

Estudio de caso 4

¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales?

La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003)¹

María Mercedes Di Virgilio²

**Estudio realizado para el
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
Taller para Estudios de Caso de Gerencia Social
Washington D.C.**

¹ El trabajo contó con la colaboración de Omar Varela en la realización y el armado de la agenda de entrevistas y con la de Mariana Mendoza en la selección y organización del material de prensa.

² Investigadora Docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

ÍNDICE

Presentación

Resumen Ejecutivo

I. Introducción

II. El PROMEBA se incorpora al Plan de Emergencia

III. Modificando el diseño de PROMEBA

IV. Experimentando con el PROMEBA en los municipios del Conurbano Bonaerense

V. Conclusiones y lecciones aprendidas

VI. Bibliografía

Presentación

Mediante la publicación de la serie *Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social*, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) desea contribuir a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales de la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la labor de gestión de los programas sociales.

La escasez de estudios sobre el proceso gerencial en el ámbito de las políticas y programas sociales dificulta no sólo las labores de formación en gerencia social que se desarrollan en la región, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales en la región. Esta serie de estudios pretende contribuir a la superación de estos escollos, ofreciendo un conjunto de investigaciones que permitirán a los gerentes sociales comprender mejor los procesos gerenciales en que están involucrados y extraer aprendizajes aplicables a su labor.

El primer número de la serie, titulado “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, de Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, propone un marco metodológico y analítico para el estudio de las prácticas en gerencia social. Dicho marco se basa en la propuesta teórico metodológica que durante los últimos años ha desarrollado el profesor Barzelay en la London School of Economics and Political Science. El marco ofrece a los investigadores en gerencia social un enfoque e instrumentos metodológicos que permiten una comprensión detallada e integral de las prácticas gerenciales, así como extraer lecciones a partir de experiencias concretas de gerencia social.

Los siguientes números de la serie consisten en estudios de caso sobre experiencias relevantes de gerencia social en la región. Todos ellos incluyen una sección narrativa, en la que el lector hallará evidencia suficiente para comprender la experiencia en cuestión. Incluyen también una sección analítica, en la que se profundiza en la comprensión de los prácticas gerenciales puestas en juego en la experiencia bajo estudio. Finalmente, los autores identifican un conjunto de lecciones, útiles para el trabajo de los gerentes sociales de la región.

Todos los estudios publicados en esta serie son resultado de los **Talleres de elaboración de estudio de casos sobre gerencia social** que periódicamente ofrece el INDES. Los autores son así egresados de los Talleres que, con la ayuda del plantel docente del INDES, han aplicado el enfoque teórico metodológico al que hemos hecho referencia anteriormente al estudio de una experiencia de gerencia social. Mediante los Talleres el INDES promueve que los expertos e investigadores en gerencia social de la región estudien el proceso gerencial, ofreciéndoles una metodología adecuada para ello, un espacio de formación práctica y asesoría docente para la realización efectiva de los estudios de caso.

Esperamos que los estudios que componen esta serie sean de utilidad tanto para quienes tienen responsabilidades gerenciales en los programas sociales de la región como para los investigadores y docentes interesados en la materia.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

Resumen Ejecutivo

El presente estudio pretende aportar a la mejor comprensión de los procesos de implementación de políticas públicas; en particular, se interesa en la identificación y el aprovechamiento de oportunidades para la generación de valor público y capacidades de gestión durante la implementación de los programas sociales interjurisdiccionales. La experiencia bajo estudio consiste en la implementación del PROMEBA -- Programa Mejoramiento de Barrios -- en el Conurbano Bonaerense, entre el año 2001 y fines de del 2003. La etapa de implementación del programa se inicia en 1997. Los primeros proyectos ejecutados se remontan a 1999. En el año 2002, el gobierno nacional, en el contexto de la crisis económica y social, le propuso al BID cambiar la dirección de la cartera de préstamos y orientarla a la emergencia. Comenzó a discutirse, entonces, la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social, lo que ocurrió ese mismo año. Los funcionarios a cargo de la gestión central del Programa aprovecharon esta situación como una oportunidad para ampliar el financiamiento del programa y la cobertura territorial del programa hacia el Conurbano Bonaerense. Paralelamente, en las reuniones anuales que el equipo central de gestión mantenía con los representantes del BID se inició un proceso de revisión de las rutinas operativas del Programa. La experiencia acumulada en la gestión y la revisión realizada de cara a la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social impulsaron un proceso de modificaciones que se plasmó en los cambios incorporados al Reglamento Operativo en el año 2002. Dichos cambios se pusieron a prueba y terminaron de definirse en el 2003, durante la elaboración de los proyectos del Conurbano Bonaerense. Asimismo, la revisión de rutinas operativas -- en el marco de la ampliación territorial y financiera del programa -- fue la oportunidad para que algunos actores dieran mayor relevancia al componente social del programa, destrabando así antiguas disputas en torno al sentido de las intervenciones. El resultado fue el fortalecimiento del componente social y de las intervenciones sociales del programa. La implementación de los nuevos lineamientos de intervención se materializó en la elaboración de los proyectos del Conurbano. Este proceso, que comprometió fuertemente a las diversas instancias gubernamentales y a los tres niveles jurisdiccionales -- nacional, provincial y municipal -- generó una diversidad de problemas operativos que tensionaron las relaciones entre las diferentes instancias involucradas en la gestión del Programa. Estos conflictos se expresaron especialmente en el nivel local, en particular en los barrios hacia los que se orientaban las intervenciones. A fines de 2003, los seis proyectos seleccionados para su ejecución en el Conurbano ya habían finalizado su etapa de diseño y licitación y los municipios estaban aún a la espera del inicio de las obras en el territorio.

Las preguntas que este proceso nos sugieren son ¿Cuáles son y cómo se generan oportunidades y capacidades institucionales de gestión a partir de la redefinición de los programas sociales en su implementación? ¿Qué aportes hace la interjurisdiccionalidad a la creación de nuevas oportunidades para la generación de valor público en la implementación de programas sociales? Para responder a dichas preguntas, el trabajo se organizó en secciones que dan cuenta de la incorporación del programa al Plan de Emergencia Social, las modificaciones en su diseño original y su implementación en los municipios del Conurbano Bonaerense. La última sección, por su parte, presenta conclusiones y lecciones.

I. Introducción

La investigación en el campo de las políticas públicas en general y en el de las políticas sociales en particular ha demostrado que raramente los programas se implementan tal como lo sugiere su diseño original. En ese marco, la preocupación de los académicos y de los gerentes sociales se ha centrado en cómo “se frustran” los programas sociales diseñados en instancias centrales del gobierno e implementados en instancias subnacionales. Sin embargo, se ha prestado escasa atención a cuáles son y cómo se generan oportunidades³ y capacidades⁴ en la transformación que sufren los programas sociales durante su implementación.

En este sentido, creemos que es muy importante, tanto para los gerentes sociales como para los académicos, arrojar luz sobre los procesos de redefinición y reorientación que ocurren en la implementación de los programas sociales con vistas a identificar con mayor claridad cuáles son y cómo se generan (y si se aprovechan o no) oportunidades de creación de valor público en dichas instancias (Moore, 1998).⁵

En términos muy generales, las políticas sociales en esta década han sufrido importantes cambios tanto en su sentido como en sus formas de gestión (Sótolli, 2000). Si bien existe un conocimiento considerable sobre distintos aspectos de dichos procesos -- cambios en la agenda de los organismos multilaterales, la crisis del estado y los procesos de reforma, efectos de la implementación de políticas asistenciales desde la perspectiva de los beneficiarios --, poco se han indagado las cuestiones vinculadas a la implementación de las políticas y las complejidades que genera la intervención de múltiples jurisdicciones y múltiples actores en ese proceso. Y si bien sabemos que durante la última década las instancias subnacionales del gobierno se han constituido en instancias privilegiadas en la ejecución de programas sociales luego de los procesos de descentralización/desconcentración, aún no se tiene un conocimiento suficiente sobre cuáles son y cómo se generan oportunidades para la creación de valor público y capacidades en los distintos niveles del gobierno en los que tienen lugar diferentes procesos de gestión.

Sabemos también que las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular se definen como un continuo de decisiones que involucra múltiples actores y procesos conjuntos y superpuestos de formulación, implementación y evaluación (Subirats, 1989). Sin embargo, se ha generado poca evidencia acerca de la naturaleza iterativa de las políticas

³ El concepto *oportunidades* se refiere a situaciones y mecanismos que tienen el potencial de generar algo de valor público en forma relativamente poco costosa (Bardach, 2000).

⁴ Aludimos aquí al concepto de *capacidad institucional* propuesto por Tobelem (1993) y a los posteriores desarrollos de Repetto (2003) sobre ese concepto. En términos generales, el concepto alude a las posibilidades que tienen las instancias de gobierno para priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas (Repetto, 2003:5). Entre estas posibilidades se cuenta la de aprovechar prácticas que tienen el potencial de generar valor público en forma relativamente poco costosa (Bardach, 2000:2).

⁵ Según Moore (1998), los procesos de generación de valor público se vinculan, por un lado, a la satisfacción efectiva de deseos y expectativas de ciudadanos y/o beneficiarios de servicios y/u obras públicas – así como de sus representantes. Por el otro, a la organización y gestión de instituciones productivas, entendidas éstas como medios necesarios para lograr la satisfacción de ciudadanos y/o beneficiarios.

públicas. En este sentido, el estudio de caso⁶ pretende mostrar cómo en cada uno de los momentos lógicos que propone el ciclo de políticas se toman decisiones que involucran la formulación, la implementación y la evaluación de los programas. Esta cuestión se torna especialmente relevante cuando se trata de programas gestionados a través de diferentes jurisdicciones que introducen “ajustes” al diseño original. En estos casos, podría pensarse que la iteración en el proceso de políticas abre oportunidades para la generación de valor mediante la introducción de mejoras en el desempeño de los programas.

En este marco, nuestro trabajo pretende contribuir al campo de las políticas sociales en un aspecto poco tratado como es el análisis de lo que ocurre en el momento de la implementación; en particular, se interesa en la identificación y el aprovechamiento de oportunidades para la generación de valor público y capacidades de gestión durante la implementación de los programas sociales interjurisdiccionales. En este contexto, creemos que resulta relevante discutir también uno de los supuestos que guió durante varias décadas el análisis de políticas: la relativa independencia entre política y administración. El análisis de los procesos que contribuyen con la reorientación de esas políticas en los niveles subnacionales del gobierno permitirá avanzar en el conocimiento de la compleja trama interactiva entre acción política y lógica técnica. A fin de abordar estas cuestiones, el trabajo se centra en el análisis de la implementación del PROMEBA – Programa Mejoramiento de Barrios – en el Conurbano Bonaerense.⁷

El PROMEBA es un programa social que transforma el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria. Su financiación corresponde en un 40% al gobierno nacional y en un 60% al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De los fondos solicitados al Banco, el 30% está a cargo de los gobiernos provinciales. Los gobiernos provinciales, de este modo, se comprometen en el financiamiento del Programa

⁶ Para la realización del estudio de caso se siguió la metodología desarrollada por Michael Barzelay (2001, 2002 y 2003) y aplicada en el campo de la gestión pública. Para un desarrollo extenso de la metodología véase el Anexo 1.

⁷ El Conurbano Bonaerense es el conjunto de los 24 municipios que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este agregado de municipios presenta a su vez características muy diferentes desde un punto de vista sociodemográfico, socio económico y socio-sanitario. Con una población total de 8.684.437 habitantes, en el periodo 1991/2001 ha presentado un incremento relativo de población del 9,2%. Un 17,6% de su población tenía en 2001 necesidades básicas insatisfechas.

El crecimiento de los municipios del Conurbano respondió a distintos procesos de urbanización y se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El *primer cordón* está conformado por los municipios lindantes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presentan la mayor densidad poblacional y tasas de crecimiento menor, mejor provisión de servicios urbanos y sociales y mejores indicadores de salud: Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. Estos se caracterizan por tener una población con menor proporción de niños y jóvenes, un aumento proporcional de personas mayores de 65 años, bajas tasas de natalidad, alta mortalidad general y un saldo migratorio negativo.

El *segundo cordón* está constituido por los municipios de A. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre. Aunque en los últimos años puede observarse una disminución en su tasa de crecimiento, presentan características muy distintas de los del primer cordón y del interior de la provincia. En términos de su estructura demográfica, se caracterizan por tener poblaciones más jóvenes, con una tasa de natalidad aún alta o estable y una mortalidad general baja y mayores niveles de población con necesidades básicas insatisfechas.

suscribiendo un Contrato de Préstamo Subsidiario que requiere de la sanción de una Ley de Endeudamiento Provincial -- instancia en la que se involucra no sólo a los ejecutivos provinciales sino también a los legislativos.⁸ De este modo, la ejecución opera en forma descentralizada/ desconcentrada a través de provincias y municipios. La implementación es coordinada por la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y la ejecución por Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs). En forma complementaria los municipios constituyen Unidades Ejecutoras Municipales (UEMs) o equipos municipales vinculados directamente a cada proyecto.

La etapa de diseño del Programa comenzó en 1995 y la de implementación en 1997. Los primeros proyectos ejecutados se remontan a 1999. En el año 2002, el gobierno nacional, en el contexto de la crisis económica y social, le propuso al BID cambiar la dirección de la cartera de préstamos y orientarla a la emergencia. Comenzó a discutirse, entonces, la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social, lo que ocurrió ese mismo año. Los funcionarios a cargo de la gestión central del Programa aprovecharon esta situación como una oportunidad para ampliar el financiamiento del programa y la cobertura territorial del programa hacia el Conurbano Bonaerense.

Paralelamente, en las reuniones anuales que el equipo central de gestión mantenía con los representantes del BID se inició un proceso de revisión de las rutinas operativas del Programa. La experiencia acumulada en la gestión y la revisión realizada de cara a la incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social impulsaron un proceso de modificaciones que se plasmó en los cambios incorporados al Reglamento Operativo en el año 2002. Dichos cambios se pusieron a prueba y terminaron de definirse en el 2003, durante la elaboración de los proyectos del Conurbano Bonaerense. Asimismo, la revisión de rutinas operativas – en el marco de la ampliación territorial y financiera del programa – fue la oportunidad para que algunos actores dieran mayor relevancia al componente social del programa, destrabando así antiguas disputas en torno al sentido de las intervenciones. El resultado fue el fortalecimiento del componente social y de las intervenciones sociales del programa.

La implementación de los nuevos lineamientos de intervención se materializó en la elaboración de los proyectos del Conurbano. Este proceso, que comprometió fuertemente a las diversas instancias gubernamentales y a los tres niveles jurisdiccionales – nacional, provincial y municipal- generó una diversidad de problemas operativos que tensionaron las relaciones entre las diferentes instancias involucradas en la gestión del Programa. Estos conflictos se expresaron especialmente en el nivel local, en particular en los barrios hacia los que se orientaban las intervenciones. A fines de 2003, los seis proyectos seleccionados para su ejecución en el Conurbano ya habían finalizado su etapa de diseño y licitación y los municipios estaban aún a la espera del inicio de las obras en el territorio.

En síntesis, el proceso de ampliación financiera y territorial del programa coincidió con un proceso de reorientación de sus procedimientos operativos. Esto abrió una oportunidad para

⁸ Esta cuestión introduce importantes complejidades en la organización de la gestión del Programa -- originalmente organizada de forma desconcentrada --, ya que al comprometerse con el financiamiento las Provincias adquieren potestad relativa en el destino de los recursos del Programa.

que durante la implementación de los proyectos en el Conurbano se *ampliaran efectivamente las oportunidades para la generación de valor* mediante una mayor inversión de recursos y esfuerzos en los componentes de desarrollo comunitario que trascendían la simple ejecución de obras, que era el producto principal del programa antes de estas transformaciones.

De este modo, las características propias del programa y del proceso de gestión convierten a PROMEBA en una experiencia sumamente interesante a los fines del análisis. Una primera cuestión que subraya su importancia es que parte de la redefinición del Programa tiene lugar bajo el paraguas de la profunda crisis política, institucional y económica que vivió Argentina a fines de 2001 y principios de 2002. Este hecho tan particular nos invita a pensar en los contextos de crisis como oportunidades para la redefinición de lineamientos de políticas y programas sociales, cuestión que raramente se plantean gestores y académicos. Asimismo, el PROMEBA es un Programa que involucra en su gestión a las tres jurisdicciones del gobierno – nacional, provincial y municipal. Si bien existen otros programas sociales con estas características, ellos tienen una modalidad de gestión desconcentrada. PROMEBA, en cambio, interpela a esa forma de organización de la gestión en la medida en que impone como condición para su implementación que las instancias subnacionales se involucren fuertemente con su financiamiento. Por último, cada proyecto PROMEBA requiere la acción coordinada de diversos organismos y entidades sectoriales a escala local; de este modo, en cada municipio el PROMEBA adquiere características diferenciales condicionadas por las características de lo se denomina el régimen de implementación⁹ y por las capacidades de los municipios, que por las (in) definiciones de competencias establecidas en la letra del programa, dan lugar a la definición de estrategias locales de intervención con cierto nivel de autonomía.¹⁰

En el desarrollo de este trabajo, nos guían las siguientes preguntas ¿Cuáles son y cómo se generan oportunidades y capacidades institucionales de gestión a partir de la redefinición de

⁹ El concepto de *régimen de implementación* “es aquel que regula las actividades del proceso. Un régimen es un *ordenamiento político* que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas [...] pero un régimen es, también, un *ordenamiento organizativo*, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Por lo tanto, un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores” (Stoker, 1989:375).

¹⁰ El campo de intervención social del estado no responde a un diseño racional sino a procesos (a veces contradictorios entre sí) contruidos históricamente. En la provincia de Buenos Aires, el campo de las políticas sociales en el nivel municipal se ha ido constituyendo por un progresivo proceso de transferencia de funciones hacia los municipios y hacia otros agentes desde los niveles centrales (nacionales y provinciales). Inversamente, los procesos de reasunción del ejercicio de funciones desde la provincia en algunos sectores de políticas y las reformas del régimen municipal han tenido también gran capacidad de reorganización de las relaciones en el nivel local. Se identifican en este campo procesos fragmentados, complejos y, en diferentes sentidos, de descentralización, desconcentración y centralización, a los que ya hemos aludido genéricamente. Asociados a estos procesos, distintos actores sociales (entidades profesionales, comisiones barriales, cooperativas, sociedades de fomento, organizaciones de tierras y vivienda, redes dedicadas a problemáticas específicas) se han ido comprometiendo progresivamente con la gestión de las políticas sociales desde la constitución de la demanda hasta la gestión, a través de arreglos particulares público-privados. Estas modalidades de compromiso han sido muy diversas. La aproximación a la implementación de las políticas sociales permite trascender el análisis estrictamente formal acerca de las *funciones* que le son transferidas a los municipios (Chiara y Di Virgilio, en proceso).

los programas sociales en su implementación? ¿Qué aportes hace la interjurisdiccionalidad y la intersectorialidad a la creación de nuevas oportunidades para la generación de valor público en la implementación de programas sociales? Para poder avanzar en las respuestas a estos interrogantes, el trabajo se organizó en secciones que dan cuenta de la incorporación del programa al Plan de Emergencia Social, las modificaciones en su diseño original y su implementación en los municipios del Conurbano Bonaerense. La sección 5, por su parte, presenta conclusiones y lecciones.

II. El PROMEBA se incorpora al Plan de Emergencia

Gestionando el fondo de emergencia

En enero de 2002, el Gobierno Nacional, en el contexto de una profunda crisis económico-social y en respuesta a los reclamos y al fuerte descontento que persistía en la sociedad argentina, decidió poner en funcionamiento el Plan de Emergencia Social con el objetivo de concentrar las intervenciones y recursos en las áreas que se consideraron críticas.¹¹ El Plan de Emergencia Social tomó como ejes principales de acción el subsidio a las Jefas y Jefes de Hogares desocupados, la atención de la emergencia alimentaria y la provisión de medicamentos básicos. Estos programas se concibieron como estrategias dirigidas hacia el conjunto de las familias pobres, dando prioridad además a aquellas que tenían hijos menores de edad. Asimismo, incorporaron como principal contraprestación el control de la salud y la asistencia escolar de niños y adolescentes, así como la capacitación de los jefes de hogar.

En este marco estratégico, el presidente Eduardo Duhalde convocó a los organismos internacionales -- BID, Banco Mundial, Naciones Unidas, entre otros donantes -- para negociar la posibilidad de que acompañaran este proceso.¹² El gobierno seleccionó algunos de los proyectos de la cartera de cada una de estas entidades, consistentes con las líneas estratégicas del Plan de Emergencia, con el propósito de analizar cuáles podían ser objeto de reformulación y/o de redireccionamiento de cara a la emergencia social.

¹¹ En esos días, en el escenario nacional, representantes de la Iglesia Católica, del frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y de la mesa del diálogo social impulsan, a través de diferentes propuestas, la definición de medidas urgentes para hacer frente a la crítica situación social. Ni bien se hace cargo de la Presidencia, Eduardo Duhalde recibe al Frente Nacional contra la Pobreza (Frenapo) con un diagnóstico poco alentador: “Tenemos una bomba social a desactivar”, les dijo, extendiendo la metáfora sobre el corralito al aumento del desempleo y la exclusión. “El país no va a crecer durante este año y es importante que la situación no se deteriore; si no se puede resolver el tema, por lo menos que no se agrave” (*Página 12*, 15/01/02).

Pocos días después, los representantes de la Iglesia, los obispos que participan del Diálogo Argentino, y hombres del Gobierno mantienen una extensa reunión con el ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, buscando la manera de implementar “un fondo de emergencia social”. Los obispos reclaman medidas sociales urgentes y atender al “bien común”. José Ignacio López, vocero del Diálogo, plantea en sus declaraciones que “el bien común se llama salario de inclusión social”. La Mesa del Diálogo Argentino solicita que se tomen medidas urgentes para obtener recursos en el país (*Página 12*, 23/02/02).

¹² Se trata de una negociación ardua. Argentina había declarado recientemente la cesación de pagos en sus compromisos con acreedores externos, situación que tensiona fuertemente la relación con el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) para conseguir y redefinir los términos de la ayuda financiera. La dura posición del FMI para socorrer a Argentina tras el abandono de la Convertibilidad condicional, en parte, las respuestas de las otras agencias multilaterales de crédito.

En el caso específico del BID (en adelante el Banco), se eligieron 5 Programas a ser reformulados: Programa Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa de Becas de Retención Escolar (BECAS), Programa de Atención Primaria de Salud (PROAPS) y Programa de Atención del Menor (PROAME) ejecutado por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Asimismo, se consideraron una serie de proyectos que habían tenido un desempeño muy lento en su ejecución y se negoció la posibilidad de transferir los fondos de dichos proyectos hacia los Programas a lo que se dio prioridad.

En este contexto, el presidente del Banco, Enrique Iglesias, visitó Argentina en febrero de 2002 para analizar junto con funcionarios del gobierno nacional el tipo de ayuda financiera que ofrecería y las condiciones en las que se producirían los desembolsos. Iglesias mantuvo distintos encuentros con miembros del equipo económico para conocer a fondo el programa que estaba elaborando el gobierno para presentar a los organismos multilaterales de crédito. En declaraciones a la prensa, Iglesias expresó que el Banco "está acompañando permanentemente la situación argentina".¹³ Asimismo, se reunió con integrantes de la mesa de diálogo social, oportunidad en la que nuevamente expresó la disposición de la entidad a brindar ayuda financiera para mitigar la emergencia social.

Se constituyó, entonces, una mesa de negociación en la que participaron representantes del Banco en Argentina, del Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete y del Ministerio de Desarrollo Social con el objeto de analizar el alcance de la propuesta y delinear sus componentes básicos. El análisis realizado se resumió en un documento que se elevó al Directorio del Banco, quien finalmente aprobó la reformulación y el redireccionamiento de los fondos de la cartera social.

El Banco decidió brindar apoyo al Gobierno y acordó que cada uno de los programas prioritarios formaría parte de lo que se llamó el paquete de la reformulación de los proyectos sociales. La decisión se expresó formalmente en el marco de la 43ª. Asamblea Anual de Gobernadores, en donde el presidente del BID, Enrique Iglesias, anunció: "Creo que lo que corresponde es acompañar con una buena cooperación ese esfuerzo [se refiere al esfuerzo del Gobierno Nacional]. El Gobierno está en marcha; con un plan sólido y coherente estoy seguro de que la comunidad internacional va a corresponder. Nosotros simplemente así lo haremos".

El acuerdo se plasmó en el Proyecto de Reformulación y Redireccionamiento de la Cartera Social para apoyar el Plan de Emergencia Social de la Argentina. El mismo comprometió fondos para el apoyo al Plan mediante la reformulación de cinco programas que ya se encontraban en ejecución (entre ellos el PROMEBA) y el redireccionamiento de saldos disponibles o sin comprometer de préstamos que financiaban programas que tenían bajo desempeño y menor prioridad en la coyuntura de crisis social y económica en la que se encontraba el país. La redefinición de la cartera de Préstamos se plasmó en el Contrato de

¹³ El BID había cortado la ayuda financiera a Argentina en diciembre de 2001, inmediatamente después que el Fondo Monetario Internacional (FMI) decidiera rechazar el plan económico que había presentado el ex ministro de Economía, Domingo Cavallo.

Préstamo celebrado el 13 de Mayo de 2002 entre el Gobierno Nacional y el Banco. El crédito del Banco representaba 694,2 millones de dólares que, devaluación mediante, se convirtieron en 2.200 millones de pesos. El dinero se destinó exclusivamente a los programas sociales, en particular a tres grandes áreas: salud, desarrollo social y educación. Parte del dinero del Banco se destinó a llevar ayuda a los grandes conglomerados urbanos. Estos centros eran los que más preocupaban al Gobierno en el mapa de posibles estallidos sociales. Pero además, uno de los más beneficiados fue la provincia de Buenos Aires, que figuraba al tope de la lista de conflictos. Al Conurbano¹⁴ “iría gran parte de los planes especiales para mejorar los barrios carenciados [se refiere a barrios no servidos] (fondos PROMEBA)” (Clarín, 14/05/02).¹⁵ En el escenario político local, el consenso para dar prioridad a los acuerdos estratégicos contemplados en el Plan de Emergencia Social aún no eran consensos firmes, lo que amenazaba el redireccionamiento de la cartera en el nivel provincial. Sin embargo, es importante señalar que existían señales al más alto nivel del gobierno -- el Presidente de la República, el Ministerio Jefatura de Gabinete y el Ministro de Economía -- para instrumentar los acuerdos políticos necesarios y posibilitar el consenso entre las autoridades nacionales y los gobiernos provinciales.

De este modo, la gestión del Plan de Emergencia dio prioridad a PROMEBA entre sus intervenciones y abrió la posibilidad de ampliar efectivamente su campo de acción al Conurbano Bonaerense.

Discutiendo el ingreso de PROMEBA al Plan de Emergencia Social

El papel del Arquitecto Pisoni, encargado de la coordinación del PROMEBA desde el año 2000, fue un elemento central para lograr la incorporación del programa al Plan.¹⁶ Desde la perspectiva de los funcionarios del Banco, su labor como coordinador del Programa fue clave para considerar que el PROMEBA podía dar garantías de ejecución durante el período de emergencia. La gestión a cargo de Pisoni había logrado identificar y diseñar proyectos, hacer acuerdos con los gobiernos provinciales, estandarizar procesos y procedimientos y comenzar con la ejecución de las obras con mucha rapidez. El PROMEBA, además, comenzaba a atender problemas urgentes de vivienda, con importante impacto en las condiciones de vida para la población de bajos recursos. El Banco estimó que el PROMEBA era un proyecto que, en el contexto de convulsión social y teniendo una gerencia que venía trabajando de manera eficiente, podía comenzar a atender rápidamente las necesidades sociales. En ese momento el PROMEBA tenía identificados entre 100 y 200 proyectos nuevos con convenios con las Provincias y en un grado de avance importante en la selección y, en menor medida, en la ejecución.¹⁷ El Programa se estaba desarrollando de manera efectiva, se focalizaba en la población más pobre y como su objetivo directo era aumentar la calidad de vida de la misma, el Banco decidió apoyar, entonces, la iniciativa del Gobierno Nacional para incluirlo en el Plan.¹⁸

¹⁴ Véase nota a pie nº 4.

¹⁵ En ese aglomerado, la pobreza alcanza en octubre de 2001 al 25,5% de los hogares; ese porcentaje en mayo de 2002 -- pos devaluación -- trepa al 37,7%. Esta situación se profundiza a lo largo de 2002 y alcanza a fines de ese año al 42,3% de los hogares.

¹⁶ Carlos Pisoni estuvo a cargo de la coordinación ejecutiva del PROMEBA durante el periodo 2000 – 2002.

¹⁷ Entrevista 1

¹⁸ Entrevista 2

Sin embargo, no todos los funcionarios del Banco consideraban a PROMEBA como un programa apto para integrar un Plan de Emergencia. Algunos funcionarios de la representación del Banco en Argentina no estaban plenamente de acuerdo con su inclusión en el Plan de Emergencia.¹⁹ En primer lugar, porque su lógica de instrumentación dependía del tiempo mínimo de realización de las obras, lo que implicaba que no diera una respuesta inmediata a la población, y, en segundo lugar, porque no alcanzaba a un número cuantitativamente importante de beneficiarios -- como sí lo hacían otro tipo de programas como el Remediar, que con menos costos llegaban a muchas más personas.²⁰ Otro de los problemas críticos en el desempeño del PROMEBA -- y que explica en parte los reparos de algunos funcionarios -- se relacionaba con los tiempos que tomaba la formalización de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, necesarios para el desembolso de los fondos.²¹

Los funcionarios que monitoreaban el Programa desde la sede del Banco en Washington, en cambio, apoyaban la iniciativa atendiendo fundamentalmente a los progresos logrados bajo la dirección del arquitecto Pisoni. Un funcionario afirma: “el programa estaba funcionando muy bien, ya había entrado a un régimen, estaba ejecutándose, tenía un stock de proyectos muy grande, lo que le faltaba eran recursos de contrapartida para poder desembolsar la plata del Banco, pero no era por un problema de falta de proyectos. Además, (era) un programa focalizado en los más pobres, que (tenía) efectos muy directos sobre la calidad de vida, entonces cumplía con todas las condiciones. Esa fue la razón de su inclusión [en el Plan de Emergencia]”.²²

Desde la perspectiva del equipo de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN), la incorporación del Programa al Plan de Emergencia Social fue un evento aleatorio. Un alto funcionario del programa afirma que “a veces las casualidades son las que definen estas cosas”.²³ Al respecto, otro funcionario del programa relata: “El Programa como tal no participó de los encuentros políticos que se hicieron con el Banco para discutir el acuerdo por el Plan de Emergencia Social”.²⁴ Esa mesa de negociaciones convocaba sólo a los funcionarios del entorno cercano de las titulares de la cartera social, la Ministra de Desarrollo Social, Chichi Doga, y la presidenta honoraria del Consejo de Coordinación de

¹⁹ En el texto se distingue la posición de los funcionarios de la sede central del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ubicada en la ciudad de Washington, y la de los funcionarios de la representación del Banco en Argentina.

²⁰ Entrevista 3

²¹ Si bien el endeudamiento provincial se constituye en un mecanismo adecuado para distribuir responsabilidades en el nivel subnacional (dado que, si los proyectos son financiados directamente por la Nación, el compromiso local se diluye), la cuestión de dar intervención a los Legislativos Provinciales para la aprobación de la Ley de Endeudamiento pone en jaque la organización desconcentrada de la gestión del Programa. Este acto abre formalmente un espacio de autonomía en la toma de decisiones acerca de los fondos; espacio que originalmente no está previsto en el modelo de gestión del Programa. La Ley de Endeudamiento hace vigente el criterio de independencia de decisión (característico de los procesos de descentralización) a pesar de que el órgano que recibe la competencia para la gestión del Programa (UEP) sigue estando sometido jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado (UCN). Son precisamente las disputas en torno a la toma de decisiones acerca del destino de los fondos las que tensionan el modelo de gestión desconcentrado del Programa.

²² Entrevista 2

²³ Entrevista 4

²⁴ Entrevista 5

Políticas Sociales, Chiche Duhalde.²⁵ En ese contexto, el funcionario a cargo de la UFI – Unidad de Financiamiento Internacional -- del Ministerio de Desarrollo Social, que había participado de la formulación del Programa en sus inicios, se puso en contacto con el coordinador del PROMEBA y le propuso incorporarlo a la emergencia social. El funcionario aceptó la propuesta y comenzó a trabajar en esa iniciativa. En este proceso aprovechó la oportunidad para introducir una idea que el equipo central venía trabajando hacía ya tiempo: la incorporación del Conurbano Bonaerense a la gestión del PROMEBA.

La incorporación de PROMEBA al Plan de Emergencia Social se convierte en una oportunidad para incluir en la agenda la cuestión del Conurbano Bonaerense y para ampliar las intervenciones del Programa en la medida en que, con la emergencia, nuevos y más fondos llegaron al Programa.

III. Modificando el diseño de PROMEBA

Aprovechando las ventajas que introduce la mayor disponibilidad de recursos

La incorporación del PROMEBA al Plan de Emergencia Social permitió aumentar considerablemente el presupuesto asignado en el contrato original, merced a la reorganización de la cartera social del Banco hacia el financiamiento de lo que se denominaron los Programas Sociales Prioritarios. En 1995, La Nación Argentina obtuvo una línea de financiamiento, dirigida a la población de bajos recursos, por U\$S 102.000.000 mediante el Contrato de Préstamo BANCO 940 OC-AR, al que se sumó el aporte nacional correspondiente por U\$S 68.000.000. Dicho contrato fue reformulado en mayo de 2002 con la priorización del Programa y su inclusión en el Plan de Emergencia Social. En esa oportunidad, le fue asignado un nuevo financiamiento por U\$S 98.000.000, resultado del redireccionamiento de fondos de otros Programas; los recursos de la contrapartida por los fondos adicionales ascendían así a U\$S 65.000.000. Este proceso de recapitalización se vio además favorecido por el cambio de la paridad peso-dólar.

Cuando los representantes del Banco en la Argentina encargados de PROMEBA comenzaron a discutir con la coordinación del Programa la refinanciación del proyecto y la ampliación de su alcance, uno de los ejes de la negociación giraba en torno a la tasa de cambio con la que se iba a trabajar para definir la contraparte local y para determinar el alcance de los proyectos a ser ejecutados. En ese momento todavía funcionaba la paridad 1 a 1 del peso frente al dólar y se estimó que la tasa de cambio iba a quedar en 1,40 a 1. Finalmente, después de que el Banco aprobó el proyecto sobrevino la devaluación y se pasó a una tasa de cambio que superaba los \$ 3.- por dólar. El PROMEBA pasó entonces de ser un programa de 300 millones de pesos a un programa de aproximadamente 1.000 millones de pesos. Los recursos de PROMEBA aumentaron también como resultado de la aplicación de una nueva tasa de cambio.

En este contexto, la representación del Banco abrió un proceso de análisis y discusión con los representantes de la Unidad Coordinadora Nacional (en adelante, UCN), ya que se

²⁵ Esposa del Presidente Eduardo Duhalde.

vislumbraban dificultades para que el organismo nacional pudiera hacer frente a los requerimientos que impone un programa de esa envergadura ¿Estaba la UCN en condiciones de afrontar el cambio de tamaño del Programa? El cambio de tamaño del Programa era, desde el punto de vista del Banco, un gran problema para la UCN porque, desde su perspectiva, no tenía capacidad instalada suficiente para atender a esta ampliación. Habiendo funcionando bien en una escala acotada, la UCN pretendía seguir operando con la misma estructura y la misma línea de trabajo, pese al incremento sustantivo de los recursos por ejecutar. La UCN tenía una organización pequeña y eso le había ayudado a ser eficiente porque el Programa prácticamente no tenía burocracia y estaba muy coordinado con las Provincias. Pero al cambiar la escala aparecieron los interrogantes acerca de si efectivamente podría acomodarse a ese cambio.²⁶

La recapitalización del Programa apareció así como una oportunidad para ampliar la cartera de proyectos y el tipo de intervenciones, pero al mismo tiempo cuestionó el diseño institucional que hasta ese momento había sido eficiente.²⁷

Discutiendo la incorporación del Conurbano Bonaerense al programa

En el contexto de la crisis, el Gobierno solicitó nuevamente la inclusión del Conurbano Bonaerense en la gestión del Programa.²⁸ Si bien los funcionarios a cargo de la Unidad Coordinadora Nacional habían buscado la ampliación del proyecto con anterioridad, la crisis social y las transformaciones que sufrió el Programa a partir de su incorporación al Plan de Emergencia, a principios de 2002, fueron las que se constituyeron en oportunidad para hacer efectiva la incorporación del Conurbano Bonaerense como área de intervención.²⁹

²⁶ Las opiniones sobre los cambios operados en el Programa son contradictorias. Al respecto un ex funcionario del Programa comenta: “el Programa tenía que definir una mirada diferente, por su magnitud [se refiere a las dimensiones que toma el Programa luego de su incorporación al Plan de Emergencia], el Programa es como una fábrica [...] para no colapsar debe cambiar su escala. Lamentablemente el Programa no ha cambiado [sustantivamente]” (Entrevista 6). Sin embargo, se han observado cambios en las estructuras organizativas tanto de la Unidad Coordinadora Nacional como de la Unidad ejecutora Provincial. En la UCN, para la gestión del Programa en el Conurbano, se creó una unidad específica cuyos profesionales se incorporaron exclusivamente para el trabajo en ese distrito. La UEP, por su lado, cuadruplicó su dotación de recursos humanos. A pesar de estos cambios, lo que aparentemente no cambió de forma sustantiva fue la mirada sobre la intervención: “Cuando aparece el Conurbano, sabíamos que era un territorio distinto, con una realidad diferente [...] En ese momento, algunos planteamos que debíamos reconvertir el PROMEBA en el Conurbano, que tenía que tener una mirada distinta. [Es decir] otra vez se libra la lucha [...] entre los “viviendólogos” y los institutos de la vivienda, por un lado, y las intervenciones sobre el hábitat que no tienen nada que ver con esa mirada tradicional de los institutos, por el otro” (Entrevista 6).

²⁷ A mediados del año 2000 PROMEBA gestionaba aproximadamente 63 proyectos y preveía atender a unas 10.000 familias. En diciembre de 2003, el Programa gestionaba 123 proyectos en diferentes etapas del proceso y beneficiaba a 43.551 familias (Para datos de 2000, véase Clichevsky y Chiara, 2000. Datos 2003, www.promeba.org.ar).

²⁸ Actualmente queda solamente por fuera de las intervenciones del Programa la Ciudad de Buenos Aires.

²⁹ El Conurbano es un distrito que no había sido incluido en el plan original porque, por un lado, el Programa se localizaba inicialmente sólo en las regiones del noreste (NEA) y noroeste (NOA) argentino donde se concentraban las tasas más altas de NBI del país y, por el otro, el Conurbano recibió hasta fines de la década una asignación especial de recursos “Fondo Histórico de Reparación del Conurbano” cuya asignación se traslapaba, en parte, con los objetivos de intervención del PROMEBA.

La demanda por la incorporación surgió con anterioridad a la integración de PROMEBA al Plan de Emergencia Social. Esa demanda fue colocada por diferentes sectores vinculados con la gestión del Programa. Por un lado, funcionarios de algunos municipios del Conurbano Bonaerense que sabían de la existencia de PROMEBA realizaron gestiones ante la UCN para captar recursos del Programa. En el municipio de San Fernando, por ejemplo, hacía tiempo que se estaban realizando intervenciones de reordenamiento urbano en algunos barrios de la jurisdicción; pero hacia fines de la década de los noventa, como consecuencia de los avatares económicos que vivía el país, mermó gravemente la disponibilidad de recursos necesarios para hacer frente a dichas acciones. En su búsqueda de recursos, a fines de 2001, los municipios se enteraron de la existencia de PROMEBA y, al mismo tiempo, de las restricciones para su gestión en el Conurbano Bonaerense. Por ese entonces, otro municipio -- Moreno -- también comenzó a tramitar la posibilidad de que se incorporara a este aglomerado en las gestiones de PROMEBA. Ambos equipos municipales aunaron esfuerzos y realizaron una presentación formal ante el entonces coordinador del Programa, Carlos Pisoni.

Desde la perspectiva del coordinador de la Unidad Ejecutora Provincial, el interés de los municipios se fundaba en el hecho de que “todas las obras que se ejecutan tienen el carácter de subsidio para los beneficiarios y para los municipios. Es un programa muy atractivo que permite ejecutar obras a muy bajos costos”. La Unidad Ejecutora de la Provincia de Buenos Aires había planteado anteriormente ya a los funcionarios de la UCN la necesidad de ampliar las intervenciones al Conurbano Bonaerense dada las dificultades que existían en los municipios del interior de la Provincia para identificar barrios que efectivamente cumplieran con los requerimientos de PROMEBA.³⁰ En el caso de la Provincia de Buenos Aires, antes de la discusión del Reglamento Operativo la densidad de población que requería el Programa para su intervención en las diferentes localidades introducía fuertes limitantes para la presentación de proyectos: “en el interior de la Provincia de Buenos Aires había muchos distritos que quedaban excluidos por esta limitación [se refiere al requerimiento de presentar proyectos en localidades de más de 20.000 habitantes] debido a las bajas densidades que presentaban. Sabíamos que [en el Conurbano] teníamos una problemática sin solucionar, fue así que se solicitó su incorporación y se abrió la posibilidad de intervenir en barrios con alto impacto territorial”.³¹ Sin embargo, comentan los funcionarios de la Unidad Ejecutora Central, “no se lograba que la Provincia [se refieren a las autoridades provinciales] como Provincia colocara una demanda más orgánica”.³² La incorporación del Conurbano, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, tuvo implicaciones muy importantes. De hecho, antes de esta modificación sólo existían en el distrito más importante del país 3 proyectos PROMEBA, situación que ponía en duda la continuidad del Programa en la provincia y de la misma Unidad Ejecutora Provincial.

Ante la presión de los municipios del Conurbano Bonaerense, el coordinador a cargo del Programa decidió presentar al Banco la idea de la ampliación del programa a dicha área. Como señala un funcionario del programa, por parte del equipo técnico central y de las

³⁰La UEP se encuentra adscrita al Instituto de Vivienda de la Provincia. La Provincia ha firmado el Contrato de Préstamos Subsidiario, por un monto de US\$ 11.711.980 y una Adenda por igual monto lo que da un total de US \$ 23.423.960.

³¹ Entrevista 7

³² Entrevista 5

autoridades del Programa “había aceptación sobre la posibilidad de incluir al Conurbano Bonaerense en la gestión del Programa; ellos llevaron las negociaciones con el BANCO para modificar la cláusula del contrato de préstamo y para poder incluirlo”.³³ Los representantes del Banco, en un primer momento, rechazaron la posibilidad de incorporar al Conurbano Bonaerense. Su argumento central era que a través del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano, esta jurisdicción recibía recursos suficientes para subsanar las necesidades de esa población. Sin embargo, a fines de 2001 finalizaron las asignaciones para el Fondo y, aprovechando la coyuntura del ingreso de PROMEBA al Plan de Emergencia, los funcionarios de la Unidad Ejecutora Nacional vieron la oportunidad de insistir con su demanda. “Ese momento era un momento propicio porque PROMEBA ingresaba al Plan de Emergencia. También era un momento políticamente propicio”.³⁴ Argumentaron que la crisis tuvo un gran impacto en algunas zonas del Conurbano Bonaerense; el incremento del índice de desempleo conllevó un aumento muy importante en la población pobre, con parámetros similares a los de las regiones más pobres del país – noroeste y noreste. “El contrato de préstamo entre la Nación y el BANCO tenía esa rigidez, impuesta desde [el] arranque, [se refiere a la exclusión del Conurbano] nosotros tuvimos que romper con eso”.³⁵

La incorporación de PROMEBA al Plan de Emergencia y la buena imagen que dispensaba la gestión del Arquitecto Pisoni, más el hecho de que el Fondo de Reparación Histórica había cesado sus intervenciones en la región, fueron factores que influyeron en la decisión de los representantes del BANCO, quienes finalmente accedieron al requerimiento. De este modo, en abril de 2002, se incorporó el Conurbano a la gestión del Programa con carácter de muestra.

Los representantes del Banco convinieron con los funcionarios de la UCN que antes de avanzar con un trabajo extensivo en ese territorio era necesario hacer una prueba piloto de proyectos para ver qué diferencias o semejanzas presentaban los proyectos del Conurbano en relación con los proyectos de otros aglomerados del país. El objetivo era analizar si era necesario realizar nuevas modificaciones al Reglamento Operativo del Programa. Durante el primer semestre del 2002 se terminó de formular la muestra que quedó definida por seis proyectos en seis municipios: La Matanza, San Fernando, Moreno, Florencia Varela, Ituzaingó y Lanús.³⁶

Discutiendo la importancia del componente social del PROMEBA

El proceso de inclusión de PROMEBA en el Plan de Emergencia Social y la incorporación del Conurbano en su cartera de intervenciones fue un proceso paralelo al de la revisión de la marcha y de los procesos operativos del Programa que los funcionarios del Banco – tanto de la sede como de la representación -- junto con el equipo de la UCN realizaban anualmente. En ese proceso se estaba discutiendo “la formulación y flexibilización del

³³ Entrevista 8

³⁴ Entrevista 5

³⁵ Entrevista 8

³⁶ Con estos proyectos en cartera, la Provincia de Buenos Aires agotó el monto con el que contaba para operar con el Programa; para la presentación de nuevos proyectos se requirió de la sanción de una nueva Ley de Endeudamiento.

Reglamento Operativo, tratando de incluir algunos temas nuevos como el tema del núcleo habitacional básico, la ampliación de nexos, ese tipo de cosas más operativas”.³⁷

Este fue un proceso arduo que se inició en el 2002 y que continuó durante la revisión de 2003. La experiencia acumulada durante los últimos años en la ejecución de los proyectos y las críticas condiciones sociales y de vida que atravesaba la población convocaron al equipo de la UCN “a hacer reuniones con el Banco para hacer algunos cambios estratégicos en el Reglamento Operativo [...] El Programa se iba macerando, tenía ya una capacidad para ejecutar y una fuerte contradicción porque no existían los instrumentos que se estaban necesitando como para despejar el panorama [...] Nuestro interés en esas reuniones era discutir todos los problemas operativos que se estaban evidenciando en crisis y [que era clave resolver] para poder seguir funcionando porque si no durante las ejecuciones atravesábamos por situaciones muy complejas. Ahí es donde entran los cambios en el Reglamento Operativo”.³⁸

Una de las primeras cuestiones que se discutió fue la posibilidad de ampliar el alcance del Programa a ciudades de hasta 5 mil habitantes (hasta ese momento estaba destinado a ciudades de más de 20 mil habitantes). El propósito era llegar con el Programa a ciudades que con la agudización de la crisis también necesitaban de su intervención. Los representantes del Banco en Argentina y el equipo de Washington estuvieron de acuerdo en bajar el límite a localidades de más de 5 mil habitantes. La devaluación del peso y el redireccionamiento de recursos hacia el Programa facilitaron la toma de esta decisión. Hasta ese momento, los montos acordados para los proyectos en cartera y en el marco de la paridad 1 a 1 del peso con el dólar, estaban agotados. Pero esta nueva situación amplió la capacidad financiera del Programa y con ello la posibilidad de incorporar más proyectos.³⁹

Asimismo, en la reunión de revisión de 2002 “empezó a acordarse con mucha cautela, por ejemplo, la inclusión de un núcleo habitacional básico. Ese tema después se retomó en la reunión [de 2003] en la que [estuvieron funcionarios del BANCO] y en donde volvimos a presentar el tema [...] La discusión fue producto también de toda la experiencia del Conurbano⁴⁰”.⁴¹ Al respecto, el sub- coordinador del programa comenta:⁴² el objetivo era

³⁷ Entrevista 5

³⁸ Entrevista 5

³⁹ Esta modificación fue especialmente importante en el caso de la Provincia de Buenos Aires, véase apartado anterior en este mismo documento.

⁴⁰ “En la segunda misión de administración se evaluó lo hecho en el Conurbano. Se realizaron entonces nuevas modificaciones al Reglamento Operativo [se refiere al año 2003] y el Conurbano se incorporó en su totalidad dejando de tener carácter de muestreo. Algunas de las modificaciones que se hicieron surgen como consecuencia de los inconvenientes observados en la formulación de los proyectos ejecutivos integrales [...] El Programa permitía, por ejemplo, para efectos de reubicación, la construcción de un núcleo habitacional de 25 m² y la experiencia decía que con eso no se solucionaban las situaciones críticas sino que se seguían reproduciendo situaciones de hacinamiento. Con las modificaciones, en la actualidad, se puede construir un núcleo seco de hasta 42 m² sumado a la posibilidad de construir el baño o el baño y la cocina” (Entrevista a Entrevista 7). Otro tema importante que se modificó fue el de los nexos para la provisión de servicios: “en los barrios del interior el programa financiaba nexos de hasta 500m que más o menos encuadraban dentro de la demanda. Pero ya dentro del Conurbano, las áreas servidas a veces están alejadas de los barrios en los que se interviene, por lo que se autorizó mayor distancia de nexos” (Entrevista 8).

⁴¹ Entrevista 5

“incluir la posibilidad del núcleo habitacional. La idea original era introducir la posibilidad de [lograr un núcleo habitacional básico] por autoconstrucción pero el Banco se opuso. Negó la idea de la autoconstrucción pero [accedió a la construcción de vivienda manteniendo la figura de la licitación pública como mecanismo de contratación de las obras]”. “No era que nos íbamos a convertir en un plan de vivienda, de ninguna manera. Nuestro objetivo no era ser un plan de vivienda sino que necesitábamos tener más instrumentos que nos permitieran ir concertando y consensuando mejor con la población”.⁴³

En ese contexto, señala otro funcionario, “empezamos también a trabajar con el tema de iniciativas comunitarias; es decir, dentro de la propuesta de desarrollo social de cada proyecto incluir alguna modalidad de proyectos con iniciativa comunitaria a ser ejecutados por la población, y que si se diera el caso, el programa pudiera organizar y pagar. Esto fue un logro porque en esto del equipamiento comunitario nosotros teníamos muchas restricciones porque lo que era comunitario estaba reducido a una sede social [se refiere a la organización barrial]”.⁴⁴ Se inició así el proceso de ampliación del componente social del Programa. En el contexto de la emergencia social, el componente acompañamiento social fue redefinido con el fin de otorgarle más relevancia de la que había tenido durante la primera fase de ejecución. Se decidió resaltar su importancia en consonancia con la definición de PROMEBA como un Programa de desarrollo y fortalecimiento social. De este modo, se abrió la posibilidad de que algunas de las obras de equipamiento comunitario fuesen realizadas por los propios pobladores con cargo al Programa. La contratación de terceros, por su parte, continuó siendo la forma predominante para las otras tipologías de obra (tendido de redes, construcción de núcleos húmedos, construcción de viviendas por esponjamientos, etc.).

La relevancia de este componente estuvo históricamente en discusión. Algunos funcionarios del Banco y de la Unidad Coordinadora Nacional impulsaron el desarrollo del componente de acompañamiento social con la idea de ayudar a las organizaciones sociales de los barrios incluidos en el Programa a identificar las prioridades de inversión, a asesorar y supervisar el proceso de diseño de los proyectos, a resolver los conflictos que surgen durante su ejecución, a acompañar los dos primeros años del post proyecto, etc. El costo de este componente asumía aproximadamente el 10% del presupuesto total. Sin embargo, durante la primera fase de ejecución de los proyectos el componente social no fue trabajado de manera efectiva. Las Unidades Ejecutoras Provinciales (en adelante, UEPs) optaron por concentrar los recursos en las obras. “En la medida en que la operación dejó de ser una transferencia a las provincias y pasó a ser un préstamo a las provincias, los Institutos Provinciales de Vivienda o las mismas autoridades provinciales, cualquiera fueran los actores, [...] cuestionaron este objetivo de hecho y dijeron:”⁴⁵ ‘no, el acompañamiento social

⁴² Interesa destacar que el sub-coordinador ejecutivo del PROMEBA es un funcionario vinculado al programa desde el año 1996 y continúa desempeñándose en esa función aún luego de que en el año 2002 cambiara el coordinador ejecutivo.

⁴³ Entrevista 5

⁴⁴ Entrevista 5

⁴⁵ El Programa es concebido inicialmente como subsidio de la Nación, no solo a la población sino también a las provincias; el mismo comienza a formularse a principios de 1995, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Vivienda. Para ello se contrata con fondos provenientes de Preinversión a 40 consultores, los cuales se abocan, por un lado a formular el Programa como un todo, y por otro, a elaborar

lo hago yo con mi personal de desarrollo social municipal o provincial y esta plata la destino a obras’, con lo cual el componente prácticamente había desaparecido [...] El acompañamiento social no se estaba haciendo en el nivel y en la profundidad en los que estaba planificado y el programa de alguna manera viró a un programa de obras de ser un programa de desarrollo social”.⁴⁶

Los representantes del Banco también observaron la debilidad del componente. La gente en los barrios no estaba informada sobre los avances del Programa, sobre los inicios de las obras. Tal como lo manifiesta uno de ellos: “el componente social del barrio [...] no es un tema menor, o sea, me parece bien el tema de trabajar las calles, el alumbrado, recolección de residuos, toda esas cosas, saneamiento, viviendas para los que se realojan. Pero trabajar con la comunidad en temas a los que la comunidad da prioridad y le importan, eso también es muy importante y ahí uno encuentra que hay temas muy diversos. Hay barrios donde el problema es seguridad, violencia doméstica, en otro es (el acceso al barrio) porque no hay un adecuado sistema de transporte. Pero eso ya implica coordinar y articular con muchos otros organismos públicos o privados (...) implica coordinar a veces con Salud, con Educación, con otros ámbitos del Estado y del ámbito privado para mejorar un poco la calidad de vida de ellos. Y es un tema de pronto que no ocurre porque no lo quieren, sino simplemente porque no se ha analizado demasiado”⁴⁷. Este mismo funcionario también relata que en una reunión con el entonces Ministro del Interior, éste manifestó su preocupación por el tema de la seguridad en los barrios y sugirió aprovechar programas como el PROMEBA y utilizar parte de los recursos para trabajar con este problema. Esta situación puso de manifiesto la preocupación que algunos miembros del Ejecutivo nacional tenían por la cuestión social y promovió, en parte, la decisión de priorizar la dimensión social del Programa. Así, la redefinición del Reglamento Operativo fue una oportunidad para promover una mayor inversión en infraestructura social dentro de los barrios. El Programa preveía originalmente solamente un centro comunitario y “hoy puede financiar además parques, plazas, equipamiento deportivo, de recreación, comedores comunitarios [...] ha ido incorporando componentes”.⁴⁸

una muestra de proyectos, según exigencias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre enero y junio de 1995 se formularon 24 anteproyectos, cinco de los cuales no fueron aprobados por problemas en algunas de las condiciones de elegibilidad. La última misión del BID para la formulación del programa tuvo lugar en octubre de 1995. Pero el Ministerio de Economía, durante las negociaciones para la firma del Contrato de Préstamo entre la Nación Argentina y el BID, en 1996 establece que en todos los Programas con financiamiento externo se requiere el endeudamiento de las Provincias. Dado el objetivo social de este Programa, la Secretaría de Desarrollo Social trata que el mismo sea aprobado con subsidio a las provincias, lo cual demora por un año la firma del Contrato. Finalmente, el Ministerio de Economía impone sus condiciones y el Contrato es aprobado con la cláusula de endeudamiento provincial, por un 30% del monto del crédito que recibe (Véase Clichevsky y Chiara, 2000).

⁴⁶ Entrevista 2

⁴⁷ Entrevista 3

⁴⁸ Entrevista 6

IV. Experimentando con el PROMEBA en los municipios del Conurbano Bonaerense

A comienzos de 2002 se iniciaron las gestiones del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense. En este proceso se incorporaron a la escena dos actores claves: la Unidad Ejecutora Provincial y los equipos técnicos municipales (Unidades Ejecutoras Municipales o Locales). La primera cuestión que los convocó fue la selección de los municipios y de los barrios que finalmente se incorporaron a la muestra Conurbano. La selección de la muestra constituyó en si misma una oportunidad para aquellos municipios que venían implementando en su territorio políticas capaces de articularse con la propuesta de PROMEBA, como por ejemplo, San Fernando y Moreno. La otra instancia que propició continuas interacciones entre la UCN, la UEP y los equipos técnicos municipales fue la elaboración de los Proyectos Ejecutivos Integrales – PEI – en cada uno de los casos seleccionados. Esta instancia introdujo fuertes tensiones en las relaciones entre las diferentes jurisdicciones, en particular entre los equipos municipales y el provincial.

Las discusiones en torno al diseño de la muestra Conurbano Bonaerense

El proceso de selección de los municipios que ingresaron a la muestra del Conurbano Bonaerense no fue un proceso sencillo. La selección de los casos para la muestra estuvo a cargo de la UEP, de manera que en esta etapa del proceso ni el Banco ni la UCN tuvieron injerencia directa. Sin embargo, la UCN hizo el seguimiento del proceso. Esta selección, según los funcionarios de la UEP, se realizó a través de una convocatoria a algunos municipios del Conurbano Bonaerense. “El carácter de muestreo hizo necesario limitar la convocatoria a algunos distritos del Conurbano, se seleccionaron quince distritos y se cerró en ese número la convocatoria”.⁴⁹ Esa decisión respondió al hecho de que “la muestra debía reunir determinadas características, tenía que tener barrios del primer cordón, del segundo y del tercero [se refiere al proceso de urbanización del Conurbano Bonaerense] y de diferentes escalas y tipologías [villas de emergencia y asentamientos] [...] La muestra debía contener diferentes tipologías de barrios e intervenciones [...] y mostrar así ejemplos de distintos tipos de problemáticas para que sobre esa base se pudiera definir la totalidad del Conurbano como área operativa integral”.⁵⁰

La UEP coordinó una primera reunión con los quince municipios seleccionados, en la que también estuvieron presentes los funcionarios de la UCN, donde se explicaron los objetivos y requisitos que los barrios debían cumplir para ingresar al Programa y se distribuyeron los instructivos con las condiciones de elegibilidad. Algunos funcionarios de la UEP describen esta etapa como un proceso “abierto”, al respecto comentan: “hubo una convocatoria por parte de la autoridad política del Instituto Provincial de la Vivienda y de la unidad coordinadora de Nación a los municipios. Hubo una charla donde se les explicó el contenido del Programa y más precisamente lo que se estaba buscando. Luego, se convocó a una próxima reunión con los mismos municipios para que ellos trajeran los barrios que tenían; en realidad, volvieron todos y volvieron con las preocupaciones o con lo que ellos tenían previamente identificado, algunas cosas encajaban otras para nada [...] cada uno

⁴⁹ Entrevista 7

⁵⁰ Entrevista 8

venía con su barrio histórico y su problemática y algunos podían ser resultas a través del Programa y otras necesitaban tal vez de otra instancia de gestión que no les permitía entrar en el programa”.⁵¹ En este proceso de selección inicial, de los quince municipios presentados “quedaron siete barrios, de los cuales en el camino uno se cayó porque fueron surgiendo cosas que no conocíamos y [que afectaban la factibilidad del proyecto]. Generalmente, los proyectos se cayeron [se refieren a los rezagados de esta primera etapa] cuando no cerraba la factibilidad de hacer una obra física o por el problema del dominio de las tierras, por otras cuestiones nunca se nos ha caído ningún proyecto”.⁵²

Los funcionarios de la UCN también participaron de esa primera convocatoria. “El Gobierno provincial, a través del Instituto de la Vivienda, invitó a varios municipios del Conurbano -- quince o veinte, en principio -- [...] el equipo de UCN hizo una presentación formal del Programa a los intendentes y a los equipos técnicos municipales en donde se explicitó cual era la operatoria, los alcances, los requisitos [...] de esos presentaron seis, siete municipios solamente y quedaron como elegibles solamente seis. Los otros tenían dificultades del tipo dominial o hidráulico que fueron quedando sin posibilidad de resolución. El caso de Berazategui, por ejemplo, fue uno de los municipios que inicialmente presenta pero no pudo sostenerse en función de no cumplir los requisitos del programa. No había respuestas técnicas a ciertos problemas que debía resolver la contraparte como por ejemplo los temas hidráulicos”.⁵³

Según los funcionarios municipales, lo que explica la caída de municipios en el proceso de selección es el hecho de que resultaba muy difícil que por sí solos los municipios pudieran cumplir con los requisitos exigidos para realizar las presentaciones necesarias para pasar con éxito el proceso de selección:⁵⁴ cumplir con los tiempos establecidos, tener el visado de geodesia previo, que las tierras tuvieran el dominio (municipal o fiscal) y que tuvieran la aptitud hidráulica eran procesos que llevaban tiempo.

Más allá de las diferencias, funcionarios provinciales y municipales coinciden en que la cuestión dominial e hidráulica fueron los problemas que limitaron más fuertemente la presentación de proyectos elegibles. De hecho, muchos barrios no ingresaron al Programa porque las autoridades municipales no pudieron garantizar el dominio público sobre las tierras.⁵⁵

⁵¹ Entrevista 8

⁵² Entrevista 8

⁵³ Entrevista 5

⁵⁴ Los proyectos PROMEBA atraviesan dos fases sucesivas de preselección, previas al armado del Proyecto Ejecutivo Integral. Una primera fase es la identificación de barrios. En esta fase, la UEP realiza la promoción del programa en los municipios operativos. La identificación de los barrios está a cargo de la UCN conjuntamente con la UEP y los Municipios. La UCN realiza la capacitación requerida en relación con las características del Programa. Posteriormente, avanza hacia la fase de elegibilidad y priorización en la que verifica los criterios de elegibilidad de esta fase: sociales, dominiales, ambientales y urbanos. Cumplimentada la verificación, la UEP envía la documentación completa a la UCN. Entre la UEP y la UCN se firma el acta acuerdo para el cierre de esta Fase. Se definen montos iniciales, el programa de formulación del proyecto ejecutivo integral y los compromisos de aportes complementarios.

⁵⁵ En este sentido, los funcionarios del UEP señalan que el problema dominial debería ser resuelto previamente a la intervención del PROMEBA para ampliar las posibilidades de selección.

El cumplimiento de los requisitos para la presentación de los proyectos fue muy exigente para los municipios: “Si lees los papeles del PROMEBA, está todo bien. [Sin embargo] el tiempo que tuvimos para poder cumplirlo fue [muy escaso]. Desde la letra del Programa está todo, el problema es que cuando se implementa realmente no se pueden respetar los tiempos”.⁵⁶ El PROMEBA los compelía a cumplirlos en un plazo no mayor a seis meses, por lo que para muchos fue difícil poder resolverlo con éxito. Eso fue posible sólo en aquellos casos en los que existían procesos de reordenamiento urbano en curso – financiados por intervenciones anteriores – o en aquellos en donde “contaban con equipos ya funcionando que pudieron absorber rápidamente la complejidad del programa”.⁵⁷

En San Fernando, por ejemplo, fueron informados de que el Conurbano se incorporaba al PROMEBA en mayo de 2002 e inmediatamente comenzaron a trabajar sobre los requerimientos legales, urbanísticos, dominiales y sociales que se les exigía para ingresar al Programa. No contaban con un equipo técnico preparado, de manera que para ellos fue un proceso difícil. Organizaron la Unidad Ejecutora Local con referentes de cada uno de los componentes del Programa y se articularon además con profesionales de otras áreas del Municipio y de la Provincia. Como los barrios seleccionados por el municipio tenían problemas con la aptitud hidráulica y los planos de mensura, el municipio tuvo que hacer un convenio con el Instituto Provincial de la Vivienda, la UCN, el Programa Arraigo y la Dirección Provincial de Tierras para realizarlos. Finalmente, en septiembre de 2002, presentaron la documentación ante la UEP.

Las capacidades que presentaron los municipios en este proceso fueron muy heterogéneas: “algunos tenían capacidad operativa como para colaborar con la Unidad Ejecutora Provincial [en el proceso de formulación] y otros no contaban con recursos humanos para poder formular los proyectos. En esos casos, se hizo con la ayuda de los técnicos de la Unidad, con la participación de organismos de la Provincia – Dirección Provincial de Tierras, Programa Arraigo – y de las reparticiones que funcionan dentro del Ministerio – Hidráulica, Geodesia y Registro de la Propiedad. Hubo una colaboración de las distintas instancias administrativas para poder llegar a formular los proyectos”.⁵⁸

La elaboración de los proyectos del Conurbano Bonaerense

El Programa exigió para la elaboración de los Proyectos Ejecutivos Integrales – PEI -- definiciones legales, certificaciones de factibilidad, resoluciones sobre la regularización dominial de las tierras, elaboración y aprobación de planos, entre otras cuestiones. En ese proceso, la UEP requirió, por un lado, del apoyo de los municipios y, por el otro, de la UCN y de otros organismos de la Provincia que aportaron experiencia y capacidad técnica para viabilizar los proyectos. La idea era aprovechar la capacidad instalada en los organismos de la Provincia de Buenos Aires en general y en el Instituto Provincial de la Vivienda en particular. Esta perspectiva estuvo presente entre las autoridades de la Provincia desde que se tomó la decisión de radicar la Unidad Ejecutora Provincial en el Instituto: “La Unidad Ejecutora Provincial se crea dentro del Instituto Provincial de la

⁵⁶ Entrevista 9

⁵⁷ Entrevista 7

⁵⁸ Entrevista 7

Vivienda precisamente para abastecerse de su estructura y no generar estructuras paralelas. Por eso es que los estudios previos [de factibilidad] y de agrimensura se hacen con los distintos Departamentos del Instituto [...] El decreto mismo de creación de la Unidad dice que todos los organismos de la administración pública centralizados y descentralizados deben colaborar en forma preferencial con el programa”.⁵⁹

Sin embargo, lograr la cooperación no fue una tarea sencilla. Las gestiones conjuntas de la coordinadora de la UEP durante el 2002 y el equipo entonces responsable de la Dirección Provincial de Tierras permitieron realizar avances en este sentido. Al respecto un funcionario de la UEP comenta: “se hizo un convenio compromiso de gestión desde lo técnico, desde Catastro, Geodesia, Hidráulica, la Dirección Provincial de Tierras, [...] nosotros precisábamos un dato sobre la factibilidad hidráulica de un predio y teníamos los referentes y llamábamos y venía la información enseguida, o necesitábamos un antecedente de dominio y sabíamos a quien teníamos que llamar y teníamos la respuesta al otro día”.⁶⁰ Representantes de la UEP destacan que se logró una gestión asociada con la Dirección Provincial de Tierras y el Programa Arraigo⁶¹ y articulaciones con otras áreas del gobierno provincial para cumplir con las exigencias del Programa. “Eso permitió elaborar un expediente de cooperación que se va a implementar ahora, en esta segunda instancia [se refiere a la etapa en la cual el Conurbano está totalmente operativo]”.⁶²

Para acompañar este proceso, “la Unidad Ejecutora Nacional creó un equipo que trabajó conjuntamente con la Unidad Ejecutora Provincial, precisamente por el carácter de muestra que tuvo la intervención”.⁶³ De este modo, los funcionarios de la UCN lograron una intervención importante en el Conurbano, algo que no había ocurrido en los proyectos del interior del país donde su papel se concentraba básicamente en el monitoreo y control de los mismos. Desde la perspectiva de los propios funcionarios del nivel central, su intervención se explica por varias razones: en algunos casos, para poder cumplir con los plazos y los cronogramas previstos, por cierta debilidad institucional en algunos de los municipios, por falta de técnicos o por problemas en la gestión con otros organismos. Los funcionarios municipales, valoraron esta intervención, considerándola estratégica a la hora de avanzar en la elaboración de los proyectos.

A pesar de los intentos de cooperación y de trabajo conjunto, algunos funcionarios municipales señalan que faltó apoyo político a la gestión del Programa. “Se produjo un corto circuito, porque nadie asumió los compromisos [...] Necesitábamos que el nivel político entendiera que hay que apurar una gestión administrativa para aprobar las cosas. Les dije: ‘vamos a charlar con los Intendentes para aplicar el PROMEBA’ [...] Después no hubo ninguna reunión con los Intendentes para explicar el Programa ni para decirles qué tenían que hacer. Nunca hablaron con Catastro, Geodesia, Hidráulica, con ninguna área que tuviera que ver con la aprobación de planos. Nunca nadie se sentó a charlar al respecto”. De

⁵⁹ Entrevista 7

⁶⁰ Entrevista 8

⁶¹ Entrevista 8

⁶² Entrevista 7

⁶³ Entrevista 7

este modo, concluyen “lo que falló es la mirada política de cómo implementarlo y articularlo con otros organismos de la provincia”^{64 65}.

La experiencia de gestión del PROMEBA en los municipios dependió de la estructura y de la capacidad técnica instalada de cada uno de ellos. En la UEP se resalta que hubo ciertas fricciones con algunos municipios porque a veces, desde la perspectiva de algunos integrantes del equipo provincial, éstos no trabajaban con el rigor técnico que demandaba la licitación del BANCO. Estas falencias implicaron demoras en la elaboración del proyecto ejecutivo porque si la documentación presentada tenía algún error, era devuelta y requería ser corregida. Por su parte, los representantes municipales señalan que “en general no hay articulaciones, lo que hay es una cadena de mando donde la unidad ejecutora nacional seguramente le pide a la unidad ejecutora provincial y la ejecutora le pide a los municipios”.⁶⁶ Para ellos, la Unidad Ejecutora Local (UEL) es quien realiza la tarea más pesada a la hora de llevar adelante la elaboración de los proyectos.⁶⁷

Asimismo, las características socio-territoriales del Conurbano introdujeron dificultades adicionales a las rutinas de gestión del Programa; no sólo por el alcance de las intervenciones sino también porque el componente socio- institucional cobró mayor relevancia. Esta fue una fuente de complejidad que la gestión interorganizacional UCN/ UEP/ municipios tuvo que enfrentar.

Equipos municipales trabajando en el territorio

Una vez seleccionados los barrios, una de las dificultades que tuvieron los municipios fue establecer los puntos de corte de la focalización territorial; demarcar el área de intervención generó muchos reclamos de los vecinos porque no todos iban a ser beneficiados con los cambios aunque tuvieran las mismas problemáticas. “Hubo que hacer una selección de intervención porque desde el programa era imposible hacer frente a las necesidades de barrios de gran escala; se dio prioridad entonces a las aperturas de las trazas, formar macizos, relocalizar a las familias afectadas en esas condiciones y llevar la infraestructura básica, dejando ya prevista su expansión y ampliación”.⁶⁸ Por las características que tiene el Conurbano Bonaerense, como por ejemplo que en los barrios convergen poblaciones de distintos grupos sociales y no hay límites precisos entre barrios — es más bien un continuo — la focalización territorial resultaba problemática. La dificultad estribaba en determinar los puntos de corte de los proyectos. Asimismo, las intervenciones en el Conurbano Bonaerense requerían otros costos y otras estructuras para la gestión de los proyectos; esto

⁶⁴ Entrevista 6

⁶⁵ Interesa destacar aquí las diferentes visiones que coexisten acerca de lo que significa el “apoyo político”. El coordinador de la Unidad Ejecutora Provincial, por ejemplo, cuando se refiere al apoyo político recibido por la gestión del Programa interpreta que el mismo ha sido muy importante y que ello se expresa en el crecimiento de la Unidad de 6 a 25 personas y en los nuevos fondos conseguidos para volver operativo a todo el Conurbano Bonaerense (véase Entrevista 7).

⁶⁶ Entrevista 9

⁶⁷ Las UEL participa en la selección de los barrios, la definición del tipo de obra a realizar (siempre atendiendo a los objetivos del Programa), la presentación de la documentación requerida por el Programa, la negociación con las empresas prestatarias, etc. Asimismo, es la responsable operativa durante la etapa de implementación de los proyectos.

⁶⁸ Entrevista 7

hizo necesario elaborar proyectos diferentes a los que se implementaban en otras provincias. “Los límites se diluyen y ya no está muy claro donde empieza lo formal, lo informal, aún teniendo claro lo formal de lo informal la población que vive no es muy distinta en cuanto a las condiciones de ocupación, de pobreza y demás, entonces ahí empiezan a generarse muchos problemas [...] porque voy a hacer acá una intervención y el de la cuadra de enfrente también tendría derecho, [...] el Programa tiene recursos limitados, podría llegar a gastar todo en la zona del conurbano o en algún municipio gastar mucho más que en varias provincias, entonces establecer ese límite es algo que se ha vuelto difícil”.⁶⁹

En San Fernando, por ejemplo, habían seleccionado en primera instancia tres barrios. Uno de ellos finalmente no pudo ingresar al Programa por problemas en la titularidad de la tierra y sí entraron los otros dos que limitaban con aquel, lo que produjo problemas con los vecinos del barrio. “A nosotros nos hubiera gustado que el PROMEBA tuviera un impacto no tan focalizado sino un poquito más ampliado, por una calle hay gente que recibe seis millones de pesos y por otra que no recibe nada”.⁷⁰ Lograr el consenso social también fue un proceso arduo, básicamente porque el tipo de intervención del Programa diferenciaba categorías de beneficiarios, lo cual llevó a entablar varias conversaciones con los vecinos para explicarles los alcances del Programa. Frente a estos problemas la UEL remarca que tampoco tuvieron el apoyo de la UEP ni se abrieron los espacios de diálogo para plantear alguna solución.

Al extenderse los tiempos, el inicio de las obras se fue posponiendo y los vecinos comenzaron a reclamar su ejecución. Esta demora condujo a que no se ejecutaran otras obras que estaban previstas por el municipio en esos barrios (construcción de veredas, por ejemplo) porque era necesario que primero se ejecutaran las obras de infraestructura del PROMEBA. Desde la UEL sostenían que el retraso se debía a problemas en la gestión política del Programa, que se trababa con la burocracia estatal. Desde este punto de vista, la UEP no previó correctamente los tiempos ni abrió espacios de diálogo con las unidades ejecutoras locales.

Sin embargo, más allá de las dificultades que los proyectos mostraron en su fase de implementación – sorteadas las dificultades de la formulación --, el camino en el Conurbano fue, gracias a dicho proceso, un camino abierto. En marzo de 2004, la Provincia de Buenos Aires sancionó una nueva ley de endeudamiento que habilita las intervenciones del programa en todo el distrito. La ley generaliza las tareas realizadas en el Conurbano a manera piloto durante el año 2003 y los esfuerzos de la Unidad Ejecutora Provincial para garantizar su existencia al menos por un par de años más. Asimismo, asegura la puesta en marcha de las nuevas líneas de acción del componente social abiertas por el proceso de rediseño operativo. De este modo, las dos ganancias de valor que el programa tuvo mediante el proceso narrado se consolidaron.

⁶⁹ Entrevista 3

⁷⁰ Entrevista 6

V. Conclusiones y lecciones aprendidas

El proceso narrado anteriormente muestra cómo se generaron oportunidades y capacidades institucionales de gestión a partir de la redefinición del PROMEBA durante su implementación. Asimismo, pone de manifiesto cómo un contexto que se revelaba como crítico constituyó una oportunidad para colocar en agenda causas aparentemente perdidas.

¿Cuáles fueron las condiciones que hicieron esto posible? Para responder a esta pregunta intentaremos adentrarnos en la lógica interna de la gestión y operación del PROMEBA, deteniéndonos en particular en aquellas circunstancias que se revelan como *nudos* durante el proceso, en la medida en que alrededor de su contenido se tejen buena parte de las interacciones y de las tensiones de cada etapa del proceso de implementación (Oszlak y O'Donnell, 1976). Para ello, y tal como lo adelantáramos anteriormente, utilizaremos el marco conceptual desarrollado por Eugene Bardach (2000) para el análisis de prácticas orientadas a la creación de valor público. Bardach (2000) analiza prácticas del ámbito gubernamental en las cuales se han aprovechado *oportunidades* que han generado algún tipo de valor, a través del desarrollo de capacidades para desempeñar de manera efectiva un conjunto de funciones organizacionales. Resulta importante entonces saber cuándo una circunstancia cualquiera se convierte en una *oportunidad*: cuando tiene un potencial latente para generar valor público en forma poco costosa. Este potencial se desarrolla a través de *prácticas* que Bardach (2000) denomina *inteligentes*, en la medida en que contribuyen a su desarrollo. En este sentido, para poder pronunciarse acerca del desempeño de las prácticas en el ámbito público, Bardach (2000) propone identificar sus elementos esenciales y analizar su funcionamiento distinguiendo entre las funciones que cada elemento desempeña y los métodos que se utilizan.

En los procesos de gestión de políticas públicas en general y de políticas sociales en particular, una de las formas en las que se genera valor público es el desarrollo de capacidades institucionales (Moore, 1998:85). Es por ello que en el análisis nos centraremos especialmente en la identificación de las capacidades generadas, de las instancias con potencial para su desarrollo y de aquellos factores que operan como vulnerabilidades genéricas y permiten explicar por qué algunas prácticas quedan truncadas o fracasan.

En este contexto, surge un conjunto de preguntas relacionadas con nuestra inquietud inicial sobre las oportunidades y capacidades institucionales que se generan durante el proceso de implementación de políticas: ¿Qué oportunidades se generaron a lo largo del proceso de implementación del PROMEBA que hicieron posible su revisión y la redefinición de sus alcances y áreas de intervención? ¿Las funciones desempeñadas a lo largo del proceso de gestión del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense permitieron a las diferentes instancias del gobierno sacar provecho de dichas oportunidades? ¿En qué medida el aprovechamiento de estas oportunidades se tradujo en la generación de capacidades? Y finalmente ¿qué capacidades desarrollaron los gobiernos locales para gestionar programas sociales que interpelan fuertemente sus recursos técnicos y políticos?

Si no entra por la puerta, quizá entre por la ventana

Tal como se señalara anteriormente en las primeras páginas de nuestra narrativa, el PROMEBA inició sus actividades en 1995; sin embargo, no fue sino hasta el año 2002 que PROMEBA comenzó a ser operativo en el Conurbano Bonaerense, una de las regiones más duramente castigadas durante la crisis de 2001. ¿Qué ocurrió en el contexto de la implementación del Programa que hizo posible este cambio luego de aproximadamente 8 años de operaciones? La respuesta es relativamente simple: *se abrió una ventana que permitió iniciar un proceso de revisión y de redefinición de sus alcances y áreas de intervención*. En realidad se abrieron varias ventanas de problemas y de políticas.⁷¹ La crisis de 2001 abrió una “ventana de problemas” que dio lugar a la revisión de la cartera social y de los lineamientos prioritarios en materia de políticas. Entre fines de 2001 y principios de 2002 la Argentina transitó por una situación crítica. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, la interrupción del pago de la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio, acarrearón severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos. La ruptura del Plan de Convertibilidad impactó fuertemente sobre el mercado laboral, fundamentalmente a través de la caída del poder adquisitivo de los salarios. La inflación redujo los salarios reales substancialmente y, a diferencia de recesiones anteriores, el desempleo afectó en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal. El efecto combinado de todos estos factores produjo una situación social crecientemente conflictiva en la cual los programas sociales existentes no proporcionaban una red de seguridad adecuada (Fiszbein, Giovagnoli y Adúriz, 2002). Asimismo, el rediseño de la cartera social y su orientación hacia la emergencia se vio favorecido por el recambio del clima político nacional y la llegada de Eduardo Duhalde al gobierno. El gobierno nacional jugó un papel clave en las negociaciones tanto con las agencias internacionales como con los gobiernos provinciales, de cuyos consensos se requería para cerrar los acuerdos con el exterior.

Este contexto demandó soluciones rápidas. Si bien muchas de las propuestas adoptadas en ese marco ya formaban parte del repertorio de políticas existentes, se desencadenó un proceso de recombinação y acoplamiento entre dichas propuestas. En este proceso, muchas quedaron en el camino; sin embargo, en el caso específico del BANCO, se dio prioridad a cinco intervenciones entre las cuáles se encontraba PROMEBA. De este modo, PROMEBA entra a la agenda de decisiones por la ventana del Plan de Emergencia Social y de los debates que giraban en torno a él. Sin embargo, esta decisión obedeció más a cuestiones azarosas que a criterios técnicos, situación que posteriormente obtuvo, en parte, el proceso de negociación entre los técnicos del BANCO y los de la Unidad Coordinadora Central.

⁷¹ Kingdon (1995) sostiene que una *ventana de oportunidad* se abre por eventos que ocurren en la corriente de políticas o en la de políticas. Es decir, cuando un problema demanda atención y existe una propuesta de política que se visualiza como solución a dicho problema, se abre una *ventana de problemas*. En cambio, cuando un evento de la corriente política abre posibilidades para nuevas orientaciones, se abre una *ventana de políticas*. Algunas veces, sostiene el autor, las ventanas se abren de manera predecible, pero en su mayoría las oportunidades surgen de modo impredecible, es allí en donde el papel del empresario de política se torna relevante ya que atento a dichas oportunidades encuentra un nicho para lograr la consideración de sus propuestas.

Su incorporación a las intervenciones de la Emergencia le permitió al Programa aumentar considerablemente el presupuesto asignado en el contrato original y se le abrió así una segunda oportunidad que le permitió ampliar sustantivamente sus áreas de intervención. En ese contexto, una vieja idea impulsada por los funcionarios de la Unidad Coordinadora Nacional y de los municipios del Conurbano Bonaerense cobró nuevo protagonismo: la incorporación del Conurbano Bonaerense como área operativa del PROMEBA. El entonces coordinador del Programa, el arquitecto Carlos Pisoni, logró acoplar esta iniciativa a los argumentos que justificaban la intervención en esa área en un contexto de alta conflictividad social y política que impactaba negativamente sobre las condiciones de vida de la población.

La propuesta había pasado por un largo proceso de gestación y estaba a la espera de alguna circunstancia que sirviera de llave para su reposicionamiento en el listado de alternativas. Fue precisamente ese largo *proceso de ablandamiento* -- tal como lo denomina Kigndon (1995) -- lo que hizo posible el aprovechamiento de la ventana de políticas abierta por la crisis y el diseño del Plan de Emergencia. Este proceso implicó intensas negociaciones que involucraron fuertemente a los representantes del BANCO en Argentina, a la delegación de Washington y al equipo de la Unidad Coordinadora Nacional y enfrentaron entre sí no sólo alternativas de acción sino visiones acerca del Programa y de sus componentes. Las negociaciones con el Banco y sus representantes motivaron el rediseño del Reglamento Operativo del Programa y la discusión sobre la importancia del Componente Social. La primera cuestión estaba estrechamente vinculada con la posibilidad de tornar al Conurbano Bonaerense en un área operativa y, la segunda, con la redefinición de la orientación del Programa hacia un programa social.

En el aprovechamiento de estas oportunidades radicó la bondad de las prácticas desarrolladas por la coordinación del programa y del equipo de la Unidad Coordinadora Nacional. La figura del Arquitecto Pisoni fue central en el proceso de ablandamiento inicial necesario para dar respuesta a la ventana de política y para poder aprovechar la oportunidad de reposicionar la propuesta de ampliación de PROMEBA hacia al Conurbano. El papel del equipo se hizo evidente en el proceso de rediseño del Reglamento Operativo y en las negociaciones en torno a la importancia del componente social del Programa, procesos ambos que se desarrollaron en el marco de las rutinas de revisión y monitoreo del Programa.

Estas oportunidades no condujeron automáticamente a la redefinición y agregación de valor en el PROMEBA, sino que requirieron de una actividad orientada a sacar provecho de un contexto elevadamente incierto y ambiguo. Es en ello donde radica la bondad de las prácticas de negociación y elaboración de propuestas que desarrolló el equipo PROMEBA.

Tras esta oportunidad podemos identificar otras oportunidades vinculadas a la gestión del PROMEBA en el nivel local. Una primera oportunidad para los municipios del Conurbano Bonaerense surgió cuando se inició el proceso de selección de los municipios para la muestra Conurbano. La selección abrió una ventana para aquellos municipios que contaban con experiencias previas vinculadas al desarrollo integral del hábitat en sus territorios. Por un lado, les permitió captar recursos del Programa. La asignación de recursos es sin duda uno de los aportes fundamentales de estos programas, sumamente valiosa para municipios

con escasa capacidad de movilizar recursos propios.⁷² Por otro lado, facilitó el desarrollo de habilidades para adaptar estructuras y métodos a nuevos aspectos de la gestión de programas con financiamiento externo.

Una segunda oportunidad apareció vinculada al proceso de elaboración de los Proyectos Ejecutivos en cada uno de los municipios. Si bien la elaboración de los Proyectos fue una instancia conflictiva, en su desarrollo se obtuvo un activo importante: capacidad operativa en los equipos técnicos locales. Un primer aspecto que llama la atención es que la elaboración de los proyectos requirió una fuerte articulación con la estructura municipal que permitió potenciar los recursos organizacionales disponibles.

El aprovechamiento de estas oportunidades en muchas ocasiones presionó las capacidades operativas de las instancias municipales. Una primera fuente de presión se refiere a los tiempos que requirió el proceso de acoplamiento de las estructuras y recursos humanos locales a los requerimientos de un Programa en el que las reglas de juego se alejaban de la lógica propia del nivel local. Asimismo, resulta claro que esta estrategia generó también tensiones con los niveles supralocales, en función de extremar la flexibilidad de los aspectos normativos del Programa.

Sin duda, las tareas que quedaron a cargo de los municipios a partir del Programa implicaron el desarrollo de funciones nuevas y una forma diferente de vincularse con los niveles supralocales. La gestión a través de los Proyectos Ejecutivos Integrales y los recursos asociados impusieron una lógica que exigió argumentos técnicos para cada uno de los requerimientos de formulación. Otro cambio se refiere a la división del trabajo (Oszlak, 1997) dentro del Estado. La gestión de programas con financiamiento externo exige una distribución de las funciones de planeamiento, financiación y control en el nivel nacional, y de gestión en el nivel local. Los niveles provincial y regional son vistos desde lo local como un espacio intermedio entre la adecuación del programa a la demanda y la aplicación de la normativa establecida en el programa marco. Dada esta división del trabajo, resulta conflictiva la mediación que necesariamente debe realizarse en el nivel local entre la demanda de la población y los aspectos técnicos de la oferta. La gestión es un *continuo* en el cual se formula-implementa-redefine (Subirats, 1989) en todo momento (tomado de Chiara y Di Virgilio, en proceso).

En síntesis, la redefinición del PROMEBA durante su implementación constituyó una práctica que permitió el aprovechamiento de numerosas y diversas oportunidades. Tales oportunidades consistieron en: a) el surgimiento de *contextos críticos que favorecieron la revisión y redefinición de programas y políticas*, b) *la generación de situaciones políticamente propicias para colocar en agenda iniciativas anteriormente relegadas*, c) *el acoplamiento de actividades de rediseño a rutinas de revisión y monitoreo de programas sociales* y d) *la protección de activos generados en el nivel local*.

⁷² Interesa destacar que la disponibilidad de dichos recursos no garantizó su apropiación por parte de los municipios. En el caso estudiado, eso fue posible fundamentalmente en aquellos casos en los que el Programa se articuló en el marco de intervenciones precedentes y contribuyó, de ese modo, a la conformación de una política local.

Capacidades (re) conocidas

¿Permitieron estas oportunidades el desarrollo de capacidades? Para responder a esta pregunta es necesario considerar los activos y aprendizajes logrados durante el proceso. En el caso de las unidades organizativas vinculadas a la gestión del Programa en los diferentes niveles del gobierno, se desarrollaron importantes capacidades operativas. En este desarrollo influyó positivamente el hecho de que, aún cuando durante el proceso de rediseño del Programa – fines de 2001 hasta comienzos de 2004 -- se produjeron cambios en la coordinación del mismo, los equipos técnicos permanecieron. De este modo, el proceso de discusión de las cuestiones operativas se vio nutrido con la experiencia y de la memoria del equipo a cargo de la gestión – en particular, en el caso de la Unidad Coordinadora Nacional.

En el nivel provincial, contribuyó al proceso de acumulación de capacidades en las áreas de línea la ratificación del Instituto Provincial de la Vivienda como ámbito en el cual se radicó la Unidad Ejecutora Provincial, a cargo de los Proyectos Conurbano. Si bien muchos de los involucrados en la gestión del programa criticaron el accionar de la UEP y aún cuando es posible pensar que la decisión de ratificar al Instituto no fue la más adecuada desde el punto de vista operativo, en términos de generar capacidades fue una *buena* decisión en la medida en que fortaleció las capacidades de gestión de las áreas de línea del gobierno provincial mediante el aprovechamiento del recurso humano existente e inhibió la duplicación de estructuras operativas.⁷³

Sin embargo, esta decisión implicó serios problemas operativos derivados de las dificultades para articular capacidades operativas y políticas. Para que las capacidades se desarrollaran efectivamente resultaba crucial que la gestión política acompañara a la gestión técnica o burocrática propia de las instancias del Instituto Provincial de la Vivienda. De hecho, no todas las áreas de línea del Instituto Provincial de la Vivienda se sintieron obligadas a ajustar sus rutinas de manera tal que se facilitara la gestión del PROMEBA.

En el caso de los equipos técnicos municipales, también se observa el desarrollo de importantes capacidades de formulación de proyectos, de concertación con instancias provinciales y nacionales de gestión, así como de articulación a partir de la tarea. En estos aprendizajes influyeron positivamente las experiencias previas de los municipios en la gestión de proyectos de desarrollo integral del hábitat y el apoyo reciBancoo por parte de los equipos técnicos del nivel central. Sin embargo, aún cuando los funcionarios municipales reconocen haber aprendido mucho, no existieron ámbitos de intercambio ni ámbitos propicios para provocar cambios de manera consensuada. Los tiempos apremiaban y en ese contexto fue prácticamente imposible generar espacios para recuperar aprendizajes y construir consensos sobre qué tipo de cambios era necesario realizar para hacer frente a la tarea.

⁷³ Lamentablemente no estuvo exenta de tensiones, pues desde la perspectiva de altos funcionarios del Programa y de los equipos municipales, los Institutos Provinciales de Vivienda alojan históricamente a funcionarios poco proclives a intervenciones integrales sobre el hábitat (tal como es el caso de PROMEBA).

La muestra Conurbano se reveló como un instrumento idóneo para conocer las particularidades de ese territorio y las complejidades operativas que introducía. En consecuencia, hubo aprendizajes vinculados con la resolución de cuestiones operativas: cuántos metros tiene que tener el núcleo habitacional, qué cobertura deben tener los nexos, etc. Sin embargo, no hubo aprendizajes en cuanto a la gestión y a las lógicas de actuación de los diferentes actores involucrados en ella. En las instancias centrales de gestión no hubo reconocimiento de las complejidades que tiene la gestión del PROMEBA en el territorio; esta cuestión se puso especialmente en evidencia en las tensiones generadas a partir de la aplicación de los criterios de focalización. Los municipios y sus equipos técnicos pujaron, sin mucho éxito, por introducir en la gestión del programa criterios más amplios vinculados a la asignación de los recursos. Si bien el desarrollo de capacidades de los equipos municipales para adaptar los lineamientos de los programas sociales a las características del entorno local y, por ende, para participar en el (re) diseño de los mismos ha ido en aumento, todavía queda un largo trecho por recorrer.

De este modo, la gestión del Programa en el Conurbano permitió el desarrollo de capacidades tanto en el nivel provincial como en el nivel de los municipios; fundamentalmente a través del desarrollo de capacidades de articulación con las áreas de línea de los organismos públicos, de formulación de proyectos, de negociación y concertación entre instancias de los diferentes niveles del gobierno (nacional, provincial y municipal), así como capacidades para adecuar los lineamientos de programas con financiamiento externo a las características propias del entorno local.

Funciones desempeñadas⁷⁴

Un elemento que permite completar el cuadro del caso estudiado es el análisis de las prácticas de gestión desde el punto de vista de las *funciones* que desempeñan; este análisis permitirá extraer lecciones sobre el aprovechamiento de oportunidades para la generación de valor público y de capacidades de gestión durante la implementación de los programas sociales interjurisdiccionales. El análisis funcional permite identificar de manera abstracta (con independencia de la experiencia concreta) el fin o resultados que ha de lograr un componente en un sistema de funcionamiento (función). Ese fin o resultado se constituye en un parámetro con el cual se puede comparar el desarrollo efectivo de prácticas históricamente situadas y orientar alternativamente dichos los cursos de acción.

Para el análisis del PROMEBA, proponemos un conjunto de 3 funciones que es necesario desempeñar para desarrollar capacidades durante la implementación de proyectos sociales:

- *Planificación presupuestal y operativa*, que implica la planificación y el rediseño de estrategias.
- *Generación de las capacidades de gestión* que se requieren para implementar dichas estrategias.

⁷⁴ La redacción de este apartado se hizo con base en Cortazar y Lecaros, 2004.

- *Experimentación mediante proyectos piloto* que permitan ajustar el diseño de las intervenciones a los requerimientos de los contextos específicos.

¿Cómo se desempeñaron estas funciones en el marco de PROMEBA? ¿Qué limitaciones se observaron en su desempeño? Para responder a estas preguntas es preciso examinar las prácticas y los contextos en los que éstas se inscriben. Para ello retomamos la propuesta de Barzelay (y Thompson, 2003 y Campbell, 2003), la cual permite analizar el modo en el que las prácticas fueron pensadas en relación con contexto en el cual se desempeñan. Desde el punto de vista de este autor, el *diseño de las prácticas* incluye a) los dispositivos organizativos establecidos para el desempeño de una función, b) las ideas orientadoras que guían su ejecución y c) los eventos estructurados previstos. El *contexto* se refiere a las organizaciones participantes y los sistemas institucionales que regulan la acción de dichas organizaciones. Un último elemento que introduce Barzelay hace referencia al hecho de que las prácticas situadas en contextos concretos generan situaciones nuevas e imprevistas que obligan a los involucrados a realizar *interacciones no estructuradas*. La Tabla 1 presenta estos elementos para cada una de las funciones propuestas para el análisis del PROMEBA.

La función (1) fue una función privilegiada por parte de lo todos los involucrados en la gestión del Programa. El coordinador y el equipo técnico de la Unidad Coordinadora Central estaban interesados en aprovechar la coyuntura y reposicionar la propuesta de incorporación del Conurbano como área operativa del PROMEBA. Para ello, desarrollaron un arduo proceso de ablandamiento y de negociación en torno a la propuesta que estuvo lista para *ingresar por la ventana*. Los funcionarios del BANCO, por su parte, estaban interesados en dar apoyo a las acciones del Programa debido al desempeño que había tenido durante los primeros años de 2000. Sin embargo, procuraron asegurar las mejores condiciones para la implementación de la iniciativa, involucrándose fuertemente en el rediseño del programa y en las gestiones presupuestarias. Las ideas que orientaron el desempeño de esta función también desempeñaron un papel clave en la posibilidad de acoplar las actividades de rediseño de la estrategia al proceso formal de revisión del Reglamento Operativo (evento estructurado). De ese modo, una rutina se convirtió en una oportunidad para el rediseño del Programa.

La función (2,) en cambio, no recibió gran atención al momento del diseño de la nueva fase del PROMEBA. Esto se pone especialmente en evidencia si se advierte que a lo largo del proceso de puesta en marcha del PROMEBA Conurbano prácticamente no existieron instancias colectivas de capacitación y/o intercambio entre equipos técnicos municipales y sus pares provinciales (ni nacionales). Las instancias de generación de capacidades fueron surgiendo en la marcha y, en general, se desarrollaron en contextos conflictivos. Es probable que la necesidad que surgió en la Unidad Coordinadora Central de generar un equipo técnico ad hoc para apoyar el proceso en el Conurbano se haya debido, en parte, a este desigual esfuerzo de diseño. La tarea que los equipos técnicos provinciales y locales debieron realizar para la puesta en marcha del PROMEBA en el Conurbano fue la fuente más importante de generación de capacidades. De este modo, las capacidades se desarrollaron en el trabajo cotidiano pero sin que mediara un plan diseñado a tal efecto. Es precisamente la forma poco estructurada y jerarquizada en la que se desarrollaron las capacidades lo que explica el escaso reconocimiento que los funcionarios municipales

otorgan a las externalidades positivas generadas en el proceso. Esta opacidad del proceso de generación de capacidades se generó, en parte, debido a la inexistencia de dispositivos formales de coordinación. La falta de espacios formalizados a tales efectos se reflejó en el hecho de que ninguno de los municipios involucrados en el piloto del Conurbano supo que sus experiencias habían inspirado fuertes cambios en el Reglamento Operativo del Programa y adaptaciones para su posterior implementación en otros distritos de la región. El desempeño de la función (2) enfrentó limitaciones precisamente a causa de la imposibilidad de integrar tareas entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la gestión del Programa.

A la función 3, relativa a la experimentación mediante el piloto del Conurbano, se le dio prioridad formalmente en el marco del rediseño del Programa y fue fuertemente promovida por los representantes del Banco. En la práctica, sin embargo, su ejecución quedó exclusivamente librada a las capacidades de los equipos municipales y provinciales (capacidades que como ya se mencionara se generaron durante el proceso). El proceso formal de selección y supervisión de los municipios que finalmente integraron el piloto del Conurbano no previó la generación de dispositivos formales de coordinación entre UEP, UCN y equipos municipales. A esto se sumaron las dificultades para articular la gestión operativa y la gestión política del proceso; estas dificultades se expresaron en la escasa capacidad de los técnicos de la Unidad Ejecutora Provincial para mediar entre los municipios y las áreas de Geodesia, Hidráulica y/o Catastro.

En este marco, la coordinación surgió en la medida en que resultaba imprescindible para implementar el programa (interacción no estructurada). Mediante la experimentación (y sobre todo gracias a los eventos estructurados) los equipos municipales aprendieron a formular y ejecutar proyectos complejos de intervención urbana que requerían coordinación horizontal y vertical. Sin embargo, dichos aprendizajes se realizaron separadamente dentro de los ámbitos desconcentrados/ descentralizados de gestión (UEP y municipios) y no de manera colectiva: los equipos municipales lograron desarrollar capacidades, pero en el marco del Programa no se logró el desarrollo conjunto de capacidades.

Los factores contextuales fueron claves especialmente en el desempeño de la función (1). La convergencia de un problema urgente (representado en la conflictividad social y política que caracterizó el final de 2001 y los comienzos de 2002), de una propuesta de política que se engancha en ese problema (Plan de Emergencia y PROMEBA dentro de él) y del cambio en el clima político nacional facilitó las tareas de diseño de la iniciativa y del presupuesto. En el caso de la planificación presupuestaria, ésta se vio facilitada por la reorientación de los fondos de la cartera social y por el nuevo tipo de cambio adoptado después de la devaluación. Por su parte, los actores del contexto nacional también colaboraron con el desempeño de la función de planificación de la estrategia, generando los consensos necesarios en los diferentes niveles del gobierno. En cambio, tuvieron escaso peso en el desarrollo de las funciones (2) y (3). Estas últimas se desarrollaron fundamentalmente a partir de los eventos estructurados (sesiones de presentación de la propuesta a municipios, proceso de selección de municipios para el piloto del Conurbano, proceso de formulación de Proyectos Ejecutivos Integrales, proceso de supervisión y monitoreo de las acciones en ejecución) y de la fuerza con la que operaron las ideas orientadoras. En el desempeño de la

función (2) las interacciones no estructuradas entre equipos municipales, provinciales y sus pares del nivel nacional también contribuyeron fuertemente a su desempeño.

¿El desempeño de las funciones mencionadas permitió sacar provecho de las oportunidades existentes? Al respecto, el desempeño de la función (1) promovió el aprovechamiento de un contexto adverso para el redireccionamiento de la cartera social en general y de PROMEBA en particular. Los funcionarios del Ejecutivo Nacional vieron realizadas sus aspiraciones de dar respuesta a la emergencia y los equipos técnicos de los diferentes niveles del gobierno (en particular los técnicos de la Unidad Coordinadora Nacional y los de la Unidad Ejecutora provincial) las referidas a la ampliación de PROMEBA hacia el Conurbano.

El desempeño de las funciones (2) y (3), en cambio, permitió un aprovechamiento parcial. Los procesos ligados a la función (2) impulsaron el desarrollo de capacidades por parte de los equipos técnicos involucrados en la gestión del programa en los distintos niveles del gobierno. Sin embargo, dichas capacidades se generaron en contextos altamente conflictivos que produjeron numerosas tensiones entre los funcionarios municipales y sus pares provinciales y obturaron la posibilidad de generar espacios genuinos de articulación e intercambio. Por su parte, el desempeño de la función de experimentación abrió el camino para la puesta en marcha del Conurbano como región totalmente operativa en el marco del PROMEBA y amplió las capacidades operativas de los equipos del nivel local, pero no logró cristalizar dispositivos formales de coordinación para la tarea.

En síntesis, el desempeño de las funciones relativas a la gestión del PROMEBA permitió el aprovechamiento de oportunidades para la generación de capacidades durante su implementación. Sin embargo, la menor atención que recibieron los procesos que incentivaban el desarrollo de capacidades y el escaso acompañamiento del proceso de experimentación impidió un aprovechamiento más amplio de las oportunidades disponibles.

FUNCIONES	DISEÑO DEL PROCESO			FACTORES CONTEXTUALES		INTERACCIONES NO ESTRUCTURADAS
	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	IDEAS ORIENTADORAS	EVENTOS ESTRUCTURADORES	RELATIVOS A LA ORGANIZACION	RELATIVOS A LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES	
1. Planificación presupuestal y operativa	- Representación y delegación BID - Ministros del Poder Ejecutivo Nacional (en particular, jefe de Gabinete, Ministro de DS) - Coordinación Programa - Equipo UCN - Equipo UEP - Relaciones formalizadas con el IPV	- Reorientar la estrategia política hacia la emergencia - Ampliar el PROMEBA hacia el conurbano - Dar mayor relieve a los componentes sociales del PROMEBA	- Proceso de revisión del reglamento operativo PROMEBA - Misiones del BID	- Centralidad del papel del Arq. Pisonni. - Amplia experiencia acumulada desde los comienzos de la gestión del PROMEBA. - Valoración de la capacidad instalada en el IPV	- Nuevo Contrato de Préstamo BID-Gno. Nacional. - Cambio del clima político nacional. - Fin del financiamiento del Fondo de Reparación histórica del Conurbano	- Cercanía entre el titular del BID y el Gobierno a cargo del Dr. Duhalde. - Funcionarios de la sede central del BID comparten visiones sobre el programa con el Coordinador a cargo.
2. Generación de capacidades de gestión	- Equipo UCN - Equipo UEP - Equipos técnicos municipales - Equipo nacional ad hoc para acompañar el proceso en el conurbano	- Priorizar proyectos en el Conurbano - Diseñar proyectos Ejecutivos Integrales - Captar recursos del PROMEBA por parte de los municipios	- Sesiones de presentación de la propuesta a municipios - Proceso de selección de municipios para el piloto del conurbano - Proceso de formulación de proyectos	- Si bien existieron dispositivos organizativos, estos tuvieron escasa capacidad.		- Los equipos técnicos municipales comparten su visión sobre el Programa con el equipo UCN y entra en conflicto con las visiones de la UEP. - Coordinación entre niveles nacional, provincial y municipal
3. Experimentación mediante proyectos piloto	- Equipo UEP - Equipos técnicos municipales - Equipo nacional ad hoc para acompañar el proceso en el Conurbano	- Implementar las primeras acciones en el territorio	- Proceso de formulación de proyectos - Proceso de supervisión y monitoreo de las acciones en ejecución		- Dinámica competitiva entre barrios por acceso a los recursos públicos	

Lecciones aprendidas

De la experiencia del PROMEBA en el Conurbano se desprenden algunas lecciones que pueden servir como punto de referencia para aquellos interesados en utilizar ventanas para colocar iniciativas olvidadas y en sacar provecho de los procesos de implementación de programas sociales.

- **Es posible aprovechar los contextos críticos para aumentar el valor de las intervenciones.** Los contextos críticos pueden constituirse en ventanas de oportunidad para la puesta en marcha de iniciativas guardadas en el arcón. En este sentido, el trabajo de revisar y afinar las propuestas resulta una cuestión central a la hora en la que la ventana se abre.
- **Los procesos de implementación constituyen oportunidades para el rediseño de programas y políticas.** Habitualmente la implementación de los programas sociales es un momento poco jerarquizado en el ciclo de vida de las políticas. Sin embargo, es en la implementación en donde se toman la mayor cantidad de decisiones operativas. Los gestores de políticas deben considerar la implementación como un momento que requiere atención específica atendiendo al hecho de que los actos, las prácticas y las rutinas administrativo- burocráticas hacen política y cambian la política al implementarla. Esto implica reconocer la capacidad de estos procesos para modelar las intervenciones en la práctica. Asimismo, implica valorar el peso de la experiencia que se deriva de dicha práctica, así como la evidencia que aporta para la revisión de las decisiones tomadas en el momento del diseño.
- **La coordinación entre diferentes jurisdicciones de gobierno debe considerarse como una tarea del proceso de implementación en sí mismo y no como un punto de partida.** Una coordinación efectiva entre organismos de los diferentes niveles del gobierno requiere considerar dicha articulación como un proceso en marcha y no como un supuesto (punto de partida) de la implementación de un programa. Si las intervenciones públicas involucran a diferentes jurisdicciones en su desarrollo es necesario prestar atención y desarrollar, a lo largo del proceso, las condiciones que facilitan y fortalecen la colaboración, generando objetivos comunes, involucrando a los diferentes actores en las decisiones, tomando en cuenta las experiencias de los involucrados en dichas decisiones, promoviendo la negociación y la reducción de conflictos entre las partes, etc.
- **Articular la gestión de programas a las áreas de línea es conveniente para acumular capacidades.** La acumulación de capacidades operativas es uno de los principales activos de las organizaciones públicas y se constituye en un factor clave a la hora de aprovechar oportunidades. La incorporación de proyectos a una estructura más permanente permite generar capacidades operativas que se ponen en juego en el desempeño de la misión actual de una organización y que constituyen el punto de partida para que dicha organización pueda adaptarse efectivamente a nuevos desafíos.

- **Propiciar que las instancias locales se involucren en el rediseño de programas y políticas es provechoso.** La participación de las instancias locales en los procesos de revisión de rutinas operativas es importante si se tiene en cuenta que es la experiencia desarrollada en ese nivel el punto de partida para realizar ajustes y cambios al plan original.

Bibliografía

- Abbott, A. (2001). *Times Matters. On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bardach, Eugene (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House.
- Bardach, Eugene (1998). *Getting Agencies to Work Together. The Practices and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Barzelay, M.; F. Gaetani; J.C. Cortázar y G. Cejudo (2002). “Investigación sobre reformas a las políticas de gestión pública en América Latina. Marco conceptual, guía metodológica y estudio de caso”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). (<http://www.iadb.org/int/DRP>)
- Barzelay, M. y C. Campbell (2003). *Preparing for the Future. Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Barzelay, M. y F. Thompson (2003). “Efficiency Counts: Developing the Capacity to Manage Costs at Air Force Materiel Command”. The IBM Center for The Business of Government.
- Chiara, M. y M. Di Virgilio (En proceso). *Lo local como espacio de gestión: avatares de dos programas sociales en un municipio del Conurbano Bonaerense*. Los Polvorines: Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Clichevsky N. y M. Chiara (2000). “Informe final: Evaluación Social del Programa Mejoramiento de Barrios. Contrato de Préstamo 940/OC – AR”. PROMEB/ BID.
- Cortazar, J. C. y C. Lecaros (2004). “La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador, (Perú, 2000 – 2002)”. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES).
- Fiszbein, A.; P. Giovagnoli y I. Adúriz (2002). “Argentina’s crisis and its impact on household welfare”. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jovchelovitch, S. y M. W. Bauer (2000). “Narrative Interviewing”, en: *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman. Traducción preparada por Juan Carlos Cortázar, docente del Instituto Interamericano de Desarrollo (INDES).

- Moore, M. H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O y O'Donnell (1976). "Estado y Políticas Estatales en América Latina". Reeditado en *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*. Nro 4. Vol 2. Buenos Aires: setiembre 1995.
- Oszlak, O. (1997). "Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?". En *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*. Caracas.
- Repetto, F. (2003). "Capacidad Institucional: Un camino para enfrentar los desafíos de la política social". Mimeo.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE.
- Sottoli, S. (2000). "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia". En *Revista Mexicana de Sociología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales. Pp. 43-65.
- Stocker, R. (1996). "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas". En: Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las Políticas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid: MAP.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second Editions. Thousand Oaks: SAGE.
- Tobelem, A. (1993). "Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)". Manual de Operaciones. División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico, Región América Latina y Caribe. Banco Mundial.

ANEXO 1

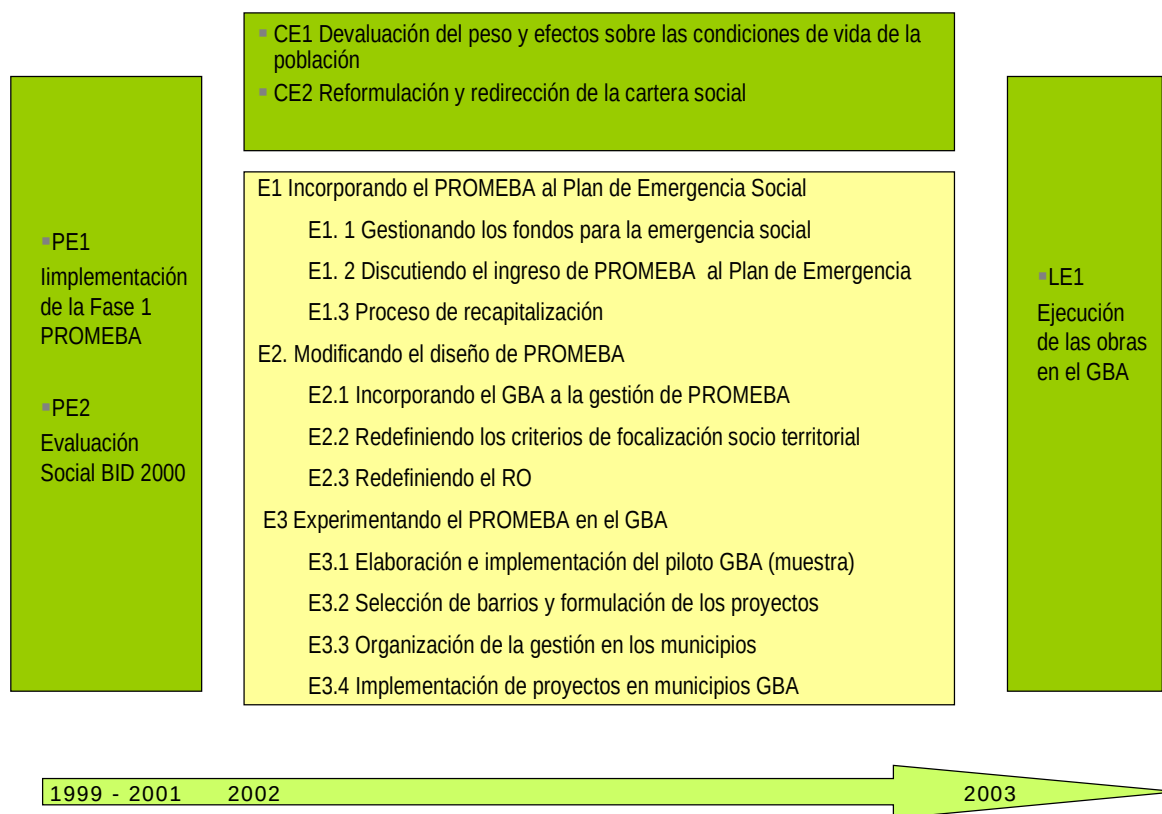
Metodología del estudio

Se eligió la metodología de estudio de casos por ser ésta adecuada para la comprensión de fenómenos contemporáneos en estrecha relación con la reconstrucción de su contexto real (Yin, 1994). La opción específica dentro de esta metodología consistió en desarrollar un *estudio de caso instrumental*, es decir, centrado no tanto en analizar la singularidad de una situación histórica específica (la evolución y operativa del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador) sino en el estudio de una problemática general que es teóricamente relevante para el campo de la gerencia social (la viabilidad de las prácticas de participación ciudadana). En este tipo de estudios, la experiencia histórica bajo análisis no es sino una manifestación singular de un problema más general de relevancia para la construcción de un campo de reflexión teórica (en nuestro caso, el de la gerencia social) (Stake, 1995). Es por ello que además de desarrollar preguntas específicas para entender la experiencia histórica bajo análisis, se deben desarrollar preguntas teóricas sobre las que se puedan responder a partir del estudio de una experiencia singular. Las preguntas teóricas centrales que guiaron este estudio fueron: *¿Cuáles son y cómo se generan oportunidades y capacidades institucionales de gestión a partir de la redefinición de los programas sociales en su implementación? ¿Qué aportes hacen la interjurisdiccionalidad y la intersectorialidad a la creación de nuevas oportunidades para la generación de valor público en la implementación de programas sociales?* Para responder a ellas se plantearon cuatro preguntas vinculadas ya directamente a la experiencia bajo estudio:

- o ¿Cómo las diferentes instancias involucradas en la gestión del PROMEBA en el GBA introducen modificaciones en los lineamientos del programa durante su implementación?
- o ¿En qué condiciones y a través de qué mecanismos?
- o ¿Cómo operan las relaciones interjurisdiccionales e intersectoriales en las modificaciones de los lineamientos del programa durante su implementación?
- o ¿Cómo son aprovechadas (o no) las oportunidades para la generación de valor público y de capacidades de gestión en la redefinición y reorientación del PROMEBA durante su implementación?

Para responder a estas preguntas era necesario organizar y analizar la *evidencia* de la experiencia histórica bajo estudio. Dado que nuestro interés era analizar una práctica gerencial entendida como un *proceso*, la *forma narrativa* fue elegida como la mejor alternativa para organizar y presentar la evidencia (Abbot, 2001). Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay (2002) se estructuró la narración identificando en el proceso bajo estudio los distintos *eventos* que suceden en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente con desarrollo y operación de la práctica del presupuesto participativo se consideraron como eventos del *episodio* central. La narración del episodio requería sin embargo recurrir a eventos que no formaban estrictamente parte del mismo pero que constituían el contexto en el cual este tuvo lugar. Parte de estos eventos podían ser

caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos podían ocurrir antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que fueron fuente de ocurrencias y tuvieron lugar antes del episodio fueron así caracterizados como *eventos previos* (PE). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias sucedieron de manera simultánea a los eventos del episodio, fueron caracterizados como *eventos contemporáneos* (CE). Otro tipo de eventos del contexto a considerar fueron aquellos que eran consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurrieron de manera simultánea al episodio fueron así denominados *eventos relacionados* (RE), mientras que los que ocurrieron después del episodio, *eventos posteriores* (LE). El siguiente gráfico muestra la *estructura narrativa* utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto guió tanto el trabajo de campo, como la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia.



Como puede observarse en las secciones I a IV del texto, la narración de la experiencia bajo estudio está organizada en función de los eventos del episodio, haciéndose referencia a los demás eventos contextuales cuando ello es necesario para evidenciar vinculaciones que permiten una mejor comprensión de los acontecimientos.

Para obtener información relevante se recurrió a recopilar material impreso y a realizar *entrevistas narrativas* a actores que participaron en el proceso (Jovchelovitch y Bauer, 2000). Considerando los criterios de *triangulación* de perspectivas y el de *saturación* de información usualmente utilizados en la investigación cualitativa (Gasker y Bauer, 2000), se realizaron 11 entrevistas semi estructuradas a funcionarios BID (3), Coordinación nacional del Programa (coordinador operativo y técnicos a cargo de la gestión en GBA) (3),

Coordinación Provincial (Coordinador de la UEP y responsables de los diferentes componentes) (2) y funcionarios municipales vinculados en la gestión (3).

El marco conceptual utilizado para el análisis de la evidencia provino de la propuesta de análisis de *prácticas inteligentes* desarrollada por Bardach (1998 y 2000), que luego Barzelay (Thompson, 2003, y Campbell, 2003) ha retomado para proponer un modelo de *análisis funcional* de las prácticas gerenciales.