la página web del BID:

- Informe de Terminación de Proyecto PROMEBA I⁵⁰ (PCR por sus siglas en inglés). Mabel Martín (consultora externa).⁵¹(Martín, s/f)
- Evaluación final del Programa de Mejoramiento de Barrios II. Junio 2011. Consultoría externa. (BID, 2011)
- Evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios III. Marzo 2015.⁵² (BID, 2015b)
- Informe de Terminación de Proyecto PROMEBA III (PCR por sus siglas en inglés). Guadalupe Rojo y Jorge Mendoza (consultores).⁵³ (BID, s/f)
- Programa de Mejoramiento de Barrios, Tercer Tramo (Proyecto AR-L1179; Préstamo 3458/OC-AR). Análisis Económico Ex Post. Febrero 2022. Jorge Mendoza (consultor). (Mendoza, 2022)

Informe de Terminación de Proyecto PROMEBA I (Martín, s/f)

La evaluación es parte de las evaluaciones ex post obligatorias previstas en el contrato de préstamo, tiene como objetivo analizar el desempeño del Programa.

En primer lugar, recoge el contexto en el cual se desarrolló el proyecto, con énfasis en la crisis política, económica y social del 2001-2002, que llevó a la reestructuración y el incremento de recursos del Programa. Señala también las dificultades que enfrentó el Programa, en virtud de la inflación posterior a la salida de la Convertibilidad, dado que no se había previsto en los contratos de obra la posibilidad de renegociar los contratos ni de redeterminar los precios. Esto pudo resolverse con la aprobación de un mecanismo de redeterminación a nivel nacional. Se desarrollan también las principales características del Programa, en término de sus inversiones elegibles, su estrategia de ejecución y el logro de los objetivos de desarrollo, donde se aprecia que de 56.000 familias con NBI atendidas por el Programa para 2004 se alcanzaron 59.345, en

⁵⁰ A lo largo de todo el trabajo, cada etapa del Programa se menciona con números arábigos, reservando los números romanos para las menciones a los distintos componentes. En este apartado se utilizan los números romanos para las etapas de los préstamos porque es como se mencionan en las evaluaciones referidas.

⁵¹ El informe no especifica la fecha de realización, dado que el PROMEBA I terminó a fines de 2007, se estima que fue realizado en el primer semestre de 2008.

⁵² El documento no aclara la autoría, dado que como se consigna al comienzo del informe, se trata de la evaluación requerida para la preparación del tercer tramo del CCLIP, se entiende que el mismo fue realizado a través de una consultoría externa, como se suele requerir para esta instancia.

⁵³ El informe no especifica la fecha de realización, se estima que fue realizado en 2020 porque incluye referencias a documentos hasta noviembre 2019. Incluye también un resumen de la evaluación de Impacto “Evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios (AR-L1119). Informe Final. Universidad Torcuato Di Tella. CIPUV y CEPE. Noviembre 2019”.

noviembre de 2007, distribuidas en 20 de las 23 provincias del país y en un total de 114 localidades.

La evaluación señala también como una externalidad positiva, el desarrollo en el país de una metodología integral de intervención efectiva para atender las múltiples y complejas situaciones que enfrentan los barrios pobres.

Entre los factores críticos que incidieron en la implementación se señalan: la novedad del abordaje planteado; la modalidad de transferencia de deuda a las provincias que requería leyes de endeudamiento; la necesidad de recursos locales para acciones no elegibles pero necesarias; la coordinación interinstitucional entre múltiples actores; las demoras en las distintas instancias del ciclo de proyecto; la crisis de 2001.

En cuanto a la sostenibilidad, se destaca en forma positiva la institucionalización del Programa en la órbita del Ministerio de Planificación y Servicios Públicos y el apoyo político, a través de la firma de un CCLIP.

Se recogen también los resultados de otras evaluaciones intermedias (i) de gestión operacional e institucional a cargo de la Universidad Nacional de La Plata; y (ii) de logro de resultados a cargo de la Universidad de General Sarmiento.

En el primer caso, se identifica la necesidad de un sistema integrado de información para el monitoreo, la gestión y evaluación del programa; el fortalecimiento de las UEPs y el incremento en su autonomía de gestión; la reducción de los plazos del ciclo de proyecto; la mejora en las áreas de planificación estratégica y evaluación de la UCN.

En el segundo caso, se aplicó un enfoque cuali-cuantitativo para evaluar la focalización y los cambios atribuibles al Programa. Los resultados de ambos estudios mostraron resultados positivos que validan la metodología de intervención. Las mejoras sugeridas se focalizan en temas de participación y articulación institucional entre los múltiples actores, incluyendo a la comunidad.

Entre las conclusiones del Informe incorporan las lecciones aprendidas que están vinculadas a: la importancia de la participación activa de los municipios y otros actores a nivel local; la necesidad de coordinación de las inversiones físicas; la validez de la metodología de intervención; la importancia de la capacidad institucional de los actores participantes; las ventajas del sistema de revisión *ex post*. Asimismo, señala que requerir financiamiento de gobiernos subnacionales puede traer problemas de gestión y de focalización de recursos.

Destaca que el mecanismo de redeterminación de precios fue vital para reiniciar las obras paralizadas y establecer reglas de juego para los contratos.

Entre las recomendaciones para los aspectos de gestión e institucionales, se reitera la necesidad del fortalecimiento de capacidades a nivel de la UCN y de las UEPs, así como también de una herramienta informática que optimice la gestión institucional del ciclo de proyectos y mejore la comunicación en tiempo real, entre los niveles central y provincial/municipal. Un aspecto que surge como relevante es los tiempos de los proyectos, que, según señala el informe, deben identificarse con mayor precisión e introducir medidas de racionalización para reducirlos. Llama la atención también sobre la complejidad de la articulación entre actores con agendas y tiempos diferentes.

Evaluación final del Programa de Mejoramiento de Barrios II (BID, 2011)

La evaluación se realizó con un enfoque cuali-cuantitativo. Se centró en un análisis de beneficios, planificación, procesos y costos, se incluyó también un estudio de caso para evaluar la inserción en las políticas y gestión municipal. Las variables de análisis para evaluar los resultados (beneficios) consideraron las siguientes dimensiones: pobreza, salud, condiciones de hábitat, seguridad en la tenencia, integración urbana, habitabilidad y saneamiento, sustentabilidad ambiental y sustentabilidad social, estableciendo indicadores específicos para cada una de ellas. La planificación se analizó en cuanto al nivel de cumplimiento de los plazos previstos en cada proyecto analizado. En cuanto a los procesos, se analizó el porcentaje de cumplimiento de las acciones de fortalecimiento de la capacidad de gestión previstas (encuentros, intercambios, talleres). Los costos se analizan en virtud de la evolución prevista y real, tanto por componente como por año de ejecución.

Como conclusión general aporta que:

“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.”

Se recogen también resultados positivos no programados en la intervención: la capacidad de atracción de inversiones y recursos técnicos, provenientes de instancias de cooperación y/o de instituciones externas; y la incidencia de la metodología de abordaje integral del PROMEBA en los modelos de gestión pública subnacionales, lo que resulta particularmente relevante por el rol de los municipios para la sostenibilidad de las inversiones. Otro hallazgo de la investigación fueron los desajustes entre la ejecución de las obras financiadas por PROMEBA y las intervenciones complementarias de otros programas (mejoramientos de viviendas, viviendas nuevas para relocalizaciones y conexiones intralotes), que incidió en una disminución del impacto final esperado y generó disrupciones con y entre las asociaciones vecinales.

Según destaca el informe, en el transcurso del PROMEBA 2 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. Estos encuentros fueron evaluados de forma altamente positiva. Se priorizó también el trabajo con los jóvenes de los barrios como población objetivo de las acciones programáticas, se realizaron encuentros regionales de jóvenes en 2011.

Adicionalmente, en el PROMEBA 2, se hicieron cambios a los proyectos financiables, en particular: se amplió la escala de intervención promedio; se comenzaron a atender los entornos inmediatos de los barrios de intervención; y, se implementó la ejecución de obras en diversas etapas, lo que permitió una mirada de más largo plazo en cada barrio.

En relación al estudio de caso realizado en el municipio de Avellaneda, sobre la intervención en Villa Tranquila e Isla Maciel, el estudio destaca:

- la mejora en las condiciones de vida de la población y la apropiación de las obras por parte de la comunidad, lo que se evidencia en el cuidado de los espacios comunes y genera un incremento de la integración social hacia dentro del barrio y con su entorno;
- la viabilidad del Programa para ejecutarse en territorios de alta complejidad técnica y social, generando sinergias con la gestión local y un efecto multiplicador de los beneficios;

- los tiempos de ejecución de los proyectos, aún contando con apoyo y articulación entre actores, son inevitablemente largos, señalando en particular que la “ingeniería social” tiene sus propios tiempos de articulación, sin lo cual el proyecto pierde sustento.

Evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios III (BID, 2015b)

El estudio tiene como finalidad presentar los resultados del PROMEBA 3, requeridos para la preparación del tercer tramo de la CCLIP. Para ello se centró en:

- Análisis de gestión, tanto del modelo de gestión como del cumplimiento de las metas de financiamiento;
- Impactos y resultados de los 10 proyectos finalizados que iniciaron con el PROMEBA 2 y concluyeron con el PROMEBA 3;
- Registro de la contribución a largo plazo que hace el Programa al mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad de las soluciones provistas;
- Experiencia de ejecución del Programa.

En cuanto al análisis de gestión, el estudio indica que los procesos de licitación de las obras, insumieron plazos menores a los previstos en el ROP en 15 de las 20 provincias analizadas, con lo que el desempeño es muy bueno. Por el contrario, los plazos de ejecución de obra han sido superiores, con un promedio del orden del 43%. Desde el punto de vista financiero, la ejecución del programa y de cada uno de sus componentes fue menor que la prevista.

En cuanto a los resultados e impactos de los 10 proyectos finalizados que iniciaron su ejecución con el PROMEBA 2 y terminaron con el PROMEBA 3, se analizaron las siguientes dimensiones:

- nivel de pobreza, se encuentra que el promedio de los hogares con NBI de los 10 proyectos disminuyó del 85,6% al 42%, con diferencias entre los barrios, pero en todos los caídos la caída superó el 30%.
- nivel de salud, los índices de morbilidad resultaron ser más heterogéneos entre barrios con reducciones entre un 6,2 y un 92,3%, resaltando como caso atípico el barrio San Carlos en Moreno cuyo índice se incrementó del 0,12 al 0,21 (82,6%).
- condiciones de hábitat, en el 100% de los asentamientos intervenidos el índice de satisfacción residencial creció más que el 25% esperado con valores entre 51,2 y 385,7%.

- seguridad en la tenencia, se logró la meta de que más del 90% de los hogares cuente con posesión legal.
- integración urbana, si bien sólo un barrio alcanzó vincular el 100% de los lotes a las redes de servicios, otros 8 lograron avances significativos.
- sustentabilidad ambiental, la totalidad de los barrios reportaron mejoras en el índice de salubridad, 8 de 10 superaron la meta esperada del 30%.
- sustentabilidad social, se destaca como positivo el incremento en todos los barrios de la articulación en red y en el nivel de arraigo.

En cuanto al registro de la contribución a largo plazo que hace el Programa al mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad de las soluciones provistas, se reporta que:

- los informes de mantenimiento de obras indican resultados satisfactorios
- se produjeron avances en todas las fases del proceso de regulación dominial de los 31.000 lotes alcanzados al momento de la evaluación, se eliminaron los lotes ocupados sin permiso en todos los casos, se escrituraron 1.588 lotes y otros 3.748 contaban con algún instrumento que permitía la tenencia segura al hogar ocupante.

En cuanto a la experiencia de ejecución del Programa por parte de las unidades subejecutoras, el estudio destaca como aspectos positivos la consolidación de ciertas características:

- la gestión asociada, descentralizada y con enfoque integral del territorio,
- Revalorización del trabajo multi-actoral,
- El abordaje flexible frente a los problemas,
- La ampliación de la escala de los proyectos y su organización por etapas, traccionando recursos y ampliando los impactos socio territoriales,
- La continuidad en el largo plazo,
- La integralidad de la intervención,
- El equipo de campo,
- Las acciones de mejora de la conectividad no atendidas por otros programas,
- Los proyectos de fortalecimiento que potencian las iniciativas locales en temas críticos.

Asimismo, se destacan múltiples resultados no esperados de índole de fortalecimiento de las gestiones locales, normativa, equipos y enfoques en las temáticas del programa.

Sobre la temática de la sostenibilidad se hizo énfasis en dos ejes: la problemática de los procesos de regularización y el mantenimiento de las obras. Sobre regularización, si bien se advierte que son procesos largos y complejos y que las metas no siempre logran alcanzarse, se generan

impactos en los gobiernos locales motorizando normativas y movilizand o estructuras muy burocratizadas. En relación al mantenimiento, se señalan dificultades en la apropiación por parte del municipio y de la comunidad y, en particular, algunos retrasos por parte de las prestadoras de responsabilizarse del servicio en los barrios.

Se recogen también algunas sugerencias para el PROMEBA 4, entre las que se destacan: la creación de una mesa de gestión nacional para mejorar la articulación entre programas, incorporar perfiles de comunicación a los equipos de campo y extender el tiempo de acompañamiento post-obra, acciones para la prevención de asentamientos, mejora de la sostenibilidad y sistematización de la información.

El informe incorpora también un estudio de caso realizado sobre la intervención en el Área Sur de la ciudad de Resistencia⁵⁴, con el objetivo de analizar la potencialidad del Programa para abordar una gestión integral y multi escal ar en grandes áreas en las que se localizan diferentes comunidades vulnerables. Del mismo se desprenden las siguientes conclusiones:

- Se destacan los efectos positivos de la implementación del Programa, en términos de disminución de los índices de NBI, incremento de la satisfacción residencial y avances en los procesos de regularización dominial.
- Se revela la importancia de la gestión asociada y multiactoral en territorio⁵⁵, del enfoque integral de la problemática de los sectores vulnerables, del rol de los equipos multidisciplinarios de campo para la consecución de estos objetivos, de las actividades de intercambio de experiencias entre regiones.
- Como espacios para la mejora se menciona la comunicación social de los equipos con la comunidad, los proyectos complementarios de fortalecimiento, la generación de instrumentos intermedios que consoliden la seguridad en la tenencia, el apoyo post-obra, la participación municipal y la coordinación con prestadores.
- Se desprende el potencial de la intervención del PROMEBA en grandes sectores urbanos, así como también la capacidad de adaptación del Programa a las necesidades específicas.

Los logros que se enumeran están vinculados con: la conectividad del área e interbarrial, el desarrollo planificado, el fortalecimiento del sentido de pertenencia y la organización comunal.

⁵⁴ La población estimada era de 7.000 familias y 35.000 habitantes.

⁵⁵ Se incluyen testimonios que destacan la presencia del Programa en el barrio como la primera instancia de cercanía con el estado que ha tenido la comunidad.

Se destaca también como un efecto impensado del proyecto la consolidación de la comunicación interna y externa, generando inclusive un periódico barrial que se sostuvo en el tiempo.

Las dificultades estuvieron vinculadas a los desfasajes en la implementación, la articulación entre programas y a la sostenibilidad de las obras por la escasa apropiación por parte del municipio.

Informe de Terminación de Proyecto PROMEBA III (BID, s/f)

La evaluación es parte de las evaluaciones ex post obligatorias previstas en el contrato de préstamo, tiene como objetivo analizar el desempeño del Programa.

En primer lugar, recoge los cambios institucionales que sucedieron durante la implementación del Programa y destaca que se haya convertido en una política nacional dado que ha perdurado a lo largo de distintas administraciones. Indica que durante todo el tiempo de ejecución del Programa hubo consistencia entre los objetivos, el diseño y las prioridades, con lo que concluye que la **relevancia** del programa fue **excelente**.

Los indicadores de impacto se reportan cumplidos, a saber:

- Porcentaje de viviendas de calidad insuficiente en las villas y los asentamientos informales en los que intervienen el programa. Se esperaba una reducción de 30% y se logró el -32,15%.
- Tasa de hacinamiento promedio en las villas y los asentamientos informales en los que interviene el programa. Se esperaba una reducción de 30% y se logró el -31,15%.

También se verificó el cumplimiento de las metas para los indicadores de resultado, con excepción del “Desfase entre el tiempo programado vs realizado en la ejecución de las obras”. El informe atribuye el buen desempeño a que se trata de un modelo probado que se implementa en el país desde 1996. En relación al incumplimiento de los plazos se mencionan razones contextuales como el cambio de gobierno en 2015 y la inflación durante el período de implementación que llegó al 50% interanual.

El informe recoge también las conclusiones de la evaluación de Impacto contratada por el Programa (Universidad Torcuato Di Tella, 2019), de tipo cuasiexperimental. Según los resultados obtenidos a través de la comparación con un grupo de control, se atribuye que⁵⁶:

- En relación a la seguridad de la tenencia de la tierra, el porcentaje de hogares que reporta tener seguridad jurídica aumenta un 18%.
- En relación a la cobertura de servicios básicos y asistenciales, la evaluación reporta un aumento en la conexión intradomiciliaria a la red de agua y de cloaca de 27%, una disminución del 25% en hogares que reportan tener rebalses de pozos ciegos o cámaras sépticas y una disminución del 17% de hogares que reportan encontrar charcos provenientes de artefactos sanitarios. Por último, un 32% más reporta estar satisfecho con el alumbrado público.
- En cuanto a Desarrollo Humano, el indicador de hogares que reportan que algún miembro de la familia se ausentó a la escuela por causa de inundaciones en el barrio disminuye un 33% y en satisfacción de los beneficiarios con las plazas y aumento en la sensación de seguridad en plazas y parques y satisfacción con espacios para actividades deportivas que aumenta un 53%, 54% y 32% respectivamente.
- En relación al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de base, no se obtuvieron resultados estadísticamente significativos entre ambos grupos, pero sí se observa un incremento del 17% de la participación de las jefas de hogar en actividades comunitarias.
- Resultados: el porcentaje de viviendas con mejores materiales aumenta 45% y el hacinamiento disminuye un 16%. La satisfacción residencial aumenta un 65%.

El Informe agrega también que la consecución de resultados, a pesar del contexto macroeconómico, se debe a la importante agenda de actividades y productos de capacitación y fortalecimiento que realizó el Programa. La formación continua fue uno de los factores determinantes para mantener un buen ritmo de ejecución, a eso se suma la realización de estudios técnicos, de proyectos ejecutivos y la mejora de los sistemas de gestión.

En base a lo antedicho, concluye que la **efectividad** del Programa fue **satisfactoria**.

En relación al análisis de eficiencia, se retoman los resultados de la Evaluación Económica expost, según la cual el promedio nacional de costo por beneficiario es de US\$ 3.521, lo que

⁵⁶ Todos los porcentajes que se informan a continuación son en relación al grupo de control utilizado para la evaluación.

fue respetado en el 93% de las iniciativas de PROMEBA y las que se apartaron estaban debidamente justificadas, lo que les permite afirmar que la **eficiencia** fue **excelente**.

En relación a la sostenibilidad, menciona un Informe donde se considera un factor de riesgo la falta de mantenimiento de las obras finalizadas, no obstante, eso no es lo que se deriva de los informes de mantenimiento elaborados por el Programa. Se destaca el mantenimiento por parte de la comunidad de los espacios comunitarios. Agrega también que los procedimientos ambientales y sociales del programa y la resolución de la totalidad de las situaciones de riesgo ambiental encontradas, se han resuelto de manera adecuada. De estos elementos se concluye que la sostenibilidad del programa es **excelente**.

Como conclusión general, el informe señala que el desempeño final del programa en los criterios centrales fue **altamente satisfactorio**.

Como parte del proceso de evaluación se realizó también un Taller de lecciones aprendidas con representantes de unidades subejecutoras, de donde se desprendieron los siguientes hallazgos principales:

- Algunos barrios muestran poca apropiación y mantenimiento de las obras de infraestructura.
- Se considera que la estimación del plazo de obras es poco realista.
- Falta articular mejor el programa con las acciones intra-lote de conexión a agua y saneamiento.
- En algunas ocasiones se han designado como responsables de los proyectos a altos funcionarios que no pueden estar abocados al programa.
- Existen muchas instancias intervinientes en los procesos de licitación y en ocasiones hay una baja articulación entre las mismas.
- Se puede mejorar el seguimiento y supervisión de las obras en la etapa de ejecución, se generan demoras en la tramitación de permisos y aprobaciones en esta etapa.
- Los procesos están poco sistematizados y digitalizados.
- Los tiempos que se requieren para otorgar los títulos de propiedad a los hogares son muy dilatados, y pueden llegar a doblar la extensión de los proyectos en el barrio.

Programa de Mejoramiento de Barrios IV. Análisis Económico Ex Post (Mendoza, 2022)

El objetivo de la evaluación es verificar en qué medida los límites de costo máximo promedio por Lote que se habían predefinido, se aplicaron durante la ejecución.

Señala que con el préstamo BID 3458/OC-AR se realizaron intervenciones hasta 2021 en 199 proyectos distribuidos en las 5 regiones del país, donde el promedio global de inversiones comprometidas por lote se ubicó por debajo de la Solución de Mínimo Costo y los Límites de Costo-eficiencia considerados regionalmente fueron correctamente aplicados. Se califica al PROMEBA en términos de efectividad como bueno, ya que los resultados perseguidos fueron logrados a un costo menor que al de otras alternativas para lograr el mismo objetivo.

Por otro lado, en base a un reporte de mantenimiento de obras de marzo de 2022 se reporta un estado general bueno de la infraestructura específica incorporada. Se destaca que inversiones de agua, red de gas natural, red eléctrica y alumbrado público reportan en el 100% de los casos un estado general calificado como bueno y que ninguna de las obras reportadas ha sido catalogada en mal estado de funcionamiento. La mayor dificultad reportada es la posibilidad de las familias de ejecutar las conexiones, cuando no son provistas por algún programa estatal.

La intervención genera beneficios económicos para la población de los barrios alcanzados por el Programa y sus áreas limítrofes, entre ellos: mejoras en la movilidad, utilización de medios de transporte y espacios públicos rehabilitados; mejora de los niveles de seguridad; mejora de las condiciones de salud de hogares y; aumento de oportunidades económicas. Como muestra de estos beneficios, el informe incluye anexos con los resultados de varios ejercicios de valoración de propiedades inmuebles en intervenciones similares, que constituyen evidencias de impactos económicos de corto plazo.

A modo de corolario del apartado, se destacan algunos aspectos que han surgido reiteradamente en las evaluaciones.

Como aspectos positivos:

- el desarrollo en el país de una metodología integral de intervención efectiva para atender las múltiples y complejas situaciones que enfrentan los barrios vulnerables;
- los resultados e impactos positivos generados que demuestran que el programa modifica de forma tangible las condiciones del hábitat familiar y comunitario;
- 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;
- el potencial de la intervención del PROMEBA en grandes sectores urbanos, así como también la capacidad de adaptación del Programa a las necesidades específicas;

- los beneficios económicos para la población de los barrios alcanzados por el Programa y sus áreas limítrofes.

Como aspectos relevantes para el buen funcionamiento del programa:

- la importancia de la participación activa de los municipios y otros actores a nivel local;
- la importancia de la capacidad institucional de los actores participantes;
- las ventajas del sistema de revisión expost;
- los encuentros a nivel regional y nacional para el intercambio, aprendizaje y fortalecimiento de experiencias;
- la importante agenda de actividades y productos de capacitación y fortalecimiento que realizó el Programa;
- la importancia de la gestión asociada y multiactoral en territorio;
- que se haya convertido en una política nacional dado que ha perdurado a lo largo de distintas administraciones.

Como aspectos que podrían mejorarse:

- la necesidad de coordinación de las inversiones físicas financiadas por PROMEBA y las intervenciones complementarias de otros programas;
- los tiempos de ejecución de los proyectos inevitablemente largos, aún contando con apoyo y articulación entre actores;
- los tiempos que se requieren para otorgar los títulos de propiedad a los hogares.

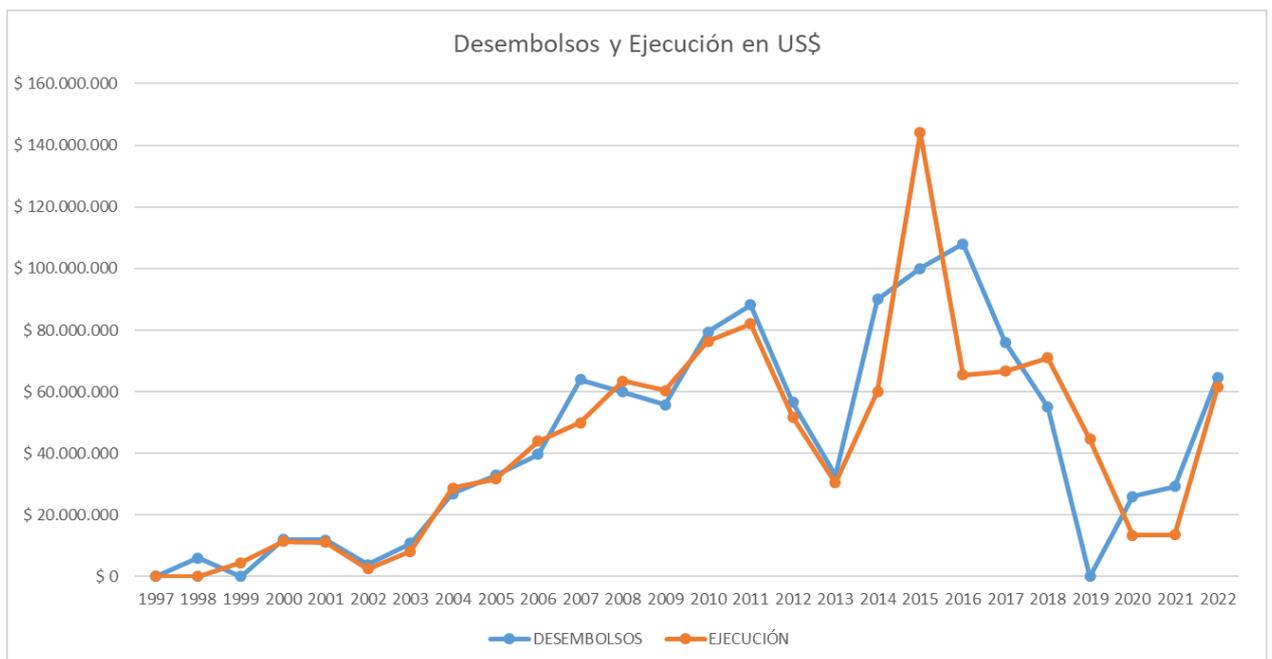
3. EVOLUCIÓN DEL PROMEBA

El PROMEBA lleva ya más de 25 años de historia. En ese período hubo 10 presidentes distintos (incluyendo todos los que asumieron el cargo a fines de 2001)⁵⁷. El Programa pasó también por 7 ministerios, contabilizando al menos 9 coordinadores/as diferentes⁵⁸. Se implementó en todas las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se ejecutó transfiriendo la deuda y como subsidio. Conformó 20 UEPs (incluyendo CABA) y 28 UEMs (en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Santa Fé). Atravesó una pandemia. Tuvo financiamiento del BID por US\$ 1.050.000.000 (mil cincuenta millones de dólares), provenientes de 5 préstamos distintos⁵⁹. Desembolsó US\$ 1.130.355.888 al 31 de diciembre de 2022 y ejecutó US\$ 1.097.740.975. Llevó adelante 785 proyectos, de los cuales 671 se encuentran finalizados, 88 en ejecución y 26 en proceso licitatorio⁶⁰.

El gráfico a continuación muestra la evolución financiera del Programa en todos los años bajo análisis.

GRÁFICO 5: Desembolsos y Ejecución PROMEBA

Fuente: Elaboración propia en base a EFAs. En dólares.



⁵⁷ Incluye presidentes peronistas, radicales y del PRO.

⁵⁸ No se pudo confirmar quiénes estuvieron a cargo del Programa en 1997, 1998 y 2000.

⁵⁹ Ver TABLA XXX en el Capítulo 2.

⁶⁰ Datos extraídos de la página web del Programa el 7 de octubre de 2023.

A primera vista las curvas dan cuenta de un programa que fue creciendo progresivamente entre 1997 y 2011 (inclusive) y que luego de eso empezó a tener un comportamiento más errático. Una curva de caída por dos años, 2012 y 2013, que se revierte en 2014 y 2015 para llegar a su pico máximo de ejecución ese año por un monto total de US\$ 144.161.118. Entre 2016 y 2018, si bien los desembolsos van en caída (hasta llegar a 0 en 2019), la ejecución se mantuvo en niveles estables, iniciando luego una nueva caída que recién en 2021 se empieza a revertir.

Es necesario aclarar que los circuitos financieros de los préstamos internacionales trabajan con distintas modalidades. En el caso del PROMEBA I se utilizaba el fondo rotatorio, esto es una caja que se constituyó inicialmente por US\$ 6.000.000 y se reponía a medida que se iba gastando (ejecutando). En los préstamos siguientes se utilizó la modalidad de anticipo financiero, esto es un adelanto de recursos de acuerdo a lo se proyectaba ejecutar para un período que en general se estipulaba en 6 meses. La diferencia entre ambas modalidades explica que los primeros años las curvas de desembolsos y ejecución sean tan similares y que a partir del inicio del PROMEBA 2, haya algunas diferencias marcadas. La tabla a continuación muestra año a año la diferencia entre estas dos variables, siendo los años 2015, 2016 y 2019 los que presentan valores elevados, por encima de los US\$ 42.000.000 (cuarenta y dos millones de dólares).

TABLA 7: Desembolsos y Ejecución PROMEBA

Fuente: Elaboración propia en base a EFAs. En dólares.

	DESEMBOLSOS (A)	EJECUCIÓN (B)	DIFERENCIA (A - B)
1997	\$ 0	\$ 0	\$ 0
1998	\$ 6.124.000	\$ 124.000	\$ 6.000.000
1999	\$ 0	\$ 4.467.954	-\$ 4.467.954
2000	\$ 12.023.949	\$ 11.450.694	\$ 573.255
2001	\$ 11.952.867	\$ 11.149.892	\$ 802.975
2002	\$ 3.887.420	\$ 2.469.745	\$ 1.417.675
2003	\$ 10.845.699	\$ 8.201.908	\$ 2.643.791
2004	\$ 26.875.789	\$ 28.799.438	-\$ 1.923.649
2005	\$ 32.991.197	\$ 31.651.994	\$ 1.339.203
2006	\$ 39.738.195	\$ 44.022.923	-\$ 4.284.728
2007	\$ 63.945.141	\$ 49.905.045	\$ 14.040.096

2008	\$ 59.972.515	\$ 63.520.830	-\$ 3.548.315
2009	\$ 55.807.784	\$ 60.469.922	-\$ 4.662.138
2010	\$ 79.412.295	\$ 76.450.723	\$ 2.961.572
2011	\$ 88.154.499	\$ 82.035.719	\$ 6.118.780
2012	\$ 56.577.727	\$ 51.822.162	\$ 4.755.565
2013	\$ 33.000.000	\$ 30.480.146	\$ 2.519.854
2014	\$ 90.000.000	\$ 60.046.456	\$ 29.953.544
2015	\$ 100.000.000	\$ 144.161.118	-\$ 44.161.118
2016	\$ 108.000.000	\$ 65.510.218	\$ 42.489.782
2017	\$ 76.000.000	\$ 66.759.068	\$ 9.240.932
2018	\$ 55.000.000	\$ 71.057.618	-\$ 16.057.618
2019	\$ 0	\$ 44.630.636	-\$ 44.630.636
2020	\$ 26.075.701	\$ 13.381.759	\$ 12.693.942
2021	\$ 29.221.089	\$ 13.633.563	\$ 15.587.526
2022	\$ 64.750.021	\$ 61.537.444	\$ 3.212.577
Totales	\$ 1.130.355.888	\$ 1.097.740.975	

Los datos de desembolsos y ejecución pueden desagregarse también por cada tramo del Programa. Para mayor claridad esa desagregación se hace por separado para cada una de las variables.

GRÁFICO 6: Desembolsos PROMEBA por Préstamo

Fuente: Elaboración propia en base a EFAs. En dólares.

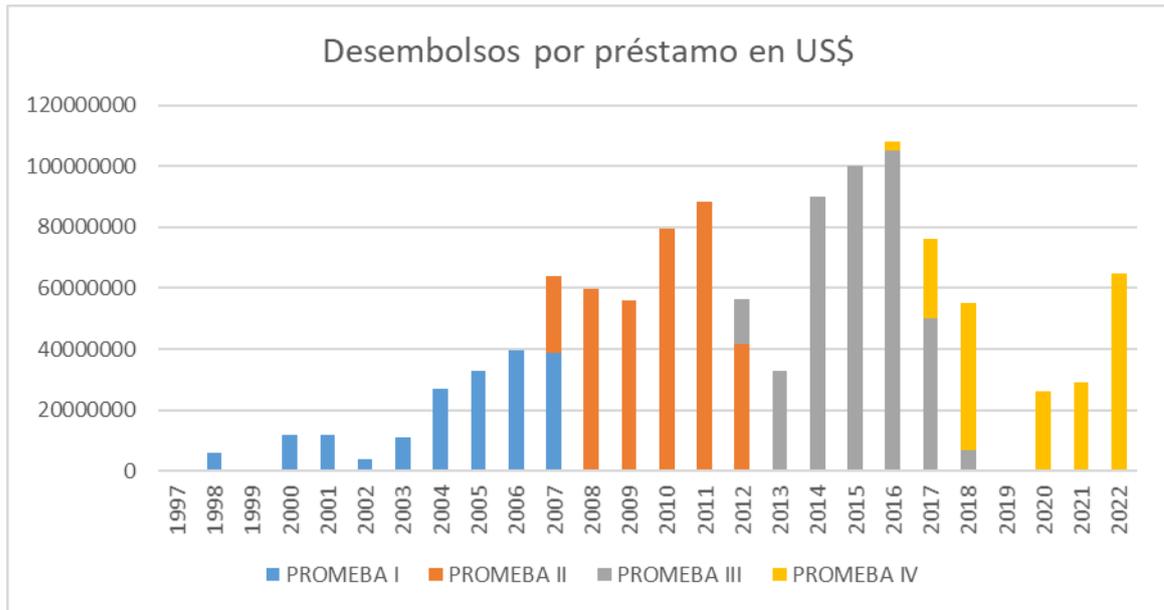
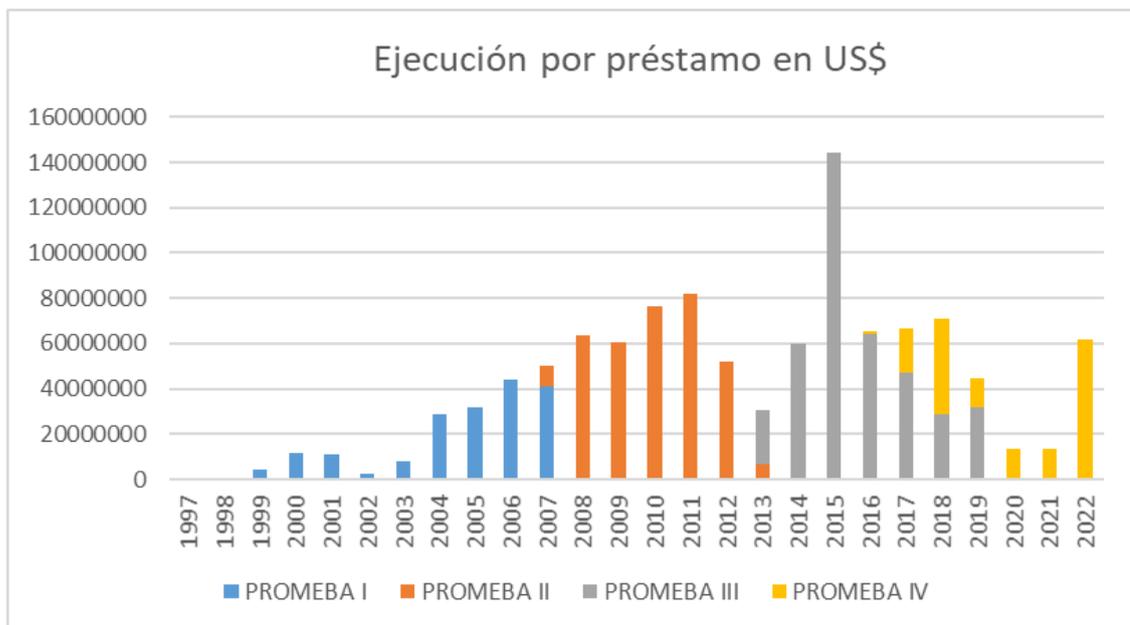


GRÁFICO 7: Ejecución PROMEBA por Préstamo
 Fuente: Elaboración propia en base a EFAs. En dólares.



Analizando la información precedente, podría explicarse la caída de las curvas del GRÁFICO XX en el año 2013. El PROMEBA 3, si bien había tenido un desembolso bajo la modalidad de anticipo financiero en 2012, comenzó a ejecutarse efectivamente en 2013. Ese año sólo quedaba un remanente por ejecutar del PROMEBA 2 de US\$ 6.766.129 y la puesta en marcha de procesos licitatorios en el marco de un préstamo nuevo puede demorar el inicio de la ejecución.

Esto se verifica si se observan los inicios de cada préstamo donde, en todos los casos, la ejecución del primer año es menor a la de los años subsiguientes y menor al promedio de ejecución anual de cada préstamo.

TABLA 8: Plazos y Ejecución Promedio EN US\$

Fuente: Elaboración propia en base a EFAs

	Plazo de Ejecución	Promedio de Ejecución anual	Primer año de ejecución	Monto Total
PROMEBA 1	10 años y 10 meses	18.467.221	0	200.000.000
PROMEBA 2	6 años y 11 meses	43.415.340	8.934.515	350.000.000
PROMEBA 3	7 años y 3 meses	55.172.414	23.714.017	400.000.000
PROMEBA 4	8 años	25.000.000	1.135.530	200.000.000

En la tabla anterior resulta llamativo que los dos tramos que se ejecutaron en menor tiempo son los de mayor monto y son los que a su vez tuvieron mayor ejecución efectiva en su primer año de implementación. Esto parece indicar un aprendizaje y consolidación del Programa, que con posterioridad emprende un camino más errático.

Dicha consolidación a partir del PROMEBA 2, pareciera responder, en primer lugar, al aprendizaje realizado luego de implementar el PROMEBA 1, pero también a que tuvo un largo período de estabilidad institucional. Entre 2003 y 2015 se mantuvo en la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Obras Públicas, SSDUyV. En ese período se designó sólo a dos Coordinadores, Abel Tau de 2003 a 2005 y Patricia Palenque de 2006 a 2015.

Con el cambio de gobierno, entre 2016 y 2019, si bien el Programa se mantuvo en la órbita del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, cambió la Secretaría en la mitad del período y el esquema de ejecución se modificó en 2018 por la aplicación del Decreto 945/17. Se contabilizaron 4 coordinadores/as diferentes en este período.

En el período 2020 – 2022, el esquema institucional se mantuvo sin cambios. No obstante, a la luz de los datos sobre desembolsos y ejecución, el Programa tuvo dificultades para retomar un buen ritmo de ejecución.

Observando los datos precedentes, a lo que se suma información cualitativa de las entrevistas realizadas, es que, a los fines del presente estudio, se considerarán 3 etapas diferentes en la historia del PROMEBA:

- ETAPA INICIAL (1997-2006): Coincide con la implementación del PROMEBA I como piloto.
- ETAPA DE CONSOLIDACIÓN (2007 - 2015): Abarca la ejecución del PROMEBA 2 y los primeros 3 años de ejecución del PROMEBA 3⁶¹.
- ETAPA DE RECONFIGURACIÓN (2016-2022): Abarca los últimos 4 años de ejecución del PROMEBA 3 y el PROMEBA 4 casi en su totalidad.

Los principales sucesos de cada etapa se desarrollan a continuación.

3.1 HISTORIA Y CONTEXTO

3.1.1. ETAPA INICIAL (1997-2006)

Contexto político y económico

El Programa empieza a formularse en el año 1996, para suscribirse el 20 de febrero de 1997. En ese momento el país se encontraba en la segunda presidencia de Carlos Saúl Menem, quien había asumido en diciembre de 1989 con un programa de fuerte liberalización de la economía, que reconfiguró la matriz productiva del país hacia un sistema de especulación financiera y decaimiento de las actividades productivas.

En lo económico, en 1991 se reemplaza el Austral por el peso argentino (que sigue vigente a la fecha), estableciendo por Ley⁶² la paridad del mismo con la moneda estadounidense. Un peso = un dólar. El Estado se retiró de sus tradicionales formas de intervención en los mercados, privatizando la totalidad de las empresas del sector público, alzó las barreras que protegían al

⁶¹ Si bien en esta etapa el tiempo de ejecución considerado del PROMEBA 3 es menor que en la etapa siguiente, en esos 3 años se desembolsaron US\$ 238.000.000 y se ejecutaron US\$ 227.921.591, lo que representa respectivamente 59,5% y 56,9% del total.

⁶² Ley n.º 23 928, sancionada el 27 de marzo de 1991.

mercado interno del comercio internacional de bienes y capitales y desactivó uno a uno los instrumentos de regulación del mercado de trabajo. El sector privado respondió con una profunda reconversión, acorde al nuevo ambiente macroeconómico, que causó la desaparición de la parte de la estructura productiva que dependía del cierre del mercado interno o de la tutela estatal. Los primeros años de estas políticas mostraron resultados satisfactorios, en particular en relación a la hiperinflación de la década anterior. El crecimiento del 8% anual se comparaba con las tasas chinas, para mostrar la eficacia del modelo. La contracara de este proceso fue una creciente desigualdad en las condiciones de vida de la población generada por el crecimiento del desempleo (una imagen de la época es el cierre de las fábricas) y la pobreza.

En las elecciones presidenciales de 1999, resulta ganadora una coalición entre el radicalismo y el Frente País Solidario (conocido como FREPASO), un grupo proveniente del peronismo pero enfrentado a las políticas menemistas. La fórmula electa, Fernando De La Rúa – Carlos “Chacho” Álvarez, representaban a las porciones mayoritarias de la coalición. La Alianza, como se denominaba el frente, no logró configurar una alternativa al modelo económico del menemismo, habiendo arribado a la Casa Rosada bajo la promesa de mantener la Convertibilidad.

La crisis económica y social continuaba recrudeciendo y se le sumó, muy tempranamente, una crisis institucional dentro de la coalición. Dicha crisis inicia con la denuncia de sobornos para la aprobación de la Ley 25.250, conocida como Ley de Reforma Laboral, donde se involucraba a un ministro y hasta al propio Presidente⁶³. Como desenlace de esta crisis, en octubre de 2000 Carlos “Chacho” Álvarez renuncia a la vicepresidencia de la Nación, quedando el presidente De La Rúa con escaso capital político a menos de un año de su asunción. El gobierno pierde el rumbo y las renuncias continúan. En marzo de 2001 el ministro de Economía José Luis Machinea presentó su renuncia ante el fracaso de su gestión, y fue reemplazado por López Murphy. Este último, luego de plantear una nueva política de ajuste, se vio forzado a renunciar por la movilización social en su contra, y su cargo pasó a Domingo Cavallo, ex ministro de Carlos Menem y padre de la Convertibilidad.

En diciembre del 2000 se había culminado la negociación del acuerdo de financiamiento externo por casi US\$ 40.000.000.000 (cuarenta mil millones) con el FMI, que fue conocido como “el blindaje”. Estos fondos no lograron contener la crisis fiscal, que en 2001 se traduce en parálisis de la actividad económica, multiplicando en pocos meses el desempleo y la pobreza

⁶³ La causa fue cerrada sin sentencia en 2017.

que ya eran elevados desde la salida del gobierno anterior. En diciembre de 2001 la crisis estalla, se producen saqueos en varios puntos del país y una movilización popular en las calles al grito de “que se vayan todos”, que termina en la renuncia del Presidente y su salida en helicóptero a las 19:50 del jueves 20 de diciembre de 2001. Una imagen que recorrió el mundo.

Luego de tres presidencias fugaces⁶⁴, el 2 de enero de 2002, la Asamblea Legislativa nombra a Eduardo Duhalde⁶⁵ como presidente. Entre las primeras medidas del nuevo gobierno se encuentra la salida de la Convertibilidad mediante una devaluación del peso del orden del 300%. Asimismo, se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, una transferencia monetaria para paliar la crisis, que llegó a tener cerca de dos millones de beneficiarios.

En abril de 2002, Roberto Lavagna⁶⁶ fue designado Ministro de Economía y Producción por el presidente interino Eduardo Duhalde, en reemplazo de Jorge Remes Lenicov. Ese mismo año, logró el levantamiento del *corralito*⁶⁷, último vestigio de las medidas que desencadenaron la crisis de Diciembre de 2001. Durante sus años de gestión impulsó la recuperación económica y el producto interno bruto (PBI) creció a más del 8% interanual, en el contexto de crecimiento de precios de las commodities por la demanda china, donde se destacó en particular el valor de la soja y otros productos agropecuarios.

Por otro lado, el 26 de junio de 2002, en las inmediaciones de la estación ferroviaria de la ciudad de Avellaneda, en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, se produjo la represión de una manifestación de grupos piqueteros. En la persecución fueron asesinados por efectivos de la Policía bonaerense los jóvenes activistas Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, pertenecientes al Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD). Además, se registraron 33 heridos por balas de plomo entre los manifestantes. Ante el impacto generado y las movilizaciones que no cesaban, Duhalde anticipó seis meses el llamado a elecciones presidenciales.

⁶⁴ Habiendo renunciado previamente el vicepresidente de la Nación, la situación institucional era inédita. En primera instancia asume Federico Ramón Puerta por la aplicación de la Ley de Acefalía, pero la Asamblea Legislativa lo reemplaza por Adolfo Rodríguez Saá quien termina renunciando una semana después. La presidencia cae entonces en Eduardo Camaño (por Ley de Acefalía), hasta que es elegido Eduardo Duhalde.

⁶⁵ En las elecciones presidenciales de 1999, fue derrotado como candidato tras obtener el 38,27 % de los sufragios, frente al 48,37 % de su opositor.

⁶⁶ Luego del cambio de gobierno en mayo de 2003, es reconfirmado en su cargo, donde se mantiene hasta noviembre de 2005.

⁶⁷ Restricción impuesta el 1º de diciembre de 2001 por el entonces presidente Fernando De La Rúa. A partir de esta medida se restringía el retiro de efectivo de los bancos a US\$ 250 semanales.

Este llamado a elecciones anticipado, da cuenta de que la fragilidad institucional seguía presente. En ese contexto es que se decide celebrar las mismas aplicando la Ley de Lemas⁶⁸, por primera y única vez en una elección presidencial. El resultado de las elecciones dio como ganador al expresidente Carlos Menem con 24,45% de los votos; el segundo lugar lo obtuvo Néstor Kirchner con 22,25%, lo que daba lugar a un balotaje. Sin embargo, Carlos Menem se retira de la contienda por lo que Néstor Kirchner resulta electo presidente. Ante la renuncia, también anticipada, de Eduardo Duhalde asume la presidencia en mayo de 2003, completando así el período 1999-2003 que inició Fernando de la Rúa, para luego iniciar su mandato de cuatro años, a partir del 10 de diciembre de 2003.

En este gobierno y los subsiguientes del mismo signo, hay un importante cambio de eje en la política pública: el abandono de la desconcertante insistencia en los automatismos del mercado y la opción por una estrategia de crecimiento en función de sus impactos en la creación de empleo y en la reactivación del tejido local de la producción y los servicios (Falappa & Andrenacci, 2009). El cambio de estrategia monetaria y el fuerte crecimiento económico global que arrastró a la región y al país entre 2002 y 2008 permitieron una notable “salida de crisis” para las finanzas públicas y los ingresos de la población. En pocos años, a la bancarrota de los ingresos públicos le sucedió un aumento de la recaudación que permitió la refinanciación y la reestructuración de parte importante de la deuda pública, así como un aumento sustancial en el gasto público total. El crecimiento económico ligado a las exportaciones y a la satisfacción local de una gradual resurrección del consumo interno permitieron bajas importantes del desempleo, una tendencia a la formalización del empleo existente y una reducción de la pobreza.

La concepción de fondo de la presidencia de Néstor Kirchner sostenía que el capital financiero internacional había sido el responsable de las políticas económicas y sociales que habían puesto en marcha la dictadura cívico-militar, las cuales se consolidaron durante la década de 1990 con la Convertibilidad y las reformas estructurales de esos años (Basualdo, 2017). Se trató de una decidida reivindicación de la "cuestión nacional" que se expresó en medidas trascendentes como la renegociación de la deuda externa, el pago de los pasivos con el FMI, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos que estaban mayoritariamente en manos de capitales extranjeros, e incluso en la adopción de la política económica sustentada en los "superávits gemelos"⁶⁹. Así, se inició un largo ciclo de crecimiento, donde el crecimiento estuvo

⁶⁸ En el sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, cada coalición política que se presenta a elecciones es un lema. Este lema puede estar integrado por muchos sublemas, es decir, distintas listas dentro de la misma coalición. Resulta electo el sublema que dentro del lema más votado obtenga la mayor cantidad de votos.

⁶⁹ Refiere a los superávits fiscal y comercial.

promovido, sobre todo, por las ganancias del capital productivo junto con una significativa elevación de los salarios reales, el aumento de la competitividad externa derivada del establecimiento de un tipo de cambio alto, el fenomenal aumento de los precios de los commodities agrícolas y el aprovechamiento de la elevada capacidad ociosa asociada a la larga fase recesiva de la crisis de fin de siglo.

Esta “cuestión nacional” se expresó también en relación a las demandas históricas de los organismos de Derechos Humanos: memoria, verdad y justicia. El 21 de agosto de 2003 se anularon las leyes de Obediencia Debida y Punto Final que dieron lugar a la reapertura de los juicios por delitos de lesa humanidad. En otra imagen icónica de la época se retiraron los cuadros de los genocidas Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone del Colegio Militar, en un acto en que se anunció la recuperación de la ex ESMA como Espacio de Memoria y Derechos Humanos. Esta y otras medidas, además del reconocimiento público y permanente desde el gobierno a las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo fueron parte de la identificación del kirchnerismo con la causa de los Derechos Humanos en nuestro país.

Como se viene señalando, el sólido desempeño de la economía estuvo acompañado de una mejora de los indicadores sociales. El empleo, en especial si se tiene en cuenta a los beneficiarios de los planes de transferencia de ingresos, se incrementó en forma sostenida, dando lugar a una reducción del desempleo, del 21,5% en mayo de 2002 al 10,4% en el segundo trimestre de 2006. A fines de julio del 2006, la recuperación del nivel general de los salarios reales permitió que estos alcanzaran un 5% por debajo del nivel anterior a la devaluación. La fuerte demanda en el sector formal permitió que los salarios reales del sector privado alcanzaran un 15% por encima del nivel anterior a la devaluación, mientras que los salarios del sector informal y del sector público están un 21% y un 28%, respectivamente, por debajo de ese nivel. Estas mejoras en el empleo y en los salarios reales produjeron una considerable reducción de los niveles de pobreza e indigencia. El porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de pobreza se redujo del 54,3% en octubre de 2002 al 31,4% en el primer semestre del 2006 (BID, 2006).

El PROMEBA de 1997 a 2006

Como se mencionó anteriormente, el PROMEBA llega a nuestro país de la mano del BID, como parte de un programa “enlatado” que se promovía en la región⁷⁰. Este programa estaba acorde a los nuevos consensos internacionales que bregaban por la mejora de los hábitats producidos socialmente, a través de intervenciones integrales y con participación de la población beneficiaria⁷¹. Más allá del contexto internacional, uno de los testimonios recogidos destaca que:

“Acá en Argentina yo valoro mucho la experiencia que se hizo y que debiese ser más estudiada en el gobierno de Cafiero, en la Provincia de Buenos Aires. Esto es año ‘87 si no me equivoco. Un montón de gente que venía trabajando en barrios populares, a través de organizaciones políticas, sociales, de distinto tipo, con mucha experiencia de trabajo territorial en la década del 70, que se habían exiliado, que volvieron con la democracia. Se incorporan y arman un equipo en la Provincia de Buenos Aires. Para mí es el primer antecedente que yo recuerdo de una política pública que tenía un menú de intervenciones, que hacían mejoramiento de vivienda, lotes con servicio, regularización dominial...”

“Esa experiencia de trabajo en villas, en asentamientos, en barrios, yo lo considero la semilla de este tipo de intervenciones, más que el financiamiento internacional, otros programas de Chile, Brasil, etc., pero yo estoy convencido que la inspiración viene de ese trabajo, a veces militante, a veces desde el estado...”

“Algunas personas que estuvieron en la fundación del programa estuvieron en aquellas experiencias: Marta Neuman, Carlos Pisoni, Marcela Barbosa.”

“Cuando se empezó a federalizar y expandir lo interesante es que muchas de esas personas se volvieron a encontrar en distintas provincias y yo veía que había un reconocimiento de una historia.”

En ese momento se encontraba en implementación en nuestro país el denominado “Plan Social” cuya ejecución estaba mayoritariamente encargada a las Provincias y Municipalidades y contemplaba acciones en alimentación y nutrición, apoyo al menor y la familia, educación, empleo productivo, subsidios personales, apoyo a la tercera edad, saneamiento y vivienda. Este Plan Social destinaba algo más del 37% de los recursos (US\$/ \$ 944 millones en 1995) a

⁷⁰ Según se recogió en las entrevistas, parte de la adaptación local del Programa fue el hecho de ejecutarlo a través de convenios subsidiarios, siguiendo directrices del Ministerio de Economía en ese entonces encabezado por Domingo Cavallo.

⁷¹ Ver Capítulo 2 para más información.

programas destinados a satisfacer necesidades básicas relacionadas con vivienda. Entre los programas se contaban algunos orientados a resolver situaciones de emergencia tales como los programas para inundados y de mejoramiento de viviendas en zonas con alta incidencia de la enfermedad de Chagas. Otros programas de atención a comunidades específicas, tal como el programa de mejoramiento de comunidades aborígenes en tanto que otros, como el Plan Arraigo, buscaban resolver problemas de titulación de tierras de propiedad de la Nación y que se encontraban ocupadas. No obstante, el principal programa social de vivienda era el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)⁷², que concentraba el 94% de los recursos. Los recursos del FONAVI, provenientes del rendimiento de un impuesto a la gasolina, son administrados por los IPV. Los Institutos emprenden variados programas de vivienda social y destinan la mayor parte de los recursos a construir viviendas económicas con fines sociales. Estas viviendas son transferidas a beneficiarios calificados mediante una combinación de préstamos y subsidios (BID, 1996). El PROMEBA entonces, resulta innovador y complementario de las políticas que se desarrollaban con fondos locales, al momento de su aparición.

Durante el año 1996 se desarrollan las etapas de preparación y aprobación⁷³ del Préstamo. Según refieren algunos testimonios, no hubo en ese momento grandes discusiones en torno al diseño de la operación, sino que se aceptaban las sugerencias emanadas por el organismo financiador. El préstamo es aprobado por el Directorio del BID el 17 de julio de 1996, luego de lo cual inicia el trámite de Decreto en nuestro país que finaliza con la suscripción del contrato de Préstamo el 20 de febrero de 1997⁷⁴.

El Programa es creado en la órbita de la Presidencia de la Nación, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social y, en particular, de la Subsecretaría de Vivienda. En 1999, el Programa pasa a la órbita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Obras Públicas y, en particular, de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ese año se designa como Coordinador de la UCN a José A. Silva LEZAMA. En el año 2000 se da nuevamente un cambio de jurisdicción pasa a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Secretaría de Políticas Sociales. En esa

⁷² Creado por la Ley Nacional N° 24.464 que continúa vigente.

⁷³ Para mayor detalle sobre estas etapas ver apartado 2.1.1. CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL.

⁷⁴ Como dato curioso que refleja el clima de época en el cual se insertaba el Programa, la primera cuenta operativa del mismo es abierta en el Banco Nación pero en la Sucursal de Nueva York. Allí se recibían los fondos que desembolsaba el BID para pesificarlos en una cuenta hermana en el mismo banco y desde allí realizar los pagos a los proveedores (que van desde empresas constructoras hasta consultores individuales que cobran mensualmente sus honorarios).

Secretaría se designó como coordinador de la UCN a Carlos Adrian PISONI. En 2002 la denominación del Ministerio cambia, quedándose sólo con Desarrollo Social y el Programa es asignado dentro de la misma Secretaría a la Subsecretaría de Infraestructura Social y Emergencia Habitacional. En este cambio se mantiene al coordinador previamente designado.

En esos años, el PROMEBA, no sólo intentaba encontrar su rumbo en cuanto a su dependencia institucional, sino que también la ejecución misma se mostraba errante. El Programa había sido diseñado bajo la idea de convenios subsidiarios entre la Nación y las Provincias, lo que suponía el traspaso de la deuda y, por lo tanto, requería la aprobación de las respectivas legislaturas provinciales. Estas gestiones generaron demoras que no habían sido consideradas durante el diseño de la operación.

El Programa empieza a activarse a partir del tercer año (1999)⁷⁵, con una ejecución que alcanza los US\$ 4.467.954 y se eleva en los dos años subsiguientes, superando los US\$ 11.000.000⁷⁶. Estos números resultan magros considerando que el plazo original previsto era de 5 años, en los cuales se debían ejecutar US\$ 98.000.000. En esos primeros cinco años llegaron a ejecutarse poco más de US\$ 30.000.000.

La crisis del país, que empieza a recrudecer acercándose al nuevo milenio, afecta severamente al Programa. Se ven reducidos los recursos presupuestarios tanto de fuente local como externa, no pudiendo adjudicar nuevos contratos, ni cumplir con los compromisos ya asumidos, hasta llegar casi a la paralización del Programa. Cabe aclarar que, si bien los recursos (en dólares) del préstamo son disponibilizados⁷⁷ por el BID con la suscripción del Contrato de Préstamo, para poder ser efectivamente ejecutados deben estar considerados en el presupuesto local (en pesos). De acuerdo a la política fiscal que aplique el gobierno, en las etapas de contracción del gasto público, inclusive estos programas con financiamiento internacional pueden ver reducidos los recursos presupuestarios asignados⁷⁸. Además de la restricción presupuestaria, la devaluación de inicios de 2002 deja en una situación compleja los contratos firmados previamente en pesos.

⁷⁵ El primer año la ejecución fue nula y el segundo año sólo se ejecutaron US\$ 124.000 de una comisión de ejecución automática en el primer desembolso, prevista en el Contrato de Préstamo.

⁷⁶ Cabe destacar que los Estados Financieros auditados del 2001, han tenido la siguiente salvedad: “*movimientos bancarios no autorizados por US\$ 1.174.289 (dólares estadounidenses un millón ciento setenta y cuatro mil doscientos ochenta y nueve), correspondientes a la apertura de una cuenta bancaria en Gran Caimán por parte del Banco Nación Argentina, sin el consentimiento de la UCN;...*”

⁷⁷ Se disponibiliza la totalidad, pero los desembolsos se hacen paulatinamente en virtud de la modalidad prevista y del avance de la ejecución.

⁷⁸ Esta misma restricción presupuestaria estuvo presente en el gobierno de Macri, sobre todo a partir de la suscripción del acuerdo con el FMI.

Esto se evidencia en la caída abrupta de la ejecución entre 2001 y 2002, pasa de US\$ 11.149.892 a US\$ 2.469.745.

En el contexto de la crisis económica, política y social de fines de 2001, que implicaba también fuertes restricciones al financiamiento externo, el gobierno argentino solicitó el apoyo del Banco, a través del redireccionamiento de parte de la cartera activa de préstamos, dando prioridad a los proyectos que atendían la emergencia social. El 13 de mayo de 2002 se firma una enmienda modificatoria al Contrato de Préstamo vigente y al 1134/OC-AR, que originalmente financiaba al “Programa de Apoyo a la Reforma del Sector de Agua Potable y Alcantarillado” por un monto de financiamiento de US\$ 250.000.000. Cabe destacar que los organismos internacionales no realizan habitualmente estas transferencias de recursos entre Programas que han sido aprobados con diferentes objetivos, se trata de una reestructuración extraordinaria en el marco de una crisis acuciante⁷⁹. A través de esta enmienda se incorporan al PROMEBA US\$ 98.000.000 de financiamiento y \$ 66.200.000 de Aporte Local. A su vez, y con el fin de agilizar la ejecución que distaban mucho de ser satisfactoria, se introdujeron los siguientes cambios:

1. Se extendió el ámbito de acción a poblaciones con más de 5 mil habitantes y a municipios del conurbano bonaerense, quedando excluida solamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. Se acordó incluir dentro de las obras el financiamiento de un módulo habitacional mínimo para familias que requieren ser relocalizadas, la construcción de un lavadero interior, la instalación de un artefacto de gas y la ampliación de equipamiento comunitario y productivo.

⁷⁹ En 2020 con la irrupción del COVID, se dio nuevamente la posibilidad de redireccionar fondos entre Programas de diferentes objetivos, con lo que logró financiarse el plan de vacunación, entre otras acciones en el marco de la emergencia sanitaria.

3. Se estableció que las contrataciones de bienes y obras por debajo del límite internacional serán de revisión ex-post⁸⁰ y se eliminó la precalificación abierta⁸¹ para la contratación de firmas consultoras hasta US\$ 200.000⁸².
4. Se permitió contratar mano de obra de la comunidad en proyectos menores a US\$ 75.000⁸³, reservándose el Banco la aprobación previa de la selección de proyectos.

Ambas operatorias se ejecutaron como un único Programa, el PROMEBA 1, pero manteniendo contabilidades y cuentas por separado. Los Estados Financieros auditados se presentaban unificados, pero señalando en cada caso el origen de los fondos.

A partir del 2003 y acompañando el proceso de estabilización económica e institucional del país, el Programa empieza a incrementar su ritmo de ejecución. Para ello, una herramienta fundamental fue la aprobación en 2002 de un mecanismo para la redeterminación de los precios⁸⁴, que permitió, en 2003, ajustar los contratos firmados y suscribir los pendientes de firma. En toda la etapa de Convertibilidad al estar garantizada la paridad cambiaria por Ley, este mecanismo no era necesario, pero luego de la salida de la devaluación de enero de 2002 las empresas reclamaron por la pérdida del valor de los contratos firmados y por los riesgos de asumir compromisos sin un mecanismo de actualización que compense los posibles saltos del tipo de cambio y la inflación.

Asimismo, con la asunción del Presidente Néstor Kirchner, en 2003 el Programa pasa a la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. Se asigna la ejecución a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas,

⁸⁰ Refiere a los controles que el financiador hace durante los procesos licitatorios. Dependiendo de los umbrales de contratación estipulados y la experiencia del ejecutor, el organismo puede requerir realizar revisiones ex ante o ex post. La diferencia es si se requiere la no Objeción del financiador en forma previa a aprobar los pliegos y a adjudicar, o si el ejecutor puede avanzar y la revisión se hace con posterioridad.

⁸¹ Es una instancia prevista en los procesos de contratación de firmas consultoras con la mayoría de los organismos internacionales, también conocida como convocatoria a expresiones de interés. En esa instancia se realiza un llamado amplio y abierto, luego de lo cual se realiza una evaluación y se conforma lo que denomina “lista corta”, las firmas o entidades precalificadas a las que se les pedirá una propuesta técnica y económica. Esta doble vuelta de convocatoria y evaluación hace que estos procesos habitualmente demoren varios meses hasta poder adjudicarse.

⁸² Ambas modificaciones pretendían agilizar los tiempos de contratación.

⁸³ Esta medida, además de agilizar la contratación, permitía la generación de empleo en los mismos barrios, lo que era consistente con la necesidad de reconstrucción del tejido económico y social.

⁸⁴ Decreto 1295/2002 del 19 de julio.

donde se mantendrá por trece años. Ese mismo año se designa como coordinador a Abel Adolfo TAU, quien es reemplazado en 2006 por Patricia Edith PALENQUE⁸⁵.

Los números de ejecución empiezan a elevarse. En el período 1997-2002 el promedio anual era de US\$ 4.943.714, mientras que en el periodo 2003-2007⁸⁶ se eleva a US\$ 30.729.359, alcanzando en 2006 un pico de US\$ 44.022.923.

El PROMEBA 1 terminó de ejecutarse el 31 de diciembre de 2007⁸⁷, a casi once años de su suscripción. Se realizó una renuncia parcial al préstamo por US\$ 16.690.922,66 que no llegaron a ejecutarse en los plazos previstos.⁸⁸

Además de los años convulsionados para el país y el Programa que atravesaron este período, las demoras también se explican por ser más rígido que los Programas que siguieron, en particular en relación con: la exigencia de ejecutarse a través de convenios subsidiarios, la descripción más limitada de las obras incluidas, la exclusión de localidades que, si bien se amplió con la enmienda, aún seguía excluyendo a CABA.

Es de suponer también que al ser, no solo un Programa nuevo, sino también una UCN nueva y las consiguientes Unidades Subejecutoras, la curva de aprendizaje en cuanto a los mecanismos de ejecución de préstamos internacionales fue difícil⁸⁹, lo que se acentuó por la cantidad de cambios institucionales del período. No obstante esto, el Programa logró finalizarse, ejecutando la totalidad de los recursos y alcanzando los objetivos esperados.

3.1.2. ETAPA DE CONSOLIDACIÓN (2007 - 2015)

Contexto político y económico

⁸⁵ La coordinadora designada ya formaba parte del equipo de PROMEBA desde sus inicios cuando la operación se preparó en 1996.

⁸⁶ Si bien esta primera etapa se definió hasta el 2006, dado que al año siguiente se firma el CCLIP que caracteriza al segundo período, en el año 2007 aún estaba vigente el PROMEBA 1. Por cuestiones analíticas resulta más adecuado considerar toda esa primera operación como parte de esta primera etapa, más allá del solapamiento de las fechas.

⁸⁷ La fecha para solicitar el último desembolso era el 13 de noviembre de 2007, no obstante, hasta la fecha aquí indicada podían realizarse pagos.

⁸⁸ Según consta en el EFA 2007 del PROMEBA 1, con fecha 7 de noviembre de 2007 y a través de la nota CAR N° 5230/2007 la Nación Argentina renunció al derecho de recibir parte de la suma indicada en la Cláusula 1.02 del Capítulo I de las Estipulaciones Especiales del Contrato que no ha sido desembolsada. El Banco aceptó la renuncia por la suma de US\$ 5.634.447,78 y US\$ 11.056.474,88 correspondientes a los Contrato de Préstamo 940/OC-AR y 1134/OC-AR respectivamente.

⁸⁹ En el apartado 2.1.1. CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL se detallan las particularidades de la ejecución de estos préstamos.

El año 2007, además de coincidir con la finalización del PROMEBA 1 y la suscripción de la CCLIP⁹⁰ y el PROMEBA 2, es un año donde se vuelven a celebrar elecciones presidenciales. Luego de 4 años de crecimiento del país, no fue sorpresa el triunfo del oficialismo⁹¹, que conservó el sello previamente utilizado de “Frente para la Victoria”, pero en lugar de proponer la reelección del mandatario en ejercicio llevó como candidata a Cristina Fernández de Kirchner⁹². A diferencia de los comicios de 2003, para esta elección el espacio había ampliado su composición con partidos provenientes de muy diversas ideologías (socialistas, comunistas, frepasistas, intransigentes, etc.) y sobre todo había incorporado a un amplio sector del radicalismo, conocido como *Radicales K*, liderados por el gobernador de la provincia de Mendoza, Julio Cobos, que acompañaba como candidato a vicepresidente.

El período presidencial iniciado en diciembre de 2007 fue más convulsionado que el cuatrienio anterior. Un parteaguas fundamental en el ciclo fue el conflicto durante 2008, en torno a la aprobación de la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía⁹³, mediante la cual se establecía una nueva escala para los impuestos a las exportaciones de granos (retenciones) que fue duramente resistida. El conflicto alcanzó su pico de tensión el 17 de julio de 2008 cuando, tras 128 días de conflicto entre el Gobierno y el campo⁹⁴ y, luego de 18 horas de debate en el Senado de la Nación y un empate en 36 votos, el entonces vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, electo por el mismo oficialismo que promovía la medida, emitió su voto “no positivo”, para finalmente anular la norma. El conflicto finalizó, pero el país comenzó a agrietarse.

La segunda etapa, iniciada después del conflicto agrario y el estallido de la crisis internacional (2008-2009), estuvo caracterizada por las crecientes dificultades en el sector externo, el convulsionado escenario internacional (cuyos efectos fueron parcialmente mitigados por el rol anticíclico de las políticas macroeconómicas locales) y la erosión de las ventajas competitivas asociadas al tipo de cambio real y los bajos costos salariales a escala mundial. Ello, en un marco

⁹⁰ Ver más detalles en el apartado 2.1.1. CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL.

⁹¹ La fórmula del FPV obtiene el 45,28% de los votos y el segundo lugar, con un 23,05% de los votos, lo obtiene la Coalición Cívica liderada por Elisa Carrió.

⁹² La candidata, no sólo era la esposa del presidente saliente, sino que contaba con una larga carrera política desempeñando cargos públicos y electivos, siendo el más destacado, hasta ese momento, el de Senadora Nacional.

⁹³ Publicada en el boletín oficial el 12 de marzo de 2008.

⁹⁴ Conflicto que incluyó múltiples cortes de ruta por parte de los sectores del agro, agrupados en torno a la recientemente creada “Mesa de Enlace”, actor que continuó activo durante los años subsiguientes.

de elevada inflación⁹⁵ vinculada a las pugnas sociales y políticas por la distribución del ingreso (Basualdo, 2017).

Esta puja distributiva llevó al gobierno a buscar identificarse con los sectores populares, desplegando una forma de Estado específico denominado "nacional y popular" (Basualdo, 2017). En relación a la primera gestión del FPV, en esta se intensifica el tutelaje estatal sobre los sectores populares, mediante medidas que buscaron incrementar la participación de los asalariados en el ingreso en un escenario de fuertes límites estructurales y también a través de institucionalizar reivindicaciones de minorías diversas. Se promovió la re-estatización del sistema jubilatorio, la Asignación Universal por Hijo (AUH), la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF, la Ley de Matrimonio igualitario, entre otras medidas.

El año 2010 trajo muchos acontecimientos relevantes. El marco del Bicentenario de la Revolución de Mayo (que coincidía con el séptimo aniversario de la asunción de Néstor Kirchner), dio lugar a multitudinarias celebraciones que profundizaban la identificación del gobierno con lo nacional y popular. No obstante, lo que signó dicho año fue el inesperado⁹⁶ fallecimiento de Néstor Kirchner, el 27 de octubre, mientras en todo el país se desarrollaba el Censo Nacional de la década. Un hito fundamental en la historia política reciente. En la memoria colectiva estaba muy fresco el recuerdo de su mandato como la “salida de la crisis”. Las manifestaciones de dolor no tardaron en multiplicarse, como también se multiplicaron los apoyos públicos a la presidenta en ejercicio y viuda del ex mandatario⁹⁷. Como señala Kulfas:

“La muerte del expresidente generó un clima de comunión política, glorificación y agradecimiento a su figura. Para CFK, significó un fortalecimiento político y el nacimiento de una nueva era.” (Kulfas, 2023)

Con el eco de estos acontecimientos y las “conquistas” logradas en este período, se lleva adelante en 2011 una nueva elección presidencial, donde Cristina Fernández de Kirchner es

⁹⁵ Entre junio de 2008 y marzo de 2010 el tipo de cambio pasó de 3,04 a 3,85 pesos por dólar, acumulando una devaluación del 27,4%. A la luz de la inflación de los años más recientes, estos números no resultan llamativos, no obstante, eran no sólo elevados para la época, sino también poco saludables para el desarrollo económico del país.

⁹⁶ Si bien Kirchner había sufrido dos obstrucciones arteriales en los ocho meses previos a su muerte y el 11 de septiembre le habían practicado una angioplastia por la obstrucción de la arteria coronaria, no había alerta pública por su estado de salud que pudiera prevenir el desenlace.

⁹⁷ Es probable que muchos de esos apoyos hayan tenido origen en la supuesta debilidad en que quedaba la mandataria al no contar con el apoyo de su marido para el ejercicio del poder. Esta visión tiene implícita un sesgo de género con el que la autora se ve en la obligación de manifestar su desacuerdo.

reelecta en primera vuelta⁹⁸ en fórmula conjunta con quien hasta entonces había sido su Ministro de Economía, Amado Boudou. El triunfo se obtiene con el 54,11% de los votos, resultando ganadora en todos los distritos del país, excepto en San Luis⁹⁹. En un segundo lugar salió el candidato del Frente Amplio Progresista, Hermes Binner, con el 16,81% de los votos. Iniciaba así su segundo mandato propio y tercer mandato consecutivo del FPV, con un notable capital político.

Este segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se caracterizó en lo económico por mayor inestabilidad, alternando años de crecimiento con otros de contracción. El funcionamiento de la economía local mostraba sus propias limitaciones, asociadas a la persistencia de la llamada restricción externa. Dos manifestaciones de esas limitaciones fueron la desaceleración del crecimiento de las exportaciones y paulatina aceleración de la inflación (Fernández & González, 2018).

En 2011, la economía volvió a crecer aceleradamente, en torno al 6%. La inflación, que en 2009 se había reducido al 15%, volvió a crecer, llegando al 27% en 2010 y al 24% en 2011. El resultado fiscal siguió un sendero descendente, de modo que ya en 2012 se cerraría por primera vez en muchos años, con déficit primario mientras el sector externo comenzaba a dar señales muy preocupantes. A partir de 2011, también, sería necesario importar combustibles en un escenario de precios internacionales altos. El sector industrial perdió el dinamismo de los años previos e inició un período a la baja. (Kulfas, 2023) Se configuraba un escenario económico negativo que con el correr de los años sólo se profundizaría.

Durante este período también comienzan a aparecer múltiples denuncias de corrupción que salpicaban al entorno presidencial. *Sueños Compartidos*, inicia en mayo de 2011 por una denuncia periodística contra la Asociación Madres de Plaza de Mayo¹⁰⁰ por la administración fraudulenta de fondos para vivienda. *Tragedia ferroviaria de Once*, en febrero de 2012, accidente en el que murieron 52 personas y 789 resultaron heridas, conllevó dos juicios para determinar responsabilidades en materia de elusión de controles y administración fraudulenta¹⁰¹. *Causa Hotesur*, inicia en 2014 también con una investigación periodística

⁹⁸ A partir de diciembre de 2009, por la Ley 26.571, se instauraron las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) como instancia previa a las elecciones generales nacionales.

⁹⁹ Allí triunfó el candidato de Compromiso Federal, Alberto Rodríguez Saá, proveniente de un armado local.

¹⁰⁰ Si bien la denuncia implicaba a la Asociación, los principales acusados fueron Sergio y Pablo Schoklender que realizaban la administración directa del Programa.

¹⁰¹ Resultaron condenados los dos ex Secretarios de Transporte Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi. El resto de los 21 condenados fueron el maquinista y empresarios de la empresa concesionaria de la línea férrea.

acusando a integrantes de la familia Kirchner y allegados de alquilar habitaciones de hoteles sin ocuparlos, bajo la presunción de que así se configuraría lavado de dinero proveniente de sobrepagos cobrados en la obra pública. *Causa Ciccone*, que se oficializó en la justicia en 2014 pero había aparecido en los medios previamente, acusaba al entonces vicepresidente¹⁰² de cohecho pasivo y negociaciones incompatibles con la función pública, por maniobras tendientes a garantizar un contrato con la empresa que había estado en quiebra. *Los bolsos de López*, en junio de 2016 el ex secretario de Obras Públicas es sorprendido queriendo esconder en un convento millones de dólares¹⁰³¹⁰⁴.

De esta manera, en diciembre de 2015 con la derrota de Daniel Scioli, como candidato oficialista, llega a su fin un ciclo de 12 años consecutivos de gobierno kirchnerista.

El PROMEBA de 2007 a 2015

El año 2007 encuentra al Programa en una situación muy favorable. Se estaban ejecutando los últimos recursos del PROMEBA 1 que, como se mencionara previamente, había tenido numerosas dificultades en su implementación, para finalmente encontrar su rumbo. Se habían conformado 20 Unidades Ejecutoras Provinciales y el contexto político y económico acompañaba, con una proyección de crecimiento y estabilidad.

En el mismo sentido de lo que se señalaba al comienzo de este apartado, el EFA final del PROMEBA 1¹⁰⁵ indica:

“La República Argentina ha atravesado en los últimos años un marcado proceso de recuperación económica saliendo de una de las peores crisis de su historia contemporánea.

Sin dudas el éxito logrado en la reestructuración de la deuda externa, evidenciado por el alto porcentaje de aceptación de la propuesta presentada a los acreedores, el cual alcanzó el 76% de adhesión de la deuda en default, sumado a la estabilidad alcanzada en las principales variables macroeconómicas, han favorecido una marcada

¹⁰² En agosto de 2018 fue condenado a 5 años y 10 meses de prisión.

¹⁰³ En junio de 2019 es condenado a una pena de seis años de prisión, una multa equivalente al 60% del valor del enriquecimiento y su inhabilitación "absoluta y perpetua" para ejercer cargos públicos.

¹⁰⁴ Otra causa de relevancia, en contra de la administración kirchnerista, es la denominada "Causa Cuadernos". No se la incluye en este listado porque la misma salió a la luz con posterioridad al período aquí estudiado.

¹⁰⁵ Elaborado por la firma auditora Grant Thornton Argentina, subsidiaria de Grant Thornton International Ltd.

recuperación de la demanda interna y consolidado a su vez el proceso de sustitución de importaciones, principal motor de la reactivación antes mencionada.

Localmente los principales esfuerzos de las autoridades se concentraron en desarrollar un marco de disciplina fiscal y monetaria, que brinde los recursos necesarios para desarrollar políticas sociales y de inversión pública.

En el plano estrictamente económico el foco de la acción de gobierno se vincula con el aliento a la inversión productiva que permita mantener el nivel de crecimiento de la actividad en un marco de inflación controlada.

Luego de las elecciones celebradas el pasado mes de octubre¹⁰⁶, se estima que el nuevo gobierno continuará con los lineamientos fiscales, monetarios y económicos de la actual administración.” (EFA 2007)

En relación a las políticas habitacionales del momento, la acción del Gobierno, tanto a través de programas federales como de programas provinciales y municipales se orientaba principalmente a la reducción del déficit cuantitativo¹⁰⁷, principalmente a través de la construcción de vivienda nueva. No obstante, según recoge el BID, esas viviendas no lograban llegar en forma masiva a los hogares de menores ingresos por el costo de las soluciones y el requerimiento de repago por parte de los beneficiarios. La atención a esta población se daba a través de una estrategia de atención integral a villas miseria y asentamientos irregulares, a través de su regularización y consolidación en el lugar en el que estaban asentados. En esta estrategia el PROMEBA ocupaba un rol central, integrándose también con otros programas con recursos locales de mejoramiento y provisión de viviendas nuevas (Mejor Vivir y Programa Federal de Vivienda), y programas provinciales y municipales que se ocupan de temas urbanos y habitacionales. Según indica el POD del PROMEBA 2:

“El PROMEBA cumple un rol fundamental en esta estrategia. Por una parte, la metodología de trabajo participativa, integral y transversal sobre la que se sustenta ha demostrado ser eficiente para atender situaciones relacionadas con el hábitat de barrios pobres. Por otra parte, contribuye a la ejecución de las obras y actividades con Equipos Multidisciplinarios de Campo a nivel barrial, que han resultado muy efectivos para apoyar la ejecución de las obras y el trabajo de coordinación entre las

¹⁰⁶ Refiere a Octubre de 2007.

¹⁰⁷ En 2006 había 110 mil nuevas viviendas sociales en construcción en el país y se habían asignado recursos para el mejoramiento de otras 40 mil viviendas.

instituciones participantes del programa y la comunidad. Ambos aspectos han permitido que el Programa cumpla una función articuladora y de promoción de sinergias entre programas federales, provinciales, municipales y organizaciones privadas que comparten el objetivo de mejorar el hábitat de barrios pobres.

A su vez, la sinergia institucional que ha logrado impulsar el PROMEBA en las provincias, municipios y barrios en los que ha intervenido, ha contribuido en gran parte a la decisión de la SDUV de institucionalizar el programa como política de gobierno y de darle una proyección de mediano y largo plazo para atender los problemas de hábitat de villas y asentamientos irregulares.” (BID, 2006)

La consolidación del Programa, la validación de su modalidad de intervención y la ausencia de otras iniciativas en materia habitacional que promuevan intervenciones integrales en villas y asentamientos, puso al PROMEBA en un lugar privilegiado y de relevancia en las políticas públicas del sector. A partir de esto, es que el Gobierno y el BID acuerdan la suscripción de una Línea Condicionada de Crédito para Proyectos de Inversión (CCLIP), lo que otorgaba financiamiento para el Programa por un monto de US\$ 1.500.000.000 a utilizarse en 25 años¹⁰⁸.

En relación a la experiencia del Préstamo anterior, en esta nueva operación se esperaba que el Programa tuviese una articulación más estrecha con otros programas federales de vivienda. En particular, el Programa Mejor Vivir para el mejoramiento de las viviendas y el Programa Federal de Vivienda para la construcción de viviendas nuevas. Este último se requería para aquellos hogares que debían ser relocalizados para hacer factible la regularización, o porque se encontraban en zonas de riesgo ambiental.

A su vez se introducen los siguientes cambios:

1. Se dejan de lado los Convenios de tipo subsidiarios con las provincias.
2. El Programa se hace extensivo a todo el país, incorporando los siguientes criterios de elegibilidad: (i) el proyecto es integral, en el sentido que incluye actividades de regularización dominial, infraestructura y fortalecimiento del capital social; (ii) el proyecto no prevé relocalizaciones totales, sino únicamente relocalizaciones parciales, motivadas por las necesidades de regularización, hacinamiento habitacional, o riesgo ambiental o social; (iii) 75% de la población

¹⁰⁸ Como se señaló en el apartado 2.1.1. CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL, el CCLIP es un compromiso que se va revalidando en cada operación individual, la sola suscripción de este instrumento no otorga el acceso a los fondos, sino que para ello deben suscribirse los respectivos contratos de préstamo de cada tramo, con su correspondiente priorización por el gobierno de turno.

del barrio tiene NBI; (iv) 75% de la población del barrio se encuentra bajo la línea de pobreza; (v) los costos de inversión por lote no exceden el límite costo eficiencia establecido; y (vi) existen condiciones satisfactorias para la regularización de la propiedad.

3. Se habilita con carácter excepcional la ejecución descentralizada en Municipios del país de más de 100 mil habitantes, en los cuales esté justificada una intervención directa por el tamaño y número de villas y asentamientos, quienes deberán conformar UEMs.
4. El concepto de regularización dominial se cambió por seguridad en la tenencia.
5. Se amplía el alcance del Componente de infraestructura, incorporando obras de energía y no sólo de alumbrado, habilitando la posibilidad de financiar obras de accesibilidad vial en sentido más amplio y agregando obras de equipamiento urbano, comunitario, espacios verdes, mitigación ambiental y adquisición de tierras.

En relación al punto 1, el POD del PROMEBA 2, indica que la firma de Convenios de transferencia de deuda tuvo repercusiones negativas para el programa, ya que retrasó el arranque de la operación y afectó su ejecución, impidiendo que provincias con gran cantidad de villas y asentamientos irregulares (pero con restricciones de endeudamiento) plantearan intervenciones de mayor escala, y que otras muy pobres, con aglomerados importantes de villas y asentamientos irregulares, participaran del programa (BID, 2006).

En relación al punto 3, en el documento se justifica el cambio, a partir de la experiencia regional que había acumulado el BID en esos años. En ella se demostraba que los mejores resultados en materia de ejecución se habían obtenido en los programas realizados directamente, o que tuvieron la amplia participación de los Municipios; a la vez que recogía ciertas advertencias: (i) la necesidad de prestar particular atención a la capacitación técnica de los ejecutores; (ii) la adecuada coordinación de las inversiones físicas, que sólo es eficiente si la ejecución de las obras se realiza de forma integrada y bajo la responsabilidad de un único ejecutor; y (iii) la importancia de garantizar la participación de Municipios y otras entidades de servicios públicos en las etapas de formulación y ejecución de los proyectos.

No obstante, que el BID asume como propios los cambios introducidos (y los justifica), el testimonio de un/a protagonista de la época señala:

“Se empieza a pensar en otro préstamo, otro tramo, un PROMEBA 2 y ahí aparece el CCLIP. Nos ofrecen hacer un CCLIP. Era el primer CCLIP que se hacía en el país, nadie tenía mucha idea de cómo se hacía y fue una discusión maravillosa. Eran discusiones para filmar, ¡para filmar! En un momento político histórico. ¡Qué BID, qué Mundial¹⁰⁹, qué esto! ¡Nosotros somos la Nación Argentina y nosotros queremos esto!”

“Yo dije: 1.500 millones de dólares es transformar un programa en política pública a 25 años. ¡Es fantástico! ¡Es fantástico! ¿Qué hacemos? ¿Cómo lo damos para que sea más redituable para todo el mundo? Ahí metimos conurbano, que ya se venía aplicando, empezamos a meter a los municipios. Porque uno de los problemas, grandes problemas que ha tenido el programa siempre, fueron los tiempos institucionales. Los tiempos institucionales para la ley del contrato de préstamo subsidiario, los tiempos institucionales que tiene, por ejemplo, Provincia de Buenos Aires con las licitaciones.”¹¹⁰

Finalmente, el 29 de marzo de 2007 se suscriben el CCLIP y el PROMEBA 2. Esta operación de US\$ 350.000.000 fue la de más rápida ejecución. El plazo previsto era de 5 años y terminó de ejecutarse en 6 años y 11 meses¹¹¹. Tras un primer año de ejecución de US\$ 8.934.515, el programa se mantuvo por sobre los US\$ 50.000.000 el resto de los años, con un pico de US\$ 82.035.719 en 2011¹¹². El PROMEBA 1 ejecutó en promedio 9,2% de sus recursos por cada año efectivo de ejecución, mientras que el PROMEBA 2 lo elevó a 12,4%.

La mejora en la ejecución de este tramo, se puede atribuir a varios factores. En primer lugar, a los cambios de diseño realizados; en segundo lugar, al aprendizaje y consolidación de los equipos, pero también al contexto institucional de estabilidad. Durante todo el período el Programa se mantuvo en la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. Asignado a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de

¹⁰⁹ En referencia al Banco Mundial.

¹¹⁰ Una de las discusiones más álgidas que se relatan es en relación a la fórmula para el cálculo de la inversión máxima por lote, que era una exigencia del BID para todos los Programas de la región. La discusión se endureció al punto que los interlocutores locales se levantaron de la mesa. Se retomó luego la conversación, a partir de una propuesta del equipo local, que se terminó aprobando.

¹¹¹ La mayoría de los programas con financiamiento internacional reciben extensiones por fuera de su plazo original. Las oficinas locales de los organismos internacionales tienen facultad para extender hasta 24 meses sin consultar con instancias superiores. Por lo que, un préstamo que no debió extenderse por sobre ese margen, se considera que tuvo una ejecución correcta.

¹¹² Se toman los datos de años calendarios desde la información de los EFAs. El último año de ejecución de US\$ 6.766.129, no se considera aquí, ya que el Programa cerró el 28 de febrero de ese año.

Obras Públicas. Se mantuvo también durante todo el período la coordinación en cabeza de Patricia Edith PALENQUE, quién actuaba en dupla con la Coordinador alterna, Marcela BARBOZA.

Es en este período que la identidad del Programa se consolida y se convierte en un sello que se esparce en todo el país. Hay múltiples testimonios que dan cuenta de la relación afectiva que tenían los equipos de la UCN, de las unidades subejecutoras y la comunidad con el Programa. Era un Programa que *enamora*. Un Programa que tenía *mística*. Colaboraba en este sentido, la multiplicidad de encuentros entre las distintas unidades ejecutoras que se promovían, en general sobre temáticas sustantivas referidas al abordaje territorial. En 2010 se sumaron encuentros con participación de la comunidad, de las distintas organizaciones que eran parte de los proyectos PROMEBA.

Se conforman también en este período las Unidades Ejecutoras Municipales, que lograban hacer más ágiles los procesos, porque sus circuitos son menos engorrosos que los provinciales. En el caso de Provincia de Buenos, se aplicó también un sistema híbrido¹¹³, donde en algunos municipios, el Programa era ejecutado por la UEP, pero se acordaba formalmente que las licitaciones las hagan los organismos municipales para tener mayor agilidad. Para este caso se conformó una mesa de gestión con todas las partes donde se daba seguimiento a los proyectos.

Un cambio de enfoque importante que recogen los testimonios¹¹⁴, es considerar la escala área precaria en lugar de barrio para la intervención. Esto ampliaba el polígono y permitía tener una visión urbana de los proyectos. La integración que se promovía era de la ciudad formal al barrio y no al revés. Para esto se incorporaron equipamientos comunitarios de mayor porte, clubes de barrio, SUMs, entre otros, con la intención de que vecinos de otros barrios consolidados concurrieran para utilizarlos.

“El primer PROMEBA lo que tenía de interesante que dejaba los barrios, cuando PROMEBA terminaba su intervención, dejaba barrios que estaban igual o mejores que la ciudad formal... porque había intervenciones que eran mucho más capitales intensivas, había intervenciones intralote, los proyectos incluían núcleo húmedo e incluían un montón de inversiones que hacían que la gente, yo me acuerdo de que la gente de los barrios que estaban alrededor del barrio intervenido se sentía como

¹¹³ No hay un registro exhaustivo que indique qué municipios abarcaba esta modalidad, pero se destaca el caso de Avellaneda, que finalmente terminó constituyéndose como UEM.

¹¹⁴ No se pudo precisar en qué momento sucedió esto, pero se estima que alrededor de 2010, las referencias indican que ya estaba avanzado el PROMEBA 2 pero aún no se habían iniciado las gestiones del PROMEBA 3.

excluidos y decir bueno, al final esta gente ha quedado mejor que nosotros y nosotros venimos contribuyendo con impuestos toda la vida. Y yo creo que fue también eso lo que hizo que a partir de la línea CLIP se tomaran intervenciones como se trabajara más con el concepto de área y se hicieran intervenciones como más difusas del polígono, donde tenés más obras de conectividad y cosas como que creaban beneficios fuera del barrio en sí, más en el entorno.”

Entre las innovaciones del período, también se cuenta la etapabilización de los proyectos. La posibilidad de pensar un área en etapas, donde en primer lugar se hacían las inversiones de infraestructura más relevantes: saneamiento básico (agua y cloacas), electricidad y accesibilidad. Luego, en etapas subsiguientes, se avanzaba con otras obras complementarias de pavimentación, equipamientos, etc. Esto además de establecer un período de intervención y una presencia del Programa en cada área más largo, permitía de alguna manera sortear el límite del costo máximo de inversión por lote, dado que el cálculo se renovaba en cada etapa.

Con el PROMEBA 2 ya finalizando, en 2012 se empieza a preparar una nueva operación. El diagnóstico sobre la situación del sector, seguía demostrando la necesidad de continuar con esta operatoria. Según el POD del PROMEBA 3, el déficit cuantitativo, definido como la demanda originada en la conformación de nuevos hogares sumada a la proveniente de los hogares cuyas viviendas deben ser totalmente reemplazadas, y los que comparten vivienda, alcanzaba a 871 mil hogares, cifra que representaba el 8,6% de los hogares existentes. Por su parte, el déficit cualitativo, medido a partir del cómputo de viviendas con materiales precarios alcanzaba a 1,5 millones de hogares, lo que representaba un 15,6% sobre el total de hogares. Según el registro de villas realizado por la SSDUyV, existían en todo el país 718 villas y asentamientos irregulares¹¹⁵, donde residían más de 390 mil familias, 3,6% de los hogares argentinos. El índice de NBI promedio es de 87%, la cobertura de agua potable es de 38%, la de cloacas de 15%, de gas del 16%, de alumbrado público 37%. Asimismo, la posesión legal del lote es de 43%, mientras que poseen título de propiedad sólo el 9%. De igual manera, estas áreas carecen

¹¹⁵ El propio documento indica que las urbanizaciones informales en Argentina pueden clasificarse en dos tipos:
a) Las villas: son ocupaciones, en su mayoría, ilegales de terrenos públicos o privados que a lo largo de su desarrollo se han densificado, generando subdivisiones prediales y tramas urbanas irregulares, con pocas calles, predominancia de pasajes sin trazado definido, escasos espacios públicos, y alta densidad poblacional. Están generalmente bien ubicadas en las ciudades, con fácil acceso a los centros de producción y consumo. A pesar de lo anterior, carecen de algunos servicios básicos y las viviendas son precarias.
b) Los asentamientos irregulares: tienen generalmente trazados urbanos regulares y planificados, y son en general el resultado de ocupaciones ilegales organizadas colectivamente (o de ocupantes que han adquirido sus terrenos de loteo ilegales, en el mercado informal). En su gran mayoría están ubicados en tierras públicas y privadas, sin mayor demanda en el mercado formal. Los principales déficits son de servicios básicos y sociales (BID, 2012).

también de equipamiento urbano, centros comunitarios y de servicios sociales en niveles adecuados (BID, 2012).

El 31 de julio de 2012, se suscribe entonces, el segundo tramo del CCLIP, tercera etapa de PROMEBA. Allí además de incorporar el concepto de área precaria y etapabilización, previamente mencionados, se jerarquizan los Proyectos de Iniciativa Comunitaria (PICs). Verónica Adler, quien fue Jefa de Proyecto desde el BID y ahora es Coordinadora de países del Cono Sur de la División de Desarrollo Urbano y Vivienda en el organismo, destaca la relevancia de estos proyectos:

“En muchos de estos barrios se empezó a hacer lo que se llamó obra de confianza. La obra de confianza es una obra pedida, sentida, por las comisiones de vecinos y en todo este proceso participativo que vos tenés, es que la podés hacer al principio y que te genera cierta confianza. Te genera un vínculo de confianza con la comunidad que te permite hacer todo el resto de las cosas.”

“Nosotros de cada proyecto aprendemos y a nosotros nos sirve mucho para compartir el conocimiento de manera transversal y después hacer un programa mejor. Por ejemplo, los fondos de iniciativa de los PIC, que en otros países se llaman FIP, porque cada país tiene su idiosincrasia, a nosotros nos sirvió para compartir conocimiento.”

Este nuevo préstamo es el de mayor magnitud, US\$ 400.000.000 de financiamiento. El plazo de ejecución original, al igual que los contratos anteriores es de 5 años, pero la ejecución se realiza en 7 años y 3 meses¹¹⁶. En su primer año de vigencia, se ejecutan US\$ 23.714.017, un monto importante para un préstamo recién firmado. La ejecución fue elevada todos los años, destacando el 2015 que se alcanza la cifra récord de US\$ 144.161.118. El promedio de ejecución en los 3 años que se dan en la etapa que aquí se aborda es de US\$ 75.973.864. Lo que da cuenta de la vitalidad de la ejecución y la aceptada maquinaria que el Programa había logrado establecer tras ya casi dos décadas de existencia.

Un hecho relevante en los últimos años de este período es la estabilización del personal de la UCN. Hasta 2013 todos sus integrantes, inclusive el equipo de coordinación que realizaba adjudicaciones y autorizaba pagos, estaba con contratos de facturación (denominados locación

¹¹⁶ En relación a lo que se indicaba anteriormente sobre la potestad de las oficinas locales de otorgar prórrogas hasta 24 meses, cabe destacar que ese plazo es para la solicitud de desembolsos. Luego de la última solicitud de desembolsos, los préstamos tienen un plazo adicional de 3 meses para ejecutar esos fondos. La fecha aquí consignada refiere a esta segunda instancia, por lo que, nuevamente, el Programa no requirió una extensión de plazo mayor a la que se da en el país, siendo este un indicador favorable de gestión.

de servicios), regidos por el Decreto 2345/09¹¹⁷, financiados por los distintos tramos del Programa. Estos contratos, además de no establecer relación de dependencia con la administración pública nacional, debían ser renovados con la finalización de cada año calendario. Según cuenta uno de los testimonios, en 2013 se hizo el cambio de modalidad de todo el equipo para la contratación bajo la modalidad de planta transitoria (también conocida como Ley Marco)¹¹⁸, excepto del equipo de coordinación, que aguardó que se realizaran los pases para finalmente concretar los propios en 2014. Esta modalidad, si bien también requería renovación anual, al configurarse como relación de dependencia, otorgaba más estabilidad y el acceso a derechos (aguinaldo, vacaciones pagas, licencias estatutarias, antigüedad, entre otros). Cabe destacar también, que la UCN nunca tuvo el reconocimiento formal en el organigrama de ninguno de los ministerios en los que estuvo. Es decir, los roles eran establecidos funcionalmente, pero no había normativa con designación de funciones ejecutivas¹¹⁹ en ningún caso.

Hacia el final del período, aún con un contexto político y económico más complejo, el Programa seguía mostrando vitalidad y, el hecho de contar con saldo disponible en la línea CCLIP, hacía prever su continuidad. Tal es así que, pese a que aún quedaban por delante la ejecución de buena parte del PROMEBA 3, siendo que se habían comprometido más del 75% de los recursos¹²⁰, se empieza a preparar el PROMEBA 4. La nueva operación se suscribe el 16 de septiembre de 2015, sin ejecutar ni desembolsar recursos en ese año calendario.

En relación al contexto institucional del país, el POD del PROMEBA 4 señalaba en su identificación de riesgos:

“Uno es el cambio de autoridades a lo largo del ciclo de vida de la operación, lo que podría implicar algunos retrasos en la ejecución. No obstante, se estima una baja probabilidad que estos cambios afecten el programa ya que su alto grado de consolidación institucional, reconocimiento ciudadano, y transparencia de información operacional a través de su sitio web, aseguran su continuación.” (BID, 2015b)

Esta confianza en la estabilidad futura del Programa era compartida tanto por el Banco como por los equipos locales.

¹¹⁷ Previamente habían estado bajo el marco de los Decretos N° 92/95 y 1184/2001.

¹¹⁸ Ley N° 25.164 del 2002, LEY MARCO DE REGULACION DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL.

¹¹⁹ La administración pública nacional asigna funciones ejecutivas a los cargos de los distintos niveles, que mencionados en orden de jerarquía descendente son: Dirección Nacional, Dirección Simple, Coordinación.

¹²⁰ Es uno de los hitos disparadores de un nuevo tramo de la CCLIP, ver apartado 2.1.1. CÓMO OPERA UN PROGRAMA CON FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL.

3.1.3. ETAPA DE RECONFIGURACIÓN (2016-2022)

Contexto político y económico

El 10 de diciembre de 2015, por primera vez en la historia democrática del país, llega a la presidencia un dirigente que no provenía de las filas del peronismo ni del radicalismo (aunque la UCR formaba parte de Cambiemos, la coalición que le dio el triunfo). La victoria se obtiene en la segunda vuelta (balotaje), que se utilizó por primera vez en la historia en elecciones presidenciales del país¹²¹. Mauricio Macri obtuvo el 51.34% de los votos frente al 48.66% de Daniel Scioli, candidato que representaba al oficialismo.

Pese al escaso margen con el que es elegido, Mauricio Macri accede al gobierno con un discurso que preconizaba que el “cambio” había llegado para quedarse. Al momento de presentar a su gabinete, por ejemplo, señalaba que era el mejor equipo de los últimos 50 años. Prometía también cambios profundos y metas de gestión elevadas, entre ellas sobresalían “*Pobreza Cero*” y “*3.000 nuevos jardines de infantes*”. Se planteaba también que la mera llegada de un gobierno amigable con los mercados y el desarme de las regulaciones financieras, no sólo las del último período de gobierno kirchnerista, sino también las anteriores, generaría el escenario propicio para expandir la inversión privada y el crecimiento. Se esperaba, literal, una “*lluvia de inversiones*” para el segundo semestre de 2016.

Paradójicamente, el discurso de la fuerza política triunfante preconizaba también que se daría continuidad a algunas políticas puestas en marcha por el kirchnerismo, entre ellas, la AUH que gozaba aún de importante legitimidad social. Pese a que, desde la nueva oposición, se denunciaba que esto no iba a ocurrir, esta política se mantuvo y se amplió inclusive a monotributistas.

Entre las primeras medidas tomadas por el gobierno de Cambiemos se destacan: la devaluación monetaria, la eliminación de las restricciones para la compra de moneda extranjera que se habían aplicado en el período anterior; la eliminación de los subsidios estatales a las tarifas de los servicios públicos; la eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación y su reemplazo por las licencias automáticas y no automáticas; la eliminación de restricciones a las exportaciones de granos y carne, así como la eliminación o reducción de derechos de

¹²¹ Los resultados de las elecciones generales en 1973 y 2003, indicaban la realización de esa instancia, sin embargo, la renuncia de los candidatos Ricardo Balbín y Carlos Menem respectivamente hizo innecesaria su aplicación.

exportación. En abril de 2016 se anuncia también el acuerdo con los fondos buitres y el ingreso de nuevos préstamos. Un conjunto de medidas de claro corte desregulador y de liberalización de la economía.

En el mercado de trabajo, sobresalieron los despidos en el sector público durante los primeros meses de gobierno, al tiempo que se intentaba contener las paritarias en torno al 25%, un parámetro que no ajustaba a la fuerte devaluación de la moneda y los aumentos en las tarifas. Dicho valor, de todas formas, fue superado (Basualdo, 2017).

La situación económica había comenzado a deteriorarse en abril de 2018, tras una fuerte salida de capitales que había llevado al dólar de 20 pesos a 28. A tan sólo dos años de la “normalización financiera” que implicó un aumento de casi 100.000 millones de dólares de la deuda pública en moneda extranjera, los fondos empezaban a salir del país, los grandes aliados del gobierno desde sus inicios resolvían alejarse, aún en una situación política muy favorable tras el triunfo del oficialismo en las elecciones de medio término de 2017.

La situación no se revirtió, y Macri anunció la concreción de un acuerdo con el FMI, por la cifra récord de 45.000 millones de dólares. El organismo volvía a la Argentina después de trece años. Nada de esto fue suficiente, y en septiembre se produjo una nueva devaluación que llevó la cotización del dólar a 42 pesos. Los impactos en la economía real llegaron rápidamente y se agudizaron con el endurecimiento de la política monetaria y fiscal. Se elevaron notablemente las tasas de interés y se propuso alcanzar una meta de déficit primario cero en 2019. Dicha meta no fue cumplida pese a los grandes recortes en el gasto público efectuados, la recesión redujo los ingresos fiscales, cerrando el año con un déficit primario cercano al 1% del PBI (Kulfas, 2023). Esta situación se tradujo en una pronta caída del salario real, dando lugar a un proceso de redistribución regresiva de los ingresos.

La convocatoria a elecciones en 2019 encuentra un gobierno muy debilitado, con una oposición (el peronismo) que tras la derrota sufrida cuatro años antes había decidido dejar atrás las disputas internas y generar las alianzas necesarias para presentar una candidatura de unidad. El sábado 18 de mayo de 2019, la política argentina se despertó con una sorprendente noticia. A través de un video distribuido en redes sociales y medios de comunicación, Cristina Fernández de Kirchner anunciaba que el candidato presidencial del peronismo sería Alberto Fernández y que ella misma lo acompañaría en la fórmula como candidata a vicepresidenta. El propio candidato había criticado previamente los últimos años del gobierno kirchnerista. A la coalición, ahora denominada “Frente de Todos” se sumó también Sergio Massa quien había

sido Jefe de Gabinete de Ministros entre 2008 y 2009, para luego conformar en 2010 una fuerza política propia, el Frente Renovador, que en 2015 obtuvo el tercer lugar con el 21,39% de los votos.

Finalmente, en 2019, en un cerrado escenario preelectoral, tuvo lugar la llegada a la presidencia de Alberto Fernández, con el 48,24% de los votos, frente al 40,28% de Mauricio Macri, que buscaba la reelección. Por superar el 45% de los votos, la elección se definió en la primera vuelta.

El nuevo gobierno asumía con una economía sobreendeudada, un préstamo con el FMI que debía sí o sí ser reestructurado (ya que implicaba pagos de imposible cumplimiento para 2022 y 2023), un clima recesivo, caída del consumo, desplome de la inversión pública y privada, caída en la producción y el empleo fiscal. En los primeros meses de gobierno se pretendía revertir el clima recesivo, se había sancionado la Ley 27.541 de Solidaridad y Reactivación Productiva, que establecía una suba en los derechos de exportación de los productos de la soja hasta un 33% y la readecuación del resto de las retenciones. Se creó también el impuesto PAIS, previsto en la misma Ley, cuyo objetivo era encarecer la compra de divisas vinculadas a consumos turísticos en el exterior (Kulfas, 2023).

La irrupción de la pandemia covid19 en nuestro país¹²², en marzo de 2020, impuso un inesperado y abrupto cambio de escenario. El gobierno nacional en su conjunto y en articulación con los gobiernos subnacionales, se orientaron a afrontar este desafío. El 13 de marzo se declara la emergencia sanitaria nacional por la propagación del COVID-19¹²³, el 15 de marzo se anuncia la suspensión del inicio del ciclo lectivo¹²⁴ y, finalmente, el 19 de marzo se inicia el régimen de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)¹²⁵. El régimen establece la extensión de la emergencia sanitaria por un año, y la adopción de un sistema de prevención de contagios por la vía de restringir los movimientos en espacios públicos. Será complementado con medidas de aislamiento y seguimiento de las personas reconocidas como infectadas de COVID-19. El ASPO regiría originalmente desde el 20 de marzo hasta el 12 de abril, pero sería extendida varias veces; y en el Área Metropolitana de Buenos Aires (foco más importante de propagación en el país) duraría al menos hasta principios de noviembre (Andrenacci, 2023).

¹²² El primer caso de COVID positivo en nuestro país se detecta el 3 de marzo. La primera muerte se produce el 7 de marzo.

¹²³ Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020.

¹²⁴ Resolución 108/2020 del Ministerio de Educación.

¹²⁵ Decreto 297/2020.

Fueron muchas las medidas tomadas en este período. Desde lo sanitario, además de las medidas de prevención mencionadas anteriormente, se planteó el objetivo de reforzar el sistema de salud para que la inexorable llegada del virus no llevara al colapso sanitario que se había producido en algunos países de Europa. Se concretó la construcción de hospitales modulares, se reforzaron las salas de terapia intensiva y se centralizó la compra de insumos médicos y respiradores para asegurar una distribución territorial que permitiera atender debidamente el problema en todo el país. El alivio real comenzó a sentirse cuando, en vísperas del 2021, comenzaron a distribuirse las primeras vacunas al personal del sistema sanitario. Paulatinamente la vacunación se fue extendiendo a otros grupos prioritarios y luego a la población general.

La extensión de las medidas de aislamiento, impactaron en una economía que ya estaba golpeada, lo que obligó al gobierno a tomar medidas para moderar este impacto. Entre ellas el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)¹²⁶, una transferencia económica directa¹²⁷ de \$10.000, destinada a trabajadores informales, monotributistas sociales, monotributistas de categorías A y B, personal doméstico y beneficiarios de AUH-AUE o Progresar; el alcance fue mayor al previsto otorgándose el beneficio a 9 millones de personas. Se implementó también el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)¹²⁸, orientado a las actividades económicas más afectadas por la caída de la actividad económica, otorgaba beneficios tales como: exenciones o postergaciones en el pago de obligaciones contributivas, pago por parte del Estado Nacional del Salario Complementario, créditos a tasa cero, prestaciones económicas por desempleo. Esto fue acompañado de congelamientos de precios de insumos clave y de restricciones a los despidos.

El déficit primario, cuya primera estimación para 2020 era del 1,5% del PBI, se expandió a más del 6% con el fin de afrontar los gastos asociados a la pandemia y soportar la caída de la recaudación asociada al desplome de la actividad económica. Ante la ausencia de financiamiento externo y el bajo nivel de reservas, el bache fue cubierto con emisión monetaria, única fuente disponible (Kulfas, 2023).

El gobierno de Alberto Fernández, que había iniciado con un alto nivel de adhesión, al poco tiempo de iniciada la pandemia empezó a perder popularidad. Generando críticas desde dentro y desde fuera de la coalición gobernante, inclusive por parte de la vicepresidenta Cristina

¹²⁶ Decreto 310/2020.

¹²⁷ El gobierno realizó tres pagos del IFE en 2020: uno entre abril y mayo, el segundo entre junio y julio y el último entre agosto y septiembre.

¹²⁸ Creado mediante el Decreto 332/2020 y modificado por el Decreto 376/2020.

Fernández de Kirchner y otros referentes del espacio que hacían declaraciones públicas en ese sentido.

Con una economía que se seguía deteriorando una inflación que no cesaba (36,1% en 2020, 50,9% en 2021 y 94,8% en 2022) y escándalos públicos como el vacunatorio vip y el incumplimiento de las medidas de aislamiento en festejos en la propia residencia presidencial, el gobierno sufre un importante revés en las elecciones legislativas de 2021, consolidando la caída del apoyo público al presidente y generando múltiples cambios en el gabinete. Hacia fines de 2022 el gobierno seguía sin encontrar su rumbo.

El PROMEBA de 2016 a 2022

El nuevo gobierno encuentra un PROMEBA 3 con más del 75% de los recursos comprometidos, pero aún con US\$ 172.029.679 (43%) por ejecutar y un PROMEBA 4 recién firmado con la totalidad de los recursos (US\$ 200.000.000) disponibles.

La nueva Ley de Ministerios crea el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, que será de dónde dependerá el Programa durante los 4 años del gobierno de Cambiemos. Ubicándose en la órbita de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Secretaría de Vivienda y Hábitat inicialmente y en 2018 en la Secretaría de Infraestructura Urbana, Subsecretaría de Políticas de Vivienda e Infraestructuras.

El nuevo equipo, apenas asume, remueve la dupla de coordinación, lo que genera una situación de incertidumbre y el inicio de una relación conflictiva entre el equipo histórico del Programa y la nueva conducción. Se designa a Myriam Matilde URTUBEY, a cargo de la UCN, quien pocos meses después es reemplazada por Daniel BRIONES. Formaron parte del clima de la época, las manifestaciones en la entrada del edificio donde funcionaba el Programa. Por parte del nuevo equipo de conducción se percibía como una situación de boicot. Se hacían correr también rumores y sospechas sobre el accionar de la gestión previa, que nunca derivaron en denuncias ni acusaciones formales. Luego se fue normalizando, al tiempo que se incorporó más personal, sobre todo en distintos roles de coordinación y control.

En 2016, se toma el modelo de PROMEBA para intervenciones con financiamiento exclusivamente local. En particular, se aplica la articulación a través de los equipos de campo y la integralidad de los Proyectos. Los equipos tanto de la UCN como provinciales, en la

mayoría de los casos, ya no trabajaban exclusivamente para los proyectos con financiamiento del BID sino para una cartera más amplia que incluía también fondos federales.

Asimismo, la cartera nueva de proyectos que se había generado durante los años previos, para ser ejecutada en el marco de la CCLIP, se pasa a financiamiento del tesoro para facilitar y agilizar la ejecución. Esto genera una ralentización en la ejecución del PROMEBA 3, que venía de su pico máximo de ejecución en 2015 con US\$ 144.161.118 a un promedio entre 2016 y 2019 de US\$ 43.007.420¹²⁹.

Los relatos de la época señalan también que había un grupo de obras, muchas de ellas en la Provincia de Buenos Aires, que estaban paralizadas o tenían serias dificultades para la ejecución. Esta situación se agrava, dado que en la Provincia de Buenos Aires también había cambiado el signo político gobernante y la nueva conducción demoró entre 7 y ocho meses en volver a conformar la UEP. Hay distintos testimonios que relatan que la relación con esta UEP era compleja, ya que se buscaba un vínculo preeminente político. En la renegociación de los contratos de obra, por ejemplo, se exigía desde la Provincia la readecuación generalizada de los mismos en un 35%, pero eso no se podía realizar de forma general ni sin sustento técnico, lo que generó rispideces y demoras en la resolución.

“Había problemas en algunas obras en Provincia de Buenos Aires, en el esquema de quien era ejecutor era un esquema mucho más difuso. Provincia de Buenos Aires en el primer PROMEBA no entró y fue entrando posteriormente. Fue entrando, yo creo que, identificando a los ejecutores con una mirada más política que técnica. Y bueno, y ahí había problemas, serios problemas, había múltiples unidades ejecutoras, imposibles de monitorear, y había muchas obras con unos cuantos problemas. No recuerdo cuánto era, pero había problemas técnicos, había problemas de gestión, había varios problemas. Nosotros también desde lo que ayudamos es que teníamos un equipo de supervisión de obras de otros programas, que los mezclamos con la gente de PROMEBA y los fue acompañando y fueron resolviendo estos casos complejos, en donde también se hace difícil resolverlo porque como no era la nación el contratista, siempre sos un intermediario, sos un facilitador, promovés soluciones, acercás posiciones, pero no tenés la decisión y no manejas los tiempos.”

¹²⁹ Este promedio disminuye a US\$ 34.397.545 si se dejan de lado los fondos ejecutados inicialmente bajo PROMEBA 4 y que fueron reimputados a efectos del cierre del PROMEBA 3, se comentará el caso más adelante en este mismo apartado.

En noviembre de 2017, una normativa emanada desde el entonces Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas¹³⁰, establece una estructura de ejecución general para todas las unidades ejecutoras de préstamos en el ámbito nacional. El impulso de esta propuesta se hizo desde la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, área competente en la materia, que estuvo durante los 4 años del gobierno de Macri a cargo de Félix Martín SOTO¹³¹, un funcionario proveniente del BID que recibía asesoramiento de la consultora GF Consulting Group, cuyo Director General era Gerónimo Frigerio. Así como la UCN de PROMEBA, existían, en otros ministerios, Unidades Ejecutoras que autocontenían todo el ciclo de proyecto. Es decir, tenían equipos propios de formulación, contratación, financieros, salvaguardas ambientales y sociales, supervisión, etc. La mayoría de las veces con una estructura ad hoc que se escribía en los manuales o reglamentos operativos, pero sin la creación de estructura oficial que la respalde¹³². El problema de estas unidades ejecutoras, era que, en ocasiones, coexistían con otras áreas formales que tenían responsabilidad sustantiva en la materia, pero con las que no se tenía vínculos ni circuitos de articulación establecidos. En el caso de PROMEBA la vinculación estaba dando porque el Programa siempre residió en la Subsecretaría con responsabilidad sustantiva en la materia, no obstante, y en particular en el período de Cambiemos, existían otras áreas que contaban con financiamiento internacional y también tenían sus equipos específicos para eso.

La nueva normativa establece la necesidad de separar las funciones. Las denominadas Unidades Ejecutoras, centralizarán la gestión y ejecución operativa, administrativa, presupuestaria y financiera-contable, comprendiendo las cuestiones fiduciarias y legales, salvaguardas ambientales y sociales, procedimientos de contrataciones, como así también, la planificación, programación, monitoreo y auditoría de dichos programas y proyectos, a través de sus respectivas Subsecretarías de Coordinación Administrativa. Esta enumeración de funciones pretendía recoger todos aquellos aspectos que presentaban particularidades en relación con la gestión de fondos locales. Por otro lado, las funciones de coordinación y ejecución técnica de los programas y proyectos con financiamiento externo multilateral, bilateral o regional y/o proyectos de participación público-privada, serán llevadas a cabo por las Secretarías y Subsecretarías o áreas equivalentes de carácter sustantivo de las Jurisdicciones y Entidades.

¹³⁰ Decreto 945/17.

¹³¹ En ese mismo período hubo 3 Ministros de Hacienda y Finanzas (luego sólo Hacienda) diferentes: Alfonso Prat Gay, Nicolás Dujovne y Hernán Lacunza.

¹³² Lo que se mencionaba anteriormente de que la UCN no contaba con organigrama formal ni su equipo de coordinación con funciones ejecutivas efectivamente otorgadas.

Al llevar estas funciones de Unidad Ejecutora a la órbita de las respectivas Subsecretarías de Coordinación Administrativa, se establecía también la centralización de la función. En el caso del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, por ejemplo, se contaba en ese momento con cerca de 40 préstamos en ejecución (viales, hídricos, municipales, infraestructura educativa, entre otros) con lo que la nueva estructura no iba a ser exclusivamente para PROMEBA, sino que debía articular las funciones de una cartera más amplia.

A principios de 2018 se establece también la necesidad de achicar las estructuras en todos los ministerios, modificando los organigramas vigentes¹³³. En ese momento la nueva Secretaría en la cual residirá el Programa se denomina Secretaria de Infraestructura Urbana y bajo ella la Subsecretaría de Políticas de Vivienda e Infraestructuras. Con la nueva estructura se crea la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DiGePPSE), bajo el modelo de nueva unidad ejecutora propuesto por la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales. Se designa a su cargo a Mabel Nora MARTIN¹³⁴.

Como se señaló anteriormente, esta nueva Dirección General, ahora sí con existencia formal en el organigrama ministerial, debía absorber los distintos préstamos de la cartera, siendo los provenientes de la Secretaría de Infraestructura Urbana los últimos en absorberse. El traspaso de funciones y documentación se concreta el 31 de agosto de 2018. En ese momento, se dejan de lado los expedientes y actuaciones en papel y se empieza a utilizar el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)¹³⁵, que ya en 2016 había empezado a utilizarse gradualmente en toda la gestión pública nacional.

“Y empezamos a hacer eso, pero encontramos con que nos caían expedientes que tenían, no sé, tres, cuatro meses de presentación y que habían estado ahí, archivados en algún lugar, en momentos en donde también había cantidad de manifestaciones en la planta baja, las cosas muchas veces quedaban en la planta baja del edificio del ex YPF, las cosas quedaban ahí hasta que no subían a la unidad ejecutora, fue medio como, no sé, ahí me parece como que estaba fuera de control. Entonces con la DiGePPSE lo que se logró fue tratar de armar los flujos, una vez identificados de esos, se armó flujo, se le dio continuidad. Había muchas rendiciones pendientes por parte de

¹³³ Lo que se realiza a través del Decreto 174/2018.

¹³⁴ Mabel Nora MARTIN había sido consultora contratada por el BID en los inicios del Programa, entre los trabajos realizados estuvo la evaluación final del PROMEBA 1.

¹³⁵ El sistema era una copia adaptada del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) que se implementó en la Ciudad de Buenos Aires, bajo la Jefatura de Gobierno de Mauricio Macri. Una copia análoga se implementó también en la Provincia de Buenos Aires, a partir de 2016, bajo la gobernación de María Eugenia Vidal.

las unidades ejecutoras provinciales, se pusieron equipos que fueron al territorio, les ayudaron a armar las rendiciones, porque PROMEBA se manejaba con un sistema similar al que el Banco se maneja con los países, que es un sistema de anticipos. Entonces, mandabas un anticipo sobre una lista de cosas que ya tenías para pagar, pero no estaban pagas. No eran reembolsos. Entonces, después tenías que documentar con toda esa información. Y eso fue... costó muchísimo. Costó muchísimo y, bueno, se logró hacer.”

Al tiempo que se daban estos cambios organizativos, emergía también una nueva área desde donde se implementarían políticas sectoriales de características similares. En primer lugar, por medio del Decreto 358/2017 se crea el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). El RENABAP define a los barrios populares como: “aquellos donde viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, con más de la mitad de la población sin título de propiedad del suelo, ni acceso regular a dos –o más– de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal”. Incluye villas y asentamientos conformados con anterioridad al 31/12/2016. Ser parte del Registro, otorga a su vez la posibilidad de acceder al Certificado de Vivienda (otorgado a través de ANSES), que es un documento que prueba el domicilio de las personas de los barrios populares y sirve para: Pedir la conexión a los servicios de agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; sacar el CUIT o CUIL; hacer pedidos ante los organismos públicos; hacer trámites previsionales, de salud o educativos.

Para darle continuidad a esta política se crea, también por el Decreto 174/2018 que había modificado las estructuras de todos los ministerios, la Secretaría de Integración Socio-Urbana (SISU), en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, que tenía entre sus objetivos:

1. Entender en el diseño y la implementación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial e integración socio-urbana.
2. Entender en la transformación social y urbana de barrios y áreas vulnerables, mediante un abordaje integral que favorezca su integración y el desarrollo humano de sus comunidades.
3. Entender en el fortalecimiento de la organización comunitaria y en el diseño de mecanismos de participación de los actores locales en el desarrollo e implementación de los proyectos de integración socio urbana.

4. Participar en el diseño y la ejecución de proyectos de infraestructura urbana y mejoramiento del hábitat, tendientes a la integración de barrios y áreas urbanas vulnerables.
5. Entender en la implementación de iniciativas tendientes a la vinculación y el desarrollo socio productivo de las comunidades abordadas en los proyectos de integración socio urbana.
6. Entender en la administración y gestión del REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA (RENABAP), y realizar su evaluación y seguimiento.
7. Participar en el diseño e implementación de políticas de acceso al crédito y la vivienda, y de estrategias de regularización dominial para promover soluciones habitacionales en las comunidades abordadas en los proyectos de integración socio urbana.
8. Coordinar acciones con organismos nacionales, provinciales y municipales en los asuntos inherentes al área de su competencia.

Como puede observarse, había una importante correlación entre los objetivos de esta nueva Secretaría y los del PROMEBA. En particular, las poblaciones a atender se superponían: los barrios PROMEBA estaban incluidos dentro de los barrios RENABAP. Pero a su vez, la visión integral de la intervención combinando acciones de infraestructura con intervenciones sociales con participación de la comunidad, era compartida. El PROMEBA siempre se había concebido a sí mismo como un Programa social con un importante componente de infraestructura, quizás la creación de esta área en el Ministerio de Desarrollo Social respondía a la necesidad de enfatizar la preeminencia de lo social en este tipo de intervenciones.

Asimismo, el 29 de octubre de 2018, se aprueba por unanimidad, la Ley 27.453 que establece el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, poniendo en cabeza de la SISU la creación del Programa de Integración Socio-Urbana para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la Ley. La tenencia de la tierra por parte de privados era una limitante en la ejecución de los proyectos PROMEBA. Asimismo, las acciones de regularización dominial de los lotes habían sido de engorrosa y difícil ejecución. La Ley propuesta incorpora elementos que le dan al Estado nuevas herramientas para afrontar estas problemáticas, declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios Populares.

Se encomienda a la Agencia de Administración de Bienes del Estado establecer un marco regulatorio especial para la regularización dominial de estos bienes inmuebles, el que deberá establecer las contraprestaciones que asumirán los ocupantes cuyas cuotas a pagar no podrán superar el veinte por ciento (20%) del ingreso familiar. La finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar.

Si bien la irrupción de la SISU generó desconcierto en un primer momento y pujas por las respectivas órbitas y proyectos de intervención, PROMEBA continuó funcionando dentro del MIOPV y manteniendo su cartera de proyectos. Como un dato representativo de este desconcierto, se destaca que hacia fines de 2018 / principios de 2019, se comienza a preparar una nueva operación a financiar por el BID con la SISU como contraparte técnica. La discusión inicial, incluyó la pregunta si esa operación era o no el PROMEBA 5, no obstante, dicha opción se descartó dado que la SISU pertenecía a otro Ministerio y hubiera sido un cambio de ejecutor que en el marco de la CCLIP no estaba permitido¹³⁶. Se prepara entonces un nuevo Programa de Integración Socio Urbana¹³⁷, con una primera operación pretendidamente piloto que permitiera luego configurar una nueva línea CCLIP. Es de destacar que en los antecedentes de esta operación se mencionan todos los tramos del PROMEBA. Quedan desde entonces coexistiendo los dos Programas con sus respectivas líneas de financiamiento.

El 2019 es un año complejo para el país y de gran intensidad para el Programa. En primer lugar, se vencía el PROMEBA 3 y se había tomado la determinación de no continuar prorrogándolo. La devaluación que había habido en 2018 había generado que los saldos disponibles duplicaran su capacidad, impactando inclusive en el porcentaje de crédito comprometido, dado que los contratos se suscribían en pesos. Para poder ejecutar los recursos, se reimputan inversiones que se habían efectuado en el marco del PROMEBA 4 por un total de US\$ 25.829.624. Esto conllevó un trabajo contable minucioso entre los equipos de la DiGePPSE y el BID para evitar la doble imputación de los pagos. De esta manera, se pudo dar cierre al Préstamo el 27 de octubre de 2019, con la totalidad de los recursos desembolsados.

Como se mencionó al comienzo de este apartado, en 2019, el gobierno nacional se propuso alcanzar la meta de déficit fiscal cero, lo que impactó en la disponibilidad presupuestaria para la ejecución de los préstamos.

¹³⁶ La autora prestaba funciones en el área de financiamiento internacional del Ministerio de Desarrollo Social en ese entonces, con lo que formó parte de las discusiones referidas.

¹³⁷ Préstamo 4804/OC-AR.

“El recorte presupuestario fue otro tema que impactó también. Porque yo lo vivía desde el Ministerio del Interior. Teníamos el presupuesto que anualmente nos asignaban para obra, en valores corrientes era el mismo, en términos reales era menor y en relación con el financiamiento que el Ministerio había obtenido era decreciente. Nosotros tuvimos la posibilidad de acceder a muchos préstamos nuevos, pero no tuvimos el acompañamiento presupuestario. Entonces, en algún momento la relación nos daba que para terminar de ejecutar presupuestariamente los saldos que teníamos sin desembolsar necesitábamos ocho años. Entonces de mantenerse el presupuesto así era imposible, digamos, no había.”

Como alternativa a esta restricción, durante ese año se intentó volver al esquema de préstamos subsidiarios que ya se había utilizado en PROMEBA 1 y había generado demoras en su ejecución. Este intento no fue exclusivo del PROMEBA, sino que se promovió de manera centralizada desde la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales del entonces Ministerio de Hacienda, para toda la cartera de préstamos del país con los distintos organismos. Los resultados de esta iniciativa fueron magros, sobre todo porque los tiempos que demora la firma de ese tipo de convenios, que no lograron concretarse de forma previa al cambio de gestión.

“Nosotros hicimos un intento de convencer a las provincias de volver al esquema que tenía PROMEBA 1, eso me olvidé de decirte que era algo importante. PROMEBA 1 se trasladaba a las provincias en forma de deuda, no como subsidio. Entonces lo que tratamos de hacer es otra vez decir, bueno, tenés financiamiento, pero nosotros tenemos que presupuestariamente meterlo bajo la línea, o sea que vos te tenés que endeudar para llevar adelante la obra. Y ya muchas provincias estaban desacostumbradas a hacer eso. En algún momento las provincias estaban acostumbradas, era algo normal que se endeuden en el mercado o que se endeuden con organismos internacionales que tomen deuda en dólares y la nación era garante. Pero en los últimos 12 años eso se había perdido. Incluso creo que parte de la deuda que habían tenido las provincias con problemas, me parece que se las habían crucificado o no sé qué esquema tuvieron, con lo cual las provincias ya no tenían ese ejercicio de endeudarse para hacer obra pública.”

“Y bueno, y además no nos dio el tiempo para hacer todo eso, porque recorrer el ciclo como para negociar y sacar una ley de endeudamiento, un ciclo que por lo

menos te lleva seis u ocho meses, pues tiene que pasar por las legislaturas provinciales, se tienen que firmar los convenios... tiene que llegar los procesos. Son procesos muy largos, que son útiles en la medida que tengan alguna continuidad en el tiempo. Si es algo, un esfuerzo eventual para hacer uno o dos proyectos, como que se pierde. Fue una de las pocas cosas que nosotros se nos ocurría que podíamos hacer para mitigar esta falta de recursos.”

En diciembre de 2019, con la asunción de Alberto Fernández, se crea el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y se designa a su cargo a María Eugenia Bielsa, una funcionaria de perfil más técnico que político, pese a que previamente había sido vicegobernadora de la provincia de Santa Fe y diputada provincial.

Las funciones sustantivas del Programa se reubican en la órbita de la Secretaría de Hábitat, Subsecretaría de Programas de Hábitat. La coordinación se pone en cabeza de la Dirección Nacional de Hábitat donde se designa inicialmente a Sebastián BARES¹³⁸, que en enero de 2022 es reemplazado por Ali Amin FAIAD. El nuevo ministerio debía conformar sus equipos, en lo técnico contaba con la estructura proveniente de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del entonces MIOPV. La estructura de la DiGePPSE¹³⁹, por el contrario, había pasado íntegramente al Ministerio de Obras Públicas (MOP). Se plantea una transición en la cual mientras el nuevo Ministerio conformaba su equipo, la DiGePPSE del MOP prestaría asistencia.

Este proceso no se había terminado en el momento en que la pandemia irrumpe en la escena local. Según se relevó en los testimonios, el principal impacto de la pandemia en el Programa, fue la necesidad de adaptar el trabajo a la presencialidad parcial. En un contexto de cambio institucional reciente, tanto a nivel nacional como en algunas UEPs y UEMs, esto retrasó la consolidación de los equipos. Se señala también que hubo fallecimientos por covid en algunas unidades ejecutoras.

La descripción de la gestión en esta primera etapa del nuevo gobierno, se caracteriza por su lentitud. Los testimonios señalan que la ministra demoraba en la toma de decisiones de todo

¹³⁸ Formaba parte del equipo histórico del Programa, al que había ingresado en 2003 como consultor en la preparación de proyectos, área en la que luego ejerció funciones de coordinación. También se desempeñó como coordinador institucional.

¹³⁹ Con el cambio de gobierno se planteó la discusión sobre el Decreto 945/17 que había modificado las estructuras de las Unidades Ejecutoras, en el ámbito de la ahora Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, que había sido traspasada a la recientemente creada Secretaría de Asuntos Estratégicos. Finalmente se decide no innovar y mantener el esquema planteado por dicha normativa.

tipo, lo que impactaba directamente en el ritmo de ejecución del Programa: la contratación de personal, la renegociación de contratos, la priorización de nuevos proyectos, entre otras. La influencia descendiente de la funcionaria y la cartelización de las áreas de gobierno, se hace evidente cuando, en septiembre de 2020, la SISU que había sido integrada al nuevo ministerio, vuelve a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, sin que eso genere un cambio en la titular a cargo del área. Finalmente, en noviembre de 2020 la ministra presenta la renuncia y es reemplazada por Jorge Ferraresi. Fue el primer cambio de gabinete de esta gestión y se dio unas semanas después del testimonio de la vicepresidenta de que había funcionarios que no funcionaban.

Para ese entonces, sólo estaba vigente el PROMEBA 4 con un saldo a ejecutar de US\$ 88.552.766. El promedio de ejecución del Programa entre 2007 y 2015 había sido de US\$ 68.765.791, mientras que en los 4 años de gestión macrista descendió un 9,8% a US\$ 61.989.385. En los primeros dos años del gobierno de Alberto Fernández la caída es abrupta, US\$ 13.507.661, valores que no se tenían desde el PROMEBA 1. Tomando los 3 años de dicho gobierno que se analizan en este estudio, la cifra asciende a US\$ 29.517.588 (en 2022 se ejecutan US\$ 61.537.444), pero sigue siendo un 52,4% por debajo del promedio de su antecesor.

Durante la gestión de Ferraresi, según relatan los testimonios, desde el primer momento se tomó la decisión política de revitalizar el Programa, *“Lo que se atacó primero fue PROMEBA”*. El ministro venía de la intendencia en el municipio de Avellaneda, donde el programa había tenido intervenciones muy importantes y una UEM muy activa. Se buscó *“...revitalizar la marca, porque realmente es una marca.”*

En este período, intentan recuperarse las actividades de capacitación donde se agrupaban distintas unidades ejecutoras, que habían sido características de la etapa anterior y no se habían continuado durante la gestión de Mauricio Macri. Las temáticas planteadas en esta nueva etapa estaban más orientadas a temas fiduciarios (adquisiciones, rendiciones, gestión financiera) y a brindar apoyo para la preparación de proyectos.

En 2022 con un PROMEBA 4 que ya estaba llegando a su fin, empieza a prepararse la cuarta operación individual del CCLIP, el PROMEBA 5 por un monto de US\$ 200.000.000. Dicho préstamo se suscribe finalmente en enero de 2023 y si bien queda por fuera del período de análisis, permite suponer la continuidad del Programa en los años venideros. Además de este

préstamo, PROMEBA tiene por delante aún US\$ 350.000.000 de saldo de la línea CCLIP que pueden ejecutarse hasta el 2032.

4. ANÁLISIS DEL PROMEBA

El PROMEBA en su larga trayectoria ha tenido que atravesar distintos momentos críticos para el Programa y, especialmente, para el país. Lo que evidencian las múltiples evaluaciones, más el hecho en sí mismo de la continuidad del Programa y su ritmo de ejecución, es que ha podido superar con éxito los distintos escenarios.

Los momentos de quiebre en la historia del país (la crisis del 2001, las devaluaciones, la pandemia), han impactado de manera significativa sobre todo en la ejecución financiera, pero no han generado cambios en la organización del mismo. La estructura organizativa y la capacidad institucional del Programa pudieron adaptarse y mantenerse a flote.

No obstante, a lo largo de la investigación se ha evidenciado que hubo un período de cambios críticos para la organización del Programa, en particular entre los años 2016 y 2018. Con un gobierno entrante que cambiaba el signo político, por primera vez desde la creación del PROMEBA, se motorizaron cambios institucionales a nivel general de la administración pública nacional, transversales para los programas con financiamiento externo y sectoriales en los programas de hábitat.

Será este período en particular el que nos detendremos a analizar, desde una perspectiva artefactual que nos permita entender, la génesis, el desarrollo y las consecuencias del episodio identificado, así como también extraer aprendizajes que puedan resultar de utilidad para otras experiencias.

4.1. DESEMPEÑO EN LAS COYUNTURAS CRÍTICAS

A fines de 2015 con la asunción de las nuevas autoridades se inicia un nuevo período para el PROMEBA. Los sucesos principales de ese período se desarrollan en el capítulo anterior. En este capítulo haremos foco en dos aspectos que resultaron relevantes a nivel del cambio de lógica que introdujeron y de los efectos que generaron.

En primer lugar, la extensión del modelo de abordaje integral y apoyado en los equipos de campo multidisciplinarios a otros programas de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, devenida luego en Secretaría de Infraestructura Urbana.

En segundo lugar, la modificación generada en la estructura histórica de la UCN, a partir de la aparición de una nueva normativa que instruye la separación de funciones entre área sustantiva y unidades ejecutoras, centralizando en una única unidad ejecutora por ministerio.

Dichos sucesos tuvieron lugar en 2016 y 2018 respectivamente y fueron percibidos como un continuo de cambios, acompañados por otros como la incorporación de la Gestión Documental Electrónica y la revisión de las estructuras ministeriales, que se implementaron bajo el gobierno de Mauricio Macri.

El análisis aquí realizado se extiende tomando los primeros dos años del gobierno de Alberto Fernández ya que esos mismos cambios se sostuvieron y readaptaron durante el nuevo gobierno, lo que es analizado como parte de las secuelas del episodio identificado.

4.1.1. IDENTIFICACIÓN DEL CASO

El caso identificado tiene su comienzo a principios de 2016, donde un gobierno recientemente asumido inicia procesos de transformación transversales y particulares para la administración pública nacional.

Utilizando la información volcada en los capítulos precedentes, así como también los testimonios recogidos, se presenta en el cuadro siguiente el caso identificado.

Tabla 9: Enmarque del caso

Fuente: Elaboración propia sobre la base metodológica de AND COVID

CASO		
Génesis	Episodio	Secuela
<i>Procesos que dieron origen al episodio</i>	<i>Procesos centrales del caso</i>	<i>Procesos que resultaron del caso</i>
La UCN continuaba en proceso de reconfiguración luego del cambio de gobierno.	Se articularon los equipos fiduciarios de la UCN con los de la recientemente creada DiGePPSE.	El nuevo esquema se institucionalizó, brindando mayor transparencia y,

<p>Recientemente los equipos habían sumado funciones en relación a proyectos de financiamiento local.</p> <p>Se habían incorporado nuevos perfiles de control y coordinación, que convivían con los roles históricos.</p> <p>Había pagos y rendiciones pendientes.</p> <p>El PROMEBA 3 estaba próximo a su cierre sin lograr completar la ejecución de los fondos.</p> <p>La cartera de proyectos nuevos se estaba regenerando, luego del pase de los proyectos existentes a financiamiento local.</p>	<p>Se traspasó la documentación en papel y se implementó el uso de GDE.</p> <p>Se instruyeron los nuevos procedimientos administrativos e interlocutores, tanto al interior del MIOPV como hacia las UEPs y UEMs.</p> <p>Se desarrolló un tablero de información para el seguimiento de los pagos, vinculado con el GDE.</p> <p>Se generó un clima de tensión, retrasos y sensación de caos en las primeras instancias de implementación de los cambios.</p> <p>Se generaron resistencias al cambio por parte del equipo histórico de la UCN.</p> <p>Se decidió traspasar pagos realizados en PROMEBA 4</p>	<p>trazabilidad, pero perdiendo agilidad.</p> <p>Se normalizaron los circuitos de pago.</p> <p>Las UEPs y UEMs se acostumbraron a los nuevos interlocutores que fue el único cambio que se percibió desde allí.</p> <p>El clima de tensión fue cediendo paulatinamente.</p> <p>Se cerró el PROMEBA 3 con la totalidad de los fondos desembolsados.</p> <p>El esquema continuó con el cambio de gobierno, pero debiendo conformar nuevamente la DiGePPSE por el cambio de la Ley de Ministerios.</p> <p>El área de salvaguardas sociales y ambientales no se trasladó a la DiGePPSE.</p>
--	---	---

	al PROMEBA 3 para realizar el cierre de la operación.	La ejecución financiera se derrumba en 2020 y 2021.
CONTEXTO		
<i>Procesos que influenciaron la génesis</i>	<i>Procesos que influenciaron el episodio</i>	Procesos que influenciaron la secuela
<p>El gobierno de Mauricio Macri promovía cambios estructurales para el funcionamiento de la administración pública nacional.</p> <p>Se incorpora la Gestión Documental Electrónica a la administración pública nacional.</p> <p>Se suscribe el Decreto 945/17 que instruye la reorganización de las unidades ejecutoras de préstamos.</p> <p>Se promueve desde la SSRFID un modelo de unidades ejecutoras.</p>	<p>Se aprueban las propuestas de los distintos ministerios para readecuar las unidades ejecutoras a la nueva normativa.</p> <p>Restricción presupuestaria bajo el objetivo de lograr el déficit cero en 2019.</p> <p>Se promueve el esquema de convenios subsidiarios para los préstamos internacionales con unidades subejecutoras provinciales.</p>	<p>El gobierno pierde apoyo y es derrotado en las PASO y en las elecciones generales.</p> <p>Se renegocia el acuerdo con el FMI y se abandona la meta de déficit cero.</p> <p>Se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Hábitat.</p> <p>Las nuevas autoridades de la SSRFID sostienen el Decreto 945/17.</p> <p>La conformación de la DiGePPSE en el nuevo ministerio se demora, así como también otras definiciones necesarias para la ejecución del Programa.</p>

<p>Se instruye a los ministerios a modificar sus estructuras para achicarlas, se viabiliza por el Decreto 174/2018.</p> <p>Se profundiza el contexto de inflación y devaluación.</p> <p>Se suscribe un acuerdo con el FMI que genera condicionalidades en relación al nivel de déficit fiscal, entre otras.</p>		
---	--	--

Luego de varios años de crecimiento sostenido del Programa, con estabilidad en su equipo de coordinación y sus mecanismos de ejecución, el nuevo gobierno inicia un período de transformaciones, algunas propias de la política sectorial y otras más generales a nivel de la administración central.

El PROMEBA contaba con mucho prestigio y presencia en todo el país, teniendo excelentes resultados para exponer en todos los tramos de los préstamos recibidos. De forma casi unívoca todas las voces destacaban la integralidad de las intervenciones, el rol de los equipos multidisciplinarios de campos y los impactos observables en los barrios que se intervenían. Como contracara de esto se presentaban los tiempos de ejecución de los proyectos, que pese a varios intentos no se lograban acortar, y algunas dificultades en cuanto a la apropiación por parte de los gobiernos locales y las empresas o cooperativas prestadoras de los servicios.

A su vez, había conformado a nivel central un equipo altamente especializado y con muchos perfiles de varios años de permanencia en el Programa. La alta especialización garantizaba la calidad de las intervenciones y la sostenibilidad de un modelo de probada eficacia, pero también consolidaba prácticas de trabajo a nivel de la UCN que se resistían a los cambios. Se había conformado una unidad autónoma dentro del ministerio, bajo lineamientos políticos generales de las autoridades. El resultado era una implementación ágil, que iba en paralelo a los procesos

administrativos del resto de los Programas. Esto a su vez, imponía algunos límites, ya que no tenía rango suficiente para apalancar recursos complementarios.

Parte del discurso con el que el nuevo gobierno había accedido al poder tenía que ver con la falta de transparencia de la gestión saliente. Esto se trasladó en el caso del PROMEBA como acusaciones nunca formalizadas sobre el manejo de la coordinación saliente. Huelga decir que todas las auditorías habían tenido resultados satisfactorios y que ese murmullo que crecía en los pasillos nunca se acompañó de denuncias o casos concretos que denoten mal manejo de los recursos.

La sorpresa que trajo el nuevo gobierno fue que, pese a la desconfianza con la que miraba el programa, valoraba el modelo de intervención y decidió extenderlo para los programas de fondos federales. Un testimonio de la época señala:

“El modelo PROMEBA se quiso replicar para todo lo que se hacía con recursos de financiamiento externo y con recursos propios. (...) Me parece que fue una buena política, me parece que de lo que hacía Secretaría de Vivienda, PROMEBA era lo mejor, lo que se podía mostrar porque las otras intervenciones que hacía Vivienda eran... No sé, era que hacía un polideportivo en un lugar donde capaz que no tenían agua corriente... (...) Y lo que se trató es de ponerle racionalidad y decir no, no se financian cosas sueltas, se financian cosas en el marco de un plan, de un proyecto, que tenga sentido y que trascienda más allá del diseño en sí. Eso creo que fue bueno para la Secretaría en general, pero yo no sé si fue bueno para PROMEBA. Un triunfo ideológico de PROMEBA, pero no sé si en sí el programa lo hizo bien, porque generó una cantidad de trabajo, una modalidad de trabajo diferente y en escala que yo creo que resultó difícil de manejar.”

Como parte de este proceso se contrataron nuevos perfiles que coexistieron con los referentes habituales del Programa y que ejercían roles de control por momentos y de articulación por otros. El trato con las UEPs y UEMs seguía por los canales habituales, pero se realizaban visitas e instancias de supervisión por parte de estas nuevas incorporaciones de las que no participaban los referentes designados. El clima ya era tenso en sí y esto generaba mayores incomodidades a nivel de la UCN, no obstante, no se ha encontrado evidencia que indique que esto generó impactos a nivel de la eficacia de las intervenciones.

El mayor impacto que se verificó de esta extensión del modelo fue lo que se percibió como el vaciamiento de la cartera de proyectos de PROMEBA 3. Se tomó la decisión de pasar proyectos

que estaban previstos financiarse con esta fuente a los programas de fondos federales, ya que los mecanismos de ejecución implicaban menos controles y por ende mayor rapidez. El PROMEBA tenía muchas obras en ejecución y en licitación con lo que en lo inmediato esto no impactó en los indicadores financieros, pero según relatan los testimonios, la caída de la ejecución en 2020 tuvo su raíz también¹⁴⁰ en este momento. Asimismo, el cierre del PROMEBA 3 debió hacerse traspasando inversiones del PROMEBA 4, ya que los proyectos que se habían previsto para completar ese tramo, sumado al efecto de la devaluación que disponibilizó dólares, no pudieron ejecutarse. El PROMEBA tardó mucho tiempo en recomponer su cartera de proyectos.

Estos cambios no habían logrado consolidarse, cuando un nuevo Decreto¹⁴¹ instruyó a las unidades ejecutoras de préstamos con financiamiento internacional a separar las funciones sustantivas de las fiduciarias. Esto implicaba que parte de las tareas que habitualmente realizaba la UCN pasaban a la órbita de una Dirección General formalizada e inserta en el marco de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, junto con decenas de otros préstamos que se ejecutaban en la órbita del MIOPV.

El cimbronazo a nivel organizativo fue grande, nuevos procedimientos, nuevo agrupamiento de los equipos, nuevas instancias de control, traspaso a expediente digital, nuevas interlocuciones. La plana histórica de la UCN percibía que perdía control sobre procedimientos administrativos que eran necesarios en el día a día de los proyectos, pago de honorarios de los equipos de campo, adjudicaciones, pago de certificaciones, cambios en las obras, prórrogas a plazos de ejecución. Al cabo de unos meses los procedimientos nuevos lograron consolidarse, pero la flexibilidad y agilidad del Programa se vio resentida, en pos del logro de los nuevos objetivos de transparencia, el control y la trazabilidad de los expedientes.

“Fue como un cambio generalizado en un periodo de tiempo que para mí fue bastante más largo de lo que debería haber sido. Porque se empezó de nuevo. Lo fáctico vino primero, después vino la explicación, después vino el tire y afloje, y después se empezó a normalizar un circuito. Pero al principio nosotros, por lo menos, lo percibíamos como una intervención. Me están quitando esto, me están quitando aquello, lo administrativo, me están quitando la rendición, me están quitando el análisis y aprobación de certificados. Y, además, no redundo en que la cosa se acelere, todo lo contrario. Hasta

¹⁴⁰ Las otras dos causas referidas fueron la falta de gestión del nuevo gobierno y, desde ya, la pandemia.

¹⁴¹ Decreto 945/17.

que después se normalizó, pero costó. Costó porque fue diseñar un nuevo circuito en un momento donde la ejecución demandaba muchísima celeridad.”

Lo cierto es que este proceso no evidenció impactos significativos a nivel de la ejecución general de los préstamos. Las unidades subejecutoras consultadas, sabían del cambio, recordaban su implementación, pero en el día a día cotidiano, según reportan los testimonios, implicó el cambio de interlocutores para algunos temas y pequeños ajustes en los procedimientos habituales.

En diciembre de 2019, nuevamente se produce un cambio de signo político de gobierno, que trae consigo la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, una jerarquización de las políticas a las cuales PROMEBA aportaba desde hacía muchos años. Los nuevos equipos sostienen los cambios implementados previamente, con la dificultad que la creación del nuevo ministerio imponía la creación de una nueva DiGePPSE ya que la anterior quedaba en la órbita del Ministerio de Obras Públicas. La consolidación de este equipo fue dificultosa, porque la nueva gestión dilataba la toma de decisiones en todos los niveles, así como también la designación de algunos de sus funcionarios. A esto se sumó la pandemia que irrumpió en marzo de 2020. Dando lugar a dos años de bajísima ejecución del Programa con pisos que no se habían tocado desde el PROMEBA 1. La ejecución de 2022 finalmente recupera los niveles históricos, creciendo 451% en relación al año anterior, dando cuenta que los circuitos habituales y la vitalidad del Programa seguían vigentes y con capacidad de ejecutar.

4.1.2. ANÁLISIS DEL CASO

Siguiendo la perspectiva metodológica utilizada:

“... la narrativa que alimenta un caso es información relativamente descriptiva o cruda. Para convertirlo a la perspectiva artefactual, sobre la narrativa se construye una representación del caso como proceso esperado. Una “teleología” (un sistema de fines) que se parece mucho a la “teoría del cambio” (un sistema de medios) que se construye para las técnicas de evaluación.” (Andrenacci, 2022)

El desafío de la construcción de la teleología es que no siempre las políticas públicas o los cambios en las mismas (como es el caso que se analiza aquí) enuncian explícitamente sus objetivos y metas, que son necesarias para analizar el calce entre los propósitos y las consecuencias, sino también que, aún teniendo objetivos explicitados, los que se buscaban eran

otros. Resulta necesario entonces hacer una reconstrucción del diseño que nos permita ver cómo fueron diseñadas y puestas en práctica las funciones de gestión, lo que se denomina *ingeniería inversa*.

El caso que aquí se analiza, tiene dos vertientes de cambio. El primero fue la extensión del modelo a otros financiamientos, un cambio que se implementó en la práctica sin cristalizarse en normativas o documentos de gestión, de hecho se trató de un hallazgo de la investigación en base a los testimonios recogidos, que unívocamente relataban este aspecto. No tenía por lo tanto objetivos y/o metas explícitas. El segundo fue el cambio de modelo de unidades ejecutoras promovido por normativa, allí se indica que su fin es mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la programación, gestión y negociación de programas y proyectos con financiamiento externo multilateral y bilateral. No obstante, en los testimonios recogidos, inclusive de funcionarios que tuvieron participación relevante en su promoción y aplicación, surge como un objetivo claro la transparencia. Ante esto los propósitos se reescribieron considerando tanto la normativa como los testimonios.

La reconstrucción de la teleología implica también la identificación de las *actividades* que se llevaron adelante para perseguir los fines identificados. Estas pueden ser *básicas*, representando procesos de cambio material y social, o *gerenciales*, procesos “de soporte” que operacionalizan las actividades básicas. En el caso aquí analizado, por tratarse de la implementación de cambios a una política y no de la implementación de un nuevo programa, las actividades identificadas son todas del orden gerencial. Por último, se identifican los *requisitos*, los parámetros de respuesta a los desafíos (obstáculos, déficits, trampas, etc.) que presenta el despliegue de las actividades. Retomando a Andrenacci:

El diseño recuperado (...) permite comprender un aspecto tan clave para la perspectiva artefactual, como frecuentemente subapreciado en el análisis de políticas públicas clásico: la dimensión de las dificultades gerenciales que hay para alinear efectos con propósitos en organizaciones públicas de países en desarrollo con regímenes políticos poliárquicos y federales. (Andrenacci, 2022)

Tabla 10: Teleología del caso

Fuente: Elaboración propia sobre la base metodológica (Andrenacci, 2023).

Propósitos	Actividades	Requisitos
------------	-------------	------------

<i>Fines</i>	<i>Metas</i>		
<p>1. Unificar la metodología de intervención entre programas de hábitat.</p> <p>2. Transparentar y eficientizar la gestión operativa y fiduciaria de los préstamos internacionales.</p>	<p>1. Articular la intervención en temas de hábitat en territorio.</p> <p>2. Intervenir con una metodología única, independientemente del programa o fuente de financiamiento.</p> <p>3. Definir de manera centralizada la asignación de los recursos.</p> <p>4. Incorporar formalmente a los organigramas a las autoridades de las unidades ejecutoras de préstamos.</p> <p>5. Centralizar los procesos fiduciarios de los préstamos internacionales de cada ministerio.</p>	<p>1. Asignar referentes por localidad para todos los programas.</p> <p>2. Articular las intervenciones de los diferentes programas.</p> <p>3. Asignar/reasignar los proyectos existentes de acuerdo a las prioridades del ministerio.</p> <p>4. Aplicar una metodología integral de intervención en cada localidad, basada en equipos multidisciplinarios de campo.</p> <p>5. Crear un área específica en el ámbito de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa para la ejecución del FI.</p> <p>6. Centralizar la información de los programas de FI.</p>	<p>1. Contar con referentes capaces de articular en territorio las distintas operatorias con sus particularidades.</p> <p>2. Armonizar los tiempos de ejecución de los programas que se apliquen de forma complementaria en un mismo proyecto.</p> <p>3. Ejecutar adecuadamente los recursos presupuestarios asignando los proyectos en cartera, de acuerdo a las prioridades políticas.</p> <p>4. Contar con equipos de campo locales que puedan atender las distintas ventanillas.</p> <p>5. Transferir el personal entre la UCN y la nueva DiGePPSE sin afectar la</p>

		<p>7. Unificar los procedimientos administrativos y de monitoreo entre los distintos préstamos.</p> <p>8. Implementar la Gestión Documental Electrónica en los programas de FI.</p>	<p>funcionalidad del Programa.</p> <p>6. Readecuar los procedimientos a la nueva estructura sin afectar la funcionalidad del Programa.</p> <p>7. Capacitar a las UEPs y UEMs para que se adapten a los nuevos requerimientos.</p> <p>8. Implementar mecanismos de seguimiento comunes a los préstamos del MIOPV.</p> <p>9. Traspasar los expedientes papel a GDE evitando demoras y duplicidades.</p> <p>10. Capacitar al personal de la UCN en el uso de GDE.</p>
--	--	---	--

Para continuar el análisis, y suponiendo que la teleología reconstruida es correcta, medimos el nivel de calce (grado de neutralización de obstáculos y déficits) entre los requisitos y la implementación efectiva, la realidad. La escala utilizada fue de 1-4, en donde:

- 4 (++) es pleno alineamiento de la realidad con los requisitos
- 2 (+) es alineamiento razonable
- 1 (-) es no alineamiento
- 2 (--) es retroalimentación negativa (efectos agravatorios).

Se identifican también los mecanismos, estrategias y secuencias empíricas que neutralizaron obstáculos y déficits.

Tabla 11: Hipótesis de funcionalidad del caso

Fuente: Elaboración propia sobre la base metodológica (Andrenacci, 2023).

TELEOLOGÍA	REALIDAD	
Requisitos	Calce	Mecanismos
1. Contar con referentes capaces de articular en territorio las distintas operatorias con sus particularidades.	+	Contratación de nuevos perfiles para la articulación con las localidades siguiendo criterios más políticos que técnicos.
2. Armonizar los tiempos de ejecución de los programas que se apliquen de forma complementaria en un mismo proyecto.	-	Los programas mantuvieron sus procedimientos y secuencias particulares, pese a la articulación a través de referentes unificados.
3. Ejecutar adecuadamente los recursos presupuestarios asignando los proyectos en cartera, de acuerdo a las prioridades políticas.	-	Reasignación de proyectos en cartera PROMEBA a fondos locales para su rápida ejecución, sin reemplazo inmediato de los mismos.
4. Contar con equipos de campo locales que puedan atender las distintas ventanillas.	++	Adaptación de los equipos locales, que eran fortalecidos con recursos PROMEBA, para gestionar la totalidad de los programas.

5. Transferir el personal entre la UCN y la nueva DiGePPSE sin afectar la funcionalidad del Programa.	-	Traspaso de parte del equipo histórico del PROMEBA, que fue resistido en la primera instancia. Con la creación del MDTYH se tuvo que volver a armar el equipo fiduciario.
6. Readecuar los procedimientos a la nueva estructura sin afectar la funcionalidad del Programa.	+	Tras una primera etapa de adaptación donde se generaron algunas demoras y resistencias, se consolidaron los nuevos procedimientos.
7. Capacitar a las UEPs y UEMs para que se adapten a los nuevos requerimientos.	++	Realización de capacitaciones sobre temas puntuales (rendiciones, redeterminaciones, prórrogas).
8. Implementar mecanismos de seguimiento comunes a los préstamos del MIOPV.	++	Creación de tableros de monitoreo comunes a todos los préstamos del MIOPV tomando información de GDE y UEPEX.
9. Traspasar los expedientes papel a GDE evitando demoras y duplicidades.	+	Toma de posesión por parte de la DiGePPSE de expedientes papel con su correspondiente revisión.
10. Capacitar al personal de la UCN en el uso de GDE.	++	Realización de capacitaciones y adaptación de la mecánica de trabajo al nuevo sistema.

El análisis realizado indica que la extensión del modelo de intervención a otras fuentes de financiamiento no tuvo los resultados esperados, encontrando dificultades en la implementación tanto por la dificultad de amalgamar los nuevos equipos con los existentes, como por la persistencia de mecanismos particulares de cada financiamiento que no lograron alinearse. Asimismo, si bien este cambio pudo haber sido positivo para los programas con fondos locales por el punto de partida que tenían, para el PROMEBA tuvo impactos negativos que terminaron afectando la ejecución, ya que los recursos y proyectos se extendieron desde allí al resto de las intervenciones, pero sin una estrategia clara y conducente para compensar esta merma.

En relación al cambio de modelo de unidad ejecutora, según lo analizado, parecieran haberse cumplido cabalmente los propósitos de transparencia y eficiencia que se perseguían, pese a que en una primera instancia de implementación se encontraron obstáculos y resistencias. Sin embargo, esto redundó en una menor agilidad operativa del Programa, lo que no impidió que el mismo siguiera funcionando y ejecutándose con parámetros más que aceptables.

4.1.3. VALOR DEL CASO

El estudio del caso PROMEBA en sí resulta interesante a los fines de la investigación por la vasta experiencia y recorrido que tiene el programa. El material disponible es abundante, así como también las voces y experiencias que pueden recogerse. No obstante, la fascinación que el caso genera, es interés de este trabajo recoger el valor que el programa puede representar para otras experiencias de políticas públicas que pudieran replicar las buenas prácticas que se derivan de este caso. Si bien el Programa, ya cuenta con mecanismos para recoger estas prácticas e inclusive compartirlas con otros países, a través de iniciativas del BID, el interés particular de esta investigación sobre los aciertos o desaciertos del conjunto funcionante, la mirada artefactual que se adoptó, no es la que prima.

Siguiendo la metodología adoptada, nos detendremos a identificar el valor singular del caso estudiado, para a partir de allí extraer los valores exportables que pudieran utilizarse como precedentes en otros programas de características similares.

Tabla 12: Valor singular de los mecanismos del caso

Fuente: Elaboración propia sobre la base metodológica (Andrenacci, 2023).

Desafíos	Mecanismos	Valor singular
1. Contar con referentes capaces de articular en territorio las distintas operatorias con sus particularidades.	Contratación de nuevos perfiles para la articulación con las localidades siguiendo criterios más políticos que técnicos.	La coexistencia de perfiles técnicos y perfiles políticos para la articulación en territorio generó confusiones en los roles y rispideces internas.

<p>2. Armonizar los tiempos de ejecución de los programas que se apliquen de forma complementaria en un mismo proyecto.</p>	<p>Los programas mantuvieron sus procedimientos y secuencias particulares, pese a la articulación a través de referentes unificados.</p>	<p>La persistencia de diferentes normativas y financiamientos mantuvo los circuitos y tiempos de cada programa por separado.</p>
<p>3. Ejecutar adecuadamente los recursos presupuestarios asignando los proyectos en cartera, de acuerdo a las prioridades políticas.</p>	<p>Reasignación de proyectos en cartera PROMEBA a fondos locales para su rápida ejecución, sin reemplazo inmediato de los mismos.</p>	<p>Se traspasaron proyectos entre programas sin reemplazarlos, generando rápida ejecución de los mismos pero vaciando la cartera de PROMEBA.</p>
<p>4. Contar con equipos de campo locales que puedan atender las distintas ventanillas.</p>	<p>Adaptación de los equipos locales, que eran fortalecidos con recursos PROMEBA, para gestionar la totalidad de los programas.</p>	<p>La gestión local se adaptó rápidamente al nuevo esquema, aprovechando todos los recursos disponibles.</p>
<p>5. Transferir el personal entre la UCN y la nueva DiGePPSE sin afectar la funcionalidad del Programa.</p>	<p>Traspaso de parte del equipo histórico del PROMEBA, que fue resistido en la primera instancia. Con la creación del MDTYH se tuvo que volver a armar el equipo fiduciario.</p>	<p>La consolidación de equipos fiduciarios por separado del PROMEBA pero centralizados a nivel ministerial se vio afectada por los cambios institucionales.</p>
<p>6. Readecuar los procedimientos a la nueva estructura sin afectar la funcionalidad del Programa.</p>	<p>Tras una primera etapa de adaptación donde se generaron algunas demoras y resistencias, se consolidaron los nuevos procedimientos.</p>	<p>La estandarización y centralización de los procesos resultó clara y logró consolidarse, aunque el resultado final fue una mayor burocratización.</p>

<p>7. Capacitar a las UEPs y UEMs para que se adapten a los nuevos requerimientos.</p>	<p>Realización de capacitaciones sobre temas puntuales (rendiciones, redeterminaciones, prórrogas).</p>	<p>Las UEPs y UEMs recibieron siempre con agrado las capacitaciones por parte de la UCN, no percibiendo diferencias en el hecho de que ahora provengan de la DiGePPSE.</p>
<p>8. Implementar mecanismos de seguimiento comunes a los préstamos del MIOPV.</p>	<p>Creación de tableros de monitoreo comunes a todos los préstamos del MIOPV tomando información de GDE y UEPEX.</p>	<p>Los tableros se consolidaron y sirvieron para monitorear desde la DiGePPSE los tiempos de los procedimientos administrativos y la ejecución financiera y presupuestaria.</p>
<p>9. Traspasar los expedientes papel a GDE evitando demoras y duplicidades.</p>	<p>Toma de posesión por parte de la DiGePPSE de expedientes papel con su correspondiente revisión.</p>	<p>Se identificaron expedientes con retrasos significativos, se digitalizaron y continuó su gestión en forma electrónica. Los referentes territoriales perdieron cercanía con el estado de cada tramitación, teniendo dificultades para informar ante las consultas.</p>
<p>10. Capacitar al personal de la UCN en el uso de GDE.</p>	<p>Realización de capacitaciones y adaptación de la mecánica de trabajo al nuevo sistema.</p>	<p>El trabajo con expediente electrónico se aplicó de manera efectiva, pero cambió la modalidad de trabajo, las mesas de discusión en conjunto se</p>

		reemplazaron por un trabajo secuencial de cada área.
--	--	--

El cuadro antecedente sugiere aspectos que se implementaron satisfactoriamente y otros que han tenido mayores dificultades. La identificación de estos aspectos podría permitir al programa revisar el recorrido realizado en la implementación de estos cambios y realizar ajustes en aquellos que aún pueden ser mejorados, dado que a la fecha el Programa ha continuado ejecutándose con las mismas herramientas.

Tabla 13: Valor exportable de los mecanismos del caso

Fuente: Elaboración propia sobre la base metodológica (Andrenacci, 2023).

Mecanismos	Valor singular	Valor exportable
Contratación de nuevos perfiles para la articulación con las localidades siguiendo criterios más políticos que técnicos.	La coexistencia de perfiles técnicos y perfiles políticos para la articulación en territorio generó confusiones en los roles y rispideces internas.	Los procesos de cambio en las funciones ancladas en los organismos deben acompañarse con acciones de comunicación interna que acompañen su implementación.
Los programas mantuvieron sus procedimientos y secuencias particulares, pese a la articulación a través de referentes unificados.	La persistencia de diferentes normativas y financiamientos mantuvo los circuitos y tiempos de cada programa por separado.	La articulación entre programas con diferentes normativas y financiamientos es un desafío complejo que debe abordarse prestando particular atención a los procedimientos particulares, para evaluar su armonización.

<p>Reasignación de proyectos en cartera PROMEBA a fondos locales para su rápida ejecución, sin reemplazo inmediato de los mismos.</p>	<p>Se traspasaron proyectos entre programas sin reemplazarlos, generando rápida ejecución de los mismos pero vaciando la cartera de PROMEBA.</p>	<p>La ejecución financiera es el corolario de procesos previos que deben atenderse de manera continua para evitar subejecuciones futuras.</p>
<p>Adaptación de los equipos locales, que eran fortalecidos con recursos PROMEBA, para gestionar la totalidad de los programas.</p>	<p>La gestión local se adaptó rápidamente al nuevo esquema, aprovechando todos los recursos disponibles.</p>	<p>La implantación de los programas en la gestión local garantiza la adaptabilidad y persistencia en el tiempo.</p>
<p>Traspaso de parte del equipo histórico del PROMEBA, que fue resistido en la primera instancia. Con la creación del MDTYH se tuvo que volver a armar el equipo fiduciario.</p>	<p>La consolidación de equipos fiduciarios por separado del PROMEBA pero centralizados a nivel ministerial se vio afectada por los cambios institucionales.</p>	<p>Los cambios institucionales no pueden preverse y afectan el desempeño de los programas, contar con personal especializado limita los efectos de esos imprevistos.</p>
<p>Tras una primera etapa de adaptación donde se generaron algunas demoras y resistencias, se consolidaron los nuevos procedimientos.</p>	<p>La estandarización y centralización de los procesos resultó clara y logró consolidarse, aunque el resultado final fue una mayor burocratización.</p>	<p>Pareciera haber contradicción entre la transparencia y la consolidación de proceso y la agilidad de los mismos, la atención a ambos extremos encontrando equilibrios adecuados debe analizarse en cada caso.</p>
<p>Realización de capacitaciones sobre temas puntuales (rendiciones,</p>	<p>Las UEPs y UEMs recibieron siempre con agrado las capacitaciones por parte de la UCN, no</p>	<p>Las capacitaciones e instancias de compartir experiencias promovidas desde el nivel federal en los</p>

<p>redeterminaciones, prórrogas).</p>	<p>percibiendo diferencias en el hecho de que ahora provengan de la DiGePPSE.</p>	<p>programas que se ejecutan en asociación con los gobiernos locales, genera sinergias y efectos positivos en la implementación.</p>
<p>Creación de tableros de monitoreo comunes a todos los préstamos del MIOPV tomando información de GDE y UEPEX.</p>	<p>Los tableros se consolidaron y sirvieron para monitorear desde la DiGePPSE los tiempos de los procedimientos administrativos y la ejecución financiera y presupuestaria.</p>	<p>Los sistemas de seguimiento y monitoreo son fundamentales en los programas con múltiples proyectos, pero deben diseñarse considerando los intereses y usos de las diferentes áreas.</p>
<p>Toma de posesión por parte de la DiGePPSE de expedientes papel con su correspondiente revisión.</p>	<p>Se identificaron expedientes con retrasos significativos, se digitalizaron y continuó su gestión en forma electrónica. Los referentes territoriales perdieron cercanía con el estado de cada tramitación, teniendo dificultades para informar ante las consultas.</p>	<p>La digitalización de expedientes genera claridad y visibilidad sobre los estados de cada tramitación, no obstante no reemplaza la información que puede ser provista por el contacto directo entre los agentes intervinientes.</p>
<p>Realización de capacitaciones y adaptación de la mecánica de trabajo al nuevo sistema.</p>	<p>El trabajo con expediente electrónico se aplicó de manera efectiva, pero cambió la modalidad de trabajo, las mesas de discusión en conjunto se reemplazaron por un trabajo secuencial de cada área.</p>	<p>El GDE cuenta con documentos de firma conjunta donde pueden reflejarse acuerdos entre las áreas, promover el uso de estas herramientas puede generar instancias de trabajo colectivas y no sólo intervenciones individuales.</p>

En cuanto al aprendizaje que genera el caso y podría ser extrapolable a otras experiencias se destaca:

- La importancia de la comunicación interna y la definición de roles y funciones en los procesos de cambio organizacional.
- La necesidad de atender los procesos y normativa específica al momento de unificar modalidades de intervención de diferentes programas¹⁴².
- La necesidad de prever los tiempos de preinversión de los programas para mantener un ritmo de ejecución futuro aceptable.
- La relevancia de los equipos locales, tableros de seguimiento e instancias de capacitación en los programas de inversiones múltiples a nivel federal.
- La aparente dicotomía entre transparencia y efectividad, debiendo buscar equilibrios y armonía entre ambos objetivos.

4.2. TRASCENDENCIA DEL PROMEBA

4.2.1. QUÉ DEUDAS DEJA EL PROGRAMA TRAS 25 AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN?

La deuda principal del Programa es la persistencia de la problemática que vino a atender. El contexto del país y de la región en estos más de 25 años de implementación no han podido revertir las dinámicas de generación de pobreza y exclusión, expandiéndose, en lugar de disminuir, la cantidad de familias que residen en los barrios vulnerables. Desde ya que esta deuda no es atribuible al accionar del Programa, pero sí da cuenta de las limitaciones del mismo.

La buena ejecución y el financiamiento recibido han generado impactos verificables y sumamente deseables en los barrios de intervención, pero no han incidido en los indicadores a nivel país. Asimismo, algunos testimonios de quienes han participado largamente en la ejecución señalan una dicotomía entre abarcar más barrios o abarcarlos en profundidad. La ejecución en etapas de los proyectos permite obtener mejores resultados pero en desmedro del alcance, esta dicotomía claramente se da por la limitación de los recursos. Sin embargo, dada

¹⁴² En este sentido, podría resultar de interés analizar la experiencia del Fideicomiso “Fondo de Integración Socio Urbana” previsto en la Ley N° 27.453 e implementado por el Decreto 819/2019, como herramienta para colectar recursos provenientes de diferentes fondos para la implementación de proyectos integrales con un mecanismo común.

la experiencia, no del todo exitosa, de traspasar la metodología PROMEBA a todos los programas de hábitat, el interrogante sobre la posibilidad de ampliar la capacidad si se tuvieran más recursos está abierto.

Otro aspecto que surgió a lo largo de la investigación, es la incidencia del Programa para movilizar indicadores referidos a desarrollo humano u otros aspectos de índole social. No hay duda que el abordaje del Programa requiere y ha promovido la participación comunitaria. No obstante, es limitada la evidencia que permite ilustrar los impactos del Programa en la calidad de vida de las personas, en salud, educación, trabajo, integración social, entre otros¹⁴³. Esto no significa que el Programa no los haya generado, por el contrario, en la totalidad de las entrevistas realizadas al consultar por los impactos del Programa se destacaba el valor social del mismo, sin excepciones. El punto pareciera ser que los indicadores que se han relevado no lo han podido reflejar. Los testimonios sobre este tema no son unívocos. La mayor parte de las personas que ha estado relacionada al Programa afirma que se trata de un programa social con un fuerte componente de infraestructura urbana, destacando el rol de los equipos multidisciplinarios y la mirada integral de los proyectos. No obstante, desde otros lugares se considera que el trabajo con lo social no ha sido suficiente. Una muestra de esto es la creación de un Programa de Integración Sociourbana (PISU), también con financiamiento del BID, en paralelo al PROMEBA y que se ejecuta por otra Secretaría¹⁴⁴. Al indagar sobre las diferencias programáticas entre PROMEBA y PISU, la respuesta general apunta al componente de desarrollo social y productivo que en esta segunda experiencia pareciera ser más relevante, señalando al mismo tiempo que en el resto de las intervenciones son programas muy similares. Por último, las evaluaciones realizadas han recogido algunos puntos en los que el Programa tiene aún oportunidades de mejora, sobre todo:

- Los plazos de los ciclos de proyecto,
- La apropiación por parte de los gobiernos locales y las prestadoras de servicios de las inversiones realizadas,

¹⁴³ Es de destacar la Evaluación de impacto que se realizó sobre el Programa en Noviembre de 2019. La misma se hizo sobre una muestra de 10 barrios, contra un grupo de control construido por emparejamiento, y utilizando los indicadores propios del Programa. Algunos testimonios señalan que los indicadores para medir el desempeño del Programa en estos aspectos no han podido nunca reflejar la complejidad de los impactos deseados y generados.

¹⁴⁴ Se trata de la Secretaría de Integración Socio Urbana que está bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social desde su creación en 2018, excepto por un período en 2020 en el que estuvo en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

- La articulación con otros programas complementarios para ejecutar proyectos integrales.

4.2.2. QUÉ APRENDIZAJES GENERÓ QUE PUEDAN SER UTILIZADOS POR OTROS PROGRAMAS?

El PROMEBA ha generado importantes aprendizajes y experiencias que ya han sido utilizados por otros Programas, en particular:

- Los Proyectos de iniciativa comunitaria fueron una innovación del Programa en su período de consolidación que el BID ha recogido para proponer su implementación en programas similares de otros países, mencionando en particular el caso de Uruguay donde se han llevado adelante con éxito.
- La metodología integral de intervención, como se ha mencionado detalladamente, se ha extrapolado a otros programas con fondos federales. Esta misma metodología también fue apropiada por los gobiernos locales que la han aprovechado para otras intervenciones.

En lo que ha surgido a lo largo de la investigación, resulta relevante señalar:

- La importancia de los equipos multidisciplinarios de campo para la sostenibilidad social del Programa y la gestión comunitaria del mismo.
- La importancia del anclaje en los gobiernos locales para la sostenibilidad futura de las inversiones.

Remitimos también al análisis del caso de los apartados precedentes, donde se extraen aprendizajes para la implementación de procesos de cambio.

4.2.3. QUÉ HIZO QUE EL PROGRAMA SE SOSTUVIERA POR MÁS DE 25 AÑOS?

La pregunta guía de la investigación apuntaba a la perdurabilidad del Programa.

El primer aspecto que surge al intentar responder esta pregunta es la existencia de un compromiso de financiamiento de largo plazo por parte del BID que ha ido renovándose con la firma de 4 préstamos individuales al momento. Un testimonio indicaba que el Programa no se había interrumpido ante los diferentes cambios de gestión, porque cada vez que nuevas

autoridades asumían encontraban recursos disponibles para fines específicos que era más fácil utilizar que revertir. En ese sentido, mismo desde el BID, se señala que uno de los valores que el organismo ha aportado fue servir como vaso comunicante ante cambios de gestión para transmitir el estado de situación, los desafíos y el valor del Programa. El apoyo permanente y la apuesta del BID al Programa no solo se ha evidenciado en el financiamiento otorgado, sino que en el organismo se lo ha considerado como uno de sus programas estrellas, llevando a sus representantes a numerosas actividades internacionales para compartir la experiencia.

El financiamiento sin dudas ha sido clave para la perdurabilidad, pero el entendimiento del instrumento CCLIP señala que ese compromiso se hace efectivo sólo a partir de la firma de los tramos específicos, con lo que en cada ocasión hubo responsables de lo que hoy es la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, que consideraron que el Programa debía seguir siendo financiado, en desmedro de otros posibles programas. Desde ese punto de vista no es sólo el valor social del Programa lo que se meritúa, sino también su capacidad de ejecución, su capacidad efectiva de gastar los dólares que se le otorgaron, en plazos razonables. Resulta ilustrativo el caso del PROMEBA 5 que se tramitó durante 2022 y se firmó a inicios de 2023, luego de que durante 2020 y 2021 la ejecución estuviera en niveles muy bajos. Un funcionario, de incidencia en la decisión sobre el nuevo préstamo, señaló expresamente que dada la recuperación del Programa en 2022 se definió otorgar el nuevo tramo de la CCLIP.

La capacidad de ejecución del Programa entonces se destaca como relevante para poder efectivizar el compromiso de financiamiento por parte del BID. Resulta necesario entonces destacar los aspectos que, a la vista de esta investigación, han permitido este buen desempeño:

1. La fortaleza del equipo central,
2. El anclaje territorial,
3. La constante generación de una cartera de proyectos,
4. El aprendizaje de los procedimientos BID.

En cuanto al primer punto, es destacable la consolidación de un equipo altamente especializado que ha perdurado en el tiempo y que ha acompañado los distintos momentos del Programa. Ese equipo además no es de un área particular, sino que cuenta con perfiles técnicos, sociales, institucionales, legales y fiduciarios, cubriendo todos los aspectos sustanciales para la mirada integral que caracteriza al PROMEBA.

Ese equipo central logró a su vez acompañar a las diferentes UEPs y UEMs para su conformación y consolidación, por supuesto que con experiencias y desempeños diferentes,

pero generando un conjunto múltiple de unidades que actuando en paralelo han constituido el motor central y fundamental del Programa. La multiplicidad de unidades a su vez permite que el conjunto pueda absorber los retrasos o dificultades que pudieran tener algunas de ellas, compensando y generando un efecto global positivo en la ejecución.

En cuanto al tercer punto, es de particular relevancia el aprendizaje del caso analizado en los apartados precedentes, así como también las múltiples referencias en las evaluaciones a la cuestión de los plazos del ciclo de proyecto, donde la formulación es una etapa importante. La identificación y maduración técnica y social de los proyectos, es un proceso de duración no deleznable, que requiere abordarse de manera permanente para no generar caídas futuras en la ejecución.

Por último, el aprendizaje de los procedimientos del BID, así como también el hecho de que la revisión de las licitaciones por parte del organismo sea *ex post*, es fundamental, ya que en sí los procedimientos son más engorrosos que los que implica la normativa nacional por lo que de no conocerse los plazos pueden estirarse aún más.

Como elemento final queremos destacar que a lo largo del recorrido histórico del Programa, nunca estuvo en discusión el valor social del mismo, su capacidad de generar un bien que se consideró deseable y necesario por parte de la sociedad, de trabajar para promover y garantizar derechos consagrados, atendiendo a una población que carecía de ellos. Esta legitimidad del valor del PROMEBA consideramos que fue fundamental para que además de lo antedicho cada gobierno y cada gestión definiera la continuidad del Programa. Este elemento se hace particularmente importante, cuando al momento de cierre de este estudio asume un gobierno que presenta un cambio de paradigma en la visión del estado y la inversión pública, proponiendo por ejemplo que los problemas de infraestructura en los barrios se resuelvan entre vecinos y vecinas, sin aporte económico estatal.

En síntesis, a partir de lo observado, se puede concluir que la perdurabilidad del Programa ha sido dada por una conjunción virtuosa entre: financiamiento disponible, capacidad de ejecución y valor social.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio se ha desarrollado el contexto de surgimiento y diseño del Programa, las principales características y su evolución a lo largo del tiempo, sus mecanismos de ejecución, su magnitud en relación a otros programas con o sin financiamiento internacional, sus resultados documentados en las evaluaciones.

Nos hemos detenido también en desarrollar la historia y la evolución del Programa, identificando tres etapas principales: ETAPA INICIAL (1997-2006); ETAPA DE CONSOLIDACIÓN (2007 - 2015); y ETAPA DE RECONFIGURACIÓN (2016-2022). Dimos cuenta tanto del contexto de cada una, como así también de los sucesos particulares que se dieron en la órbita específica del PROMEBA.

Avanzada la investigación, nos detuvimos a analizar las coyunturas críticas que se identificaron a partir del relato historiográfico. En particular el proceso de cambios entre 2016 y 2018, donde se extendió el modelo de intervención de PROMEBA a todos los programas de hábitat de la nación y se cambió el modelo de unidad ejecutora separando en dos dependencias distintas las funciones sustantivas y fiduciarias. Reconstruimos los episodios centrales del caso, las secuelas y precuelas, la teleología de los cambios implementados, los requisitos, mecanismos, su calce y el valor particular y extrapolable del caso. De lo cual se destacan como aprendizajes para otras experiencias:

- La importancia de la comunicación interna y la definición de roles y funciones en los procesos de cambio organizacional.
- La necesidad de atender los procesos y normativa específica al momento de unificar modalidades de intervención de diferentes programas.
- La necesidad de prever los tiempos de preinversión de los programas para mantener un ritmo de ejecución futuro aceptable.
- La relevancia de los equipos locales, tableros de seguimiento e instancias de capacitación en los programas de inversiones múltiples a nivel federal.
- La aparente dicotomía entre transparencia y efectividad, debiendo buscar equilibrios y armonía entre ambos objetivos.

Por último, intentamos dar respuesta a la pregunta principal que guió la investigación: *¿Qué factores externos o internos permitieron que el Programa perdure ininterrumpidamente por más de 25 años?* Concluyendo que la perdurabilidad del Programa ha sido dada por una conjunción virtuosa entre: financiamiento disponible, capacidad de ejecución y valor social.

El resultado de todo esto, es, en primer lugar, una sistematización del Programa y su historia, que creemos tiene valor en sí mismo. Pero también se ha logrado la consolidación de algunos aprendizajes que el Programa ya había generado y surgían recurrentemente en las evaluaciones, a lo que se le sumaron algunos aspectos que aún no había sido cabalmente abordados. Sobre estos últimos creemos también que este estudio representa un aporte a la construcción de conocimiento en el ámbito de las políticas públicas y su mirada artefactual.

Algunas líneas de investigación que quedaron sugeridas y podrían ser abordadas en profundidad por futuras investigaciones son:

- Análisis de modalidades de ejecución integrales o extensivas, para abordar la aparente dicotomía entre resultados y alcance;
- Análisis del impacto del decreto 945/17 en otras unidades ejecutoras;
- Análisis de experiencias de cambios institucionales que hayan implicado mayores controles, analizando los impactos en la agilidad de la gestión;
- Análisis de perdurabilidad de Programas con o sin financiamiento externo ante cambios de gestión¹⁴⁵.

Desde el punto de vista del propio PROMEBA, también podría profundizarse la mirada artefactual a través de ampliar el alcance de la investigación a las unidades subejecutoras, para dar, no ya una mirada general de la implementación, sino una mirada particular de los casos específicos en los niveles subnacionales. Esta mirada podría ser relevante a los fines de encontrar aspectos que pudieran representar fortalezas y aprendizajes que pudieran extrapolarse para otras unidades ejecutoras u otros programas federales de implementación local.

A los fines de contrastar una de las principales conclusiones del presente trabajo, que vincula la perdurabilidad con la disponibilidad del financiamiento (aunque no exclusivamente), podrían también estudiarse otros Programas que hayan obtenido financiamiento vía CCLIP o instrumentos similares de otros financiadores.

En resumen, el análisis del presente caso ha permitido responder las preguntas planteadas, pero también abre el camino para seguir avanzando en investigaciones de perspectiva artefactual,

¹⁴⁵ Al momento de cierre de la presente tesis, asume como presidente de la Nación Javier Milei, con un discurso rupturista sobre la visión del Estado y la sociedad. Entendemos que será particularmente relevante analizar en un futuro los impactos de este nuevo gobierno en este y otros programas.

con el objetivo de promover programas y políticas públicas inteligentes, que den oportuna respuesta a las problemáticas sociales que persisten y se agravan en nuestro país. Tal y como lo ha hecho el PROMEBA en sus más de 25 años de historia.

BIBLIOGRAFÍA

Andrenacci, L. (2023). La gestión de la emergencia COVID-19 en Argentina (2020-2021). Un ejercicio de perspectiva artefactual y unas hipótesis para la investigación comparada. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, Volumen 9, Número 2, 46-65.

Andrenacci, L. (2022). La gestión de la emergencia COVID-19 en Argentina (2020-2021). Un ejercicio de perspectiva artefactual y unas hipótesis de investigación. Documento de Trabajo del Área de Estado, Administración y Políticas Públicas Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

Barzelay, M. (2007). Learning from second-hand experience: Methodology for extrapolation-oriented case research. *Governance*, 20(3), 521–543.

Barzelay, M. (2012). The Study of Public Management: Reference Points for a Design Science Approach. En Tria, Giovanni and Valotti, Giovanni, (eds.), *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*. Brookings-SSPA series on public administration. Brookings Institution Press, 219-239.

Barzelay, M. (2019). *Public Management as Design-oriented Professional Discipline*. Edward Elgar.

Barzelay, M., Andrenacci, L., Seabra, S. N., & Yan, Y. (2022). Good trouble in the academy: Inventing design-focused case studies about public management as an archetype of policy design research. *Research Handbook of Policy Design*, 212–229.

Barzelay, M. & Cortázar Velarde, J. C. (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Barzelay, M., Gaetani, F., Velarde, C., Carlos, J., & Guillermo, C. (2002). Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso. Documentos de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo (1995). Política operativa de desarrollo urbano (OP-751). Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo (1996). Programa de Mejoramiento de Barrios (AR-0163), Propuesta De Préstamo. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR0163>

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Programa de Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II) CCLIP y Primer Préstamo Individual (AR-L1019), Propuesta De Préstamo. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1019>

Banco Interamericano De Desarrollo (2011). Evaluación final del Programa de Mejoramiento de Barrios II. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1019>

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Programa de Mejoramiento de Barrios (AR-L1119), Segunda Operación Individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (AR-X1004), Propuesta De Préstamo. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1119>

Banco Interamericano De Desarrollo (2015a). Evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios III. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1119>

Banco Interamericano de Desarrollo (2015b). Programa de Mejoramiento de Barrios (AR-L1179), Tercera Operación Individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (AR-X1004), Propuesta De Préstamo. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1179>

Banco Interamericano de Desarrollo (2022). Programa de Mejoramiento de Barrios (AR-L1341), Cuarta Operación Individual Bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (AR-X1004), Propuesta De Préstamo. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1341>

Banco Interamericano De Desarrollo (s/f). Informe de Terminación de Proyecto PROMEBA III. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1119>

Banco Mundial (1993). Housing: Enabling Markets to Work. Housing Policy Paper. World Bank.

Basualdo, E. (2017). Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri. Siglo XXI Editores.

Brakarz, J., Greene M. & Rojas E. (2002). Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Banco Interamericano de Desarrollo. En: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16290/ciudades-para-todos-la-experiencia-reciente-en-programas-de-mejoramiento-de>

Cuenya, B. (1991). Participación de la mujer en la gestión barrial. Significados y orientaciones para la planificación de los servicios habitacionales. En Feijóo, M. C. & Herzer, H. M. (Comp) (1991), Las mujeres y la vida en las ciudades. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales.

Di Virgilio, M. M. & Rodríguez, M. C. (Comp.) (2013). Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur. Editorial Café de las Ciudades.

Falappa, F. & Andrenacci, L. (2009). La política social de la Argentina democrática: 1983-2008. Universidad Nacional de General Sarmiento, Biblioteca Nacional.

Fernández, A. L. & González, M. L. (2018). Las continuas mejoras en la distribución del ingreso en Argentina entre 2003 y 2015. Ciudadanías N° 3. Universidad Nacional de Tres de Febrero. En: <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/519/484>

Kulfas, M. (2023). Un peronismo para el Siglo XXI. La batalla por un desarrollo que sintonice con el mundo actual y confronte el mito del ajuste eterno. Siglo XXI Editores.

Lefebvre, H. (1969). El derecho a ciudad. Ediciones Península.

Martín, M. (s/f). Informe de Terminación de Proyecto PROMEBA I. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR0163>

Mathivet, C. (2010). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘Otra ciudad posible’. En Sugranyes, A. y Mathivet, C. (2010) Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Habitat International Coalition.

Mendoza, J. (2022). Programa de Mejoramiento de Barrios, Tercer Tramo (Proyecto AR-L1179; Préstamo 3458/OC-AR). Análisis Económico Ex Post. Banco Interamericano De Desarrollo. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1179>

Motta, J. M. & Almansi, F. (2017). Gestión y planificación por proceso- proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la Re-Urbanización de Villa 20 en la CABA, Medio Ambiente y Urbanización, Volumen 86.

Naciones Unidas (1988). A Global Shelter Strategy Towards the Year 2000. Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos.

ONU Hábitat (2010). El Derecho a la vivienda adecuada, Folleto informativo número 21, Naciones Unidas.

Ortiz Flores, E. (2004). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En Arévalo, M. et al. (2004) El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina, Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Centro Cooperativo Sueco. Ediciones Trilce.

Oszlak, O. (1991). Merecer la Ciudad: los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano. CEDES/Hvmanitas.

Secretaría de Integración Socio Urbana (2021). Consultoría Técnica para el diseño de estrategias de regularización dominial de hogares inquilinos en los barrios populares. En: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_final_hogares_inquilinos_re_nabap_14_marzo_2022.pdf

Universidad Torcuato Di Tella (2019). Evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios (AR-L1119). Informe Final. CIPUV y CEPE. En: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-157705251-252>

Documentos oficiales consultados:

- CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 940/OC-AR entre NACIÓN ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa de Mejoramiento de Barrios. 20 de febrero de 1997. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR0163>
- CONTRATO entre la NACIÓN ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO MODIFICANDO LOS PRESTAMOS: 940//OC-AR (Mejoramiento de Barrios); 996/SF-AR (Atención a Grupos Vulnerables); 1008/SF-AR (Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo); 1021/OC-AR (Atención a Grupos Vulnerables); 1031/OC-AR (Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes); 1059/OC-AR (Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo); 1060/OC-AR (Reforma de la Educación Superior Técnica No Universitaria); 1068/OC-AR (Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior); 1111/OC-AR (Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo); 1134/OC-AR (Apoyo a la Reforma del Sector de Agua Potable y Alcantarillado); 1164/OC-AR (Reformas y Desarrollo de los Municipios Argentinos); 1193/OC-AR (Reforma de la Atención Primaria de Salud: Salta, La Pampa y Córdoba). 13 de mayo de 2002. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR0163>
- CONTRATO MODIFICATORIO No. 2 DEL PRÉSTAMO 940/OC-AR entre la NACIÓN ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2 de abril de 2004. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR0163>
- CONVENIO DE LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL entre la REPÚBLICA ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa de Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II). 29 de marzo de 2007. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1019>
- CONTRATO DE PRESTAMO No.1842/OC-AR entre LA REPÚBLICA ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa de Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II). 29 de marzo de 2007. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1019>
- CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 2662/OC-AR entre la REPÚBLICA ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa de Mejoramiento de Barrios. 31 de julio de 2012. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1119>
- CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 3458/OC-AR entre la REPÚBLICA ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa de Mejoramiento de Barrios. 16 de septiembre de 2015. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1179>
- CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 5557/OC-AR entre la REPÚBLICA ARGENTINA y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa de Mejoramiento de Barrios. 5 de enero de 2023. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1341>

- ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS DE PROMEBA 1. Años 1997 a 2007. Elaborados en 1997, 1998 y 2001 por la Auditoría General de la Nación y en 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 por la firma auditora externa Grant Thornton Argentina. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR0163>
- ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS DE PROMEBA 2. Años 2007 a 2003. Elaborados por la firma auditora externa Grant Thornton Argentina. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1019>
- ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS DE PROMEBA 3. Años 2012 a 2019. Elaborados por la firma auditora externa Grant Thornton Argentina. En: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1119>
- ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS DE PROMEBA 4. Años 2016 a 2022. Elaborados por la firma auditora externa Grant Thornton Argentina. En: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/AR-L1179>
- MEMORIAS DEL ESTADO DE LA NACIÓN de 1997 a 2022. En: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/secretaria-de-gabinete/memoria-del-estado-de-la-nacion>

Normativa Nacional consultada:

LEY 23.928. Convertibilidad del Austral.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/328/texact.htm>

LEY 24.464. Sistema Federal de la Vivienda.

En: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24464-16331/texto>

LEY 25.164. Ley Marco de Regulacion de Empleo Público Nacional.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>

LEY 25.250. Reforma Laboral.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=63208>

LEY 26.571. Partidos Políticos.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161453/texact.htm>

LEY 27.453. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA 260/2020. Emergencia sanitaria.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/texact.htm>

DECRETO 1295/2002. Redeterminación de Precios de Contratos.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=76101>

DECRETO 2345/2009. Nuevos Perfiles y el Regimen Retributivo.

En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=149104>

DECRETO 358/2017. Incorporación. Decreto N° 2670/2017.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/164042/20170523>

DECRETO 945/2017. Criterios de gestión.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/174930/20171121>

DECRETO 174/2018. Modificación. Decreto N° 357/2002. Apruébase Organigrama. Objetivos.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/179608/20180305>

DECRETO 819/2019. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223061/20191206>

DECRETO 297/2020. Aislamiento social preventivo y obligatorio.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

DECRETO 310/2020. Emergencia sanitaria.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>

DECRETO 332/2020. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

En: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-332-2020-336003>

DECRETO 376/2020. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420>

RESOLUCIÓN 1/2019. Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/205558/20190415>

RESOLUCIÓN 108/2020. Ministerio de Educación.

En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226752/20200316>