



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: PROGRAMA ROSARIO HABITAT - PROGRAMA INTEGRAL DE RECUPERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ROSARIO

País: Argentina

Sector/Subsector: IFD/FMM

Equipo de Proyecto Original: Riccardo Rietti (RE1/SO1) Jefe; Marcia Arieira (RE1/SO1); Arcindo Santos (RE1/SO1); Juan Carlos Perez- Segnini (LEG); Jorge Martínez Riva (COF/CAR); Nora Prudkin (Consultora); Paulo Borba L. de Moraes (Consultor); Mónica Merlo (COF/CAR) y Judith Aguirre-Lavalle quien asistió en la producción del documento.

Número de Proyecto: (AR0262)

Número de Préstamo (s), CT(s): 1307/OC-AR

Fecha del QRR: 24 de agosto de 2012

Fecha de Aprobación Final del PCR: 10 de septiembre de 2012

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Verónica Adler ICF/FMM), Natalia Benasso (CSC/CAR) y Mabel Martin (consultora).



Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	2
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	4
i.	Objetivo(s) del Desarrollo	4
ii.	Componentes.....	4
III.	RESULTADOS.....	6
A.	EFFECTOS DIRECTOS	6
B.	EXTERNALIDADES.....	7
C.	PRODUCTOS	8
D.	COSTOS DEL PROYECTO	9
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	10
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	10
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	11
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO	11
V.	SOSTENIBILIDAD	12
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	12
B.	RIESGOS POTENCIALES	13
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	13
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	13
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	13
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST	14
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	14

Anexos

1. Acta del Taller de Cierre
2. Evaluación del Ejecutor
3. Evaluación Final



Abreviaturas y Acrónimos

OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PRH	Programa Rosario Hábitat
PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios
SPV	Servicio Público de la Vivienda



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: AR0262	TITULO: PROGRAMA ROSARIO HABITAT - PROGRAMA INTEGRAL DE RECUPERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ROSARIO						
Prestatario: Nación Argentina Agencia ejecutora (AE): Municipalidad de Rosario	Fecha aprobación Directorio: Jan 31, 2001 Fecha efectividad contrato préstamo: Oct 25, 2001 Fecha elegibilidad primer desembolso: Feb 15, 2002						
Préstamo(s): 1307/OC-AR Sector: Desarrollo Urbano y Vivienda	<u>Meses en ejecución</u> * desde aprobación: 135 * desde efectividad del contrato: 122						
Instrumento de préstamo: Inversión Específica	<u>Períodos de desembolso</u> Fecha original desembolso final: Oct 25, 2006 Fecha actual desembolso final: Apr 25, 2012 Extensión acumulativa (meses): 66 meses Extensión especial (meses): 0						
	<u>Monto préstamo(s)</u> * Monto original: 43.000.000 * Monto actual: 43.000.000 * Pari Passu (si aplica): 60%						
	<u>Desembolsos</u> Monto a la fecha: 100%						
	<u>Costo Total del Proyecto</u> (Estimado Original): 71.700.000						
	<u>Redireccionamiento</u> Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? [NO] - Envío fondos a otro proyecto? [NO] - N/A						
	<table><tr><td>De/Para No. Proyecto</td><td>Para No. Sub-préstamo</td><td>Monto</td></tr><tr><td>N/A</td><td>N/A</td><td>N/A</td></tr></table>	De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto	N/A	N/A	N/A
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto					
N/A	N/A	N/A					
	* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)						
Reducción de Pobreza (PTI): SI Equidad Social (SEQ): SI Clasificación ambiental: B(R)	<u>En estado de "Alerta"</u> Está el proyecto "en alerta" por PAIS: NO De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):						

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

La Ciudad de Rosario constituía la segunda ciudad del sistema urbano argentino y del eje de desarrollo fluvial industrial del sector inferior de la Cuenca del Plata. Al censo de 1991 el Gran Rosario contaba con más de 1 millón de personas y contribuía con el 5% del producto interno bruto del país. No obstante lo anterior, el 18% de su población presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas y más de la mitad de ésta (100.000 personas) vivían en asentamientos irregulares, representando en términos relativos la mayor incidencia en el país.¹

Estos asentamientos se originaron durante el proceso de industrialización del país, como vivienda transitoria para los migrantes que iban a la ciudad en búsqueda de trabajo y posteriormente se transformaron en soluciones permanentes para atender la nueva categoría de los llamados “nuevos pobres”. Cuando se diseñó el proyecto, en el año 2000, el fenómeno venía cambiando sus características porque existía el mismo número de asentamientos de 1992 y el crecimiento poblacional se debía principalmente al crecimiento vegetativo y por la llegada de “nuevos pobres” de la misma ciudad de Rosario.

El Plan Estratégico de Rosario identificaba los asentamientos irregulares como uno de los principales problemas para el desarrollo de la ciudad y proponía a través de sus programas “construyendo ciudadanía” una política integral de actuación con la participación de las familias afectadas. Planteaba también que para evitar futuros asentamientos irregulares era necesario revisar los instrumentos técnicos y legales existentes para incentivar la participación privada en la producción de vivienda².

A través del Servicio Público de la Vivienda (SPV) y las áreas municipales responsables de la promoción social y el empleo, la Municipalidad de Rosario desarrollaba desde 1997 un conjunto de programas sociales y de promoción de trabajo e ingresos para la población vulnerable, en particular de las villas y que en los últimos años registraban una demanda creciente por la desocupación y la pérdida de niveles de atención de la salud y de promoción social a nivel nacional. Entre estos programas destacaban “Crecer”, “Oportunidad” e “Incubadora de Empresas Sociales”, que actuaban de manera integrada e integral.

El programa “Crecer” se orientaba a familias en situación de vulnerabilidad social y era una puerta de entrada a los servicios sociales de la municipalidad. Era una propuesta integradora que supera la etapa de asistencia material, incorporando valores de formación global, madurativa y permanente de la familia. Procuraba garantizar a los niños la igualdad de posibilidades en el ingreso escolar y a los jóvenes y adultos

Caracterización

En 1996 existían en Rosario 91 asentamientos con cerca de 20.000 familias y 100.000 personas, con las siguientes características:

- 47% de la población con menos de 15 años (en Rosario la media era 25%);
- 5,1 personas promedio por hogar (en Rosario la media era de 3,4);
- 29% de los jefes de hogar eran oriundos de Rosario;
- 33% de los jefes de hogar tenía una antigüedad mayor a 16 años en las villas y el 29% se había movido entre los años 1990 y 1996;
- 19% anteriormente había alquilado vivienda en un barrio o era propietario;
- 14% de los mayores de 14 años tenía empleo (en Rosario la media era 58%);
- la ocupación más frecuente era la de trabajador sin remuneración fija con 22% (mientras que para Rosario esa categoría era sólo el 3%);
- todos los asentamientos contaban con algún tipo de organización comunitaria.

¹ Adicionalmente, como ciudad individual, Rosario poseía el nivel más alto de viviendas inadecuadas del interior del país (8%).

² El plan director urbano establecía requerimientos (tamaño de lotes, ancho de calles, normas de construcción, etc.) que actúan como barreras a la entrada del sector privado y organizaciones de la sociedad civil en la producción y comercialización de soluciones habitacionales para este segmento de la población. Si bien en los últimos años se había logrado flexibilizar la norma para “áreas de interés social”.



un espacio para la educación no formal y el desarrollo de competencias para facilitar la inclusión social, la convivencia y la organización familiar.

El programa atendía a 5.000 niños menores de cinco años y sus familias en 33 centros distribuidos en zonas periféricas de la ciudad, en los que desarrollaban: (i) guarderías con actividades de estimulación temprana, alimentación, controles nutricionales y de salud para menores de cinco años; (ii) incorporación o reincorporación de los niños (hermanos) en edad escolar a la escolaridad; (iii) el desarrollo de competencias sociales y laborales a los jóvenes facilitando su inclusión en el mercado laboral; y (iv) para los adultos ofrecían capacitación en la autoproducción de alimentos y talleres de nutrición, además de apoyo y orientación familiar. Los centros también fueron entrenados para intervenir en situaciones de violencia familiar y de niños en situación de calle.

El programa “Oportunidad” estuvo dirigido a jóvenes de 15 a 24 años desempleados, con bajo nivel de instrucción y provenientes de barrios pobres. Su objetivo era mejorar la empleabilidad mediante acciones integradas de capacitación, educación e inserción laboral en competencias básicas y específicas en los sectores industrial y de servicios. Se desarrollaba en siete meses, con cuatro de formación educativa y capacitación en oficios y tres de pasantías laborales en empresas privadas y en la municipalidad. Los jóvenes recibían una beca mensual, un certificado en el oficio y orientación en la búsqueda de trabajo.

El programa “Incubadora de Empresas Sociales” tuvo su primera experiencia con un centro en el que funcionaban una cooperativa de limpieza urbana y recolección de basura, una cooperativa de tejedoras, una cooperativa de carpinteros, un grupo de costureras y un grupo de trabajo con calzados en fase de formación. Además del espacio, estos grupos se beneficiaban de capacitación y asistencia técnica en áreas como la incorporación de nuevas tecnologías de producción, la identificación de mercados potenciales para los bienes producidos y los servicios ofertados, y habilidades básicas de gerencia.

Existían otros programas que actuaban de manera articulada con los anteriores y que se orientaban al desarrollo de actividades recreativas y deportivas y de recuperación y utilización amigable del espacio urbano, necesitaban mejoras y financiamiento³ para atender una demanda creciente.

Considerando que la Municipalidad venía desarrollando dichas acciones en el marco de una política de recuperación y transformación urbana basada en integración de la ciudad y sus ciudadanos⁴, el Gobierno Argentino solicitó al Banco financiar un programa para ayudar a transformar las “villas miseria” de Rosario en barrios regulares.

En enero de 2001 el Directorio del Banco aprobó el Programa Rosario Hábitat (PRH) - Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares y en octubre de ese año se suscribió el contrato de préstamo 1307/OC-AR. El préstamo estuvo dirigido al gobierno nacional como prestatario y a la Municipalidad de Rosario como ejecutor. La Municipalidad recibió los recursos del préstamo en carácter de subsidio y aportó fondos adicionales para cumplir con la contrapartida local acordada.

A poco de estallar la crisis argentina, en febrero de 2002 el proyecto fue declarado elegible⁵. Por la inestabilidad socio-económica del país no logró avanzar con las licitaciones hasta el año siguiente.

³ Algunos de estos programas eran Volver al Club de Barrio, Rosario se Mueve, Rosario a toda Costa, Jardín y Ciudad de los Niños y Centro de la Juventud.

⁴ La Municipalidad de Rosario había avanzado en el mejoramiento de cinco asentamientos con 3.182 familias aunque por restricciones normativas y financieras y por la magnitud del problema las intervenciones físicas habían sido parciales, al igual que las intervenciones sociales que no alcanzaban el impacto deseado.

⁵ A partir de los últimos meses de 2001 Argentina entró en una crisis política, institucional y socioeconómica sin precedentes que se expresó en una formidable caída de los ingresos reales (la brecha entre los salarios informales y formales creció de 55% en 1994 a 120% en 2002), un aumento considerable de la desocupación (que pasó del 12,4% en



Superada la crisis la economía nacional creció a tasas superiores al 8% anual y si bien las tasas de desempleo, pobreza e indigencia se vieron reducidas con respecto al pico de la crisis, esto no afectaba la pertinencia del PRH puesto que los objetivos y el diagnóstico sobre el que se fundaba continuaban vigentes y las necesidades de infraestructura básica en los barrios detectados no habían sido aun cubiertas.

En **2005** a pesar del cambio de autoridades en el Servicio Público de la Vivienda (SPV), el compromiso con el PRH y la coordinación de la Unidad Ejecutora, se mantuvieron. Por entonces ya se advertía la necesidad de ampliar el plazo de ejecución y también que el incremento en los costos en las soluciones habitacionales ponía en riesgo el logro de la meta de familias beneficiadas. El préstamo se había desembolsado en un 39% a fines de 2005.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) de Desarrollo

El objetivo del programa fue encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Estaba previsto lograr esto mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

ii. Componentes

El Programa se estructuró en los siguientes cuatro componentes:

1. Urbanización integrada. Este componente financió:

- (a) Infraestructura: adquisición de terrenos, agua potable, alcantarillado, redes de electricidad y gas, incluyendo núcleos sanitarios con conexiones intradomiciliarias, drenaje pluvial, vialidad, protección ambiental (arbolado público, control de erosión, parques, etc.), contenedores para recolección de basura, equipamiento social (centros comunitarios, espacios facilitadores de producción, entre otros), plazas y equipamiento recreativo, reconstrucción parcial de viviendas, relocalizaciones (viviendas nuevas, indemnizaciones o adquisición de inmuebles) y una experiencia piloto, en un asentamiento, de canasta de materiales para mejora o ampliación de vivienda⁶;
- (b) Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos: acciones de fortalecimiento de redes sociales comunitarias que incluyen el fomento a la participación de la comunidad durante las etapas de planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones. Incluyó el financiamiento de la movilización y organización de las comunidades para la participación en la planificación y diseño de los proyectos, acciones necesarias para el seguimiento, así como capacitación para el uso y mantenimiento de la infraestructura sanitaria, eléctrica, de gas y social, protección y cuidado ambiental (sistema de recolección de basura). También incluyó el acompañamiento socio ambiental post-obra; y
- (c) Regularización dominial: asistencia técnica y jurídica en la regularización de las propiedades. Financió la preparación de planes técnicos, asistencia jurídica y orientación general a los beneficiarios en el proceso de regularización dominial.

1998 al 21,5% en mayo 2002) y un incremento en la pobreza por ingresos, llegando a afectar a más del 50% de la población.

⁶ La preselección de los asentamientos se hizo en base a indicadores de impacto urbano, riesgo social, riesgo ambiental y costo-eficiencia. Las inversiones del programa se limitaron a asentamientos ubicados en áreas urbanizables y no localizadas en zonas de protección ambiental



2. Acciones integradas de atención para niños y adolescentes y sus familias. Tenía por objetivo financiar acciones que mejoren o complementen la calidad, cobertura y eficiencia de servicios de prevención de riesgos de niños y adolescentes en los asentamientos intervenidos. Eran elegibles proyectos de: (i) estimulación psicomotriz; (ii) educación social para niños de 10 a 14 años; (iii) nutrición; (iv) autoproducción de alimentos; (v) recreación; (vi) orientación familiar; y (vii) inclusión educativa y mejora de la empleabilidad a jóvenes de 15 a 24 años sin escolaridad primaria completa (escolaridad básica).

3. Generación de trabajo e ingresos. Tenía como objetivo brindar a los beneficiarios nuevas habilidades para mejorar sus oportunidades frente al mercado laboral y su nivel de ingresos. Serían ampliadas acciones que la SPS, la SPEC y el SPV venían desarrollando, entre otras: (i) acciones integradas de capacitación, educación e inserción laboral en competencias básicas para jóvenes de 15 a 24 años con escolaridad primaria completa; y (ii) consolidación, apoyo técnico y desarrollo funcional de incubadoras de microempresas que benefician en su mayoría a las mujeres jefas de hogar. La combinación de actividades sería definida sobre la base de diagnósticos específicos de la demanda en cada comunidad.

Se había previsto que las acciones (ii) y (vii) del componente 2 y el componente 3 fueran desarrolladas por OSCs y distintas instituciones municipales que concursarían por los fondos del Programa. En el último caso, el financiamiento cubriría sólo los costos incrementales de los proyectos presentados.

4. Fortalecimiento institucional. Incluía:

- (a) Monitoreo y evaluación. Se financiaría la preparación e implantación de un sistema de monitoreo complementario al sistema del SPV, para evaluar concurrentemente el desarrollo de procesos establecidos, conforme a la programación operativa, incluyendo entre otros aquellos relacionados al medio ambiente, costo-efectividad y a la relación costo presupuesto/costo ejecutado, así como nuevos servicios sociales.

Las evaluaciones parciales del Programa, a ser realizadas al término de la intervención en cada uno de los asentamientos incluyeron estudios para verificar el impacto, la eficiencia de las acciones con relación a los objetivos específicos, en especial sobre los nuevos servicios sociales y valor agregado de la participación del Banco. Se previó la realización de estudios de mercado inmobiliario en los asentamientos así como de las áreas colindantes y de seguimiento de beneficiarios de las distintas acciones desarrolladas durante la ejecución del Programa.

- (b) Estudios, capacitación y asistencia técnica. Estudios: (1) un diagnóstico para la identificación de las distorsiones y barreras, incluyendo normas urbanísticas, que restringían la adecuada accesibilidad y provisión de viviendas dirigidas a familias de bajos ingresos; y recomendaciones específicas para resolver, en el ámbito municipal, las falencias de mercado, conducentes a la estimulación de la demanda y a facilitar la oferta de viviendas incluyendo mecanismos de subsidios y micro financiamiento para mejoras y ampliación de viviendas; (2) un estudio para evaluar los instrumentos municipales de política urbana y habitacional, incluyendo aquellos relacionados con el medio ambiente, dirigidos a estimular la oferta de terrenos para viviendas sociales y controlar el proceso de formación de asentamientos irregulares; y (3) una propuesta de mecanismos para valorar beneficios indirectos de intervenciones públicas urbanas y mecanismos de recuperación de costos mediante contribución de mejoras u otros tipos. Capacitación para funcionarios municipales en materias relacionadas a la ejecución y gestión de proyectos sociales, en materia ambiental e ingeniería aplicada y visitas de técnicos a localidades que cuenten con experiencias de interés para el Programa. Asistencia técnica dirigida a mejorar la gestión de las entidades municipales ejecutoras del programa, en particular el SPV. La asistencia técnica se dirigió a dotarles de métodos de gestión, sistemas de control, capacitación de personal y administración financiera del Programa, favoreciendo el desempeño adecuado de sus tareas. También se preveía el apoyo a las OSC que participen del



Programa con asistencia técnica para reforzar su capacidad de gestión de proyectos, incluyendo gestión ambiental y de captación de recursos del sector empresario y filántropos;

- (c) Comunicación social. Documentación de las experiencias desarrolladas (las transformaciones urbanas y sociales en los asentamientos) y la difusión del Programa ante la opinión pública y la comunidad beneficiaria para informar sobre la situación de los asentamientos y sobre los servicios ofrecidos por la municipalidad en los mismos; distribución del material educativo e información sobre el avance del Programa; y estimulación de la contribución del sector privado al Programa.

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)					
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)					
1. Hábitat de las familias que habitan en los asentamientos irregulares de la ciudad mejorada					
Clasificación: Muy Probable					
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta de Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/desvío
Beneficiarios que consideran que han mejorado su hábitat	%	0 (2001)	Planeado:	80	Lograda en más de 100%
			Actual:	85(2011)	
Medio de verificación: Sistema de monitoreo y en base a encuesta					
2. Redes de solidaridad fortalecidas					
Clasificación: Probable					
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta de Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/desvío
Beneficiarios perciben que han mejorado los vínculos y que se incrementaron las acciones comunitarias y/o solidarias en relación al mejoramiento del hábitat	%	0 (2001)	Planeado:	80	Lograda en 63%
			Actual:	50(2011)	
Medio de verificación: Sistema de monitoreo en base a encuesta					
3. Cobertura de servicios sociales para la población vulnerable residente en asentamientos ampliada					
Clasificación: Muy Probable					
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta de Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/desvío
Beneficiarios que consideran que el PRH ha mantenido o mejorado sus niveles de cobertura social, al finalizar la intervención	%	0 (2001)	Planeado:	50	Lograda en 100%
			Actual:	50(2011)	
Medio de verificación: Encuesta aplicada por el Programa					
4. Políticas que faciliten el acceso a soluciones habitacionales adecuadas para familias excluidas del mercado habitacional					
Clasificación: Probable					
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta de Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/desvío
Mejora de la capacidad de la Municipalidad de Rosario de desarrollar políticas de hábitat	%	0 (2001)	Planeado:	100	No medido
			Actual:	s.d.	
No se encontraron indicadores para evaluar la mejora en la capacidad municipal.					
5. Empleabilidad y generación de ingresos mejorada					
Clasificación: Muy Probable					
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta de Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/desvío
Beneficiarios consideran que el PRH ha mejorado las condiciones de empleabilidad y las oportunidades de generación de ingresos de la población beneficiaria	%	0 (2001)	Planeado:	25	Lograda en 100%
			Actual:	25(2010)	
Medio de verificación: Encuesta aplicada por el programa.					
Reformulación. [NO]					
Reajuste ISDP: A partir del año 2010 el reporte ISDP cambió por el PMR. Por tal motivo, al realizarse la carga inicial en el nuevo sistema se ajustó la redacción de los impactos, resultados, productos y sus respectivos indicadores a fin de dar cuenta tanto de las necesidades técnicas como conceptuales.					
Resumen del (os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):					
[] Muy Probable(MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)					
Se calificó como probable considerando que se han logrado la mayoría de las metas.					
Al final del programa se realizó la evaluación expost de los proyectos terminados del PRH, a través de una firma independiente. Algunas de las					



principales conclusiones en relación con los resultados son:⁷

- a. Las mayores calificaciones se observan en los impactos y resultados cuyos indicadores se encuentran más directamente relacionados con la provisión de mejoramientos y soluciones habitacionales y con el acceso y la disponibilidad de servicios básicos de infraestructura. En estos resulta evidente que el PRH contribuyó a modificar de forma tangible las condiciones del hábitat familiar y comunitario y así fue expresado por diferentes actores que participaron en las reuniones de trabajo.
- b. Como era de esperar, los impactos y resultados cuyos indicadores tienen una menor relación directa con los productos del PRH (sobre la salud, educación, seguridad, etc.) obtuvieron una apreciación de menor consideración porque sus efectos tienden levemente a diluirse en la medida que dependen de factores externos y, por lo tanto, no resultan tan evidentes y/o no pueden ser directamente atribuibles a la intervención del PRH.
- c. En los impactos y resultados vinculados al fortalecimiento del capital social se observa un limitado alcance de las acciones que eran de competencia del PRH. Se analizaron los efectos de las intervenciones del PRH desde 2 puntos de vista: a) el incremento de los niveles de confianza y buenas relaciones entre los vecinos; y b) la asociatividad y nivel de participación en las organizaciones y actividades comunitarias. El primero de los factores presenta niveles satisfactorios de efectos positivos en la totalidad de los barrios. Sin embargo los niveles de organización y asociatividad barrial actual son bajos por lo que podrían afectar otras mejoras logradas por el PRH. Evidentemente este aspecto sigue siendo un desafío que requiere de nuevas formas de abordaje social, en las que la representatividad genuina de las organizaciones adquiere mayor relevancia en relación a otros atributos. A la vez, considerando que es un indicador cuyo mal desempeño se repite en varios de los programas financiados por el Banco, consecuentemente deben buscarse alternativas para poder medir el incremento del capital social.

Estrategia de País: Cuando se aprobó el PRH, la estrategia del Banco en Argentina vigente destacaba tres áreas básicas. La segunda de esas áreas, en las que se enmarca el PRH, proponía reducir la pobreza y elevar la calidad de vida de la población. Esta área estratégica consideró a su vez diversos temas a los que el PRH aportó. Ellos son: “red de protección social”, “empleo”, “agua potable y saneamiento”, “gestión ambiental” y “desarrollo urbano”, considerando este último actividades en los rubros “vivienda” y “desarrollo municipal”.

b. Externalidades

El programa recurrió a la contratación de cooperativas para la ejecución de ciertas actividades que no resultaban atractivas para las empresas por la complejidad que representan los trabajos intra-lote. La aplicación de esta modalidad requirió el dictado de cursos de capacitación alcanzando aspectos administrativos y técnicos. Con todo ello, se fortaleció la capacidad de las cooperativas más allá de las necesidades de PRH.

La presencia de los equipos de campo del SPV en el territorio, fueron visualizados como de una mayor presencia de la Municipalidad de Rosario en barrios. Esta presencia permitió también una mayor gestión de los servicios frente a las distintas áreas de la intendencia. Los equipos de campo actuaron así como facilitadores con capacidad de resolver los problemas de la gente más allá de los objetivos del proyecto específico.

La ejecución del PRH a través del BID, permitió en su fase final una mejor articulación y coordinación entre este programa y el PROMEBA nacional, que hasta ese momento no había considerado intervenciones en la ciudad de Rosario.

La metodología implementada para la intervención en los barrios del Programa fue utilizada por la Municipalidad de Rosario para el tratamiento de barrios atendidos con recursos propios.

El contar con especialistas del Banco en terreno a cargo de la supervisión de operaciones en más de un país (una de las consecuencias de la realineación del Banco) permitió transferir experiencias entre países. Por citar un ejemplo, el procedimiento usado para compra de vivienda usada para realojos desarrollado por PRH fue tomado como buena práctica la ejecución del programa de mejoramiento de barrios de otros países como por ejemplo el programa de Intervención en Asentamientos Irregulares del Uruguay.

⁷ En el Anexo 3 puede verse un resumen de las conclusiones de la evaluación expost.



c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)						
Componentes (costos en miles ⁸)	Indicadores Claves del Producto. La información proviene del sistema de información del PRH					
1. Urbanización integrada	Producto	Unidad de Medida	Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/ desvío	
	Familias provistas con infraestructura básica, servicios, equipamiento comunitario y a una mejora habitacional	Hogares	Planeado:	5251	Cumplida en un 85%	
			Actual:	4481		
	Asentamientos irregulares que se integraron a la trama urbana cumpliendo las normativas vigentes en aspectos urbanos y legales	Asenta- mientos	Planeado:	11	Cumplido en un 64%	
			Actual:	7 (2011)		
	Asentamientos irregulares que mejoran su situación ambiental, infraestructura, equipamientos y servicios y fueron conectados a la trama urbana	Asenta- mientos	Planeado:	11	Cumplido en más de un 82%	
			Actual:	9 (2011)		
	Familias que adquieren escritura de la tierra y planos regularizados de su unidad habitacional	Familias	Planeado:	4726 ⁹	Cumplido en un 22%	
			Actual:	1040 (2011)		
	Vecinos que participan en alguna actividad del proceso de planificación participativa	%	Planeado	70	Cumplido en más de 100%	
Actual			80 (2011)			
Diferencias entre los productos planeados y actuales. El PRH intervino en los siguientes barrios: Las Flores, Lagunita, Empalme, Molino Blanco, Renacer, Villa Corrientes, La Cerámica y Villa Itatí Norte y Sur (estos tres últimos en ejecución). Se construyeron nuevas viviendas para relocalizar la población en los siguientes barrios: Las Flores, Empalme, Villa Corrientes, La Cerámica e Ittati Norte y Sur). Dos barrios (Itatí Norte y Sur) no se consideran integrados a la trama urbana (en el segundo indicador) porque tienen tareas <u>pendientes</u> : (i) la resolución de unos corrimientos dentro del loteo para habilitar la ejecución del resto de la infraestructura en el marco del PROMEBA; y (ii) el traslado de 20 familias ubicadas sobre la traza de las calles, que se resolverá a través de la provisión de viviendas ya construidas o compensaciones financieras financiadas por la Municipalidad. En el barrio La Cerámica quedó pendiente la resolución de algunos cortes y corrimientos dentro del loteo para habilitar la ejecución de la infraestructura, con financiamiento de PROMEBA. También, como se explica más adelante hubo diferenciales de precio que disminuyeron la cobertura del programa.						
Si bien la meta de <u>escrituras</u> no se alcanzó, la evaluación de impacto que se realizó señala que “La seguridad en la tenencia es una de las dimensiones donde más se visualiza el impacto del PRH. El 100% de las familias suscribieron con la Municipalidad de Rosario el Acta Acuerdo que garantiza sus derechos posesorios aún cuando todavía resta cumplir en algunos barrios la obligación asumida por el PRH y el Servicio Público de la Vivienda en relación a la aprobación de planos y de escrituras. Esto se repite en la mayoría de los proyectos pues el proceso de escrituración llega varios meses después de las obras. Mientras tanto, el Acta Acuerdo firmado aporta ya sentido de pertenencia y apropiación de la gente.						
Reestructuración. [SI] (ajuste de metas) Inicialmente el PRH se había propuesto beneficiar 6.600 familias, pero la meta debió ajustarse a 5.251 porque los costos de la construcción se incrementaron significativamente ¹⁰ .						
2. Acciones integradas de atención para niños y adolescentes y sus familias	Producto	Unidad de Medida	Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/ desvío	
	Familias relocalizadas que disponen de los servicios de los centros CRECER inmediatamente después de su traslado	familias	Planeado:	1800	Cumplido en un 74%	
			Actual:	1340 (2011)		
	Familias involucradas en el PRH que son beneficiadas con al menos una de las acciones del componente	%	Planeado:	50	Cumplido en un 100%	
			Actual:	50 (2011)		
	En el caso particular de este componente, se destaca que las acciones para familias de niños y adolescentes fueron potenciadas y absorbidas por la propia administración de Rosario, liberando recursos del PRH para aplicar al componente 1.					
	Diferencias entre los productos planeados y actuales. Hubo menor cantidad de relocalizaciones que las previstas inicialmente y a la vez se observó que muchas familias no requirieron los servicios sociales ofrecidos. De todas maneras, la meta de que el 50% de las familias acceda a las prestaciones del componente se cumplió, aunque en valores absolutos el cumplimiento haya sido menor.					
	Reestructuración. [NO]					
	3. Generación de trabajo e ingresos	Producto	Unidad de Medida	Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/ desvío
		Beneficiarios capacitados para el desarrollo de microemprendimientos	beneficiarios	Planeado:	792	Cumplido en más de un 100%
Actual:				1028 (2011)		
Costo: US\$1.855						

⁸ Los costos corresponden al presupuesto vigente. El porcentaje de desembolsos es el de la Solicitud N°60.

⁹ La meta equivale al 90% de los lotes.

¹⁰ El índice de costos de la construcción se multiplicó por ocho entre 2001 y 2011.



BID: US\$900 Local: US\$955 Desembolso BID: 99%	Jóvenes de 16 a 25 años con primaria completa acceden a las acciones de capacitación	%	Planeado:	40	Cumplido en más de un 100%
			Actual:	45 (2010)	
Clasificación: MS	Microemprendedores que reciben apoyo técnico y/o crediticio	Microemprendedores	Planeado:	594	Cumplido en más de un 100%
			Actual:	685 (2010)	
En el caso particular de este componente, se destaca que las acciones para familias de niños y adolescentes fueron potenciadas y absorbidas por la propia administración de Rosario. Si bien no se cuenta con un registro de las acciones de promoción social municipales posteriores a la intervención, los programas sociales en los territorios intervenidos tuvieron continuidad.					

Diferencias entre los productos planeados y actuales. [NO]

Reestructuración. [NO]

<div>4. Fortalecimiento institucional</div> <div>Costo: US\$2.596</div> <div>BID: US\$988</div> <div>Local: US\$1.609</div> <div>Desembolso BID: 94%</div> <div>Clasificación: MS</div>	Producto	Unidad de Medida	Fin de Proyecto		Cumplimiento de meta/ desvío
	Personas que han sido capacitadas para desarrollar y ejecutar proyectos integrales de intervención en asentamientos irregulares	personas	Planeado:	150	Cumplido en más de un 100%
			Actual:	240 (2008)	
	Estudios realizados para profundizar el conocimiento de la problemática del hábitat	estudios	Planeado:	3	Cumplido en un 100%
			Actual:	3 (2009)	
Los integrantes de la Unidad Ejecutora han recibido capacitaciones individuales y grupales que han fortalecido el desarrollo tanto de metodologías específicas de gestión del hábitat como de gerenciamiento de proyectos complejos e integrales.					

Diferencias entre los productos planeados y actuales. [NO]

Reestructuración. [NO]

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

[] Muy Satisfactorio (MS) **[X] Satisfactorio (S)** [] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)

La implementación fue satisfactoria por cuanto los la ejecución de los componentes y productos más significativos fueron adecuados en calidad y cantidad. Los productos que quedaron con algún detalle pendiente, como se mencionó antes, tienen garantizada su finalización a través del PROMEBA.

La evaluación de impacto y resultados concluyó que “el PRH tuvo efectos positivos tanto en las categorías de valor de uso como las de valor de cambio de los productos entregados promoviendo claramente procesos de mejora de la calidad de vida y de superación de las condiciones de vulnerabilidad socio territorial de las comunidades a pesar de la persistencia de algunas de las condiciones generales de pobreza que padecen las familias y que no pueden ser resueltas por la acción del Programa”.

d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto – Planeado (US\$000)				Costo Total del Proyecto – Actual (US\$000)			% Diferencia
	Banco	Local	Total	Banco	Local	Total	
1. Ingeniería y administración	2.700	3.300	6.000	1.867	2.988	4.855	-19
1.1 Proyectos	1.200	300	1.500	902	2.744	3.645	+ 143
1.2 Evaluación externa y auditoría	500		500	140	27	168	-66
1.3 Supervisión de obras	1.000	3.000	4.000	825	217	1.042	-74
2. Costos directos	39.900	25.400	65.300	39.854	25.206	63.610	-2
2.1 Urbanización integrada	36.800	20.800	57.600	38.031	22.687	60.718	+ 5
2.2 Atención a niños y adolescentes	500	3.000	3.500	3	130	133	-96
2.3 Generación de trabajo e ingresos	1.400	1.100	2.500	895	938	1.833	-27
2.4 Fortalecimiento institucional	1.200	500	1.700	926	1.451	926	-35
2.4.1 Monitoreo y evaluación	200		200	134	30	134	-33
2.4.2 Estudios asistencia técnica y capacitación	1.000		1.000	791	1.247	791	-21
2.4.3 Comunicación social		500	500		174	174	-65
SUBTOTAL	42.600	28.700	71.300	41.721	28.194	68.638	-4
3. Gastos financieros	400		400	25	-	25	-94
3.1 Inspección y vigilancia	400		400	25		25	-94
TOTAL	43.000	28.700	71.700	41.746	28.194	68.663	-4

Diferencias. El cuadro muestra las diferencias entre el presupuesto original y el estado de inversión correspondiente al desembolso Nro.60, por lo que se espera que en la rendición final el costo total sea algo superior a lo reportado en este cuadro. Los cambios más significativos son los siguientes: (i) todas las líneas reasignaron fondos a favor de la preparación de proyectos y de la urbanización integrada que se explica en puntos siguientes; (ii) por el incremento en los costos de la construcción, la línea que más creció en valores absolutos fue la de urbanización integrada. En efecto, el índice de costos de la construcción se multiplicó por ocho entre 2001 y 2011. A pesar de esto, el número de familias beneficiarias fue menor al previsto originalmente porque los recursos no fueron suficientes; y (iii) la mayor reducción se observa en las líneas 2.2, 2.3, 2.4 2.3 y 3.1. debido a que muchas de las acciones previstas originalmente en el programa fueron absorbidas con recursos de las propias áreas de gestión social de la intendencia de Rosario y a la vez el costo de los salarios con alto impacto en estos componentes registraron un incremento menor.



IV. Implementación del Proyecto

a. **Análisis de los factores críticos**

Asumir un nuevo enfoque gerencial exitoso. La puesta en marcha del Programa Rosario Hábitat implicó una serie de desafíos para la Unidad Ejecutora: un incremento de un 500% anual en la ejecución presupuestaria; el abordaje simultáneo de varios proyectos; el desarrollo de nuevas acciones distintas a las tradicionales del SPV; y la atención de un mayor número de involucrados. Estos desafíos no podían resolverse sólo con un incremento de personal. Se requería un salto en la calidad de los procedimientos y en el perfil de los cuadros jerárquicos e intermedios, los cuales debían superar el rol ejecutor tradicional y asumir roles gerenciales. Durante la ejecución del Programa se fueron desarrollando y ajustando herramientas gerenciales, en el marco de un proceso de cambio organizacional. Entre ellas se destacan: (i) estructura matricial de gestión que articula la actividad de los sectores de trabajo que proveen productos específicos -como lo son procesos de adquisición, supervisión de obras, escrituración, etc.- con la gerencia específica de cada proyecto; (ii) se establecieron procedimientos de trabajo en los cuales la contribución específica de cada participante se encuadró constantemente en la perspectiva global del proceso. Se crearon distintos niveles de colaboración en equipo, con efectivos mecanismos participativos y de comunicación internos donde las experiencias de un proyecto fueron consideradas en otros, sistematizando los aprendizajes; (iii) se creó un Equipo de Planeación, Monitoreo y Evaluación encargado de centralizar, sistematizar y procesar toda la información referente al PRH que fue insumo para la toma de decisiones. Para esto se diseñaron metodologías conformes a las características y necesidades específicas del programa y particulares de cada proyecto. Se realizó así el seguimiento de los avances de los proyectos y componentes del PRH en relación a obras, opinión de los beneficiarios, reuniones y talleres, planificación de tiempos y presupuesto, a través de herramientas de recopilación de información diseñadas para tal fin.

La presencia física de los equipos durante la etapa de ejecución. La presencia en el barrio de agentes sociales de las diferentes dependencias municipales que acompañaron el proceso, permitió potenciar en el territorio las diferentes instancias de intervención, tanto física como social. La construcción de ciudadanía y la articulación de los agentes sociales con la red de servicios de la propia Municipalidad de Rosario han hecho que el programa ganara en prestigio y reconocimiento de la población.

La seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Los plazos que pueden demandar los procesos de regularización dominial dependen del estado en que se encuentren los barrios al momento de inicio del proyecto. La posesión legal se va perfeccionando en etapas sucesivas y encadenadas, siendo la escritura el escalón final de un largo proceso de gestiones y trámites que suelen presentar complicaciones. La resolución de estas complicaciones demanda la atención de funcionarios municipales y provinciales, generándoles una importante carga de trabajo que se traduce en largos tiempos de resolución del proceso de legalización de la propiedad inmueble. Si bien el Programa no logró cumplir aún con la meta de escrituras, el 100% de las familias suscribieron un Acta Acuerdo con la Municipalidad de Rosario que garantiza sus derechos posesorios aún en los barrios en que está pendiente la aprobación de planos y de escrituras por parte de la Municipalidad. La adopción de esta solución intermedia explica que en la evaluación final se concluya que la seguridad en la tenencia es una de las dimensiones donde más se visualiza el impacto del PRH.

La combinación del trabajo colectivo y el trabajo individual con las familias (interés general vs. Interés individual). La experiencia del PRH puso en evidencia cierta antinomia entre los intereses de las organizaciones y los intereses particulares de los beneficiarios. Los primeros proyectos se iniciaron con la conformación de comisiones mixtas de seguimiento en las cuales participaban delegados del barrio y el equipo técnico del SPV. Esto funcionó bien mientras los temas planteados eran del interés general del barrio. Cuando el proceso de definiciones llegó a la instancia del loteo de cada manzana, donde se afectaban los intereses individuales de cada familia porque se definía cómo sería su lote, se evidenció el



conflicto de intereses porque las comisiones no podían representar a todos y cada uno de los intereses particulares. Ante esto, PRH optó en esta instancia por la participación directa, manteniendo las comisiones para los temas de interés general. Una parte importante del éxito del programa, sobre todo en el trabajo intralote está relacionado con esta forma de trabajo.

Gestión de los riesgos. La dinámica de los procesos de intervención en este tipo de proyectos hizo necesario revisar permanentemente los riesgos del Programa, puesto que durante la etapa de planificación y ejecución de los proyectos los supuestos cambian frecuentemente y la realidad presenta nuevos desafíos. Los principales riesgos identificados y trabajados fueron: (i) dificultad para la disponibilidad de tierras urbanizables; (ii) dificultad en la obtención de factibilidades para la provisión de servicios de agua, luz, cloaca y gas; (iii) alto índice de movilidad de la población beneficiaria; (iv) bajos niveles de ejecución por parte de las empresas constructoras; y (v) demoras en los tiempos de ejecución.

Necesidad de flexibilizar los instrumentos de regulación urbana. Los instrumentos de reglamentación urbana debieron ser flexibilizados para lograr que sean efectivos en la regularización de asentamientos. En este sentido la aprobación de una Ordenanza específica para el Programa, que determinó condiciones más blandas para la definición del loteo definitivo, facilitó el logro de la regularización espacial y dominial.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

Desde el primer desembolso del PRH, en febrero de 2002 se sucedieron tres presidentes nacionales y el mismo número de intendentes municipales. Si bien estos cambios impactaron en el PRH, se logró mantener la prioridad de proyecto en el tiempo. El Ejecutor manejó adecuadamente los riesgos y dio seguimiento permanente a los productos y resultados del programa. Demostró capacidad de maniobra para adoptar acciones correctivas cuando fue necesario y para mantener actualizados los planes de trabajo considerando las demoras que afectaron al PRH. Por otro lado, los aspectos fiduciarios de adquisiciones y financieros fueron siempre consistentes con las políticas y procedimientos del Banco.

En el Programa intervino también el gobierno Nacional como prestatario, a través de un mecanismo que resultó eficiente y efectivo. Los recursos del Préstamo eran incluidos en el presupuesto nacional del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y negociados año tras año por las partes. Luego, el Ministerio traspasaba al municipio los desembolsos recibidos del Banco en forma de donación.

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

El ejecutor destacó la predisposición y amplitud de criterios del Banco para la consideración de alternativas frente a los problemas de ejecución dados por las particularidades del tipo de Programa. También consideró satisfactorios los tiempos de respuesta frente a solicitudes de no objeción y la resolución de problemas técnicos en lo contable y financiero. En todo momento el Banco actuó como un interesado más, junto a la Municipalidad, para que el Programa pueda cumplir con los objetivos planteados.



V. Sostenibilidad

a. **Análisis de Factores Críticos**

Mantenimiento de las inversiones. Tratándose de un proyecto de mejoramiento de barrios, los temas relacionados con el mantenimiento de los espacios públicos y la recolección de residuos son factores críticos desde el punto de vista de la sostenibilidad. La evaluación de impacto concluyó que los barrios intervenidos presentaron escasos y puntuales problemas de mantenimiento y sostenibilidad de las mejoras provistas por el programa. No obstante lo anterior, se concluyó también que los resultados e impactos vinculados al fortalecimiento del capital social revelaron un limitado alcance porque los niveles observados de organización y asociatividad barrial fueron bajos y que esta situación podría eventualmente afectar negativamente la sostenibilidad de las otras mejoras logradas. Por ello se resalta la importancia de que los servicios municipales de recolección de residuos y mantenimiento de los espacios públicos y del equipamiento comunitario del barrio mantengan la frecuencia y calidad actual.

Por el lado de los beneficiarios, la limpieza aparece como el cambio barrial directo más valorado (con excepción del barrio de Las Flores). Respecto de esto, los estudios revelan dos aspectos importantes de las intervenciones: (i) por un lado, los efectos positivos de las acciones de difusión, prevención y capacitación de los equipos responsables del Programa; (ii) por el otro, la eficaz articulación lograda por el PRH con otras áreas del municipio en relación a la cobertura y niveles de prestación del servicio público de recolección y limpieza.

En cuanto a las inversiones en redes de infraestructura y conexiones, que representan el mayor porcentaje de los recursos afectados, las mismas se encuentran en funcionamiento en un 90% (cloacas), 99% (agua) y 98% (electricidad).

Movilidad y conectividad. La evaluación final impacto destacó también los efectos altamente estimados de las mejoras en la movilidad y conectividad de los barrios. De todas las mejoras, se subrayan los resultados obtenidos por las aperturas de calles, la facilidad de circulación intra barrial y el acceso a los servicios de transporte público. En la evaluación resultaron muy claros los impactos objetivos y subjetivos que estas mejoras tienen en los procesos de integración socio territorial de las comunidades más pobres de la ciudad, respaldando la bibliografía especializada.

Valor inmobiliario. Una muy amplia mayoría de familias amplió refaccionó y/o mejoró su vivienda lo cual mostraría que la intervención del PRH promovió la puesta en marcha de un proceso paulatino de superación individual de las condiciones iniciales de precariedad habitacional.

Participación de los destinatarios. La participación de los destinatarios durante todo el ciclo hace que el mismo proceso sea tan importante como la solución habitacional. La participación ayuda a lograr que los beneficiarios se apropien del hábitat que se construye y a desarrollar vínculos interpersonales entre los vecinos. Por ello, la participación de los beneficiarios es crítica para la sostenibilidad del programa. En el desarrollo del Programa las instancias de participación fueron profundizándose en temas tan sensibles como el consenso del loteo definitivo que afecta individualmente al 100% de las familias involucradas.

Importancia de la continuidad institucional. La continuidad institucional del Programa más allá de una gestión de gobierno, permitió consolidar un modo de gestión capitalizando sus aciertos y mejorando su accionar en función de sus aprendizajes.



b. Riesgos Potenciales

Conexiones de gas natural. La evaluación de impacto señala que el factor más problemático que presentan los barrios es el de las conexiones inconclusas de gas natural. A la vez, la evidencia empírica marca que la construcción de la red pública sin la intervención intra lote no garantiza la ejecución posterior de las instalaciones y conexiones domiciliarias, por las altas exigencias de seguridad constructiva y los costos adicionales que éstas demandan. Por este motivo, si bien se ha constatado que no se han realizado conexiones informales y los entrevistados informan el uso de gas envasado, esta situación induce a la realización de obras informales con la consiguiente afectación potencial de la seguridad personal y familiar. Por otro lado, las inacabadas instalaciones no permiten modificar los sistemas de calefacción interior de las viviendas y esta circunstancia podría estar afectando negativamente las mejoras esperadas en la salud familiar y consiguientemente, las respuestas encontradas en las indagaciones.

Equipamiento comunitario. Si bien la evaluación mostró que los barrios de mejoramiento y los de reasentamientos no presentan riesgos ambientales de importancia garantizando imprescindibles condiciones de seguridad urbano habitacional, la situación general del espacio y de los equipamientos públicos mostró una menor atención y mantenimiento municipal, en coincidencia con la opinión de los dirigentes barriales al respecto.

Trabajos pendientes. En los barrios Itatí Norte y Sur y en La Cerámica quedaron pendientes algunas obras y la relocalización de 20 familias, con el consiguiente riesgo de afectar la sustentabilidad del resto de las acciones realizadas por el PRH. Por este motivo, previo al cierre del proyecto se hicieron los acuerdos necesarios para que las actividades pendientes se realicen con financiamiento del PROMEBA en el que hasta entonces no había participado Rosario.

c. Capacidad Institucional

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

Se estima que están dadas las condiciones para mantener los logros del proyecto en el tiempo. La rica y variada experiencia construida en estos diez años está arraigada institucionalmente en el SPV y otras áreas municipales responsable de la protección social y el empleo, entre otras. El personal que inicialmente era contratado como servicios de consultoría, fue absorbido progresivamente en la administración del SPV.

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

La supervisión se basó principalmente en el marco lógico y también en los planes operativos por proyecto, los planes de adquisiciones y las matrices de riesgos. Por su lado, el ejecutor contó con un sistema de monitoreo y evaluación mejorado con recursos del PRH que le permitió evaluar concurrentemente el desarrollo de los procesos conforme a la programación operativa, incluyendo aspectos ambientales, costo-efectividad, la relación costo presupuesto/costo ejecutado, así como los nuevos servicios sociales.

Los informes semestrales de progreso fueron adaptados a medida que avanzó el proyecto para incluir los temas más relevantes de acuerdo con la fase en la que se encontraba el PRH. Durante el plazo de ejecución el Banco cambió las herramientas de evaluación y seguimiento de proyectos, por lo que se dificultó la obtención y seguimiento de indicadores.



b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Se realizó la evaluación ex post de los proyectos terminados a través de una firma independiente, de acuerdo con la cláusula 4.06.(c) del contrato de préstamo. Un resumen de las principales conclusiones puede verse en el Anexo 3.

Para el futuro y hasta el segundo año de concluido el Programa, existen acuerdos (cláusula 9.02 del Anexo A del contrato de préstamo) para que la SPV presente al Banco un Informe anual sobre el estado de mantenimiento de las obras.

VII. Lecciones Aprendidas

Es poco probable que un programa de mejoramiento de barrios se ejecute en 5 años En el momento del diseño, se supuso que el programa podría desarrollarse en cinco años. Sin embargo, los proyectos demandaron como mínimo seis años desde la fase de preinversión hasta la escrituración y se incluyeron progresivamente al Programa. Varias cuestiones explican el motivo por el que fue necesario mayor plazo en este caso en particular: (i) un espacio fiscal limitado durante la crisis de 2001-2002 que demoró el inicio; (ii) la ausencia empresas interesadas en realizar las obras intralote, una vez superada la crisis por lo que se hicieron acuerdos específicos para ejecutarlas través de cooperativas; y (iii) dificultades bastante comunes en la ejecución de los proyectos, sumado a los plazos propios de este tipo de intervención. Por ejemplo, los proyectos de mejoramiento de barrios prevén un trabajo social intensivo que busca el consenso de los beneficiarios y con las relocalizaciones durante el diseño y la ejecución. Por ello, se tramitaron varias prórrogas al plazo de desembolso, que se amplió de octubre de 2006 hasta abril de 2012.

Para la estimación de los plazos del ciclo de proyecto debe tenerse en cuenta el tiempo que demandan los trámites para la obtención de la factibilidad de los servicios públicos, las aprobaciones del loteo y subdivisiones y la obtención de terrenos para las relocalizaciones. Para futuras operaciones se recomienda definir un plazo mayor para la ejecución del proyecto, considerando que es poco probable que un programa de mejoramiento de barrios se desarrolle en 5 años. También se recomienda tener en cuenta que hay instrumentos de préstamo más adecuados como los préstamos multifase y considerar otros indicadores alternativos a la escrituración que den las garantías legales necesarias a los beneficiarios y sean factibles de alcanzar dentro del plazo del proyecto.

Cuando más local es el proyecto, mayor es la posibilidad de articulación y sustentabilidad. En su diseño original el enfoque integral fue uno de los aspectos más destacados del PRH por cuanto consideró que la problemática de las denominadas villas no era una cuestión de déficit habitacional, sino también de desocupación, falta acceso a la salud y a la educación y de carencia de servicios básicos. Por eso, combinó la inversión en obras de infraestructura para mejorar el hábitat, con acciones de promoción social e iniciativas de trabajo, capacitación y generación de ingresos, que se financiaron prácticamente en su totalidad con recursos municipales complementarios a los del Programa. Esta articulación fue efectiva y eficiente porque todas las áreas involucradas pertenecían al nivel municipal.

El nivel de asociatividad no resulta un buen indicador para medir el fortalecimiento del capital social. Como en otros proyectos de mejoramiento de barrios, el nivel de asociatividad en los distintos barrios, es el único que no cumplió con la meta. Debe repensarse la forma de medir el incremento del capital social.

El manejo de las expectativas y el cumplir con lo pautado es una clave del éxito de los programas de mejoramiento de barrios. Al comenzar el programa se encontró en cada asentamiento una población que llevaba tres y hasta cuatro generaciones residiendo en condiciones de precariedad física y exclusión social,



habiendo vivido experiencias de programas oficiales frustrados o inconclusos. Era palpable la pérdida de perspectiva de mejorar sus condiciones de vida y de alcanzar una solución habitacional adecuada. Ante esta situación fue fundamental crear una relación estado local-comunidad que superara el escepticismo inicial y luego lograr un verdadero involucramiento y compromiso de la población con el proyecto. La estrategia aplicada apuntó a una cuidadosa comunicación respecto de los avances reales de cada proyecto, aclarando siempre cuáles eran los riesgos y los supuestos que debían cumplirse para lograr las metas; por otro lado, se instrumentó una comunicación directa con cada familia para verificar su comprensión del proyecto general y de su situación en el mismo. En futuras operaciones es importante un componente de comunicación, para un adecuado manejo de las expectativas.

Menú amplio y flexible para dar respuestas adecuadas a los realojos. Aproximadamente un 30% de la población beneficiaria del programa debió ser trasladada para lograr la apertura de calles y liberación de áreas de riesgo ambiental. Para poder lograrlo, el Programa sumó a la respuesta más usual de construcción y entrega de vivienda nueva, otras alternativas tales como la indemnización y la compensación de la inversión hecha por el beneficiario en su vivienda original, para la compra de una vivienda del mercado.

Ante los conflictos, mayor participación. El tratamiento de los conflictos de intereses en cada comunidad ante las decisiones que afectan a cada familia (adjudicación de soluciones habitacionales, traslados, corrimientos o beneficios sociales), se procesaron con la mayor participación posible, convocando a los afectados, transparentando los intereses de cada sector y promoviendo una mediación y negociación que permita, no sólo completar el proyecto, sino fortalecer la generación de redes y la sostenibilidad futura de la vida comunitaria al transferir a la población este método de resolución de conflictos.

Cuanto más urbano es el asentamiento, mayor integración a la trama urbana pero también mayores costos. Una característica de la ciudad de Rosario es que casi todos sus asentamientos están dentro de la trama formal de la ciudad. Esto es en parte porque los barrios se han instalados en los lugares por donde antes pasaba el ferrocarril. Las intervenciones muestran que en estos barrios la integración a la trama urbana a sido casi total. En algunos casos resulta difícil distinguir lo ex informal y lo formal. Sin embargo en términos de costos estas intervenciones resultan más caras sobre todo influenciadas por la cantidad de realojos que deben realizarse.