

Arenas de la Gestión de las Políticas Sociales. Un estudio de Caso

Por: Ana Laura Elorza

Abstract

Since transformations developed in the capitalist accumulation system and reform on part of the state, new social policies intended to mitigate poverty are being developed. The concern for the analysis of the administration of social problems to evaluate their ability to transform social problems arises with this approach of the social problem from different fields (academic field, social and government organizations among others).

In this article we analyzed the social administration of the program of improvement of neighbourhoods in Malvinas Argentinas Section 1 (Córdoba) neighbourhood to understand the way the administration that has been developed transforms the regimen and affects the possibilities to face the problem of informality and urban poverty.

A partir de las transformaciones desarrolladas en el sistema de acumulación capitalista y la reforma del Estado se desarrollan nuevas políticas sociales destinadas a mitigar la pobreza. Con este modelo de abordaje de la cuestión social, desde distintos ámbitos (académicos, organizaciones sociales, gubernamentales, entre otros), surge la preocupación por el análisis de la gestión de los programas sociales para evaluar su capacidad de transformación de los problemas sociales.

En este trabajo analizamos la gestión social del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) en el barrio Malvinas Argentinas 1ª Sección (Córdoba) para comprender cómo la modalidad de gestión desarrollada transforma la política e incide en las posibilidades de afrontar la problemática de la informalidad y pobreza urbana.

Introducción

En distintas situaciones históricas concretas se han construido diferentes sistemas de protección social con formatos político-institucionales diversos para garantizar los derechos sociales (Fleury, 1999). A partir de las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista y las reformas en el interior del Estado (ajuste fiscal, privatizaciones, descentralización, etcétera), la política social sufre una serie de transformaciones relacionadas con la idea de que el comportamiento del mercado, como una «mano invisible», garantizaría el desarrollo socioeconómico de toda la población. Sin embargo, reconociendo que el efecto derrame del crecimiento de la economía no tuvo los resultados esperados y que, por el contrario, el ajuste impulsado para sobrellevar la crisis tiene como consecuencia el aumento de desempleo y efectos negativos sobre los sectores pobres, se configuran las estrategias de alivio a la pobreza en busca de achicar estos impactos, a través de políticas de vía directa atendiendo las necesidades de los sectores pobres mediante un sistema de transferencias que financian dicha satisfacción (Espina Pietro, 2008: 72).

Este modelo de la política social comienza a expandirse en toda América Latina a través de programas sostenidos económicamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Argentina, se desarrollan diferentes programas bajo esta modalidad (Programa Materno Infantil, Programa de Mejoramiento de Barrios, Plan Trabajar, entre otros) que promueven una gestión compartida de las políticas sociales entre los distintos niveles de gobierno, en los que el poder local asume protagonismo y los municipios se posicionan como espacios locales de gestión (Fleury, 2005).

Frente a este nuevo escenario del abordaje de la cuestión social y ante el deterioro de las condiciones de vida de la población, surge la preocupación por la gestión de los programas sociales, ya que se evidencian ciertas dificultades referidas a la articulación de programas, la coordinación de acciones entre las distintas jurisdicciones del gobierno y con organizaciones de la sociedad civil, la efectividad en el uso de los recursos y las limitaciones para garantizar el ejercicio de los derechos sociales.

Chiara y Di Virgilio exponen que la *gestión* hace referencia a un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas (...), opera como «espacio de

mediación» entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población, lo que significa una heterogeneidad en los procesos de intervención según las particularidades de cada ámbito local. Asimismo, se reconoce la presencia del conflicto en estas prácticas que refieren a la realidad heterogénea y desigual en la que operan las políticas sociales y a que el conflicto es inherente a la dinámica que asume el juego de intereses entre los actores en la política social (dentro y fuera del Estado) (Chiara y Di Virgilio, 2008).

Asumir la complejidad de la gestión conduce a la integración de dos perspectivas de análisis: una, que pone énfasis en los procesos de articulación de los recursos, y la otra que presta atención a la articulación entre el Estado y la sociedad civil en la constitución de la demanda. En este sentido, los programas sociales estatales vinculan estos dos enfoques, ya que representan recursos que los actores articulan para operar en torno a una agenda de gobierno (lo que significa la previa definición de un problema social) y, a la vez, como actores inciden en el modelado de las demandas y su incorporación o no en la agenda.

Consideramos indispensable aportar desde el Trabajo Social al análisis de los procesos de gestión social, ya que posibilita evaluar la capacidad de las políticas y los programas de transformación de los problemas abordados, y por el hecho que constituye uno de los campos de intervención inscripto en la cotidianidad de nuestro quehacer profesional. Problematizar estos procesos, como plantea Schön (1997), nos permite reflexionar *para la acción*, superando las reglas existentes (citado por Chiara y Di Virgilio, 2008), predefinidas en el diseño de los programas y crear nuevas estrategias vinculadas a la satisfacción y configuración de las demandas de los ciudadanos, dotando a estas prácticas de sentido político.

En este sentido, en el presente trabajo¹, analizamos el proceso de gestión del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA²) en Malvinas Argentinas, 1ª Sección³ (Córdoba), partiendo de la modalidad de su implementación en este

1 Este artículo presenta resultados parciales de la Tesis de Maestría «Estudio comparativo entre un programa de relocalización de villas y otro de mejoramiento barrial dirigidos a población vulnerable de la ciudad de Córdoba», dirigida por Dra. Arq. Cecilia Marengo y codirigida por Mgter. María Lidia Piotti, realizada en el marco de la Beca Tipo I de Conicet y presentada el 02/12/08.

2 En este trabajo nos referimos a la primera etapa del PROMEBA.

3 La elección de realizar un estudio de caso para el análisis de prácticas de gestión estuvo fundada en que este tipo de estudio provee un repertorio de esquemas de pensamiento, acciones vinculadas al diseño y al desarrollo del proceso de gestión, al contexto en que interactúan y a las formas en las que se resuelven las interacciones entre los actores (Di Virgilio, 2008:350).

territorio. Esta operatoria se inscribe en el enfoque de las «nuevas» políticas sociales y propone criterios diferenciales a las políticas de vivienda tradicionales (llave en mano) para abordar la cuestión social habitacional: diversos niveles-escalas de implementación (nación, provincia y municipios), participación activa de las familias beneficiarias, diseño de proyectos específicos según cada polígono, incorporación de diversos componentes de intervención (social, urbana, legal y ambiental), entre otros.

La reflexión sobre las acciones desarrolladas, la modalidad de articulación entre los distintos actores y los resultados obtenidos, nos permite analizar cómo se modifica en la intervención lo propuesto desde los fundamentos y lineamientos operativos del programa y cómo la modalidad de gestión desarrollada incide en las posibilidades para abordar de manera efectiva la problemática de la informalidad y pobreza urbana.

La metodología empleada ha sido la triangulación de métodos de recolección de datos y análisis. En un primer momento, realizamos una lectura e interpretación de la «letra escrita» de los reglamentos operativos del PROMEBA, posteriormente, desarrollamos técnicas de observación en el barrio seleccionado, entrevistas a los profesionales⁴ que se desempeñaron en la ejecución de este programa y a informantes clave.

Este artículo se conforma, en primer lugar, de un análisis del modelo neoliberal de la política social en el que se delimitan sus características y su incidencia en el abordaje de la pobreza y la ciudadanía; en segundo lugar, de una descripción del nuevo rol que desempeñan los municipios como actores privilegiados en la gestión de los programas sociales, inscripto en el proceso antes mencionado; en tercer lugar, analizamos el proceso de gestión del PROMEBA a través del régimen de implementación y la modalidad de intervención configurada en (y por) el gobierno local de Malvinas Argentinas. Por último, presentamos las reflexiones finales a la que arribamos, las cuales nos permiten delinear una evaluación del programa y el caso estudiado.

El modelo neoliberal de las políticas sociales

Con el modelo político-económico neoliberal, en América Latina y en Argentina en particular, ha crecido la pobreza y la vulnerabilidad social (Rozas,

4 Licenciados en Trabajo Social, arquitectos, ingenieros, entre otros.

2003; Espina Pietro, 2008). En este contexto se produjeron modificaciones de las políticas sociales, las que se caracterizaron por el achicamiento del gasto social y la retirada del Estado de ámbitos públicos. Estos cambios estuvieron regidos por los principios planteados en el Consenso de Washington, que consistió en la estrategia definida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional orientada al mercado, considerándose dicha opción como válida para el desarrollo económico del siglo XXI (Rozas, 2003: 13).

A partir de los enunciados derivados de este acuerdo⁵, se configura el modelo⁶ neoliberal de la política social, enunciado como un enfrentamiento a la pobreza, que se diferencia claramente del enfoque de integración promovido por el Estado de bienestar. Las nuevas estrategias se operativizan en acciones dirigidas hacia la individualización de la pobreza y la exclusión, y su tratamiento en forma económica (líneas y mapas) o cultural (características y valores) separan estos fenómenos tanto de las condiciones de producción como de las condiciones institucionales de protección social (Fleury, 2005: 10).

Según Rozas (2003), a través de esta nueva concepción se ha encubierto por un tiempo el carácter de gravedad de la cuestión social, promocionando la idea de que el crecimiento económico sería la garantía de su solución, fundamentada por argumentos de técnicos y profesionales. Sin embargo, este supuesto ha tenido como resultado cambios en las políticas sociales, se ha producido una asistencialización de las mismas, siendo una de las características de la modalidad en que se aborda actualmente la resolución de la cuestión social.

Por su parte, Fernández Soto (2004: 101) plantea que con la vía asistencial como respuesta del Estado a la cuestión social, han ido cobrando mayor dominancia los procesos de «mercantilización» de los derechos sociales y de «naturalización» de las desigualdades sociales. Esto se encuentra ligado a los procesos de culpabilización y judicialización de la pobreza y penalización de la protesta social. En este sentido se aparentan respuestas asistenciales y penales en un proyecto de sociedad profundamente regresivo.

5 Coincidimos con Coraggio (2004) cuando cuestiona la idea de «consenso», ya que considera que es usual que desde los organismos multilaterales se «sugieran» lineamientos que, al ser puestos como condición para asignar recursos o incluso para mantener relaciones normales (comercio libre), funcionan de hecho como imposiciones.

6 Entendemos por modelo de la política social como cierta configuración global de la intervención del Estado, en su interior se establecen ciertos parámetros que permiten pensar un modo de producción de la vida en la que se fijan los límites de su mercantilización y en la que se definen los sujetos de la intervención (Danani, 2008: 40).

Esta nueva modalidad de abordaje de la cuestión social presenta características definidas por los procesos de privatización, focalización y descentralización, los que han sido centrales en la redefinición de la relación Estado, políticas sociales y sujetos.

La *privatización* consiste en la retirada del Estado en las acciones de bienestar, transfiriendo sus responsabilidades hacia el mercado y/o asociaciones de la sociedad civil. Este proceso de traspaso de funciones atribuye a los sujetos sin capacidad de resolver sus necesidades vía el mercado a recurrir a prácticas solidarias y de ayuda mutua en busca de su satisfacción. Este mecanismo ha actualizado la filantropización de la cuestión social, ya que tanto *la familiarización como la comunitarización ni constituyen derechos ni socializan la reproducción, por el contrario, la privatizan reenviando a la esfera familiar e individual la responsabilidad por el bienestar* (Danani, 2008: 40, destacado por la autora).

La *focalización* es otro mecanismo para acentuar el proceso de asistencialización de las políticas sociales, ya que pierde su carácter universal y está direccionada solamente a los sectores «vulnerables» y en situación de pobreza. Coincidimos con Lo Vuolo (1999) cuando sostiene que la focalización da lugar a la llamada «trampa de la pobreza», teniendo que demostrar los mismos beneficiarios de los programas sociales su condición de vulnerabilidad y riesgo para acceder a los beneficios.

La *descentralización* de las funciones desde el nivel nacional al provincial y municipal es una desconcentración limitada al no respaldarse con modificaciones normativas, administrativas y políticas. Además, en algunos casos se otorgan recursos al municipio para emprendimientos de carácter social de alta inversión para los cuales estas entidades no disponen de recursos y tampoco de sistemas de control administrativo efectivo para impedir malversación de fondos.

En resumen, en el contexto de mayor pobreza y fragmentación social, el Estado modifica su intervención en las políticas sociales y da lugar al crecimiento de la actividad social privada con una visión filantrópica (sostenidos económicamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y ONG multinacionales), a través de la cual se debilita la concepción de ciudadanía.

El nuevo rol de los gobiernos locales

Históricamente en Argentina, la política local ha estado subordinada a la política central. Los partidos nacionales y los canales interestatales no le asignaron mayor importancia a la arena local, por lo que los municipios perdieron relevancia como interlocutores y receptores de demandas (Bermejillo, 1999). Esta tendencia comienza a ser modificada en la década del noventa, a partir del avance neoliberal en el interior del Estado y en el modelo de acumulación capitalista mundial.

Según Nickson (2000), se empieza a replantear el papel de los gobiernos locales con el reconocimiento de dos cuestiones: en primer lugar, la evidencia de las desastrosas consecuencias de haber descuidado los gobiernos locales, ya que el deterioro de la calidad de vida en las ciudades se explicaba en buena parte por la ausencia de una planificación urbana integral y, en segundo lugar, los efectos de la globalización que exigía mejorar la infraestructura de las ciudades con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional, llevaron a los gobiernos locales a coordinar lo público y lo privado para lograr crecimiento económico.

En este sentido, y tratando de afrontar la crisis fiscal del Estado nacional, se configura el proceso de descentralización hacia los gobiernos locales. Las nuevas funciones que deben asumir éstos se basan en la premisa de que a medida que la resolución de las cuestiones locales se acerca a la comunidad, el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida para la población puede transformarse en una alternativa más real de lograr, fundamentalmente por la cercanía y cotidianidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común (Reese y Catenazzi, 2001: 2).

Sin embargo, la capacidad para corresponder a las nuevas funciones por parte de los gobiernos locales es limitada, ya que el traspaso de los servicios sociales es sin recursos, sin capacidad de gestión y sin cambios en la legislación (Arroyo, 2003: 39). Esto ha significado la configuración de nuevos escenarios para los municipios, ya que deben «hacer frente» a nuevas problemáticas, como la respuesta a cada vez más demandas de la población (trabajo, viviendas, subsidios y otras) sin contar con los recursos suficientes, proceso al que Arroyo (2003) denomina «municipalización de la crisis». Un dato interesante nos revela una pérdida significativa de autonomía financiera de los gobiernos locales en Argentina: en 1916 los municipios tenían poder decisorio sobre el 11% del gasto público total, porcentaje que es sólo del 5% en 2004 (Cao, citado por Vilchez y Flores, 2010).

En este contexto, los municipios se enfrentan a dos desafíos: el primero se vincula con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión (...), en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales y de desarrollo local que puedan dar respuesta a las demandas de la población, y el segundo se vincula con la creciente «localización» de las demandas de los ciudadanos que cada vez sienten más lejos los niveles nacionales o provinciales y se concentran en evaluar críticamente la gestión del intendente y de las organizaciones sociales del barrio (Chiara y Di Virgilio, 2002: 1, destacado por las autoras).

De esta forma los gobiernos locales diversifican sus acciones en el territorio y como medio de obtención de recursos para afrontar sus actuales responsabilidades, desarrollan la gestión local por proyectos⁷, adecuando a las características de la realidad local los lineamientos generales de programas y políticas provenientes de los gobiernos nacionales y provinciales, en muchos casos, financiados por organismos.

A pesar del carácter «macro» de estos procesos, no podemos suponer homogeneidades en los espacios locales. Los distintos programas se enfrentan en su implementación local con diferentes condiciones que configuran de manera particular las «arenas» de la gestión. Éstas refieren a: el régimen local de implementación en tanto marco político y organizativo que regula las relaciones entre los actores y que en tanto reglas de juego parece ser homogéneo para el conjunto de municipios, y a las capacidades institucionales de los municipios y de los actores locales, caracterizado por las diferencias (Chiara y Di Virgilio, 2002: 2). Por este motivo, no podemos generalizar modalidades de intervención y resultados, cada gobierno local presenta particularidades que conducen a la reproducción o transformación de los programas sociales.

La gestión social del PROMEBA

Como mencionamos anteriormente, el trabajo de análisis de la gestión social de políticas y programas sociales tiene como finalidad evaluar su capacidad de transformación con relación al problema abordado, sin embargo, hay diferentes modalidades de implementación y gestión de estos programas. Estas

⁷ Aludimos a una modalidad de organización de la gestión de políticas sociales y que se ha reescrito sobre una matriz organizacional compleja, con competencias de distintas jurisdicciones y organizada en gran parte bajo la forma de servicios (Chiara y Di Virgilio, 2002).

heterogeneidades se relacionan al régimen de implementación que regula las relaciones entre los actores en función de un marco político y organizativo y las capacidades técnicas y políticas de los municipios y los actores locales para la gestión.

Para analizar las arenas de la gestión del PROMEBA, desarrollado en el municipio Malvinas Argentinas (Córdoba, Argentina), partimos de una breve descripción del régimen de implementación de este programa, de sus dimensiones (funcional, material y política⁸) que organizan las funciones y relaciones entre los participantes, expresadas normativamente en sus reglamentos operativos. Posteriormente, reconstruimos el programa en «acto», es decir, el proceso de gestión de esta operatoria y las diferentes modalidades de articulación entre los actores locales, que inciden en los resultados del programa analizado.

Régimen de implementación del PROMEBA

El régimen de implementación del PROMEBA se expresa normativamente en sus reglamentos operativos, estos documentos explicitan las «reglas de juego», en las dimensiones materiales, funcionales y políticas, que regulan el acceso a recursos que permiten responder a las demandas habitacionales de la población de asentamientos informales.

En Argentina, desde 1997, una de las modalidades de abordaje de la informalidad urbana (ligada estrechamente con situaciones de pobreza y vulnerabilidad) se ha basado en la implementación del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), financiado en su mayor parte (60%) por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e implementado por el Estado nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (dimensión material). En la provincia de Córdoba, esta operatoria se comienza a desarrollar en el año 2000, con un monto de inversión destinado a proyectos de U\$S8.0346.660.

⁸ Según Ozslak, estas tres dimensiones refieren: la primera (funcional) remite particularmente a las «funciones» asumidas por cada jurisdicción (nacional, provincial o municipal). Sin embargo, es evidente que la dinámica generada entre los distintos niveles gubernamentales y con la sociedad refiere a «aspectos materiales», es decir, a los mecanismos y sentidos de la redistribución por parte del Estado del excedente a través de las políticas tributarias y de asignación del gasto, y también a cuestiones de índole «política» tales como la construcción de la legitimidad y los niveles de autonomía del Estado (citado por Chiara y Di Virgilio, 2008: 64).

El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias, regularizar urbanística y dominialmente el hábitat popular informal a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria, promoviendo de esta manera la radicación *in situ*.

El criterio de focalización de beneficiarios es territorial, ya que se interviene en asentamientos informales o irregulares (villas, asentamientos, loteos populares) que presentan características geográficas atribuibles al fenómeno de la pobreza y que cumplan criterios establecidos tales como: 75% de las familias residentes deben tener Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o contar con ingresos por debajo de la Línea de Pobreza, estar asentadas en terrenos fiscales o de propiedad colectiva o individual, tener dos o más años de antigüedad en el asentamiento, ser una población mínima de 50 familias, estar asentadas en localidades de más de 5.000 habitantes y que los terrenos no se encuentren en riesgo ambiental.

La población objetivo son sectores pobres que necesitan mejorar sus condiciones de habitabilidad. Se considera que alcanzado este objetivo, se mitigará la pobreza y se logrará la integración social y urbana de la población.

Con relación a la estructura organizativa-institucional (dimensión funcional y política), este programa presenta diferentes niveles de implementación:

- La Unidad de Coordinación Nacional (UCN) encargada de articular entre el gobierno nacional, el BID y las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP).
- La UEP coordina con los gobiernos locales para el asesoramiento y supervisión en el desarrollo de cada proyecto durante las diferentes etapas operativas.
- Los municipios deben viabilizar el desarrollo del programa en su territorio. Es decir, éstos diseñan los proyectos ante la UEP y son evaluados por la UCN en función a la elegibilidad y al cupo de inversión.

Los componentes que conforman los proyectos son: urbano, social, ambiental y dominial, fundamentados en una concepción de la integralidad de la problemática habitacional. Los proyectos de esta operatoria son diseñados específicamente para el polígono de intervención en función al diagnóstico de cada barrio y por un equipo técnico del gobierno local. El proceso de gestión está dividido por

fases: 0) Identificación, I) Elegibilidad, II) Formulación Proyecto Ejecutivo Integral (PEI), III) Licitación y IV) Ejecución, que deben ir superándose, una por una, para contar con el financiamiento del proyecto.

En este sentido, podemos identificar el interés, desde el reglamento operativo, de promover la *gestión asociada* entre los diferentes actores, fundamentada en la necesidad de descentralizar las acciones estatales y garantizar la sustentabilidad de los proyectos realizados, teniendo un rol esencial en el proceso de gestión los municipios que deben adaptar los lineamientos del programa a la realidad local, lo que implica poder contar con capacidad técnica para el desarrollo de estos proyectos.

En el recorrido descriptivo que realizamos se evidencia como los procesos «macro» de descentralización (con lo que refiere a la distribución de recursos, de funciones para cada nivel de gobierno y sus disputas políticas) y de abordaje de la cuestión social (focalizada) atraviesan la definición y alcances de este programa. A continuación, presentamos el proceso de gestión del PROMEBA en barrio Malvinas Argentina, el que se constituye como espacio de mediación entre estos procesos «macro» y los procesos «micro» de reproducción social de la población.

El caso Malvinas Argentinas 1ª Sección en la gestión del PROMEBA

Malvinas Argentinas es un municipio de la provincia de Córdoba, distante 16 kilómetros al este de la ciudad de Córdoba y conforma el área metropolitana definida como Gran Córdoba.

A partir de los años setenta comienza un proceso de rápido crecimiento poblacional en el municipio con el arribo de familias procedentes de barrios periféricos de la ciudad, favorecido no sólo por el bajo costo con relación a la valuación de tierra en Córdoba, sino también por las facilidades para la compra de lotes (pago en plan de cuotas) y la cercanía de la ciudad capital⁹.

Con relación a las condiciones socioeconómicas de la población, según un estudio realizado en función del Índice de Nivel Socio-Económico (INSE), más de 80% de los hogares de este municipio pertenecen a niveles socio-económicos bajo y marginal (Bressan et. al, 2005).

⁹ Según el Censo 2001, la población de Malvinas Argentinas es de 8.625 habitantes, evidenciando un crecimiento poblacional de 48,9% en la localidad durante el período intercensal 1991-2001.

Frente al aumento de la población, los altos niveles de pobreza y el proceso de descentralización, el gobierno local debe desempeñar un nuevo rol: generar políticas y recursos dirigidos a responder demandas de su población. En este escenario, y guiado por la nueva modalidad de gestión local por *proyectos*, en el año 2000 el municipio de Malvinas Argentinas enfrenta el proceso de gestión del PROMEBA.

Recibida la información sobre los recursos disponibles en el marco de este programa y apostando a dar una solución habitacional a los vecinos del municipio, el gobierno local de Malvinas Argentinas inicia el proceso de gestión con la conformación del equipo técnico compuesto por profesionales de distintas áreas del mismo (licenciados en Trabajo Social, ingenieros civiles, un abogado y en cuestiones administrativas y acuerdos políticos, el intendente).

Analizando los criterios de elegibilidad establecidos por la operatoria, este equipo decide trabajar en el barrio Malvinas Argentinas 1ª Sección, ya que cumplía con los criterios de focalización: la población tenía una antigüedad de residencia de más de 15 años, no estaban asentadas en zonas de riesgo ambiental, las familias eran propietarias de los terrenos.... Sin embargo, no contaba con el 75% de la población con NBI, por lo que se acuerda con la UCN y la UEP flexibilizar este requisito para continuar con el proceso de gestión, fundamentado en la necesidad de brindar soluciones de infraestructura y habitacionales a las familias del barrio con mayor déficit de acceso a servicios y equipamientos del municipio.

Malvinas Argentinas 1ª Sección está conformado por 39 manzanas pero sólo 33 fueron integradas al polígono de intervención porque cumplían con los criterios de «elegibilidad» definidos en la operatoria (en este sector residen 613 familias).

Este barrio se conforma a partir de los años '80 como un loteo popular¹⁰, cuando las familias comienzan a adquirir los terrenos a través del mercado formal, con planes de pago en cuotas accesibles a su condición económica. Los pobladores priorizaron la posibilidad de contar con el «dote propio» antes que la cercanía a su fuente laboral y condiciones de urbanidad. Por esto, se asentaron en el barrio «que era todo campo», sin calles, agua o energía eléctrica, autoconstruyendo de manera precaria unidades habitacionales que después, y según las posibilidades económicas, se fueron ampliando y consolidando.

10 El término «loteo popular» se refiere a los loteos producidos por el sector privado en áreas periféricas, vendidos en cuotas con infraestructura incompleta.

Según los resultados del Censo 2001, el 28% de los hogares tiene Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), es decir, son pobres estructurales, el 64% no presentan estos indicadores y en el 8% restante no se cuenta con datos. La población del barrio presenta características heterogéneas.

Los principales problemas del loteo eran la escasa infraestructura pública, la conexión clandestina del servicio de electricidad, las inundaciones sufridas por no contar con desagües y la calidad habitacional deficiente a nivel sanitario y hacinamiento.

El trabajo de diseño de los proyectos de los distintos componentes se realizó por los profesionales de las distintas disciplinas en gabinete, de tal manera que no hubo articulación con las organizaciones sociales del sector, como el centro de salud, comedor infantil y la escuela. Esta poca apertura a la participación ciudadana en la planificación del proyecto puede deberse a la centralización en la figura del intendente y su cuerpo de asesores de la toma de decisiones referidas a las gestiones del municipio.

El proceso de formulación del Proyecto Ejecutivo Integral (PEI) estuvo marcado por el seguimiento de la UEP y UCN con relación a la corrección de los proyectos, lo que demandó un período de dos años. Esto, sumado al contexto económico-político del país, en especial la devaluación de la moneda nacional y la crisis institucional, implicó demoras y reajustes en la gestión. El municipio debió actualizar el presupuesto elaborado, indicando los cambios de precios. El presupuesto de ejecución del proyecto fue de U\$S2.973.389.

Cuadro N°1

Obras y Acciones desarrolladas por el PROMEBA en B° Malvinas Argentinas 1ª Sección

COMPONENTES	PROMEBA
URBANO	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de obras de infraestructura básica: extensión de redes, conexiones domiciliarias de agua potable, energía eléctrica, gas natural, soluciones sanitarias, alumbrado público, desagües pluviales, cordón cuneta y vereda, etc. - Obras privadas: 146 nuevos núcleos húmedos, 250 completamiento de baños, colocación de tanques, conexión de redes domiciliarias (se interviene en una vivienda por lote). - Construcción de Salón de Usos Múltiples (SUM).
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento social a las familias durante el proceso de gestión del programa. - Promoción de organización vecinal: con actividades de capacitación, asistencia técnica, etc.
LEGAL	<ul style="list-style-type: none"> - Regularización dominial de la tierra a través de escrituras a favor de los ocupantes reales.
AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> - Implementa medidas de mitigación ambiental, forestación, espacios verdes, cicatrización de lagunas, recolección de residuos, etc.

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos a través de la página www.promeba.org.ar

Una vez finalizados los proyectos y aprobados por la UEP y UCN, se realiza una consulta pública¹¹ en la que se presentan las propuestas de intervención en el barrio a los vecinos del mismo y a público general, a los fines de brindar información y generar un espacio de participación por parte de la ciudadanía.

¹¹ La realización de las consultas públicas se encuentra definida en el reglamento operativo del componente social del programa.

Posteriormente, se concretan acuerdos institucionales entre UCN, UEP y municipio, lo que permitirá el llamado a licitación.

Después del proceso de formulación del proyecto y la licitación pública de las obras, en julio del 2004 (cuatro años desde que se inicia la gestión del programa) comienza la ejecución¹² del PROMEBA con el arribo del equipo técnico (empleados del BID) y la empresa al barrio. El grupo de profesionales del programa estaba compuesto por un ingeniero civil, inspector de obra, promotor urbano, promotor ambiental y promotor social.

Componente social

Una vez conformado el equipo técnico interdisciplinario comenzó el trabajo de ejecución del proyecto formulado por los profesionales del municipio. La apropiación del mismo por parte de los nuevos técnicos se inició con la identificación del grupo de familias beneficiarias del programa. La primera dificultad a la que debieron enfrentarse fue la presencia de nuevas familias, que no habían sido relevadas en el momento de la formulación (efectuado en el año 2001), por lo que no estaban incorporadas en el listado de beneficiarios de la obra privada (baño y redes domiciliarias).

Con el transcurso del tiempo, una de las estrategias habitacionales desarrolladas en el barrio fue la densificación de los lotes. Esta práctica se relaciona con la evolución del ciclo vital familiar y tiene como objetivo alojar a las familias de los hijos, construyendo otros módulos habitacionales en el lote, facilitando de esta manera el acceso al suelo a los jóvenes y la sostenibilidad de los costos de manutención (impuestos, tasas, servicios y demás). Según las encuestas realizadas, el 27% de los lotes cuenta con más de una vivienda.

Estas familias demandaban una solución a su situación habitacional, tan deficitaria como la de sus vecinos, sin embargo, se sostuvo el universo de beneficiarios definido en la etapa anterior, fundamentado en la rigidez del programa para establecer cambios en el proyecto y la insuficiencia de recursos para hacer frente a estas nuevas obras. La no incorporación de esta estrategia habitacional en las consideraciones de la planificación y ejecución del programa (ya que sólo se interviene en una vivienda por lote) y la incapacidad política y

¹² La fase de ejecución se concretó en un período de tiempo de 28 meses.

material del gobierno local para afrontar esta situación han tenido como resultado la reproducción de situaciones de habitabilidad deficiente.

Dentro del barrio no había organización de vecinos (formal o informal) durante el proceso de conformación del loteo, el desarrollo de acciones colectivas estuvo ligada a la resolución de necesidades y problemas puntuales, como por ejemplo, la gestión de la conexión de energía eléctrica o la instalación de la sala de atención médica. Por este motivo, desde el programa se trabajó para la conformación de un grupo representativo de los vecinos que apoyara el acompañamiento y gestión de la obra.

A través de diferentes reuniones por manzana, en forma representativa a través del voto directo de los asistentes, se eligieron dos delegados (un titular y un suplente). La estructura de delegados estaba conformada por 66 vecinos, los cuales se autodenominaron Vecinos Unidos de Malvinas Argentinas (VUMA). Sin embargo, la participación y compromiso de la totalidad de delegados no fue constante, por lo que el grupo se consolidó con menos integrantes.

La representación que realizaban los delegados consistía en recibir las quejas o reclamos (derivados de la obra) de los vecinos de sus manzanas y transferirlas al equipo técnico para solucionar los problemas existentes. Por otra parte, VUMA se reunía semanalmente para planificar diferentes acciones comunitarias: cine infantil, campeonato de fútbol, copa de leche, gestiones ante organismos públicos y otras.

En esta etapa de gestión, la relación con la municipalidad fue limitada, principalmente estuvo referida a la obtención de recursos para las actividades desarrolladas por VUMA o a la mediación con la empresa para la resolución de algún problema de la obra. Sin embargo, esta situación comienza a modificarse a partir de la finalización del Salón de Usos Múltiples (SUM).

El reglamento operativo del PROMEBBA plantea que la construcción del SUM se constituye en una oportunidad para que los vecinos puedan trabajar sobre la satisfacción de necesidades sentidas e identificadas por ellos, potenciando la dinámica participativa del barrio (PROMEBBA, 2004: 19). En el barrio, a partir del uso y administración de este salón, se generan disputas de poder entre los actores involucrados: municipio y VUMA (con el acompañamiento del trabajador social). El gobierno local, bajo la justificación de que realiza el mantenimiento y

cubre los gastos del salón y que el grupo de vecinos no cuenta con personería jurídica, se apodera del SUM, generando descontento en los vecinos.

Frente a la experiencia de trabajo comunitario desarrollada y la necesidad de una personería jurídica, los integrantes de VUMA se plantearon formalizar la organización a través de la figura de centro vecinal. Sin embargo, por inexistencia de un marco legal (ordenanza) que reconozca la formación de este tipo de organizaciones en el municipio, resultó imposible su conformación.

La dificultad para avanzar en la formalización de la organización de vecinos, no contar con un espacio de encuentro y recursos para sostener las actividades, sumado a la retirada del trabajador social del barrio (ya que su contrato finalizó al igual que la ejecución del PROMEBBA), el VUMA comienza a disolverse.

Actualmente, los delegados valoran ese espacio como una buena experiencia que sirvió para conocerse entre los vecinos y el SUM es utilizado por el municipio. Es decir, la principal función definida por el programa (espacio de organización comunitaria) no es cumplida.

Cabe destacar que la UCN y UEP no intervinieron en esta cuestión, justificando su posición por la disposición del reglamento operativo del programa que avala la administración del SUM por organizaciones sociales o de base con personería jurídica. El monitoreo realizado por estos organismos respondieron a verificar los resultados alcanzados en números, índices y productos desarrollados, los que muchas veces no concuerdan con los objetivos propuestos como integración de la población, superación de niveles de pobreza, desarrollo de organizaciones sociales democráticas y otros.

A través de la descripción sobre la participación de los vecinos durante la gestión del programa se evidencia una clara concepción instrumental de la misma, tendiente a *cumplir* los objetivos propuestos por la operatoria. En la fase de ejecución se promueve la formación de una organización comunitaria que con la finalización de la obra y por ende del PROMEBBA, se extingue su misión, es decir, su razón de existencia. Esto conduce a interrogarnos sobre la sustentabilidad de este tipo de prácticas, diseñadas externamente a la realidad local y desconociendo la lógica de acción de los actores locales.

Componente urbano

Las primeras tareas desarrolladas estuvieron referidas a la ejecución de las obras de infraestructura, que consistieron en mejoramiento de calles, cordón-cuneta y veredas peatonales, desagües pluviales y laguna de retención, red eléctrica de media y baja tensión, alumbrado público, red de gas natural y agua potable (con nueva perforación, cisterna y equipo hidroneumático), forestación y salón de usos múltiples (SUM). Por lo general, los vecinos valoran positivamente estas obras, en especial los desagües pluviales, cuya carencia se traducían en inundaciones, lo que representa una mejora en sus condiciones de habitabilidad en términos de seguridad para las familias, tanto en lo económico (dado que ya no se afectan bienes) como a nivel sanitario (prevención de enfermedades) y emocional (superación de situaciones de temor y riesgo).

Más allá de los conflictos surgidos por la lista de beneficiarios, una vez definido que se sostenía el grupo de destinatarios identificados en la etapa anterior, comenzaron nuevos conflictos relacionados con las obras de mejoramiento de las viviendas (ver Cuadro N°1). Los reclamos de los vecinos ante el grupo de delegados se referían a diferentes aspectos de la obra: trabajo de personas no capacitadas en construcción, demora en la terminación de la obra y materiales de segunda.

A través de VUMA se pudo mediar entre estos reclamos y acciones de la empresa, lo que concluyó con la desvinculación de los empleados no capacitados (algunos vecinos del barrio). El municipio no se involucró en esta cuestión, delegando todas las funciones en el equipo técnico, que por sus limitadas capacidades para incidir en decisiones de la empresa no tuvo resultados positivos, y los problemas constructivos en las viviendas permanecieron: desagües del inodoro con pérdidas, filtraciones de agua de los tanques, colapso de cámaras sépticas, por ejemplo.

Sin embargo, las obras han permitido mejorar las condiciones sanitarias (higiene, salubridad, prevención de enfermedades, entre otras) de las viviendas, aunque la intervención es limitada respecto de otro aspecto fundamental de la calidad habitacional: el hacinamiento, siendo el indicador más relevante que define la condición de pobreza en el barrio¹³ (según el criterio de las NBI). La limitación

13 Según datos del Censo Nacional 2001, el 28% de las familias del barrio habitan en situación de hacinamiento.

del PROMEBA, que no contempla la resolución de situaciones de hacinamiento y promiscuidad con la construcción de nuevos dormitorios o la ampliación de los existentes, imposibilita la superación de esta problemática.

Componente legal

En el acuerdo establecido por el gobierno local y la UCN se define que las tareas de regularización dominial en el barrio estarán a cargo de la municipalidad (especialmente del secretario de Gobierno).

La conformación del loteo, la adquisición de los terrenos por parte de las familias, se materializó a través de boletos de compra-venta, pero sólo algunas pudieron escriturar. Con el transcurso del tiempo, la situación se fue complicando debido a diferentes procesos: sucesiones no realizadas, vencimientos del boleto compra-venta, ocupaciones de hecho y demás, persistiendo cierta irregularidad parcial¹⁴, y hoy se presentan situaciones problemáticas para el registro de los títulos de propiedad.

Las gestiones realizadas por el municipio han consistido, primero, en identificar lote por lote la situación dominial existente, segundo, determinar la estrategia para regularizarla. Los resultados alcanzados en este aspecto han sido escasos, se han escriturado 50 terrenos debido a problemas externos a los habitantes, relacionados al funcionamiento del registro de la propiedad¹⁵, la antigüedad y deterioro de los folios de catastro y la dificultad de contactar a los antiguos propietarios de los lotes, que en muchos casos han fallecido. De esta manera se sostienen situaciones de irregularidad.

Algunos vecinos expresaron desconocer la posibilidad de acceder a la escrituración gratuita y no reconocen el valor que representa esta documentación. En consecuencia, se ve necesario que cuando se implementen programas de mejoramiento barrial, se aborden los aspectos jurídicos y legales dirigidos a la gestión de la documentación de titularidad y se desarrolle un trabajo de asesoramiento a los habitantes que ponga en conocimiento los derechos y obligaciones ligados a la propiedad privada.

14 Entendida como la inadecuación de la documentación de propiedades existentes que no configuren procesos de ocupación pero sí problemas de registro u otros semejantes (Cardoso, 2003).

15 Especialmente a lo ocurrido durante el año 2007, cuando estuvo cerrado por denuncias de fraude y estafas.

Componente ambiental

Las acciones desarrolladas desde el componente ambiental estuvieron referidas a la parquización de los espacios verdes existentes (plazas) y a actividades coordinadas con otras organizaciones del sector, por ejemplo: talleres de prevención de accidentes viales, campañas socio-educativa sobre Uso Racional del Agua, la que se realizó junto con la escuela primaria, a través de un concurso de Pintura y Cuentos; talleres de uso y mantenimiento de instalaciones sanitarias y prevención de diarrea y hepatitis A, coordinados y desarrollados juntamente con el equipo de Salud Familiar de la Provincia.

La arena política de la gestión: el municipio como actor principal

Consideramos al gobierno local como el actor fundamental de la arena política de la gestión del PROMEBA, ya que ha sido el responsable de materializar este programa social en la localidad. Como mencionamos anteriormente, Malvinas Argentinas es un municipio chico, con fuerte dependencia de los gobiernos provinciales y nacionales, lo que define una gestión social local subordinada a recursos económicos externos. Sin embargo, ha tenido la capacidad de negociación y de gestión para la implementación del PROMEBA, que es un programa complejo, debido al abordaje integral del hábitat que se realiza y a las diferentes etapas operativas con las que está compuesto.

En el caso analizado se evidencia cómo el sistema de relaciones que los actores generan se va modificando en el desarrollo del proceso de gestión y al mismo tiempo lo condiciona (Chiara y Di Virgilio, 2008: 76), así las estrategias desarrolladas por el gobierno local delinearon los alcances del programa. La gestión altamente personalizada en el intendente y su cuerpo de asesores fue crucial en la gestión del PROMEBA. A pesar de ser el mismo Ejecutivo municipal el que diseñó el proyecto de ejecución y el que estaba como autoridad del gobierno local en el momento de la ejecución, se evidencian diferentes posiciones según la fase de implementación.

En el momento de *formulación*, el municipio, a través de su personal profesional, fue el actor protagonista desarrollando los proyectos y la gestión ante la UEP y UCN. Cabe destacar la capacidad técnica y política de negociar y flexibilizar los criterios de elegibilidad que la población no cumplía (NBI y porcentaje de lotes baldíos). Esto implicó una importante inversión económica en obras, que de otra forma el municipio no hubiera podido ejecutarlas.

En la fase de *ejecución*, la articulación con el equipo consultor fue débil, no hubo un seguimiento y el gobierno local no pudo aprovechar los facilitadores sociales generados desde el programa, como por ejemplo, elaborar proyectos sociales junto con los vecinos del barrio, realizar una gestión asociada entre las distintas organizaciones del sector, etcétera, y en muchas situaciones, su incidencia estuvo ligada a obstaculizar las posibilidades de otros actores (VUMA) de producir las transformaciones que se esperan como resultado de la intervención.

Los actores involucrados en el monitoreo del proceso de gestión (UEP, UCN) no pudieron (o no hubo voluntad de hacerlo) generar negociaciones tendientes a una mediación del conflicto de intereses con relación a la disponibilidad de uso del SUM. Por otro lado, los vecinos nucleados en VUMA no contaban ni con capacidad política ni material para enfrentar al poder del gobierno local, resignándose a la negativa de su conformación como centro vecinal. Al mismo tiempo, el equipo interdisciplinario podría haber planteado otras estrategias de organización social, buscando la posibilidad de otras formas de asociación (asociación civil, cooperativa, ONG) tratando de sostener y potenciar las prácticas participativas generadas a partir de la intervención del programa.

Reflexiones finales: la evaluación del programa

A lo largo del artículo, analizamos la modalidad que asume la propuesta normativa y de intervención del PROMEBA en las arenas de la gestión social en el caso de Malvinas Argentinas 1ª Sección y cómo ésta incide en las posibilidades que tiene para abordar de manera efectiva la problemática de la informalidad urbana.

Como mencionamos anteriormente, destacamos la capacidad técnica y política del gobierno local para cumplimentar los requisitos establecidos por el programa durante la fase de diseño y formulación, lo que les permitió acceder al financiamiento de obras de un alto presupuesto financiero. En el interior del municipio, la gestión de la operatoria analizada ha generado conocimientos con relación a la obtención de recursos a través de proyectos y un antecedente importante a la hora de gestionar otros programas.

Por otra parte, la implementación del PROMEBA podría haber propiciado una apertura institucional por parte del municipio, sin embargo, por el rasgo de gestión personalizada por el intendente, se reprodujo una modalidad de

articulación vertical de actores y se deslegitimó el trabajo de los vecinos como actor de la agenda local y sobre todo territorial. En especial, en el componente social, se evidencia una marcada separación entre «lo escrito», «lo planificado» y «la práctica», «lo ejecutado», ya que se ponen en juego las relaciones de poder entre distintos actores locales.

Con relación a la evaluación realizada sobre la intervención por el PROMEBA, podemos decir que a pesar de avanzar en la propuesta de intervención a través de proyectos únicos, diseñados en función del diagnóstico de la situación urbana y socio-ambiental del barrio, presenta limitaciones. Las obras realizadas mejoraron condiciones de habitabilidad y acceso a servicios públicos, pero brinda respuestas parciales a problemáticas y necesidades habitacionales, reproduciendo hacinamiento, promiscuidad y riesgos (de salud, físicos, psíquicos y otros) relacionados con la baja calidad de materiales o constructiva y a las dimensiones (m²) de las viviendas.

Referido al abordaje de la regularización dominial y de los procesos de organización comunitaria, en ambos casos los resultados han sido acotados. Con relación al primero, se mantienen situaciones de irregularidad parcial debido al incumplimiento de las tareas de saneamiento de títulos y en el segundo caso, se ha generado una incipiente organización vecinal, que no ha sido sustentable por la desarticulación con otros actores locales, la falta de capacitación e instalación de saberes y capacidades organizativas y el poco tiempo de trabajo.

El programa, en sus aspectos normativos y en la implementación resultante de los conflictos de intereses entre los actores involucrados, configura una concepción restringida del protagonismo de los vecinos y la participación en los procesos de toma de decisiones referidos a su hábitat. Centrando las acciones en lo que posibilite la ejecución de la obra, mediando entre los intereses de los vecinos y la empresa, antes que accionando para generar procesos democráticos y de empoderamiento de la comunidad local.

A nivel de las políticas de vivienda y hábitat, consideramos que este tipo de operatoria es superadora con relación a los programas *viviendistas* que localizan a sectores pobres en áreas degradadas y con la imposibilidad de continuar con sus redes sociales y laborales. Sin embargo, su escala de intervención es insuficiente con relación a la dimensión que tiene en el país la informalidad urbana, a esto se suma la restricción de que sólo interviene en asentamientos en que los pobladores

o el Estado sean propietarios del suelo. Asimismo, la no incorporación de situaciones de densificación de lote (al intervenir sólo en una vivienda por terreno) y de hacinamiento en el diseño de propuestas de trabajo, reproduce condiciones sanitarias y de habitabilidad deficientes.

Todo esto sumado a la falta de articulación con políticas sociales y económicas, nos hace reflexionar sobre los alcances reales de las políticas sociales de enfoque neoliberal, que sostienen una concepción parcial sobre la pobreza e informalidad urbana, a partir de la cual se diseñan los programas, abordándola de manera fragmentada, sin reconocer las causas de las mismas (alto valor de suelo urbano, ingresos insuficientes de la población y demás).

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, Daniel. «Las políticas sociales locales», en: Clemente, A. y Arias, J. (comp.) *Conflicto e intervención social*. Ed. Espacio. Buenos Aires, 2003, p. 39.
- BERVEJILLO, Federico. «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en Marsiglia, Javier (comp.) *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. Montevideo, 1999.
- CARDOSO, Lucio. «Irregularidad urbanística: cuestionando algunas hipótesis» *Revista Cuadernos IPPUR / UFRJ*. Vol. 17. Rio de Janeiro, 2003.
- CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo. «La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas» en Material de Curso de Posgrado «Desarrollo Local en áreas metropolitanas» S/D. 2001.
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes. «Los municipios como ámbitos de gestión de programas sociales: estudio de un caso en el conurbano bonaerense (Buenos Aires, Argentina)» en *Revista Trabajo Social -EPPAL*, Buenos Aires, 2002.
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes. «Conceptualizando la Gestión Social» en Chiara y Di Virgilio (comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2008 p.p. 53-86.
- CORAGGIO, José Luis. *De la emergencia a la estrategia*. Espacio. Buenos Aires, 2004.
- DANANI, Claudia. «La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización» en Chiara y Di Virgilio (comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2008, p. 40.
- DI VIRGILIO, María Mercedes. «Los estudios de caso como estrategia de formación en gestión social» en Chiara y Di Virgilio (comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2008, p.p. 350.
- ELORZA, Ana Laura. *Estudio comparativo entre un programa de erradicación y otro de mejoramiento barrial dirigidos a población vulnerable de la ciudad de Córdoba*. Tesis de Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) Presentada en diciembre 2008.
- ESPINA PIETRO, Mayra Paula. *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. CLACSO. Consultado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/03Intro.pdf> (21/09/08).
- FERNÁNDEZ SOTO, María Silvia. «Implicancias de la cuestión social en la intervención profesional» en *Revista Escenario* N°8. ESTS- UNLP, La Plata. 2004. p.p. 98- 111.
- FLEURY, Sonia. «Políticas Sociales y ciudadanía», en *Revista Umbrales* N°11. CIDES UMSA. México, 2002. «La ciudad de los ciudadanos» presentado en X Congreso Internacional de CLAD. Octubre 2005 en Santiago de Chile. Consultado en: www.top.org.ar (05/03/10).
- Municipalidad Malvinas Argentinas. Informe Pliegos de Proyectos de Obra de PROMEBA. 2003.
- NICKSON, Andrew. «Los retos de los gobiernos locales en América Latina» en *Revista Síntesis*, N°33-34, enero-diciembre. 2000.
- PROMEBA. Reglamentos Operativo PROMEBA I. Consultado en: www.promeba.org (07/05/08).
- ROZAS PAGAZA, Margarita. «El conflicto social y sus dimensiones en el abordaje de la cuestión social en la Argentina» en Clemente, A. y Arias, J. (comp.) *Conflicto e intervención social*. Ed. Espacio. Buenos Aires, 2003, p.p. 13- 22.
- TECCO, Claudio y Bressan, Juan Carlos. *Región Metropolitana Córdoba: un estudio del sistema urbano y su articulación a la red de ciudades del cono Sur*. IIFAP, UNC. Córdoba, 2005.