



CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad

ISSN: 1666-6186

cuadernourbano@gmail.com

Universidad Nacional del Nordeste
Argentina

Kaminker, Sergio Andrés; Velásquez, Roxana Yanina
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN LA PATAGONIA CENTRAL:
REGULARIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD URBANA EN PUERTO MADRYN, CHUBUT
CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 18, núm. 18, junio, 2015, pp. 89-
109
Universidad Nacional del Nordeste
Resistencia, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369239304005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

CUADERNO linBano

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

ARTICULOS ARBITRADOS

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN LA PATAGONIA CENTRAL: REGULARIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD URBANA EN PUERTO MADRYN, CHUBUT

Sergio Andrés Kaminker

Sociólogo, doctorando en Sociología por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Becario doctoral CONICET con lugar de trabajo en el Centro Nacional Patagónico (CENPAT-CONICET), Puerto Madryn, Chubut, Argentina. kaminker@cenpat-conicet.gob.ar

Roxana Yanina Velásquez

Maestra de Orientación y Tutoría en el Colegio Municipal de Pesca, Puerto Madryn, Chubut, Argentina. Estudiante de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. ro.velasquez949@gmail.com

Resumen

La informalidad es una de las características constitutivas de los procesos de urbanización en América Latina. Como consecuencia, los Estados han generado diversas respuestas de política habitacional para combatirla. En la Argentina, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) es una política pública habitacional de naturaleza integral y escala nacional que busca consolidar asentamientos informales a partir de intervenciones urbanas, ambientales y sociales focalizadas en población con necesidades básicas insatisfechas.

En este artículo, se realiza un abordaje contextual y exploratorio que, a partir de documentos oficiales, estadísticas disponibles, material bibliográfico y entrevistas a informantes clave, revisa los objetivos, componentes y funcionamiento del PROMEBA. Se busca analizar cómo se ejecutaron sus intervenciones en la austral provincia de Chubut, para finalmente considerar sus consecuencias sobre la ciudad de crecimiento demográfico relativo más acelerado de los últimos cuarenta años, Puerto Madryn, donde cerca de un cuarto de la población fue beneficiaria.

Palabras clave

Informalidad urbana, programas de mejoramiento de barrios, Patagonia.

Abstract

Informality has been a central characteristic of urbanization in Latin America. As a result, governments have generated different housing policy responses to solve it. In Argentina, the Neighborhood Improvement Program -*Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)* - is a national housing policy that from an integral approach seeks to consolidate informal settlements with urban, environmental and social interventions targeted to population with unsatisfied basic needs.

In this paper, PROMEBA is analyzed based on official documents, available statistics, bibliography and interviews to key informant, and its' main goals, components and operation are reviewed. It also seeks to explore how their activities were executed in the southern province of Chubut, to finally consider its impact on Puerto Madryn, the city of faster population growth in the region in the last forty years, where nearly a quarter of the population was beneficiary.

Keywords

Urban Informality, Neighborhood Improvement Program, Patagonia.

INTRODUCCIÓN

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) es una política pública de regularización de la informalidad urbana cuyo objetivo central es consolidar asentamientos informales a través de la legalización de la tenencia de la tierra, obras de acceso a servicios públicos, mejoras en las viviendas y entornos urbanos, y, a la vez, combatir en forma focalizada y territorial a la pobreza.

A partir de un abordaje cualitativo, que comprende observación participante de audiencias públicas del programa, entrevistas en profundidad a informantes clave (como funcionarios que participaron de los equipos o referentes territoriales) entre 2011 y 2014, revisión de documentos oficiales disponibles y producción bibliográfica previa, se reconstruirá en forma exploratoria el funcionamiento del PROMEBA para comprender las intervenciones en Chubut en general y en Puerto Madryn en particular, donde se transformaron en la política pública de ordenamiento territorial con mayor peso en la vida de los sectores populares de la ciudad y posiblemente en la estructuración del espacio urbano en la última década.

Este esfuerzo forma parte de un trabajo más general, de naturaleza sociológica, que tiene como objetivo central comprender la segregación residencial como un proceso construido a partir de sus causas locales (DUHAU, 2013), no como un epifenómeno de las desigualdades sociales, sino con una forma específica, que permite señalar que las formas que adquiere el espacio no son un mero reflejo de las desigualdades sociales (BOURDIEU, 2002). A su vez, se entiende al PROMEBA como una intervención social en la complejidad (GÓMEZ, 2013) que permite vislumbrar cómo se tramita la desigualdad urbana en una ciudad intermedia patagónica de rápido crecimiento como Puerto Madryn. De esta manera, se busca contribuir con el campo interdisciplinario de estudios sociales urbanos en la Patagonia, que ha crecido en los últimos años y se debe una producción contextualizada y desde el sur, no solo para poner en valor el conocimiento local, sino para poder generar políticas públicas con impronta regional que no respondan a los designios y formatos de otros espacios geográficos.

Puerto Madryn resulta un caso de especial interés para analizar los objetivos, funcionamiento y consecuencias del PROMEBA, porque ha sido una de las ciudades de mayor crecimiento demográfico de la Argentina en la última década y uno de los espacios geográficos donde el programa tuvo mayor receptividad y efectos. En este sentido, cabe señalar que entre 2005 y 2013 más del 20 % de la población de la ciudad fue beneficiaria de este programa.

En primer lugar, se contextualizará la aparición del programa en Argentina, dentro de la agenda de intervención de la informalidad urbana latinoamericana. En segundo lugar,

se describirán sus objetivos y componentes formales. En tercer lugar, se analizará la intervención realizada en la provincia del Chubut y específicamente en Puerto Madryn. Por último, se problematizará el lugar de los programas de regularización de la informalidad urbana a través de la evaluación del lugar del PROMEBA en la ciudad.

INFORMALIDAD URBANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

El crecimiento de las ciudades en las últimas décadas ha transformado a América Latina en la región más urbanizada del mundo (ONU HÁBITAT, 2012). Esto se ha dado en un contexto de crecimiento de la desigualdad, de la pobreza y de falta de regulación, en el cual se instauró un modelo neoliberal de ciudad que ha hecho crecer la tendencia a la informalidad urbana (CLICHEVSKY, 2009; MARENGO y ELORZA, 2009), al punto que *“al menos uno de cada cuatro ciudadanos tiene acceso a la tierra urbana y a la vivienda únicamente a través de procesos informales, generando una intensa proliferación de asentamientos informales en áreas urbanas”* (FERNANDES, 2007: 11). Este fenómeno no es exclusivo de las grandes áreas metropolitanas de la región, sino *“que empieza a afectar también a los municipios de mediano y pequeño portes”* (LARANGEIRA, 2006: 188). A su vez, el crecimiento económico regional de la última década no habría modificado esta circunstancia (CLICHEVSKY, 2009). La aparición de nuevos habitantes y la expansión de las urbes de la región no fueron acompañadas por políticas de acceso al mercado del suelo y la vivienda sostenidas en el tiempo (DI VIRGILIO, GUEVARA y ARQUEROS, 2014). Si bien las distintas formas de informalidad urbana derivan de múltiples factores, las causas locales suelen tener mayor peso que condicionantes estructurales como el crecimiento demográfico, el mercado laboral, la pobreza o la desigualdad (FERNANDES y SMOLKA, 2004).

La informalidad urbana adquiere distintas formas según el país o la ciudad. Hay cierto consenso en que *“la existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de comercialización de la misma”* (CLICHEVSKY, 2009: 68). Como señala FERNANDES, *“no se trata de un mero síntoma de un modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano o de una simple distorsión de dicho modelo, sino del modelo en sí mismo, de la forma latinoamericana de producir espacio urbano”* (2007: 11).

No debemos realizar una asociación lineal entre pobreza e informalidad urbana (FERNANDES, 2007; CRAVINO, 2009). Esta última no implica en forma directa condición socioambiental de las viviendas y de su población, sino una relación con la regulación (DI VIRGILIO, GUE-

VARA y ARQUEROS, 2014), que puede comprender transgresiones a aspectos dominiales y a la forma de la urbanización misma (CLICHEVSKY, 2009).

Ahora bien, los Estados de la región han dado históricamente diversas respuestas de política pública a esta situación. En paralelo a estas respuestas, desde la década del 90, la informalidad urbana se intensificó en la región *“a un ritmo infinitamente superior a la capacidad de atención de las experiencias de urbanización, mejoramiento barrial y regularización de tenencia de la tierra”* (LARANGEIRA, 2006: 188).

En primer lugar, estas se pueden diferenciar entre aquellas que buscan resolver la situación dominial, las que se dirigen a mejorar las condiciones de vida de la población y las de carácter integral, que trabajan sobre ambas dimensiones (CLICHEVSKY, 2009; DI VIRGILIO, GUEVARA y ARQUEROS, 2014). En segundo lugar, como explican ROMAGNOLI y BARRETO (2006), estos programas de regularización urbana pueden clasificarse en dos tipos: los de implementación a escala nacional y los de escala local. En tercer lugar, FERNÁNDEZ WAGNER (2007) sostiene que existieron tres generaciones de políticas públicas habitacionales en la región, entre las cuales se comprenden distintas formas de resolución de la informalidad urbana.

FERNÁNDEZ WAGNER (2007) explica que, tomando como ejemplo las propuestas desarrolladas en Europa en la década del 20, en América Latina se desarrollaron respuestas autoritarias, con el fin de erradicar asentamientos y trasladar a los ocupantes a nuevas viviendas, en general, alejadas del centro urbano. En algunos países esto implicó la apertura de oficinas o ministerios de obras públicas o vivienda. Así, el Estado, en conjunto con bancos hipotecarios o cajas de créditos, se encargaba de financiar la construcción de viviendas unifamiliares o conjuntos habitacionales. Luego, al observar la falta de efectividad de las respuestas anteriores, surgió una segunda generación de políticas públicas que darian centralidad a la radicación *in situ* de asentamientos irregulares a partir de la organización popular de sus habitantes, con obras que transformarían las condiciones socioambientales de vida, financiadas por fondos públicos y con recupero de la inversión inicial. Por último, el neoliberalismo generaría una tercera generación de políticas habitacionales en la región. Se transformaría el rol del Estado a facilitador del mercado inmobiliario, e implementaría políticas sectorizadas de vivienda e intervenciones focalizadas para mitigar la pobreza, mejorar la gobernabilidad urbana y formalizar la relación de los pobres urbanos con la vivienda (FERNÁNDEZ WAGNER, 2007).

En los años 90, *“se han elaborado y ejecutado, especialmente en algunos países, políticas masivas de legalización del suelo ocupado así como políticas de mejoramiento urbano”* (CLICHEVSKY, 2009: 72). En este período nos encontramos con programas de regularización de la informalidad urbana que parecen responder a la generación anterior

de políticas habitacionales, en tanto reconocen y buscan fomentar la organización popular en el territorio, pero que en su sentido y función política son completamente diferentes (FERNÁNDEZ WAGNER, 2007).

En este contexto, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostuvieron agendas de ajuste al gasto social que desarticulaban políticas universales, a la vez que fomentaban políticas focalizadas de mitigación de la pobreza en la región, inspiradas ideológicamente en el pensamiento neoliberal. Una de las líneas prioritarias que sostuvieron fueron las intervenciones a la informalidad urbana, como programas de mejoramiento de viviendas y entrega de lotes con servicios (ROMAGNOLI y BARRETO, 2006; FERNÁNDEZ WAGNER, 2007; CLICHEVSKY, 2009; MARENGO y ELORZA, 2009).

Por esta vía, se extendieron en la región distintas versiones nacionales de programas de regularización de asentamientos informales, que respondían a las condiciones de los organismos multilaterales de crédito. En sus fundamentaciones, estas políticas sumaban a las previas, que ya reconocían la importancia de la construcción colectiva y popular del hábitat, objetivos como combatir la inseguridad, favorecer la gobernabilidad urbana y darle un tratamiento integral a la pobreza en intervenciones focalizadas en el territorio. Los nuevos programas de mejoramiento barrial aparecieron, desde mediados de la década del 90, *“como una nueva generación de programas gubernamentales de mejoramiento habitacional y medio ambiente destinados a reducir la pobreza urbana y la exclusión social”* (ROMAGNOLI y BARRETO, 2006: 153).

El PROMEBA, de escala nacional, y el Rosario Hábitat, de escala local, son ejemplos argentinos de esta tercera generación de políticas de vivienda latinoamericanas, como el Mejoramiento Barrial en El Salvador, el Habitar en todo Brasil o el Favela Barrio en Río de Janeiro, el Mejoramiento de Barrios en Guatemala, el Programa de Renovación Urbana en Nicaragua, el Programa Integrado de Asentamientos Irregulares en Uruguay, los Proyectos Urbanos Integrales y el Proyecto SUR en Colombia, el Programa de Habilitación de Barrios en Venezuela, entre otros.

LA INCORPORACIÓN DEL PROMEBA EN ARGENTINA

En nuestro país, BARRETO explica cómo la vivienda se abordó *“ya no como un derecho social, sino como un bien de acceso por el mercado”* en la década del 90 (2012: 16). Como consecuencia, mermó la construcción de complejos habitacionales para sectores populares, y avanzaron los programas financiados por organismos internacionales, que

impulsaban acciones habitacionales “no convencionales”. La problemática laboral, la crisis y fragmentación social derivadas de las consecuencias del neoliberalismo en esa década dejaron los problemas habitacionales en un segundo plano. En este contexto, *“más de dos tercios del déficit habitacional reconocido en la esfera oficial correspondían a deficiencias relativas al mejoramiento habitacional, lo que indicaba la necesidad de fortalecer las acciones de recuperación, rehabilitación o ampliación de las viviendas. Los programas de mejoramiento barrial y regularización dominial, tales como el Promeba (1996) o el Programa Arraigo (1993), se plantearon una solución integral del hábitat, al mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y el completamiento de la infraestructura urbana”* (CATENAZZI y REESE, 2010: 73).

El PROMEBA, en particular, *“interviene en la informalidad desde una concepción del hábitat integral y como proceso, y busca regularizar en términos urbanos y dominiales los asentamientos informales de la ciudad”* (MARENGO y ELORZA, 2009: 20). Como explican algunos autores, *“las políticas de regularización integral han sido escasas”* (DI VIRGILIO, GÚEVARA y ARQUEROS, 2014: 31). Por ello, resulta de particular interés revisar los objetivos principales y los componentes de la intervención de este programa para comprender por qué se la considera una política de regularización integral. Como sostiene CLICHEVSKY, *“los Programas de regularización urbana e integrales poseen diferentes componentes; en la mayoría se contempla la provisión de red de agua, desagües cloacales, pavimento, centro educacional, centro de salud, equipamiento comunitario, núcleo húmedo dentro del lote, y en algunos casos, vivienda. En los programas integrales es fundamental, asimismo, el acompañamiento social de los proyectos de obra y, en algunos, la generación de empleos. La mayoría de los programas integrales poseen un fuerte componente de acompañamiento social y en muchos de ellos, también, un componente de fortalecimiento institucional”* (2009: 76).

El PROMEBA es un programa nacional que fue incorporado en nuestro país en 1997. Financiado por el BID, tiene por objetivo principal intervenir con obras de infraestructura y capital humano en asentamientos informales para formalizar la relación con la ciudad, mejorar las condiciones de vida de su población y, en consecuencia, modificar la situación de pobreza en la que viven. Las provincias y municipios presentan proyectos que solicitan fondos e identifican espacios y poblaciones específicas acorde con unos criterios de elegibilidad, y el Estado nacional asigna y transfiere los fondos. Para ello existe una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal. La UCN es el organismo ejecutor, que recibe y aprueba los proyectos solicitados por las provincias. A su vez, se descentraliza la administración en Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Estas unidades orientan a los

1 Expresar el monto de las inversiones del PROMEBA en dólares estadounidenses carece de sentido a la luz de la explicación general, porque el tipo de cambio, el valor del peso argentino en relación con el dólar estadounidense, se ha ido depreciando entre 2002 y la actualidad, y la significación de los montos ha ido cambiando con el correr de los años en virtud del cambio de los costos de las obras desde 2003 en adelante. Por ello, la cantidad de obras y proyectos y su repartición relativa entre las diversas jurisdicciones son valores tan significativos como el monto de las inversiones, y entre los tres permiten comprender el tamaño y peso de la intervención a nivel nacional, provincial y local.

municipios, supervisan las obras, realizan el acompañamiento social y son responsables de promocionar el programa y de otorgar asistencia técnica a las comunidades.

Hasta ahora hubo tres etapas del programa financiadas por diferentes líneas de crédito del BID. El cuadro 1 muestra información correspondiente al cierre de octubre de 2013, actualizada al 4 noviembre de ese año. Hasta ese momento, el PROMEBA había intervenido en la regularización de la informalidad urbana en casi todo el país. A excepción de San Luis y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el resto de las provincias se habían ejecutado más de cuatrocientos proyectos, con una inversión de más de 3 mil millones de pesos. En el cuadro 2 se puede apreciar la distribución e inversión por provincia.

Cuadro 1. Proyectos PROMEBA terminados, en ejecución y en proceso licitatorio a nivel nacional del inicio del programa a octubre de 2013¹

ESTADO	CANTIDAD DE PROYECTOS	FAMILIAS/LOTES	MONTO EJECUTADO/ DE CONTRATO
Terminados	309	117.406	\$ 2.035.274.713,97
En Ejecución	51	16.658	\$ 529.370.546,58
En Proceso Licitatorio	44	18.785	\$ 462.416.975,47
TOTAL	404	152.849	\$ 3.027.062.236,02

Fuente: www.promeba.gob.ar

Cuadro 2. Cantidad proyectos e inversión PROMEBA por provincia desde el inicio del programa al 4/11/2013

PROVINCIAS	INVERSIÓN PROMEBA	TOTAL DE OBRAS
Buenos Aires	\$ 643.519.802,47	77
Catamarca	\$ 76.228.264,13	8
Chaco	\$ 137.683.590,49	28
Chubut	\$ 286.698.763,37	26
Córdoba	\$ 142.659.980,46	18
Corrientes	\$ 65.466.019,50	11
Entre Ríos	\$ 198.987.032,47	28
Formosa	\$ 36.602.195,80	3
Jujuy	\$ 134.650.464,10	23

Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia central:
regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut

La Pampa	\$ 87.069.259,16	20
La Rioja	\$ 94.307.816,34	9
Mendoza	\$ 218.867.794,54	30
Misiones	\$ 101.687.794,54	21
Neuquén	\$ 91.998.756,36	10
Río Negro	\$ 118.461.748,14	15
Salta	\$ 86.320.723,90	15
San Juan	\$ 85.758.199,65	12
Santa Cruz	\$ 35.416.983,70	2
Santa Fe	\$ 166.195.090,42	25
Santiago del Estero	\$ 67.019.552,16	6
Tierra del Fuego	\$ 21.945.995,33	6
Tucumán	132.334.708,27	16

Elaboración propia. Fuente: <http://www.promeba.gob.ar>

El PROMEBA impone ciertas precondiciones para poder intervenir sobre una población asentada en un territorio específico (ROMAGNOLI y BARRETO, 2006; MARENGO y ELORZA, 2009). Entre ellas, estas áreas deben cumplir con las siguientes: por los menos cincuenta familias para ser intervenidas, vivir en localidades de más de 5000 habitantes, por lo menos el 75 % de los hogares deben tener Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y estar por debajo de la línea de pobreza, contar con una antigüedad de residencia de al menos dos años y presentar cierta organización comunitaria. Los proyectos deben considerar tierras pertenecientes al Estado nacional, provincial o municipal, o adquiridos por sus ocupantes por sí o por una entidad que los represente, cumplir con las reglamentaciones urbanas y ambientales vigentes en la localidad y no superponerse, en el momento de la ejecución, con otro proyecto de infraestructura similar. En lo ambiental, no deben presentarse alta vulnerabilidad a situaciones críticas de riesgo derivadas de procesos naturales o antrópicos, ubicaciones espaciales que comprometan sitios de interés ecológico o de conservación natural o cultural. En lo urbano, los terrenos deben estar dentro de la trama, en lugares previstos para el crecimiento de uso residencial, presentar prefactibilidad de redes de infraestructura pública y acceso cercano a servicios, como transporte, salud y educación. En casos de relocalización, deben contar, a su vez, con el compromiso de las autoridades de otorgar una solución habitacional básica alternativa. Distintos estudios sostienen que las importantes restricciones sociales, ambientales, urbanas y económicas del programa están destinadas a justificar su capacidad operativa limitada, antes que a garantizar su eficacia (ROMAGNOLI y BARRETO, 2006; MARENGO y ELORZA, 2009).

El programa se conforma con cuatro componentes que estructuran todo el proyecto de ejecución de obra. El primero es la legalización de la tenencia de la tierra. Se facilita el acceso a la tenencia del lote convirtiendo a los beneficiarios en propietarios. En algunos casos se les pide la regularización de algún impuesto municipal. El segundo incluye la provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento. El tercero está integrado por el incremento del capital social y humano. Este componente incluye la formación y apoyo de equipos interdisciplinarios que acompañen el proyecto en el campo. El cuarto componente propone el fortalecimiento de la capacidad de gestión y aborda la capacitación y mejora organizacional de unidades y equipos de campo.

En definitiva, tras la descripción de los distintos componentes y objetivos principales, se puede afirmar, siguiendo a ROMAGNOLI y BARRETO, que el PROMEBA contempla intervenciones físicas que *“reflejan claramente una concepción procesual del hábitat, entendiendo a la vivienda de manera amplia”* (2006: 159). Asimismo, se puede derivar de aquellos la integralidad del programa, aunque la dimensión comunitaria y social de la problemática que buscan afrontar parece ceñirse a un abordaje limitado a lo ambiental residencial, a las intervenciones del equipo interdisciplinario y a los recursos y oportunidades que localmente se dispongan para mitigar la pobreza, condición previa necesaria para ser elegible para su intervención. Como sostienen MARENGO y ELORZA, *“a pesar de incorporar dimensiones antes no abordadas por las políticas de vivienda (componente social ambiental), en la práctica se prioriza la acción urbana, por sobre el componente social”* (2009: 22).

PROMEBA EN CHUBUT

Desde el inicio del PROMEBA hasta noviembre de 2013, se han ejecutado veintiséis proyectos en distintas ciudades de la provincia del Chubut por más de 280 millones de pesos (ver cuadro 3). Aun cuando la población chubutense representaba en 2010 apenas el 1,26 % de la población nacional, esta fue la quinta provincia en cantidad de proyectos y segunda en inversión.

Se pueden elaborar diversas hipótesis sobre las razones que convirtieron a Chubut en una de las provincias que más fondos y proyectos recibió en el marco del PROMEBA. Entre ellas se encuentran el alineamiento político provincial con el gobierno nacional, la falta de atención histórica previa a los procesos de urbanización en la región y un equipo provincial altamente competitivo a la hora de gestionar la solicitud de los recursos; pero entre estas suposiciones cobra especial relevancia una precondition que hacía perentoria

Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia central:
regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut

la intervención: la naturaleza joven y dinámica de las ciudades de la provincia, que ante un mercado de suelo y vivienda restrictivo en la última década y una escasa planificación habitacional para los sectores populares, empujó el crecimiento de la informalidad urbana.

Cuadro 3. Inversión del PROMEBA en la provincia del Chubut, cantidad de beneficiarios y porcentaje de ellos sobre cantidad de población de cada ciudad en 2010

CIUDAD	INVERSIÓN	CANTIDAD DE HABITANTES	SUJETOS INTERVENIDOS POR EL PROGRAMA	PORCENTAJE DE SUJETOS FAVORECIDOS SOBRE POBLACIÓN GENERAL
Comodoro Rivadavia	\$ 70.318.789,92	177038	14.800	8,35 %
Esquel	\$39.198.936,21	32758	4635	14,14 %
Trevelin	\$ 3.424.279,00	7908	750	9,48%
Rawson	\$17.857.929,46	31.787	6330	19,91%
Trelew	\$51.434.249,98	99430	15810	15,90%
Sarmiento	\$ 6.515.322,92	11.124	1440	12,94%
Puerto Madryn	\$ 97.949.255,88	81995	19255	23,48%
Total de inversión en Chubut	286.698.763,37			
Población total en la provincia		509.108	63020	12,37%

Elaboración propia. Fuente: <http://www.promeba.gob.ar>

El funcionamiento del programa en Chubut depende de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), alojada en el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU), la cual centraliza las tareas, gestiones y actividades vinculadas con la preparación de los proyectos en cada una de sus etapas (preinversión, inversión, seguimiento de la ejecución y evaluación). A su vez, la UEP coordina la acción de la Unidad Ejecutora Municipal (UEM).

A diferencia de otras provincias, Chubut tuvo la particularidad de financiar con recursos propios programas con objetivos similares. De esta manera, intervino también sobre localidades más pequeñas que las que permitían las restricciones del PROMEBA, como Dolavon o Gaiman.

Según explicaron personas que integraron equipos del PROMEBA, era complejo hacer elegible la población de la provincia para acceder al financiamiento. Por un lado, por los altos ingresos salariales característicos de la zona en comparación con otras áreas del país, los cuales, en Chubut, no se vinculan en forma directa con un acceso al mercado formal de la tierra y la vivienda. De hecho, la informalidad urbana, en especial en los últimos diez años, creció incluyendo población con empleo formal e ingresos superiores a la línea de pobreza indicada a nivel nacional. Este escollo fue comprendido por las autoridades a la hora de las demandas ante el Estado nacional. Por otro lado, no resultaba sencillo contar con un barrio consolidado con dos años de antigüedad en tierras fiscales, y el PROMEBA no permite avanzar sobre tierras privadas, ante la posibilidad de beneficiar al dueño de la tierra. Esto generó que distintas tomas de tierras no pudieran ser incluidas en el PROMEBA o que algún municipio terminara canjeando tierras con particulares.

Relataron que, en un principio, el PROMEBA era infraestructura pública y privada, pero esta última era muy limitada. Tan solo permitía eliminar letrinas y llegar con agua segura. En cambio, con posterioridad, comenzaron a ejecutar el PROMEBA en complemento con el Programa de Mejoramiento de Viviendas (PROMEVI), lo cual admitía nuevas intervenciones en la vivienda, como la construcción de dormitorios para disminuir el hacinamiento. Esto era facilitado porque la misma unidad ejecutora administraba y coordinaba los dos programas, a diferencia de lo que sucede en otras provincias. Explicitaron, a su vez, que en un momento se dejó de financiar el PROMEVI desde el Estado nacional, pero la provincia financió con recursos propios la llegada conjunta de los dos programas. El PROMEBA, en cambio, no tuvo problemas de financiamiento hasta 2012, cuando algunos de los proyectos solicitados se vieron demorados.

Los distintos miembros del equipo provincial sostuvieron que trabajaban con la prerrogativa de buscar soluciones complementarias al PROMEBA para que las intervenciones fueran más efectivas e integrales. Para ello, se apeló no solo al PROMEVI, sino al armado de cooperativas para la construcción de viviendas u otros emprendimientos que fomentaran la inserción laboral y la organización comunitaria. En esto sostenían que se apelaba a la creatividad del equipo de campo para coordinar con los recursos disponibles a nivel local.

Sobre la dimensión participativa y comunitaria del programa, señalaron que en uno de los primeros proyectos trabajaron en la etapa de diagnóstico con una participación importante, pero esto no aseguraba que el proyecto fuera a salir, lo cual implicó un desgaste de los vecinos. Lo mismo sucedía como consecuencia de los tiempos de trámite burocrático y evaluación. En consecuencia, decidieron modificar la estrategia y trabajar preferentemente con referentes del barrio, y no generar falsas expectativas a la población. De hecho, explicitaban que la

participación dependía, en gran medida, de la predisposición del equipo de campo, y que no existía financiamiento específico para fomentarla. Además, esta no derivaba en decisiones con efectos sobre las obras o con implicancias sobre el presupuesto asignado. La propuesta participativa consistía, fundamentalmente, en talleres de presentación de los objetivos y desarrollo del programa, talleres temáticos (manejo de residuos sólidos, arbolado urbano y uso de espacios públicos, uso racional del agua, medio ambiente y salud, seguridad de obra, seguridad vial), campañas de difusión, actividades de acompañamiento social, urbano y ambiental. A su vez, se fomentaba la presentación de proyectos productivos de naturaleza comunitaria que eran financiados por partidas complementarias, aunque aclararon que fueron pocos y excepcionalmente tuvieron continuidad. En este punto, advertían que en algunos casos entraban en tensión con prácticas de corte asistencialista ya presentes en algunos de estos barrios, o bien con poblaciones que no tenían problemas de empleo. Explicaban que la participación había sido generalmente buena, pero cuando se consultaba proyecto por proyecto aparecían diversas experiencias. Se *“trabaja[ba] codo a codo con los vecinos”*, *“no es que se arma[ba] n casas y tira[ba] n redes”*, sino que se metían en los problemas de las personas y se generaba un compromiso. Según cada entrevistado, se consideró la participación como un activo importante del programa o una característica más bien enunciativa y difícil de cumplir ante la falta de presupuesto específico, salvo en los procesos de relocalización, en los cuales este tomaba un lugar central.

Se podría concluir que, a pesar de la buena voluntad o creatividad del equipo interdisciplinario, esta participación parecería estar más vinculada, en términos de presupuesto y capacidad operativa, con explicar y legitimar los objetivos del programa y con que su ejecución no generase conflictos, antes que con la resolución de problemáticas complejas, como la inserción laboral o la violencia social o de género presentes en algunos de estos espacios de la provincia.

Ahora bien, de las entrevistas realizadas a funcionarios municipales y provinciales y los documentos analizados surge que, si bien el PROMEBA tiene rígidos criterios de elegibilidad y parecería tener poca adaptabilidad a situaciones reales (MARENGO y ELORZA, 2009), en Chubut existió decisión política y autonomía presupuestaria y de los equipos de campo para tomar decisiones que permitieran un abordaje más comprensivo de la informalidad urbana, en un contexto donde la prioridad de la intervención fue, sin embargo, física y ambiental. Se intentó siempre *“hacer rendir el presupuesto al máximo, para que más familias se vieran beneficiadas”*. No obstante, en algunas situaciones los políticos locales obturaron decisiones que desde el equipo intentaron implementar. Por último, la información sistematizada en el cuadro 3 indica que, hasta noviembre de 2013, Puerto Madryn fue la ciudad de la provincia que más fondos y beneficiarios tuvo en el marco del PROMEBA.

2 No es el Estado el único que interviene en la forma en que se urbanizó la ciudad, sino que en el seno de él se dan disputas con efectos sobre el proceso. La intervención no se ha limitado a programas para los sectores populares, sino a cambios en las zonificaciones, permisos de loteos privados, cambios y excepciones a las codificaciones de uso del suelo y edificación, entregas de tierra con fines específicos vendidas o canjeadas posteriormente para otros usos, entre otras.

EL PROMEB A EN LA EXPANSIÓN URBANA DE PUERTO MADRYN

Puerto Madryn ha sido la ciudad de mayor crecimiento demográfico relativo en la provincia de Chubut desde 1970. Desde aquel entonces pasó de 6000 a más de 80.000 habitantes en 2010. En este período fue central la construcción de la planta de aluminio primario de ALUAR en la primera década. La construcción de un puerto industrial permitió, a su vez, la instalación de grandes pesqueras entre fines de la década del 70 y principios de la del 80. En paralelo, la industria del pórfido y la construcción aumentaron la demanda laboral. También resultó importante el peso del turismo en la región, actividad promocionada desde la década del 70, pero institucionalizada como atractivo internacional en la década del 90 a partir de la Declaración de Península de Valdés como Patrimonio Natural de Humanidad por la UNESCO. Además del factor laboral, una fracción de la migración hacia la Patagonia se dio por *“un imaginario colectivo de una vida tranquila, segura y en contacto con la naturaleza”* (SASSONE, GONZALEZ y MATOSSIAN, 2011: 109). Cabe afirmar que el crecimiento poblacional de Puerto Madryn se debió, en forma principal, a una migración de población de otras provincias y, en forma secundaria, a una migración internacional y un crecimiento vegetativo cada vez mayor. Con una base poblacional pequeña, la relación entre saldo migratorio y crecimiento por nacimientos se tendió a estabilizar en las últimas décadas, haciendo de un pequeño poblado portuario la tercera ciudad más poblada de Chubut y la de mayor dinamismo poblacional.

En la última década, la población de Puerto Madryn creció más del 40 %. En consecuencia, la ciudad se expandió hacia el sur, el oeste y el noroeste, en espacios diferenciados socialmente entre un sur y este para sectores medios y altos, turísticos y rentables para el mercado de suelo urbano, y un oeste y noroeste populares, social y ambientalmente vulnerables. En ese marco, el Estado, en sus diversos niveles, intervino en la cuestión urbana.² A diferencia de lo que muchas veces se sostiene, ha tenido una inversión importante y un rol activo en intentar resolver la problemática habitacional.

El PROMEB A ha sido, en este contexto, una de las principales herramientas en la construcción de espacio residencial de los sectores populares de la provincia, con los beneficios y limitaciones que esto implica. A partir de la información sistematizada en el cuadro 5, se puede concluir que, desde el primer proyecto en el año 2005, las principales acciones del PROMEB A en Puerto Madryn fueron obras de infraestructura comunitaria, de saneamiento ambiental, de provisión y acceso a servicios públicos, relocalizaciones de familias que vivían en situación de riesgo ambiental y regularización dominial en los barrios Pujol I y II, de la zona noroeste, y Roque González, San Miguel y Presidente Perón, de la zona centro-oeste de la ciudad. A su vez, los datos dan cuenta del lugar central que

el programa ha tenido en la estructuración del espacio residencial, ya que casi un cuarto de la población total se vio incluida en alguno de los proyectos.

En Puerto Madryn, los proyectos son ideados desde el área de Planeamiento Urbano Municipal, desde donde se coordina el trabajo, lo cual facilita las gestiones municipales. Trabajan en el programa profesionales que dependen del municipio y otros contratados especialmente por el IPV. Una entrevistada que coordinaba las intervenciones hasta 2014 relató que, cuando empezaron con la primera audiencia pública en 2003, en el barrio San Miguel, creyeron *“que le estábamos vendiendo espejitos de colores a la gente”*, que era todo *“muy artesanal”*. Sin embargo, se fueron cumpliendo las obras. Luego, la expansión continuó; presentaron los barrios Roque González y Pujol I y II, pero, como hay límites de montos en las licitaciones, tuvieron que dividirlo en tres etapas distintas.

Entre los principales conflictos, los funcionarios entrevistados identificaron una situación muy violenta que sufrieron ante una entrega de viviendas a familias de origen boliviano en una relocalización. Tuvieron una quema de gomas y amenazas por estar entregando viviendas a extranjeros, lo que derivó en una entrega nocturna. En otro proyecto, quisieron pedir ampliación de obra para contener a menos de diez familias que estaban tomando terrenos a un costado de la intervención. El intendente que gobernó entre 2003 y 2011 se negó, diciendo que *“no existen”*. Justamente eran familias bolivianas, y varios de los entrevistados atribuyeron la negativa a esta razón. Cabe agregar que ese núcleo de diez familias en el año 2004 creció hasta ser un asentamiento de alrededor de mil familias en la actualidad y objeto del último proyecto licitado del PROMEBA en la ciudad.

En este marco resulta importante cuestionarse sobre las causas y consecuencias de haber sido Puerto Madryn una ciudad privilegiada en términos de inversión del PROMEBA. Habiendo transcurrido casi diez años desde el primer proyecto en la ciudad, se puede afirmar que el Estado no ha podido resolver la cuestión habitacional, ya que creció la cantidad de tomas de tierra y, en consecuencia, la informalidad urbana en el oeste y noroeste de la ciudad. Las políticas públicas habitacionales y de vivienda quedaron desbordadas, por lo que creció notoriamente el desarrollo de asentamientos informales, lo que generó nuevas situaciones de segregación y exclusión residencial.

De hecho, a partir de las entrevistas a funcionarios municipales se pudo comprender que buena parte de los beneficiarios del PROMEBA se habían asentado en tierras sin servicios a partir de un lote social otorgado por la Dirección Municipal de Tierras. Es decir que el Estado municipal enviaba a las familias a instalarse en tierras que aún no contaban con infraestructura adecuada y, luego, se intentaba beneficiar esos espacios con el PROMEBA

para resolver las ausencias que el propio Estado había creado a partir de estos loteos. Así, fue el propio municipio el mayor generador de informalidad urbana. Varios sostuvieron que, a su vez, el mayor problema no era la falta de recursos de las familias, cuya gran mayoría, en Puerto Madryn, contaba con jefes y jefas de familia insertos en el mercado laboral y dispuestos a pagar el lote y los servicios. Sin embargo, el Estado no promovía un acceso barato a la tierra y la vivienda, sino que facilitaba las tierras fiscales mejor ubicadas y más baratas, para llevar servicios, al mercado inmobiliario.

Los propios operadores que trabajaron en el marco del programa sentenciaban que el PROMEBA no resolvía la problemática, sino que la causa última de la informalidad urbana era la decisión de privilegiar el “mercado” y la falta de una planificación urbana sustentable en términos económicos, sociales y ambientales. Que si bien estas eran, en palabras del intendente en la última audiencia pública de octubre de 2014, “*obras para mejorar la calidad de vida*”, la conformación y crecimiento en Puerto Madryn de los “*asentamientos es ausencia de Estado*”, como señaló una de las principales operadoras locales del PROMEBA. Finalmente, todos coincidieron en que, en Puerto Madryn, más allá del fin urbanístico, el programa no lograba cumplir con su fin social de combate contra la pobreza.

Cuadro 4. Población total en los últimos cinco censos nacionales de población, vivienda y hogares en las ciudades la provincia del Chubut donde hubo PROMEBA

Área\Año	1970	1980	1991	2001	2010
Argentina	23364431	27949480	32615528	36260130	40117096
Chubut	189735	263116	357189	413237	509108
Puerto Madryn	6183	20903	45047	57614	81995
Comodoro Rivadavia	75570	96817	125725	135632	177038
Trelew	26425	53999	79340	88305	99430
Esquel	13901	17320	23411	28486	32758
Rawson	7701	13809	20674	26183	31787
Sarmiento	6204	6777	7209	8292	11124
Trevelin	1720	3529	5220	6395	7908

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC. Censos de población, hogares y viviendas: 1970, 1980 Serie B, Bases censales 1991 y 2001. 2010 REDATAM y Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Chubut. Elaboración propia

Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia central:
regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut

Cuadro 5. Proyectos PROMEBA, obras, cantidad de población intervenida y montos invertidos en Puerto Madryn desde el inicio a junio de 2014

PROYECTO	OBRAS PÚBLICAS-COMPLEMENTARIAS	OBRAS PRIVADAS	CANTIDAD DE POBLACIÓN INTERVENIDA	MONTO INVERTIDO
Pujol I Consolidación Pulmón Verde Finalizado	Equipamiento urbano y comunitario. Espacios verdes plazas. Estabilización de suelos escalinatas, senderos, gradas de H°, pista de ciclismo, luminarias, playón deportivo. Muros de contención, red vial, canal pluvial, saneamiento.	Relleno de pozos ciegos.	No se encuentran datos	\$ 3.855.255,87
Pujol I Finalizado	alumbrado, cloacas, contenedores, gas, parquización, peatonal, pluviales, red de media, vial SUM COMPLEMENTARIAS: nexo agua, nexo cloaca, nexo pluvial, nexo vial, pluvial a cielo abierto.		2.890	\$22.085.722,73
Pujol II Finalizado	Pública: agua, alumbrado, cloacas, contenedores, gas, parquización, peatonal, pluviales, red de baja, red de media, sub. transformadora, vial. EQUIPO: playón. COMPLEMENTARIAS: nexo agua, nexo pluvial, nexo vial, pluvial a cielo abierto, pluvial por conducto.		4.275	\$ 15.325.828,99
Roque González Finalizado	Agua, alumbrado, cloacas, contenedores, gas, parquización, peatonal, pluviales y vial, red de baja, vial. EQUIPO: playón. SUM COMPLEMENTARIAS: muros de estabilización, perforación.	Agua, baño c/ cocina, baño c/n. seco, baños, baños completamiento	2.430	\$ 12.701.394,58

San Miguel Finalizado	Agua, alumbrado, cloacas, contenedores, gas, parquización, peatonal, pluviales, vial.EQUIPO: SUM COMPLEMENTARIAS: nexo pluvial, nexos vial, varios.	Agua, baños, baños completamiento, cloaca, gas, tanque	4.440	\$ 11.176.271,00
Roque González, San Miguel y Presidente Perón. Avance físico acumulado real: 47,61 % (05/14)	Red de cloacas, gas, pluviales, equipamiento urbano, mitigación: desagüe pluvial.		5220	\$ 32.804.782,71
TOTAL			19255	\$ 97.949.255,88

Elaboración propia. Fuente: www.promeba.gob.ar

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de una descripción situada de los programas de regularización de la informalidad urbana en América Latina, se ha caracterizado al PROMEBA como una intervención de escala nacional y de naturaleza integral que regulariza la situación dominial de la población beneficiaria, pero también mejora sus condiciones de vida desde una perspectiva social y ambiental. Su metodología de trabajo, objetivos y direccionamiento focalizado buscan, también, mitigar la situación de pobreza estructural que buena parte de la población destinataria sufre. Por ello, también lo caracterizamos como una política habitacional de tercera generación.

En este artículo, se analizaron las diferentes dimensiones del PROMEBA y específicamente su implementación en la provincia de Chubut y la ciudad de Puerto Madryn. Chubut fue una de las jurisdicciones que más proyectos recibió y donde el impacto sobre las ciudades fue mayor en términos de construcción de su espacio residencial y en cuanto a población beneficiada. A pesar de las restricciones de origen y elegibilidad para seleccionar espacios geográficos para la intervención, este programa resolvió demandas importantes de los sectores populares de distintas ciudades, e impactó en forma directa sobre la experiencia de vida de los beneficiarios y en la reducción de la pobreza. Sin embargo, este hecho no debe impedir tener una mirada crítica sobre los efectos de los PROMEBA en las distintas ciudades.

Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia central:
regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut

La política centralista y poco flexible asociada a la lógica proyectual cerrada del programa (MARENGO y ELORZA, 2009) mostró sus matices en la provincia del Chubut en general y en Puerto Madryn en particular, donde este se complementó con otros programas de escala nacional y provincial como el PROMEVI, permitiendo mejorar los indicadores de las viviendas que hacen a las familias que allí viven elegibles para el PROMEBA. Ahora bien, estas intervenciones no evitaron que la informalidad urbana creciera, y tampoco operaron sobre condicionantes no residenciales de las situaciones de exclusión social, salvo pocas excepciones. Se puede aseverar incluso que han tendido a ser un incentivo para el crecimiento de la informalidad, dado que se generó una práctica estatal y comunitaria por la cual al asentamiento informal siempre le siguió el PROMEBA, sin incentivar otras formas de acceso a tierras urbanas, públicas o privadas, para los sectores populares.

En cuanto a la dimensión participativa, esta ha cumplido un rol secundario o legitimador de las obras y prácticas estatales en el territorio, y tuvo poco asidero en el presupuesto original o en las intervenciones, en las cuales se priorizaron las de índole física y urbana. También aparecieron limitaciones políticas entre las diversas jurisdicciones, de financiamiento de las obras y de comprensión de los tiempos de ejecución. En algunos casos, esto derivó en la merma de la participación de los vecinos, y en otros no tuvo mayores consecuencias, porque Chubut contaba con recursos económicos propios y decisión política para continuar con las intervenciones.

En las diferentes experiencias latinoamericanas encontramos que la efectividad de los programas de regularización de la informalidad urbana ha tenido generalmente un alcance limitado, al trabajar sobre los efectos antes que sobre las causas de la informalidad (LARANGEIRA, 2006; ROMAGNOLI y BARRETO, 2006; FERNÁNDEZ WAGNER, 2007; CLICHEVSKY, 2009; MARENGO y ELORZA, 2009).

Se suele decir que *“una de las limitaciones que posee este tipo de programas es la escasa cantidad de beneficiarios respecto a la población en la informalidad”* (CLICHEVSKY, 2009: 76). En Puerto Madryn, este programa tuvo como beneficiaria aproximadamente al 24 % de la población total. Si se cumpliera esa máxima de FERNANDES (2007) según la cual uno de cada cuatro latinoamericanos se instala en la informalidad urbana, Puerto Madryn debería estar “formalizada”, lo que nos introduce en una serie de nuevos interrogantes. ¿Qué efectividad tienen estas políticas en ciudades intermedias en franca expansión? ¿Su carácter integral responde verdaderamente a las problemáticas del territorio?

Para concluir, si bien es importante señalar que los programas de regularización de la informalidad urbana, en general, y el PROMEBA en particular, suelen mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, el trabajo realizado y los distintos estudios prueban que si estas intervenciones están escindidas de una planificación que transforme y prevenga las verdaderas causas de la informalidad, se repite el ciclo de crecimiento que derivó en que esa población se tornara elegible para la intervención de un programa focalizado de mitigación de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRETO, Miguel Ángel** (2012). “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”. En: *Cuadernos de vivienda y urbanismo*. Vol. 5, N.º 9. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- BOURDIEU, Pierre** (2002). “Efectos de lugar”. En: *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo** (2010). “Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes”. En: *Voces en el Fénix*. Vol. 1, N.º 1, junio. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, Nora** (2009). “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”. En: *Bitácora Urbano Territorial*. N.º 14, enero – junio. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CRAVINO, María Cristina** (2009). “La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Rev. Lider*. V. 15, año 11. Osorno, Chile.
- DI VIRGILIO, María Mercedes, GUEVARA, Tomás y ARQUEROS, María Soledad** (2014). “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”. En: *Revista INVI*. Vol. 29, N.º 80, mayo. Santiago de Chile.
- DUHAU, Emilio** (2013). “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”. En: *Nueva Sociedad*. N.º 243, enero-febrero. Buenos Aires, Argentina.
- FERNANDES, Edesio** (2007). “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas”. En: *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Instituto of Land Policy.
- FERNANDES, Edesio y SMOLKA, Martim** (2004). “Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones”. En: *Land Lines*, Vol. 16 N.º 3, julio. Lincoln Instituto of Land Policy.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2007). “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En: *Assentamentos informais e Moradia Popular: Subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. IPEA, Brasil, Brasilia.

GÓMEZ, Ana (2013). “¿Nuevos problemas o respuestas viejas?”. En: *Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

LARANGEIRA, Adriana (2006). “La gestión de la informalidad en Río de Janeiro y Brasil. La frágil sintonía entre los avances del marco regulatorio y la concreción de cambios consistentes en la realidad urbana”. En: *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, N.º 5, Resistencia, Argentina.

MARENGO, Cecilia y ELORZA, Ana Laura (2009). “Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes”. En: *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*. Vol. 8, N.º 8, octubre, Resistencia, Argentina.

ONU HABITAT (2012) *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Brasil.

ROMAGNOLI, Venettia y BARRETO, Miguel Ángel (2006) “Programas Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (provincia del Chaco)”. En: *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, N.º 5, junio. Resistencia, Argentina.

SASSONE, Susana, GÓNZALEZ, Myriam y MATOSSIAN, Brenda (2011). “Ciudades patagónicas de la Argentina: atracción, crecimiento y diversidad migratoria”. En: *Aristas, Revista de estudios e investigaciones*. N.º 6, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

