

**Políticas de regularización integral en Brasil.  
Incidencia del nivel de formulación e implementación en sus resultados.**

**Máster en Gestión y Valoración Urbana**

Ioanna Alasua Pastrana

Arquitecta \_ alasua.pastrana@gmail.com

Rolando Biere Arenas

Diciembre 2013

**Universidad Politécnica de Cataluña**



América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo, gran parte de sus habitantes quedan excluidos del mercado legal del suelo lo que produce que la población viviendo en la informalidad/ilegalidad en relación al suelo urbano alcance el 40% en muchas ciudades y metrópolis.

Los costos sociales y económicos que la informalidad acarrea, tanto para los habitantes de los asentamientos informales como para los gobiernos, son enormes. Por ello, desde hace más de 50 años se toman medidas al respecto mediante políticas y programas de regularización que intentan hacer frente al problema de muy distinta forma. A lo largo de los años, los planteamientos de dichas políticas han ido evolucionando según cambiaba la visión, la conceptualización y acción de mitigación de la pobreza.

Los Programas de Mejoramiento de Barrios constituyen un proceso de intervención urbana en los asentamientos irregulares que tiene como objetivos principales integrar la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios e infraestructuras, provisionar a los asentamientos de servicios sociales para los grupos más vulnerables, legalizar la tenencia de tierra e integrar la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto. Se trata de las denominadas políticas de regularización integral que se enfrentan al problema de la informalidad desde una perspectiva multidimensional: legal, física y social.

La presente investigación analiza tres casos de estudio: el Programa de Asentamientos Populares I y II (PROAP) conocido como Favela-Barrio, de la municipalidad de Rio de Janeiro; a nivel estatal, el Nova Baixada (PBV/PNB) del Gobierno del Estado de Rio de Janeiro; y a nivel nacional el Programa Habitar Brasil (HBB), que iniciados en la década de los noventa en Brasil son los tres ejemplos de Programas de Mejoramiento de Barrios.

El objetivo es determinar la real incidencia que tienen los distintos niveles de formulación e implementación de las políticas de regularización integral como resultado de su aplicación y comprobar así si en la medida que la iniciativa surge del nivel más cercano a la problemática y al territorio, los resultados son más eficientes o mejores.

Tras analizar los tres programas atendiendo a su formulación y a sus resultados, en cuanto a consecución de objetivos y problemas o aspectos favorables detectados durante la implementación, se puede concluir que efectivamente, bajo una misma filosofía de enfrentarse a la realidad de los asentamientos informales, la formulación de cada Programa varía, priorizando y enfatizando los objetivos según las necesidades específicas y empleando diferentes mecanismos de gestión e implementación, según sea el nivel de formulación del mismo. De forma que, aquellos formulados desde la iniciativa municipal, son los que en general más concretizan sus objetivos respecto a las necesidades específicas y los que menos complejidad y riesgos presentan en su implementación.

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>CAPÍTULO I:</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
INTRODUCCIÓN GENERAL	3
HIPÓTESIS Y OBJETIVOS	5
METODOLOGÍA	6
ESTADO DEL ARTE	8
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN	8
ASPECTOS CRÍTICOS DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN	10
<b>CAPÍTULO II:</b>	
<b>INFORMALIDAD Y REGULARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>13</b>
LA INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA	13
DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN	13
ORIGEN Y CAUSAS	18
PROBLEMAS DERIVADOS	20
LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	22
EVOLUCIÓN	22
REGULARIZACIÓN JURÍDICA	24
REGULARIZACIÓN FÍSICA	25
REGULARIZACIÓN INTEGRAL	25
PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS	26
<b>CAPÍTULO III:</b>	
<b>PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN BRASIL</b>	<b>33</b>
CONTEXTUALIZACIÓN	33
SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO	35
PROGRAMA DE URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS POPULARES DE RIO DE JANEIRO (PROAP)	36
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL	36
OBJETIVOS	37
GESTIÓN – IMPLEMENTACIÓN	44
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	47
SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS	48
PROGRAMA NOVA BAIXADA (PNB)	51
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL	51
OBJETIVOS	52
GESTIÓN – IMPLEMENTACIÓN	58
SEGUIMIENTO – EVALUACIÓN	60
SÍNTESIS DEL ANÁLISIS	60
PROGRAMA HABITAR BRASIL (HBB)	63
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL	63
OBJETIVOS	64
GESTIÓN – IMPLEMENTACIÓN	70
SEGUIMIENTO – EVALUACIÓN	74
SÍNTESIS DEL ANÁLISIS	75
<b>CAPÍTULO IV:</b>	
<b>ANÁLISIS COMPARADO</b>	<b>78</b>
CONCLUSIONES	87
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>90</b>

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

---

### INTRODUCCIÓN GENERAL

---

La informalidad urbana en América Latina constituye un gran problema ya que en muchas ciudades y metrópolis representa el 40% del suelo urbano ocupado. Para la gran mayoría de la población que vive en los asentamientos informales o ilegales esta es su única opción, pues quedan excluidos del mercado legal de tierras por motivos económicos. Esta situación de informalidad conlleva unos costos sociales muy elevados para los habitantes de dichos asentamientos que quedan marginados respecto a la ciudad formal.

Las políticas que los gobiernos han llevado a cabo para hacer frente al problema de la informalidad comenzaron a tomar forma hace más de 50 años, y conforme la concepción de la pobreza y las estrategias para superarla cambiaban a lo largo del tiempo, dichas políticas iban evolucionando. En la actualidad se distinguen tres líneas de políticas de regularización: la regularización jurídica, la regularización física y la regularización integral.

Los Programas de Mejoramiento de Barrios forman parte de las políticas de regularización integral y constituyen un proceso de intervención urbana en los asentamientos irregulares que tiene como objetivos principales: integrar la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios e infraestructuras, provisionar a los asentamientos de servicios sociales para los grupos más vulnerables, legalizar la tenencia de tierra e integrar la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto. Se trata de la línea de actuación más compleja pues abarca el problema de la informalidad desde el punto de vista legal, físico y social.

A pesar de la diversidad de aplicaciones que han tenido los programas de regularización en América Latina, de las cantidades de recursos utilizados y de los diversos mecanismos implementados, diversos autores (Clichevsky, 2006; Brakarz, Greene, & Rojas, 2002; Fernandes, 2007, etc.) han hecho valoraciones no del todo satisfactorias de sus resultados. Reconociendo los esfuerzos y las aportaciones positivas que innegablemente los programas de regularización han tenido en la población afectada, dichas críticas persiguen detectar cuáles son los aspectos que influyen en el éxito o fracaso de los programas con el fin de extraer recomendaciones para la formulación de futuros programas.

La informalidad no es un problema que se limite a América Latina sino que es característico de la mayoría de países que han experimentado procesos de urbanización masivos en muy poco tiempo. Aunque en España exista informalidad o ilegalidad en determinados asentamientos urbanos, su magnitud frente a la de los países en vías de desarrollo hace que, si bien la problemática social también existe, la manera de abordar el problema conlleve medidas de carácter muy distinto.

Es por esta razón, que a nivel personal para la autora, resulte de gran interés conocer el problema desde su génesis y la forma que tienen los gobiernos de enfrentarse a él a través del urbanismo. Con el objetivo de poder realizar una aportación a las líneas de investigación abiertas que persiguen la búsqueda de los lineamientos básicos para que los programas de regularización sean de éxito, se plantea la presente investigación.

Ya que el nivel de formulación de los programas de regularización es uno de los aspectos destacados como posible factor de peso en los resultados, se investiga si realmente los

resultados de los programas de regularización integral son más eficientes o mejores, en la medida que su iniciativa surge del nivel más cercano a la problemática y al territorio afectado.

Para ello, se hace evidente la necesidad estudiar los tres niveles de formulación de las políticas de regularización integral; nacional, estatal o provincial y municipal o local. Los casos de estudio seleccionados se enmarcan en un mismo país, Brasil, para que los resultados obtenidos no queden condicionados por la casuística de cada nación. A nivel municipal se ha seleccionado el Programa de Asentamientos Populares I y II (PROAP) conocido como Favela-Bairro, de la municipalidad de Rio de Janeiro; a nivel estatal, el programa Nova Baixada (PNB) del gobierno del Estado de Rio de Janeiro; y a nivel nacional el programa Habitar Brasil (HBB) del gobierno federal de Brasil.

En base a documentos oficiales de formulación y finalización de los Programas, y a las investigaciones realizadas por diversos autores acerca de estos casos de estudio, se realiza un análisis cualitativo, de cada programa por separado, atendiendo a las características propias de su formulación y sus resultados en cuanto a consecución de objetivos y proceso de implementación. Este análisis individual se sintetiza en unas fichas resumen y fichas analíticas, atendiendo a la metodología DAFO, lo que permite realizar en último término una lectura comparada de los tres programas.

La investigación se estructura de forma que en el presente capítulo queden desarrollados la hipótesis y objetivos que motivan el estudio, la metodología empleada para la consecución de dichos objetivos y por último el estado del arte en cuanto a la evaluación de políticas de regularización y aspectos críticos de las mismas. Este desarrollo justifica el interés de realizar un estudio comparado de casos con la finalidad de comprobar, si como dicen algunos autores, el nivel de formulación de los programas de regularización incide en los resultados de los mismos.

A continuación y de acuerdo con los objetivos planteados, el cuerpo de la investigación se divide en dos partes, un primer capítulo destinado a contextualizar los programas seleccionados para comprender qué es la informalidad en primer término, cuales han sido las respuestas hacia este problema y dónde se enmarcan los casos de estudio seleccionados, centrando todo ello en América Latina.

En el capítulo siguiente, se introduce la investigación a la realidad de Brasil, país al que pertenecen los tres programas seleccionados, y se desarrolla individualmente el análisis de cada caso de estudio, atendiendo a sus objetivos, a la gestión e implementación y al seguimiento y evaluación de los mismos.

Por último, tras realizar dicho estudio individual, se procede a la lectura comparada de los tres programas en un último capítulo, comprobando las diferencias que el nivel de formulación supone tanto en la formulación como en los resultados de los mismos, con el fin de extraer posibles recomendaciones para redacción de futuros programas.

## HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

A pesar de la diversidad aplicaciones que han tenido los planes o políticas de regularización en América latina, de las cantidades de recursos utilizados y de los diversos mecanismos implementados, sin querer minusvalorar los esfuerzos y las aportaciones que estos han implicado, diversos autores han hecho valoraciones no del todo satisfactorias de sus resultados, y es este aspecto aquel en que esta investigación pretende incidir, por ello se plantea la siguiente hipótesis.

*El nivel de formulación de las políticas de regularización integral de asentamientos informales, es determinante en tanto sus resultados son más eficientes o mejores, en la medida que su iniciativa surge del nivel más cercano a la problemática y al territorio afectado.*

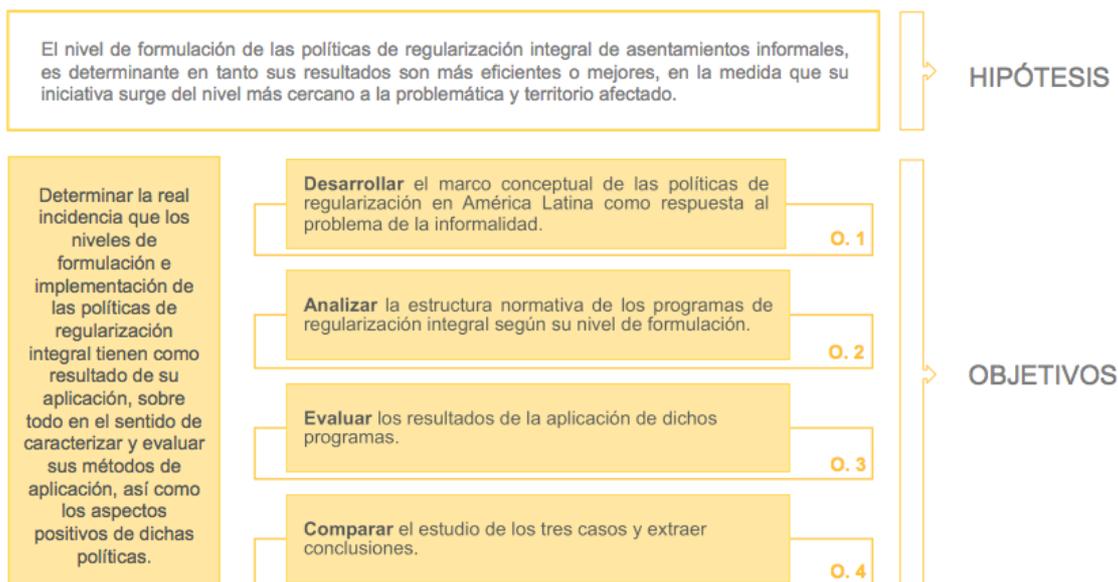
Partiendo de la hipótesis planteada se hace evidente la necesidad estudiar los tres niveles de formulación de las políticas de regularización integral; municipal o local, provincial o estatal y nacional, para poder llegar a determinar los resultados de cada uno de ellos, con la finalidad de desarrollar el objetivo principal de esta tesis que es:

Determinar la real incidencia que tienen los distintos niveles de formulación e implementación de las políticas de regularización integral como resultado de su aplicación, sobre todo en el sentido de caracterizar y evaluar sus métodos de aplicación, así como los aspectos positivos de dichas políticas.

Para alcanzar dicho objetivo se persigue una serie de objetivos específicos que guían la investigación:

- *Desarrollar el marco conceptual de las políticas de regularización en América Latina como respuesta al problema de la informalidad.* La finalidad de este objetivo es conocer la situación en la que se desarrollaron los casos de estudio propuestos para poder comprender su formulación.
- *Analizar la estructura normativa de los programas de regularización integral según su nivel de formulación.* Con este análisis se pretende, por un lado, comprender el funcionamiento y las bases de cada caso de estudio y por otro, distinguir en que difieren estos aspectos en función del nivel de formulación.
- *Evaluar los resultados de la aplicación de dichos programas.* Se pretende conocer los resultados positivos y negativos de la aplicación de cada programa.
- *Comparar el estudio de los tres casos y extraer conclusiones.* La finalidad de los dos objetivos anteriores es poder llegar a establecer una comparación entre los casos de estudio, atendiendo a su formulación y resultados, para comprobar finalmente si el nivel de formulación de una política de regularización integral tiene una incidencia real en los resultados de su aplicación.

Figura 1: Esquema de síntesis de hipótesis y objetivos



Fuente: Elaboración propia.

## METODOLOGÍA

*“(…) los programas se formulan de muy diferente forma y por distintos actores. De estos elementos dependen, en gran medida, los resultados.”<sup>1</sup>*

Con el fin de determinar cual es la influencia que el nivel de formulación de las políticas de regularización tiene en los resultados de su implementación, se propone el estudio comparado de tres programas, enmarcados en un mismo contexto regularizador pero con distintos niveles de formulación: municipal, estatal y nacional.

La base metodológica de la presente investigación es el análisis bibliográfico de textos, normativas e informes referentes a la informalidad y a las políticas de regularización en América Latina. A continuación se describe de forma detallada la metodología empleada para alcanzar cada uno de los objetivos formulados.

Con el fin de contextualizar los casos de estudio, se desarrolla en primer lugar el marco conceptual de las políticas de regularización en América Latina como respuesta al problema de la informalidad. Para ello se investigan cuáles son las causas que producen la informalidad urbana, los problemas que ésta genera y la situación actual de la informalidad en la región. A continuación, se describen los tipos y la evolución de las políticas de regularización desarrollando en profundidad los Programas de Mejoramiento de Barrios, en los que se enmarcan los casos de estudio seleccionados.

Para alcanzar el segundo objetivo, analizar la estructura normativa de los programas de regularización integral según su nivel de formulación, se determinan en primer lugar cuáles son los aspectos destacados que definen una política de regularización. Para ello, se recurre a la

<sup>1</sup> Clichevsky, Nora “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas.”, 2006 Pag. 23

<sup>2</sup> Los tres programas seleccionados fueron financiados en gran medida por el Banco Interamericano de

investigación realizada por Nora Clichevsky en la publicación *“Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”*. En esta publicación la autora elabora una ficha modelo para analizar 71 programas de índole muy diversa, integrando programas de regularización jurídica, física e integral. Dado que el estudio de casos se ha restringido únicamente a programas de regularización integral, se completan dichos aspectos con factores definitorios propios de las políticas de regularización integral.

Estos nuevos factores se extraen tras la revisión de textos referentes a las políticas de regularización integral, en especial de la publicación *“Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios”* que analiza siete casos de estudio de programas de mejoramiento de barrios en América Latina.

Los aspectos analizados y posteriormente sintetizados en una ficha descriptiva serán los siguientes:

- Identificación: nombre, el tipo de programa y localización.
- Descripción general: organismos ejecutores del programa, nivel de formulación, las fechas de formulación e implantación, costo del programa, entidades participantes en el financiamiento, monto aportado por cada una, número de beneficiarios, etc.
- Objetivos: atendiendo a los objetivos generales de los programas de mejoramiento de barrios, se estudia que propone cada programa en relación a las obras de infraestructura, servicios urbanos, servicios y equipamientos sociales, actividades de desarrollo comunitario, mitigación de riesgos ambientales, regularización jurídica, y otros objetivos relevantes propios de cada nivel de formulación.
- Gestión / implementación: se analiza cuales son los mecanismos de implementación y gestión de cada programa atendiendo a aspectos tales como los organismos participantes y su función, cuáles son los criterios de selección de barrios, cuales son los requerimientos y el proceso para participar en el programa o como se integra la participación ciudadana.
- Seguimiento y evaluación: se estudia si los programas incluyen en su formulación mecanismos para el seguimiento y evaluación de los resultados tras su aplicación, y cuáles son dichos mecanismos.

Los análisis sistemáticos sobre los resultados de las políticas de regularización son relativamente escasos y los más común es contar únicamente con revisiones de la implementación y los efectos producidos por los proyectos.

Por ello, una vez comprendida la estructura de los programas en función de su nivel de formulación, se procede a evaluar los resultados de la implementación de dichos programas con el fin de alcanzar el tercer objetivo propuesto.

Los datos que se emplearán para realizar dicho análisis provendrán de los informes de revisión realizados por el BID<sup>2</sup> y otras fuentes bibliográficas que describan dichos resultados. Por un lado, serán de carácter cuantitativo en relación a la consecución de objetivos: número de hogares tratados, cantidad de infraestructura realizada, monto final empleado, etc. Y por otro lado, serán datos de carácter cualitativo, en cuanto a dificultades en la implantación, eficacia real frente a la pobreza, etc.

---

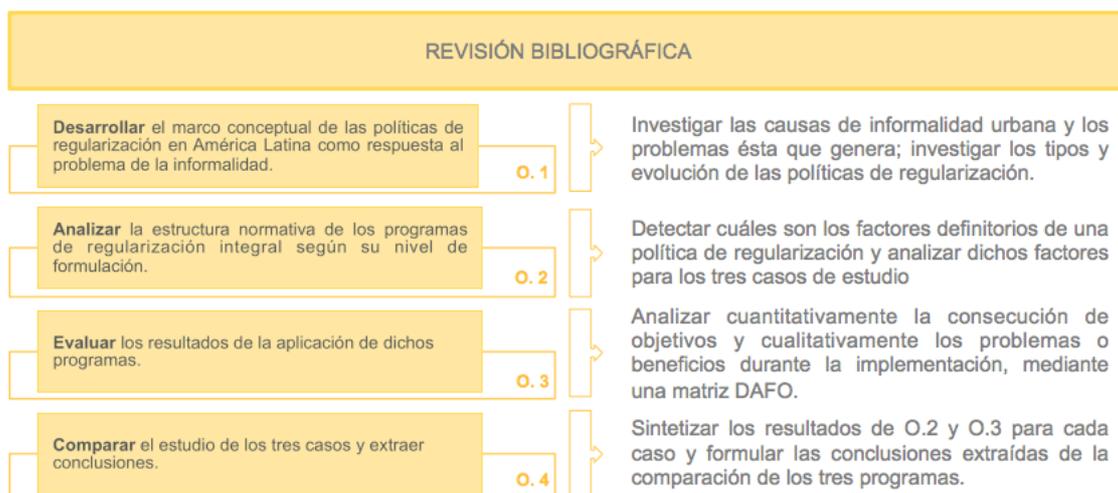
<sup>2</sup> Los tres programas seleccionados fueron financiados en gran medida por el Banco Interamericano de Desarrollo.

El análisis cualitativo se lleva a cabo mediante una matriz DAFO que identifica desde la estructura interna de cada programa cuales fueron sus fortalezas y debilidades, y atendiendo al contexto exterior en el que se desarrolló cada uno, cuales fueron las amenazas y oportunidades que surgieron durante el proceso.

La consecución de objetivos a nivel cuantitativo queda reflejada también en las fichas resumen, y el análisis cualitativo se añade como complemento a las mismas, al concluir el estudio de cada caso. De esta forma, se cuenta con una información sintetizada de cada programa tanto en lo referente a su formulación como a los resultados de su aplicación, que permite realizar una comparativa entre los tres casos de estudio y así alcanzar el objetivo principal de la investigación, determinar la real incidencia que los distintos niveles de formulación e implementación de las políticas de regularización integral tienen como resultado de su aplicación.

Para realizar esta lectura comparada se consultan los aspectos destacados en la matriz DAFO de cada programa en el análisis de los otros dos casos, de forma que se puedan extraer aquellos aspectos relevantes, que permitan aportar ciertas recomendaciones para la formulación de futuros programas de regularización, independientemente de cual sea el nivel de su formulación.

Figura 2: Resumen metodológico según los objetivos específicos



Fuente: Elaboración propia

## ESTADO DEL ARTE

### Evaluación de los Programas de Regularización

A pesar del elevado número de proyectos de regularización ejecutados en América Latina, los análisis sistemáticos sobre sus resultados son relativamente escasos, lo más común es contar únicamente con revisiones de la implementación y los efectos producidos por los proyectos. (Lincoln Institute B, 2007)

Lo que algunos han calificado como el universo de los programas de regularización<sup>3</sup> hace que realizar un análisis comparativo entre las experiencias, para extraer un modelo común de formulación de programas de regularización sea una tarea imposible. El tipo de regularización, la escala de aplicación, el tipo de informalidad que se pretende solucionar, los agentes que intervienen en el proceso, la financiación... difieren tanto en cada caso que lo máximo que se ha podido extraer son recomendaciones generales para la formulación de futuros programas.

El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo<sup>4</sup> desarrolla un programa para América Latina y el Caribe centrado en las áreas de políticas públicas, planificación y desarrollo de uso del suelo, mercados de tierra e impuestos de la propiedad. Este programa recoge una serie de publicaciones de profesionales y representantes de administraciones públicas, basadas en la aproximación entre teoría y práctica de proyectos, programas o políticas efectivamente practicadas en América Latina, que produjeron resultados relevantes, capaces de reflejar las lecciones aprendidas en su desarrollo. Algunas de estas publicaciones son por ejemplo el informe sobre *“Regularización de Asentamientos Informales en América Latina”* que recoge diez documentos con diez casos de estudio de programas financiados por el BID<sup>5</sup>, cada uno de ellos elaborado por un profesional diferente. O el informe de que establece una comparación entre dos experiencias de regularización en Perú y en Brasil.

El Banco Interamericano de Desarrollo, que financia numerosos programas de regularización en América Latina, realiza informes sobre los resultados en la implementación de dichos programas, y en algunos casos, realiza publicaciones comparando casos de estudio para extraer las enseñanzas de las experiencias estudiadas. Es el caso de la publicación *“Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios”* que analiza siete casos de estudio de programas de mejoramiento de barrios en América Latina. O la publicación *“Urbanización de Favelas – Lecciones aprendidas en Brasil”* que analiza nueve programas estatales y municipales de urbanización que tuvieron financiamiento del banco.

La mayoría de los estudios comparados se realizan desde una perspectiva cualitativa desarrollando las ventajas e inconvenientes de cada caso pero sin una metodología analítica precisa. El caso del documento *“Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”* de Nora Clichevsky es la excepción. Se trata de una publicación que forma parte de una investigación sobre el acceso al suelo urbano en América Latina realizada en el marco del proyecto: *“Pobreza urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones locales en América Latina y el Caribe”*, desarrollado por la división de desarrollo sostenible y asentamientos humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. El objetivo del documento es realizar una lectura comparada de los programas de regularización jurídica, física e integral desarrollados en América Latina, para ello los aspectos más definitorios de una política de regularización quedan sintetizados en unas fichas analíticas que se completan con cada programa. Entre estos aspectos destacan, el tipo de política y su localización, los organismos ejecutores, las fechas de formulación e implantación, los componentes, los objetivos y supuestos y los logros y problemas en su implementación entre otros.

---

<sup>3</sup> Nora Clichevsky, 2006 *“Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”*

<sup>4</sup> El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo es una organización educacional sin fines de lucro, establecida en 1974, cuya misión es estudiar y enseñar temas relacionados con políticas de suelo e impuestos territoriales.

<sup>5</sup> El BID es el Banco Interamericano de Desarrollo, fundado en 1959, representa la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe.

*“(...) dado la multiplicidad de objetivos, los programas han significado un amplio abanico de resultados dado su distinta índole, su formulación en distintos momentos históricos, las situaciones políticas, países –y ciudades diferentes dentro de iguales países– con enfoques disímiles, diferentes normas y distinta organización y nivel de conciencia de la sociedad civil. Lo que se presenta, pues, es un panorama de los programas en algunos países de la región, sus supuestos implícitos o explícitos y sus formulaciones e implementación.”<sup>6</sup>*

En 2003, el Programa de asentamientos humanos de las Naciones Unidas, UN-Habitat<sup>7</sup> realizó la primera evaluación global de barrios marginales conocida como *“The challenge of slums”* donde se analizaba la situación actual y sus perspectivas de futuro. Por primera vez, se presentaron cifras a nivel mundial de los habitantes de barrios marginales y se analizaron las causas que subyacen al proceso de formación de la informalidad.

### Aspectos críticos de los Programas de Regularización

A pesar de la diversidad de aplicaciones que han tenido los programas de regularización en América Latina, de las cantidades de recursos utilizados y de los diversos mecanismos implementados, diversos autores han hecho valoraciones no del todo satisfactorias de sus resultados. Reconociendo los esfuerzos y las aportaciones positivas que innegablemente los programas de regularización han tenido en la población afectada, dichas críticas persiguen detectar cuales son los aspectos que influyen en el éxito o fracaso de los programas con el fin de extraer recomendaciones para la formulación de futuros programas.

Estos factores son de naturaleza muy diversa y hacen referencia a aspectos muy concretos de dichas políticas de regularización, si bien algunos de estos factores pueden guardar relación entre sí y condicionarse mutuamente. Es necesario añadir que debido a la multitud de políticas de regularización existentes, cada una de ellas con sus propias características, no todos los factores destacados pueden ser condicionantes en todas ellas, incluso algunos de ellos, ni siquiera pueden identificarse en determinadas políticas. A continuación se describen algunos de ellos.

El tiempo que transcurre entre la formulación y la implantación de los programas es considerado decisivo para sus resultados. En aquellos casos en los que este periodo se alarga en el tiempo, la posibilidad de que se produzcan cambios de gobierno y con ello aumenten las trabas es mayor. Por otro lado, en aquellos casos en los que el periodo es excesivamente corto, pueden ocurrir impedimentos si no han sido considerados con anterioridad, como la disponibilidad de recursos, lo que suele derivar en una implementación lenta y dificultosa. (Clichevsky, Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas., 2006)

En algunos programas intervienen numerosas instituciones pertenecientes a distintos niveles del estado, esto puede suponer un gran problema cuando no existe cooperación e integración entre ellos. Es necesario que en los programas quede bien definido todos los autores que estén involucrados en su desarrollo, su interrelación y los aportes que hará cada uno. (Lincoln Institute A, 2007)

<sup>6</sup> Clichevsky, Nora “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas.”, 2006 Pag. 6

<sup>7</sup> UN-Habitat, Agencia de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos.

Otro de los aspectos en el que inciden los autores es la importancia de la financiación. Muchos de los programas de regularización son financiados por organismos internacionales, y en muchos casos esa financiación no es a fondo perdido si no que los países quedan endeudados. Además dichos organismos internacionales imponen en la mayoría de casos pautas para la aplicación de los programas que son determinantes en los resultados. (Clichevsky, Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas., 2006) en otros casos, los programas se financian total o parcialmente con los recursos del propio gobierno, generalmente escasos, lo cual puede hacer que no se lleven a cabo en su totalidad (Lincoln Institute A, 2007). Es importante también la financiación por parte de los afectados, en muchos casos simbólica o inexistente debido a los bajos ingresos de la población afectada. Existe el debate de si una vez aplicados los programas deben recaudarse impuestos a los afectados para mantener la continuidad del programa o impulsar otros nuevos, o bien se trata de una deuda histórica con los pobres urbanos, que no deberían ser más penalizados imponiéndoseles obligaciones financieras. (Lincoln Institute B, 2007)

En la mayoría de programas no existe participación ciudadana durante el proceso de su formulación, en algunos casos durante la implantación de dichos programas la población participa en mayor o menor medida, especialmente en los programas integrales. (Clichevsky, Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas., 2006) según los autores, se trata de uno de los puntos que más pueden incidir en los resultados de las políticas pero muchos de los programas no desarrollan en sus bases cómo será la participación ciudadana, si es que existe.

Edésio Fernandes (2011) hace hincapié en las consecuencias imprevistas que pueden aparecer tras la aplicación de una política de regularización y que pueden hacer que los resultados positivos obtenidos en un primer momento no perduren en el tiempo, es el caso de la gentrificación que hace que la población original de los asentamientos quede progresivamente desplazada por otra de mayor nivel adquisitivo conforme se van implementando las mejoras urbanas. Según el autor, muchas comunidades tradicionales de São Paulo pasaron de ser asentamientos informales a emprendimientos de clase media y alta.

También en relación a las consecuencias imprevistas, se destaca el hecho de que la regularización puede incentivar en cierta medida la formación de más informalidad. En la publicación *"Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina"* se destaca que investigaciones realizadas demostraban que cuando se implementa o anuncia un programa de regularización, el número de habitantes del asentamiento aumenta considerablemente, al igual que durante los periodos electorales cuando los candidatos prometen nuevos programas de regularización, las invasiones y ocupaciones de tierra aumentan.

Por último, se destaca que el nivel de formulación de los programas de regularización también es uno de los aspectos que puede incidir notablemente en los resultados del programa, algunos autores lo consideran determinante en tanto sus resultados son más eficientes o mejores, en la medida que su iniciativa surge del nivel más cercano a la problemática y al territorio afectado.

*"(...) los programas nacionales muchas veces se implementan en provincias y municipios, sin que los organismos de dichos niveles de gobierno hayan participado en su formulación, lo cual genera una serie de conflictos interinstitucionales (...) los programas centralizados y masivos han sido*

*exitosos en cuanto al número de títulos otorgados, pero no han trabajado con la comunidad para generar conciencia ciudadana y organización social. Los programas descentralizados, en general poseen un componente de participación de la población, lo que puede hacerlos más caros, en términos de los costos de implementación, y más lentos, pues los “tiempos sociales” en general no son iguales que los tiempos políticos, sin embargo los resultados a nivel socio urbano son mucho más importantes.”<sup>8</sup>*

Es en este aspecto en el que se centra la investigación, ya que un diferente nivel de formulación puede implicar diferentes agentes en la intervención, diferente escala, diferentes mecanismos de implantación y financiación, es decir, puede englobar cambios en todos los aspectos anteriormente citados.

---

<sup>8</sup> Clichevsky, Nora “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas.”, 2006 Pag. 54

## CAPÍTULO II: INFORMALIDAD Y REGULARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### LA INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA

#### DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN

Según el último informe emitido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe el pasado diciembre de 2012, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, con un coeficiente medio de Gini de 0,5 en 2010.<sup>9</sup>

Esta desigualdad queda patente en los procesos de urbanización de las grandes ciudades, fuertemente marcados por la informalidad/ilegalidad<sup>10</sup> urbana. Como apunta Nora Clichevsky en su investigación sobre el acceso al suelo urbano, las condiciones de pobreza y el funcionamiento del mercado legal de tierras de los países de América Latina durante los rápidos procesos de urbanización que estos han experimentado, han definido las posibilidades que la población tiene de acceder a vivir en un determinado lugar. La consecuencia es que gran parte de la población no tiene acceso de forma legal al suelo urbano y queda obligada a vivir en diferentes tipos de hábitats informales.

*“Actualmente, en América Latina la población viviendo en la ilegalidad/informalidad en relación al suelo urbano llega a aproximadamente al 40% en muchas ciudades y áreas metropolitanas”.*<sup>11</sup>

Se reconocen distintos tipos de informalidad o ilegalidad que pueden categorizarse desde el punto de vista del dominio o desde la urbanización. La primera categoría hace referencia a la ocupación directa de tierras o a través del mercado informal del suelo, algunos de los procesos que se incluyen en esta categoría son la ocupación de suelos públicos, comunales y privados, seguida de autoconstrucción (*favelas, barriadas, villas, callampas, chabolas, tugurios...*), la subdivisión sin licencia de suelos privados, comunales y públicos para vender lotes individuales, seguida de autoconstrucción (barrios, loteos piratas, loteos irregulares, loteos clandestinos) o la urbanización y el desarrollo de zonas catalogadas como rurales y áreas ecológicamente protegidas (Lincoln Institute A, 2007). Desde el punto de vista de la urbanización, se incluye la ocupación de tierras sin condiciones urbano ambientales para ser utilizadas como residenciales (tierras inundables, contaminadas, sin infraestructura y/o con difícil acceso a los servicios básicos), la construcción de viviendas fuera de la normativa existente y la ocupación de inmuebles abandonados (“casas tomadas” y “equipamientos tomados”) (Clichevsky, 2000)

El problema de la informalidad urbana no se limita únicamente a América Latina sino que es un

<sup>9</sup> Revista CEPAL nº 108, Diciembre de 2012. El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1 y describe el porcentaje acumulado del ingreso total que le pertenece al porcentaje más pobre de la población. Si existiera perfecta igualdad sería 0 y si existiese desigualdad total sería 1.

<sup>10</sup> Según el Lincoln Institute of Land Policy, en su publicación “Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”, los conceptos de ilegalidad e informalidad urbana quedan definidos de la siguiente manera: Ilegal. Ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y la autorización pública. Informal. Actividad económica que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos.

<sup>11</sup> Clichevsky, Nora “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas.”, 2006 Pag. 10

problema de carácter mundial que afecta especialmente a países con procesos de urbanización rápidos. Sin embargo, cuantificar la informalidad sigue siendo a día de hoy todo un reto, ya que la información y los datos obtenidos a todos los niveles, desde el global al local, tienden a ser fragmentarios, imprecisos y muchos de ellos cuestionables.

La primera dificultad se presenta a la hora de definir qué es un “barrio marginal”, “tugurio” o “asentamiento precario”<sup>12</sup>.

*“...a contiguous settlement where the inhabitants are characterized as having inadequate housing and basic services. A slum is often not recognized and addressed by the public authorities as an integral or equal part of the city.”<sup>13</sup>*

La dificultad de establecer una definición única tiene su origen en diversos factores, algunos de los que destaca UN-Habitat son los siguientes:

- Excesiva complejidad para ser definidos de acuerdo a un único parámetro.
- Experimentan cambios muy rápidos que impiden usar parámetros perdurables en el tiempo.
- Se trata de un concepto relativo, lo que en un país puede ser considerado precario no tiene por que serlo para otro.

La falta de acuerdo en este sentido hace que la informalidad no fuese un indicador incluido en censos y análisis. Por esta razón, UN-Habitat creó una definición a nivel de hogar con la finalidad de usar encuestas y censos existentes de hogares para identificar a los habitantes de barrios marginales en la población urbana. Según esta definición, un hogar de un barrio marginal carece al menos de uno de los siguientes elementos:

- *Acceso a abastecimiento mejorado de agua (acceso a suficiente cantidad de agua para uso familiar a un precio asequible y de la cual pueda disponerse sin excesivo esfuerzo);*
- *Acceso a servicios mejorados de saneamiento (acceso a un sistema de desecho de excrementos, ya sea por medio de inodoros privados o inodoros públicos compartidos por una cantidad razonable de personas);*
- *Durabilidad de la vivienda (estructura permanente y adecuada en un lugar no peligroso); y*
- *Espacio habitable adecuado (cada habitación no es compartida por más de dos personas).*
- *Seguridad de la tenencia (evidencia documentaria que demuestre la tenencia segura, o proporcione protección real o presunta frente a desalojos)*

Usando esta definición, UN-Habitat estimó que en 2001 había 924 millones de personas, o sea, el 31,6 % de la población urbana mundial, viviendo en barrios marginales. En las regiones en desarrollo, los habitantes de barrios marginales constituían el 43 % de la población urbana, en comparación con el 6 % de la población urbana de Europa y otras regiones desarrolladas. Además predijo que, si no se toman medidas efectivas para acabar con la situación actual, esta cifra incrementará hasta los dos mil millones de personas en los próximos 30 años (UN-Habitat, *The challenge of slums. Global report on human settlements.*, 2003)

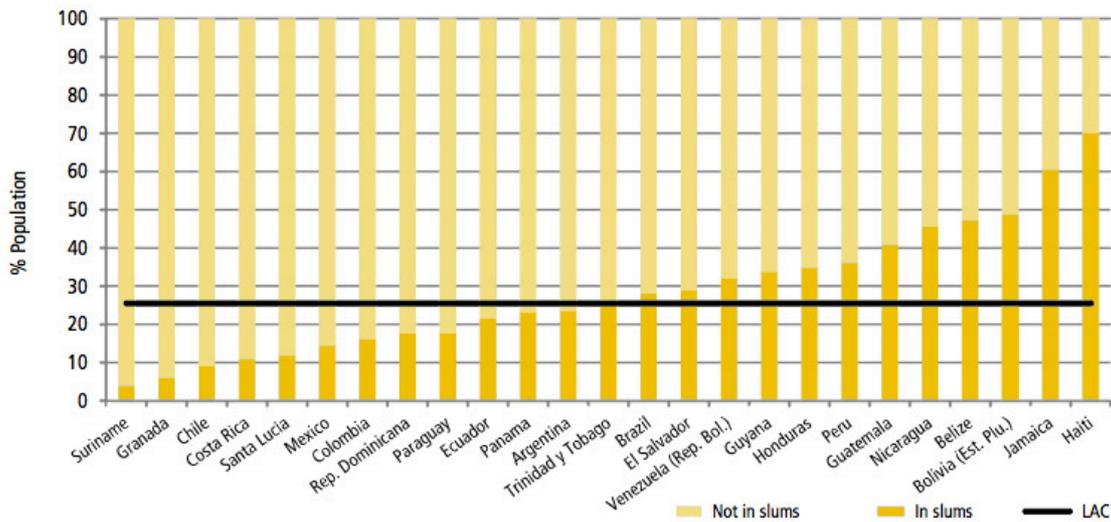
<sup>12</sup> “Ante la dificultad de encontrar palabras que satisfagan la diversas sensibilidades culturales, los organismos internacionales usan de forma indiscriminada los términos asentamientos precarios, tugurios y barrios marginales” (UN-Habitat, 2012)

<sup>13</sup> UN-Habitat , “*The challenge of slums. Global report on human settlements.*”, 2003 Cap. 1 Pag. 10

La siguiente gráfica muestra la situación de América Latina y el Caribe respecto a la informalidad urbana. Los datos fueron obtenidos en base a encuestas realizadas a hogares utilizando los cuatro primeros indicadores establecidos por UN-Habitat, es necesario tener en cuenta que la seguridad de la tenencia no fue considerada en las encuesta y por ello, hablando en términos generales de informalidad, los porcentajes aumentarían notablemente al considerarla.

La gráfica muestra como dentro de la región la situación es muy variable, desde países como Chile que en el 2005 el porcentaje de población urbana viviendo en barrios marginales no alcanzaba el 10% hasta países como Haití donde el mismo porcentaje es siete veces superior. El caso de Brasil, analizado en este documento, seguía contando en 2007 con un porcentaje de informalidad urbana superior a la media de la región.

Figura 3: Población urbana viviendo en tugurios en América Latina y el Caribe.



Fuente: State of Latin American and Caribbean cities 2012. Towards a new urban transition<sup>14</sup>

Esta diversidad entre países tiene su origen en las causas de formación de la informalidad que se desarrollaran más adelante. La situación variable de cada país en cuanto a economía, demografía y regulación gubernamental, entre otros, hacen que las diferencias sean tan notables.

En cualquier caso, los problemas que la informalidad genera tienen costos altísimos para sus habitantes, para las ciudades y para los propios gobiernos. Es por ello que, en el año 2000 cuando los países miembros de las Naciones Unidas redactaron los llamados Objetivos de

<sup>14</sup> Los datos fueron obtenidos de UN-Habitat. Global indicators database. Procesamientos especiales de encuestas de hogares utilizando los 4 componentes de tugurio (agua mejorada, saneamiento mejorado, vivienda durable y área habitable suficiente). Para realizar el promedio para América Latina y el Caribe se incluyeron 27 países y territorios. Los datos son del año 2005 a excepción de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Guatemala, que corresponden al 2007.

Desarrollo del Milenio<sup>15</sup> incluyeron mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

*“Goal 7: Ensure environmental sustainability*

*Target 9: Integrate the principles of sustainable development within country policies and programmes; reverse loss of environmental resources.*

*Target 10: Reduce by half the proportion of people without sustainable access to safe drinking water.*

*Target 11: Achieve significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020.”*

Como se comprobará a lo largo del documento, este objetivo de mejora de las condiciones de vida de los asentamientos informales existía décadas antes de la redacción de los ODM, con la aparición de las políticas de regularización de asentamientos informales.

Si se atiende a la dimensión física de la informalidad, se puede comprobar que si bien algunos asentamientos informales se ubican en los centros de las ciudades, en su mayoría ocupan aquellas zonas sin atractivo para el mercado inmobiliario, a menudo áreas inadecuadas para el uso residencial, como reservas naturales, zonas contaminadas o próximas a vertederos, zonas inundables o con fuertes pendientes.

En general se carecen de infraestructura por lo que no cuentan con suministros de agua, electricidad o recogida de basuras, y el acceso a las redes generales suele ser dificultoso. Los estándares habitacionales son muy inferiores a la media y muchas ocasiones la baja calidad constructiva entraña verdaderos riesgos para los habitantes. Se caracterizan en general por una elevada densidad hasta alcanzar límites de hacinamiento en muchos casos, cinco y más personas compartiendo una única estancia en la que se vive, cocina y duerme. (UN-Habitat, 2003)

En cuanto a la dimensión legal, los habitantes de la ciudad informal acceden a las tierras bien por ocupación directa o a través del mercado informal, en cualquier caso, se caracterizan por una falta completa de seguridad en la tenencia. Los habitantes no son propietarios legales de la tierra que ocupan ni de sus viviendas pues carecen de cualquier título de propiedad. Esto se debe a que en muchos casos las zonas ocupadas no están contempladas por el planeamiento como zonas de uso residencial, o bien porque no se cumplen los estándares mínimos urbanos exigidos por los gobiernos, en cuanto a infraestructuras, construcción... en general demasiado rígidos y restrictivos. (Lincoln Institute A, 2007)

La ilegalidad presenta además complejas formas, donde muchas veces no se conocen todos los actores involucrados ni quiénes son los propietarios de la tierra, lo que dificulta el proceso de los programas de regularización si es que se llegan a llevar a cabo. (Clichevsky, 2000)

---

<sup>15</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas son ocho objetivos de desarrollo internacional que los 192 miembros de las Naciones Unidas y una serie de organizaciones internacionales acordaron alcanzar para el año 2015 con el fin de acabar con la pobreza: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; Reducir la mortalidad de los niños; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

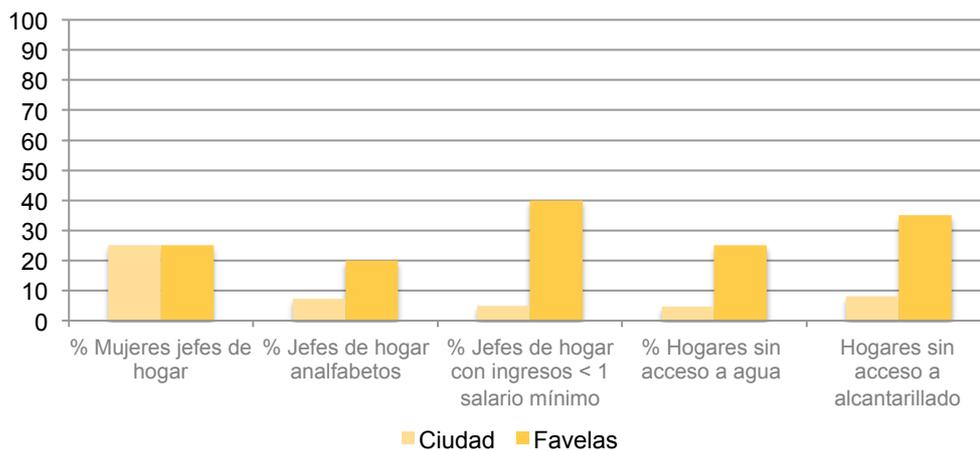
Por último y atendiendo a la realidad social, se puede decir que una de las características que directamente se asocia a los asentamientos informales es la pobreza y exclusión social. La población de estos barrios, estigmatizada socialmente, tiene difícil acceso al mercado formal de trabajo por lo que queda en su mayoría relegada al mercado informal de trabajo. Se trata de puestos que requieren menor cualificación pero a su vez ofrecen peores condiciones: salarios mínimos, inestabilidad laboral... (BID, 2009) En América Latina, durante la década de los noventa el 60% de empleos generados fue en el mercado informal y estimaciones apuntan que en el año 2000 casi la mitad de trabajadores urbanos pertenecía a este sector. (Brakarz et al., 2002). Esta situación tiene como consecuencia la división de la sociedad en dos clases, aquellos ciudadanos vinculados al mercado formal que gozan de plenos derechos y tienen acceso a todos los beneficios que la ciudad ofrece, y aquellos relegados al mercado laboral de la economía informal.

*“Como resultado de esta dualidad, en 2006 casi 130 millones de los más de 400 millones de habitantes de las ciudades de América Latina vivían bajo la línea de pobreza, 35 millones de los cuales estaban bajo la línea de indigencia.”<sup>16</sup>*

La población de estos asentamientos es considerada como grupos vulnerables o de riesgo ya que se caracterizan por el elevado de desempleo, ingresos inferiores a la media urbana, alto porcentaje de madres jefas de hogar, tasa de escolaridad inferior a la media urbana y mayor tasa de mortalidad infantil, lo que ha llevado a algunos autores a calificar los asentamientos informales como “bombas socio-ecológicas” (Barbosa, et al., 2010)

Se da además la paradoja de que a pesar de que no esté garantizado el estándar mínimo conquistado por la modernidad como acceso a la educación, universidad, acceso a la sanidad, vivienda digna... la presión que ejerce el mercado globalizado sobre los habitantes de los asentamientos hace que se consuman productos de punta clasificados como superfluos o innecesarios.

Figura 4: Indicadores de pobreza Rio de Janeiro 1991.



Fuente: Programa de Urbanización de Asentamientos Populares do Rio de Janeiro (PROAP II)

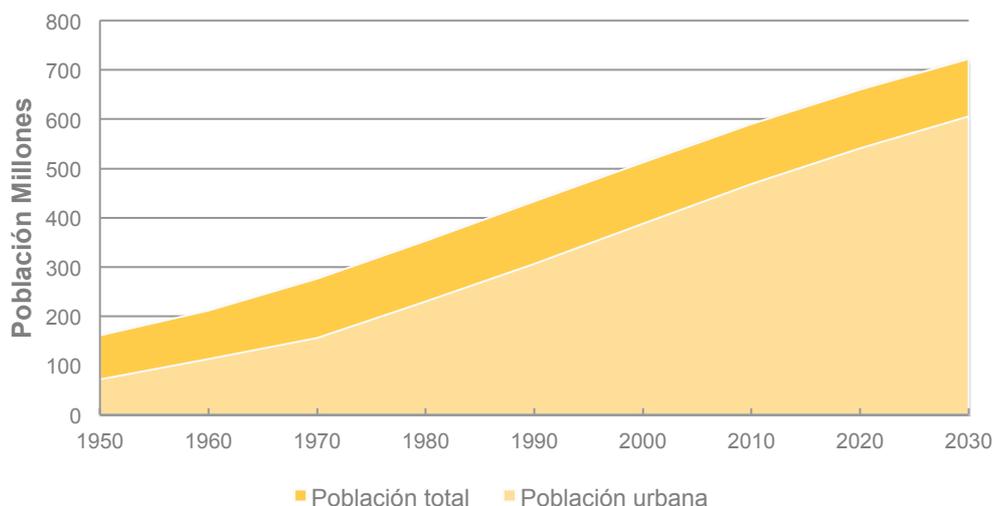
<sup>16</sup> BID, “Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana”, 2009 Cap. 1 Pag. 9

## ORIGEN Y CAUSAS

“ ... slums and urban poverty are not just a manifestation of a impersonal forces of globalization. Slums must be seen as the result of a failure of housing policies, laws and delivery systems, as well as of national and urban policies. (...)The failure of policy is at all levels – global, national and local.”<sup>17</sup>

En 2003, el programa de asentamientos humanos de las Naciones Unidas, UN-Habitat realizó la primera evaluación global de barrios marginales conocida como “*The Challenge of Slums*” donde se analizaba la situación presente y sus perspectivas de futuro. Por primera vez, se presentaron cifras a nivel mundial de los habitantes de barrios marginales y se analizaron las causas que subyacen al proceso de formación de la informalidad. Como queda de manifiesto en la cita anterior, y de acuerdo con lo que defienden otros autores (Brakarz, 2002; Clichevsky, 2006), las causas de la informalidad no se limitan a la explosión demográfica y aumento de la población urbana sino que el problema tiene origen tras una combinación diversos factores tales como desigualdad económica, dinámicas del mercado formal de tierras y fallos en las políticas urbanas y de vivienda gubernamentales.

Figura 5: Población de América Latina



Fuente: Gráfico elaborado a partir de datos obtenidos del *Boletín demográfico: América Latina, Proyecciones de población urbana y rural*. Emitido por las Naciones Unidas en 2005.

El presente gráfico muestra el incremento de población de América Latina en las últimas décadas así como las previsiones futuras hasta el 2030. Se aprecia claramente la fuerte tendencia de crecimiento que la región experimenta, partiendo de 179 millones en los años 50 y cuadruplicándose esta cifra en el año 2030. La gráfica muestra además como la población urbana como porcentaje del total se habrá duplicado en tan sólo 80 años, pasando de 41% en 1950 al 84% en 2030.

Una de las causas del incremento de la población urbana ha sido la inmigración de la población rural hacia las ciudades debido principalmente a factores políticos (inestabilidad, guerras civiles...) y a factores económico sociales (mejores oportunidades de trabajo, acceso a

<sup>17</sup> “The challenge of slums. Global report on human settlements 2003” UN- Habitat. Pág.5 Capítulo 1

servicios sociales, educación y sanidad, mejores infraestructuras...). Sin embargo, como apunta UN-Habitat (2003) y el BID (2009), este proceso de urbanización no ha ido acompañado del tradicional desarrollo económico que experimentaron la mayoría de ciudades europeas durante la revolución industrial, sino que las tasas de crecimiento económico apenas duplican las tasas de crecimiento poblacional en la mayoría de países de América Latina.

A esta situación, hay que añadir uno de los problemas que caracterizan a la región, llegando a ser considerado endémico por algunos autores (Brakarz et al., 2002) que es la escasez de suelo disponible para usos urbanos. Esta escasez, generada principalmente por la falta de inversión en infraestructuras, tiene como consecuencia el aumento del precio de los suelos urbanos siendo así inaccesibles para una gran parte de la población.

Como se ha mencionado anteriormente, en la actualidad, cerca 40% del suelo urbano de algunos países de América Latina corresponde a asentamientos informales. Aquellos que quedan apartados del mercado legal de tierras tienen por tanto como única opción acceder al mercado ilegal de tierras o bien la ocupación directa.

Según defiende el Lincoln Institute en su publicación "Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo de América Latina" esta situación no contradice la tradicional ley de la oferta y la demanda de las economías de mercado libre, sino que simplemente, no se suplen las necesidades de toda la población. Mientras que el mercado legal de tierras puede funcionar correctamente, gran parte de la población no puede acceder a él al mismo tiempo que solares urbanos se mantienen vacantes intencionalmente.

En la misma publicación, se critica la ineficacia de los gobiernos frente a esta situación. Por un lado, debido a la falta de programas de vivienda social e inadecuada inversión pública en infraestructura urbana. Por otro, la inadecuación de la normas municipales de vivienda, con condiciones estrictas y poco flexibles en cuanto a las condiciones constructivas y de fraccionamiento de tierras (tamaño mínimo de los lotes, exigencias de infraestructura mínima, reservas para áreas públicas...) que no se adecuan a las posibilidades de la población con menos recursos.

Como el cobijo es una necesidad básica de los seres humanos, se admite un consentimiento, no asumido oficialmente, de la ocupación ilegal de tierras como solución para la flexibilización de las reglas. Sin embargo, esto sucede únicamente en aquellos terrenos que carecen de valor inmobiliario. (Furbino Bretas Barros , et al., 2010)

Por último, como señala Nora Clichevsky, el Estado únicamente en ocasiones muy limitadas a regulado el mercado general de tierras y el llamado submercado de los pobres urbanos.

*"No han existido otras políticas que han impactado positivamente sobre el mercado legal de tierras para que los sectores pobres urbanos puedan acceder al mismo; la mayoría de las políticas estatales se refieren más a actuar "a posteriori" sobre los procesos de informalidad, más que a prevenir los mismos."*<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Clichevsky, Nora "Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas.", 2006 Pag. 9

## PROBLEMAS DERIVADOS

Los problemas que genera la situación de informalidad, derivan en costos muy elevados tanto para los residentes de los asentamientos, para la ciudad en general y para los gobiernos de dichos países.

Al igual que las causas, son mucho los autores que han tratado las consecuencias que vivir en la informalidad tiene para sus habitantes. Desde el punto de vista urbano, como ya se ha explicado anteriormente, los asentamientos se ubican en zonas sin atractivo para el mercado inmobiliario, en general áreas restringidas ambientalmente como terrenos con fuertes pendientes, áreas contaminadas, zonas inundables... Los habitantes de los asentamientos informales están directamente expuestos a todos esos riesgos considerados inaceptables para el uso residencial por la legislación urbana. Además de los peligros que conlleva su localización, los asentamientos informales se caracterizan por el hacinamiento y elevada densidad, falta de elementos de protección (muros de contención...), estrechas calles y con fuertes pendientes que a menudo dificultan o impiden el acceso de servicios urbanos como recogida de basuras, transporte, o emergencias. Como se trata de un crecimiento no planificado escasean los espacios libres y áreas verdes, que afectan directamente a las dinámicas sociales. Además, constructivamente las viviendas tienen condiciones precarias que no cumplen con la reglamentación mínima de las normas urbanísticas y existe una total carencia de infraestructura o su estado es muy deficitario, lo que comporta enormes riesgos de seguridad y salud para los habitantes. La contaminación y condiciones sanitarias inadecuadas favorecen la generación de plagas y epidemias. (Brakarz, et al., 2002)

Desde el punto de vista legal, Edésio Fernandes (2007) desarrolla en su informe *“Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas”*<sup>19</sup> cuales son los costos a los que se enfrentan los habitantes de los barrios marginales. El primero es la falta absoluta de seguridad en la tenencia, lo que se materializaba en el pasado en desalojos forzosos como política pública generalizada. A partir de la década de los 90 y tras la democratización política estas prácticas fueron abandonadas, sin embargo, un estudio determina que entre el 2003 y 2006 fueron desalojadas casi 153.000 personas en quince países latinoamericanos (COHRE, 2006). Además, al no tener títulos de tenencia, los residentes no cuentan con un domicilio oficial lo cual imposibilita su acceso al crédito en comercios y bancos y a demostrar que son residentes municipales. Esta última condición tiene también importantes consecuencias sociales pues los habitantes no reconocidos carecen de acceso a los servicios básicos de sanidad y educación (UN-Habitat, 2003). No sólo los habitantes son “invisibles” si no que también lo son los propios asentamientos que muchas veces no aparecen ni en catastros, archivos, mapas y registros urbanos (Furbino Bretas Barros, et al., 2010) lo cual supone un gran obstáculo para cualquier política de regularización.

Desde la perspectiva socio-económica los costos son muy variados y en gran medida son consecuencia de los problemas ya citados. La falta de acceso a fuentes de financiamiento, a la educación, al capital social... dificultan y en muchos casos imposibilitan el acceso de los habitantes de los barrios marginales al mercado formal de trabajo o a desarrollar sus propios negocios. Otros factores que reducen dichas oportunidades es la estigmatización, discriminación y aislamiento que los moradores padecen por parte de la ciudad formal. (UN-Habitat, 2003; BID, 2009)

---

<sup>19</sup> Este informe forma parte de la publicación *“Regularización de asentamientos informales en América Latina”* publicada por el Lincoln Institute of Land Policy en 2007.

Descritas anteriormente como bombas socio-ecológicas, las condiciones sociales que caracterizan la población de estos asentamientos (altos índices de desempleo, baja tasa de escolaridad, ingresos inferiores a los medios urbanos...) se ven acentuadas y reducen las posibilidades de desarrollo y mejoramiento de la situación de sus habitantes por lo que algunos autores han descrito como el efecto barrio. (Martí-Costa, et al., 2009) La vulnerabilidad de estos grupos los hace en muchas ocasiones presa fácil de la violencia y el crimen organizado. Algunos autores defienden que la identificación de los asentamientos informales con la violencia es más un producto mediático que la propia realidad. Son los habitantes de los asentamientos informales los que sufren en primer lugar estas condiciones más que generarlas, los robos son más frecuentes que en la ciudad formal ya que las condiciones de seguridad de estos asentamientos son mucho menores. Respecto a la violencia contra las mujeres, esta relacionada por un lado con las dificultades económicas pero también con el bajo status social que estas tienen (UN-Habitat, 2003).

Por último, como costos económicos han de considerarse además que los suministros no son gratuitos, y el pago por servicios como abastecimiento de agua, electricidad o transporte representa un porcentaje muy alto para sus ingresos, siendo en ocasiones mayor que los costos en la ciudad formal y de peor calidad. (Brakarz, et al., 2002)

Para la ciudad, los costos o problemas que la informalidad genera son impactos ambientales y contaminación en las zonas de los asentamientos, necesidad de extender las infraestructuras a lugares poco propicios para ello, y externalidades negativas sobre las áreas más próximas, depreciando su valor y propiciando su deterioro. (Brakarz, et al., 2002)

Los costos a los que se enfrentan los gobiernos también son relevantes, pues deben adoptar programas de mejoras además de una cantidad sustancial de costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad en el terreno de la salud pública, de la violencia criminal y de otros problemas sociales asociados. Los programas de regularización tiene un costo de hasta tres veces más que los nuevos emprendimientos urbanos con licencia. (Abiko, et al., 2007)

Figura 6: Esquema de la síntesis del origen y consecuencias de la informalidad.



Fuente: Elaboración propia en base a lo analizado durante el desarrollo.

## LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

---

### EVOLUCIÓN

*“Es un error frecuente considerar que las ciudades periféricas están en una etapa más atrasada respecto a la trayectoria recorrida por las ciudades del mundo desarrollado y que un esfuerzo de gestión y unas condiciones favorables de gobernabilidad serían suficientes para superar la distancia que las separa. (...) Eso se debe a que son estructuralmente diferentes y no están en diferentes etapas de una misma trayectoria histórica rumbo al desarrollo.”<sup>20</sup>*

El debate sobre la magnitud y persistencia del acceso informal al suelo urbano y la vivienda en los países de América Latina existe desde hace casi 50 años. Según José Brakarz en su libro “Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios”, los gobiernos de América Latina han pasado por distintas fases a la hora de enfrentarse al problema de la informalidad según evolucionaba la visión, la conceptualización y acción de mitigación de la pobreza. Estas fases han coincidido en gran parte con la evolución de las políticas de vivienda.

En una primera etapa la marginalidad se abordó como una situación transitoria y se creyó que la construcción pública de viviendas terminadas sería la solución al problema. Esta etapa se caracterizó por el desconocimiento por parte de las autoridades de los procesos de construcción irregular que se llevaban a cabo en la periferia de las ciudades y en los centros de las mismas. Ante la ausencia de políticas reguladoras de los asentamientos irregulares, éstos evolucionaron según su propia dinámica y fueron consolidándose con el paso del tiempo.

Enseguida se comprobó que estas medidas eran insuficientes frente a la magnitud del problema y que los costes de generar nueva vivienda eran tan elevados que los resultados que se obtuvieron en cuanto a mitigación de la pobreza fueron mínimos, además en muchos casos, estas soluciones habitacionales no fueron ocupadas por las clases más pobres sino por las clases medias. Los trabajos técnicos y académicos llevados a cabo en los años sesenta y mediados de los setenta demostraron que el potencial constructor de los habitantes pobres de las ciudades constituía un aporte mucho mayor que las anteriores soluciones costosas (Nosé, 2010)

Tras los resultados de la Conferencia Hábitat I<sup>21</sup> en 1976 y las recomendaciones de políticas de las agencias internacionales, se inició una segunda etapa en la generación de políticas habitacionales. En esta etapa se evolucionó de la provisión de viviendas de bajo coste hacia soluciones más básicas de lotes con infraestructura mínima. Este cambio favoreció a la erradicación de los asentamientos irregulares que eran destruidos y trasladados sus habitantes a los nuevos lotes. Las consecuencias sociales y económicas de este traslado para los habitantes más pobres resultaron enormes, perdían todas las redes sociales de apoyo y todo lo invertido en el acondicionamiento de sus viviendas originales, además los nuevos lotes tenían en general peores condiciones de acceso a los servicios urbanos y a los puestos de trabajo.

---

<sup>20</sup> Furbino Bretas Barros, et al., “El Estatuto de la Ciudad de Brasil. Un comentario” 2010 Pag.10

<sup>21</sup> En 1976 se llevó a cabo, en Vancouver, Canadá, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I). Veinte años después, se realizó la segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en Estambul, Turquía.

La última etapa, en la cual nos encontramos, reconoce el problema de los asentamientos informales como una realidad inevitable con importantes consecuencias sociales en ciudades. Su magnitud hace que esté presente en las agencias políticas y programas gubernamentales de desarrollo urbano. Estos programas tienen diversas modalidades, desde aquellos dirigidos a la regularización de las propiedades ocupadas de forma irregular, hasta los programas integrados de mejoramiento de barrios en su concepción más completa (Brakarz, et al., 2002)

*“El pensamiento predominante en los medios urbanos respecto a la urbanización informal se enmarca en la visión más realista de la complejidad de la pobreza urbana (...) Se aceptan los asentamientos irregulares como una realidad urbana que no es posible erradicar y que hace parte del proceso de crecimiento de las ciudades.”<sup>22</sup>*

Se reconocen tres enfoques principales en las políticas de regulación: la regularización jurídica, procedimiento de legalización de títulos de la tierra; la regularización física, expansión de servicios de infraestructura en asentamientos irregulares; y la regularización integral, que establece como prioridad la integración social y cívica de los asentamientos de población de bajos ingresos dentro de la estructura urbana a través de una serie de medidas (Lincoln Institute A, 2007)

La siguiente tabla, muestra el número de programas de regularización realizados en 14 países de América Latina, se aprecia como Brasil encabeza la lista de programas ejecutados, siendo en su mayoría de este último tipo.

Figura 7: Programas y proyectos de regularización implementados en 14 países.

PAÍSES	TIPOS DE PROGRAMAS/PROYECTOS		
	TOTAL	R. JURÍDICA	R. FÍSICA/INTEGRAL
Argentina	3	1	2
Bolivia	4	4	-
Brasil	18	4	14
Chile	7	2	5
Colombia	6	3	3
Costa rica	1	-	1
Ecuador	4	1	3
Guatemala	6	3	3
México	5	2	3
Nicaragua	5	2	3
Paraguay	5	-	5
Perú	2	1	1
Uruguay	2	-	2
Venezuela	3	1	2
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>24</b>	<b>47</b>

Fuente: Clichevsky Nora, 2006 “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”

<sup>22</sup> Brakarz, Greene, & Rojas, “Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios.” 2002 Pag. 24

## REGULARIZACIÓN JURÍDICA

Las políticas basadas en la regularización jurídica son las que más se han implementado en América Latina pues poseen costos menos elevados, por la seguridad que significa la tenencia, y por la hipótesis de que los asentamientos mejoran cuando la población posee la propiedad, aunque esta última hipótesis haya sido muy cuestionada (Clichevsky, 2000).

La regularización jurídica implica la legalización de las propiedades, reconociéndose el derecho de ocupación por periodos concretos, y la venta o donación a sus ocupantes. Generalmente se lleva a cabo en los asentamientos ubicados en terrenos públicos o sin propietarios reconocidos ya que la gestión en los terrenos privados es mucho más dificultosa y costosa. Esta regularización se materializa de diferentes formas según sea el marco legal previo, los objetivos de los gobiernos y la capacidad de financiación, las soluciones varían desde la entrega gratuita de la tierra a sus ocupantes hasta la venta por valores próximos a los del mercado. Para los habitantes de los asentamientos regularizados jurídicamente, la regularización supone el reconocimiento de su propiedad y de las inversiones realizadas en sus viviendas, así como la seguridad de permanencia. Además según la teoría de Hernán de Soto<sup>23</sup>, ampliamente aceptada por los gobiernos de América Latina, la propiedad con título representa un activo comercializable que permite al dueño incorporarse a los mercados de tierra y vivienda (Brakarz, et al., 2002).

En la mayoría de casos, la regularización jurídica requiere de excepciones respecto de las normas urbanísticas vigentes ya que la dimensión de las vías públicas y viviendas suele ser menor de la mínima exigida y no se cuenta con toda la infraestructura básica. Estas excepciones se justifican ya que se trata de caso de alto interés social y se aplica a asentamientos ya consolidados (Brakarz, et al., 2002).

Los primeros programas de regularización jurídica fueron implantados en países donde la informalidad era muy grande ya que las políticas normativas eran muy restrictivas hacia el mercado legal, como es el caso de Perú (Clichevsky, 2006).

Según el Lincoln Institute la necesidad de regularizar jurídicamente radica en:

*Provee seguridad contra el desalojo.*

*Provee incentivos de estímulo a la inversión en mejoras y consolidación de la vivienda.*

*Facilita y provee la introducción de servicios tales como electricidad y agua.*

*Genera acceso al crédito utilizando la vivienda como garantía. Incorpora los residentes al sector de ciudadanos propietarios y al proceso democrático.*

*Integra los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de la ciudad.*  
(Lincoln Institute A, 2007)

---

<sup>23</sup> Hernán de Soto es el economista peruano autor de “El otro sendero” (1989) y “El misterio del capital” (2000) “De Soto propone que la pobreza y el subdesarrollo económico se pueden reducir eliminando las barreras legales e institucionales a la propiedad y a la transferencia de activos económicos producidos informalmente. Al brindar la seguridad legal de la tenencia por medio de la titulación y el registro del suelo, los ocupantes de asentamientos informales podrían tener acceso al crédito oficial para financiar sus viviendas e invertir en sus negocios.” (Lincoln Institute, Regularización de asentamientos informales en América Latina, 2007)

Sin embargo, las críticas hacia este tipo de regularización son considerables. En la misma publicación se expone que el reconocimiento de títulos individuales de la propiedad no garantiza la integración socio espacial. Además, la mayoría de programas basados en la regularización jurídica de casos de estudio analizados, son excesivamente largos y costosos y no fueron garantía de las mejoras de condición de vida ni seguridad de los habitantes de los asentamientos regularizados.

### REGULARIZACIÓN FÍSICA

Los primeros programas centrados en la regularización física se iniciaron a principios de la década de los 80, en general, contemplan la provisión de red de agua, desagües cloacales, pavimento, centros educacionales, centros de salud, equipamientos comunitarios, y en algunos casos, vivienda para realojar a las personas afectadas por las obras, cuyo traslado es indispensable (Clichevsky, 2006).

Se trata de proveer de infraestructura a los asentamientos informales, sin considerar la regularización jurídica ni la integración social y cívica de los asentamientos de población de bajos ingresos dentro de la estructura urbana.

Venezuela es el caso más paradigmático de este tipo de regulación; desde los años cincuenta se implementaron programas de regularización física para proveer de infraestructura a los invasores de los terrenos, incluso a aquellos en difíciles condiciones topográficas y en pendiente, mientras que la regulación jurídica no comenzó hasta el 2002 (Clichevsky, 2006).

*“Si bien la experiencia de estos programas (...) tuvo resultados beneficiosos en cuanto a salud y mejoría de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos, mostró ser insuficiente para que sus habitantes alcanzaran una calidad de vida adecuada. Los beneficios de la integración física se veían reducidos por los problemas sociales que enfrentaban los asentados. Se constató que la desintegración social y sobre todo la falta de servicios de salud y educación en los asentamientos reducía el impacto positivo de las inversiones en infraestructura.” (Brakarz, Greene, & Rojas, 2002)*

### REGULARIZACIÓN INTEGRAL

En respuesta a las carencias de los anteriores tipos de regularización, en la década de los años 90 surgió un nuevo tipo de programas de regularización que abordaban el problema de forma más integral, añadiendo a la provisión y mejora de infraestructuras, intervenciones para mejorar la integración social de los habitantes de los asentamientos informales.

Los proyectos que se enmarcan en este tipo de programas, cuentan en general, con un primer grupo de inversiones enfocado a integrar físicamente los asentamientos, contemplando la inversión en infraestructura (suministro de agua potable y electricidad, alcantarillado y drenaje, conexión a vías principales...) y la mitigación de riesgos ambientales. La finalidad de esta inversión es que los asentamientos adquieran las mismas características que la ciudad formal.

Un segundo grupo de inversiones tiene como objetivo integrar socialmente a las comunidades

informales en la ciudad, con acciones de desarrollo social como actividades de fortalecimiento de la comunidad e implicación en el proceso de regularización, creación de organizaciones comunitarias, educación sanitaria, actividades para los grupos más desfavorecidos, actividades de apoyo al empleo... y acciones de acompañamiento tras su implantación.

Además, la mayoría dan prioridad a la regularización de la tenencia del suelo como garantía de estabilidad para la población afectada. (BID, 2009)

*“Los múltiples aportes de estos programas pueden sintetizarse en dos palabras: construyen ciudadanía. La integración física y social de los barrios a la ciudad convierte a sus ocupantes en ciudadanos con todos los derechos y obligaciones.”<sup>24</sup>*

Tras la descripción de los tres tipos de programas de regularización, parece evidente que la regularización integral es la más completa de las tres ya que aborda el problema desde una perspectiva multidimensional, que incluye la filosofía de las dos primeras.

Numerosos autores han criticado que la regularización jurídica por sí sola no soluciona los problemas que acarrea la informalidad. Si bien se trata de una regulación que por sus costos menores es aplicable a un mayor número de población y efectivamente conlleva seguridad en la tenencia para los afectados, los asentamientos tratados con este tipo de regularización continúan en condiciones sumamente desfavorables respecto a la ciudad formal. De igual manera, la regularización física resulta insuficiente para solucionar el problema de la informalidad, pues se enfrenta a él de manera unidimensional.

#### PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

*“Los programas actuales buscan organizar a la comunidad, hacerla participar en las decisiones, aprovechar al máximo lo invertido por los ocupantes en los asentamientos y en sus viviendas, asegurar su cooperación en la ejecución, la operación y el mantenimiento de las obras, y atender a sus necesidades de servicios sociales más urgentes. El mejoramiento integral de los barrios es hoy la estrategia preferente de los gobiernos locales, estatales y nacionales para resolver los complejos problemas de la informalidad residencial.”<sup>25</sup>*

Los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) son un tipo de programas de regularización integral, en los que se enmarcan los casos de estudio seleccionados, es por ello, que se procede desarrollar, en mayor profundidad que los otros modelos de regularización, los componentes de este tipo de programas.

Los PMB constituyen un proceso de intervención urbana en los asentamientos irregulares que tienen como objetivos principales integrar la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y pobres, provisionar a los asentamientos de servicios sociales para los grupos más vulnerables, legalizar la tenencia de tierra e integrar la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto: diseño, ejecución y mantenimiento de los servicios (Brakarz, et al., 2002)

<sup>24</sup> BID, “Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana”, 2009 Cap. 1 Pag. 1

<sup>25</sup> Brakarz, Greene, & Rojas, “Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios.” 2002 Pag. 27

Existen tres tipos de Programas de Mejoramiento de Barrios: los programas nacionales, los estatales o provinciales y los municipales o locales. A nivel Nacional se destacan, entre otros, en Brasil el programa Habitar-Brasil, en Chile el programa Chile-Barrio o Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios, en Uruguay el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, en Bolivia el Subprograma de Mejoramiento de Barrios y en Argentina el Programa de Mejoramiento de Barrios. A nivel estatal o provincial se destaca el Programa Nova Baixada en Río de Janeiro y a nivel municipal o local, el Programa Favela-barrio en Río de Janeiro o el Programa Desmarginalización en Bogotá (Nosé, 2010). Estos tres tipos de programas abordan el asunto de los asentamientos informales con filosofías similares pero con modalidades de ejecución bien distintas.

Figura 8: Antes y después de Favela-Bairro. Parque Royal 1993-2000



Fuente: Departamento de vivienda de Río de Janeiro

A continuación se desarrollan los componentes generales en los que se basan los Programas de Mejoramiento de Barrios y que servirán de base para el posterior análisis de los tres casos de estudio. No todos los programas desarrollan todos los componentes y pueden hacerlo de manera muy distinta. La información para este desarrollo se ha obtenido principalmente de la publicación *“Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios”* que analiza siete casos de estudio de Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina, y *“Construir Ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana”*.

- **OBJETIVOS**

- *Obras y servicios urbanos*

Las obras y servicios urbanos tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población afectada a través de obras de infraestructura tales como sistemas de abastecimiento de agua potable, sistema de disposición de aguas servidas, desagüe pluvial, obras de vialidad, electrificación (usualmente implica la regularización de tomas clandestinas), alumbrado público, construcción de áreas verdes de esparcimiento y deportes. En general, estas obras requieren la mayor cantidad de recursos de inversión.

En cada programa se establece un paquete básico de obras con el fin de igualar la inversión de recursos entre los barrios participantes. Este paquete, se dimensiona teniendo en cuenta la infraestructura y equipamiento urbano necesario para cumplir los estándares mínimos para proceder a la legalización de los terrenos. Sin embargo, como ya se ha comentado anteriormente, estos estándares suelen ser muy restrictivos en comparación a las posibilidades económicas de la población afecta, por lo que en muchos casos, se llegan a acuerdos con los gobiernos para flexibilizar dichos requerimientos.

Además de estas obras, a veces es necesaria una inversión complementaria para obras que afectan al conjunto del barrio y terrenos colindantes, como por ejemplo, depósitos de agua potable, estaciones de bombeo y de tratamiento...

En cuanto a los servicios urbanos, el más determinante es la recolección de desechos sólidos, por lo que los PMB financian las obras necesarias para que esta recolección sea posible así como trabajos de educación ambiental hacia la comunidad, para que la recolección sea efectiva.

- *Mitigación de riesgos naturales*

Como se apuntaba en la descripción de los asentamientos informales, una de sus características es la ocupación de terrenos que conllevan riesgos para la seguridad y salud de sus habitantes, como zonas próximas a basurales, zonas inundables...

Los PMB destinan parte de sus recursos a la mitigación de estos problemas construyendo defensas pluviales, reforestando laderas para prevenir deslizamientos de tierra o tratando las zonas afectadas por los basurales. Se trata de acciones que generan efectos muy positivos en su entorno, sin embargo tienen costos elevados. Es por esta razón, que en el proceso de selección de barrios se incorpora el criterio de mitigación de riesgos naturales de forma que esta inversión no consuma la mayor parte de los recursos y la operación sea viable. Aquellos barrios cuyas condiciones de localización no cumplen estas condiciones quedan fuera de este tipo de programas.

- *Servicios y equipamientos sociales*

Se trata de uno de los grandes avances hacia la regularización integral. No existe un paquete definido de actuaciones si no que se discute en función de las necesidades de cada barrio y a través de la participación de la comunidad. Según la publicación "*Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios*" se distinguen tres líneas principales de actuación:

- *Servicios destinados a tratar problemas especiales o satisfacer las necesidades de grupos específicos:* Programas destinados a jóvenes y adolescentes (refuerzo escolar, prevención del embarazo precoz) a discapacitados, a familia en riesgo de extremo de exclusión (programas frente a la drogadicción, prostitución..) y a mujeres y niños. En algunos casos incluyen también la construcción de locales para llevar a cabo dichas actividades.
- *Equipamientos sociales y comunitarios:* guarderías infantiles, canchas deportivas, áreas verdes, equipamientos primarios de salud y escuelas.
- *Generación de empleo e ingresos:* se trata de programas de capacitación y fomento y apoyo a microempresas y comercios.

- *Actividades de desarrollo comunitario*

Las principales actividades de desarrollo comunitario son la organización de la comunidad, mediante la formación de comités de calles y barrios, educación sanitaria y ambiental, capacitación de organizaciones y líderes comunitarios para que participen en la prestación y mantenimiento de los servicios urbanos y sociales introducidos en los barrios, y para que realicen actividades comunitarias en general. Es una de las partes centrales de la estrategia de participación ciudadana y tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad de las acciones tras la implementación de los programas.

- *Titulación*

Se trata de una de las partes centrales de los PMB y una de las más difíciles de ejecutar. Las acciones que se llevan a cabo, no necesariamente todas en cada caso, son: estudio de los títulos de propiedad, adquisición de la propiedad si ésta no pertenece al municipio o a otra entidad vinculada al programa y dispuesta a traspasar la propiedad a los beneficiarios, preparación de planes catastrales, planes urbanísticos y otros instrumentos técnicos para permitir la subdivisión de las tierras, elaboración y aprobación del proyecto de subdivisión incluyendo la definición de áreas públicas (vías, plazas), cesiones de tierras para equipamiento comunitario, y definición de los lotes individuales, obtención de registros individuales de identificación catastral y tributaria para los lotes, emisión de títulos individuales de propiedad a nombre de los beneficiarios, inscripción de los títulos en los órganos correspondientes de registro de los derechos de propiedad. Cada una de ellas puede enfrentarse con diversos problemas comentados anteriormente, que dificultan y retrasan el proceso de titulación.

- *Desarrollo institucional*

El desarrollo institucional es uno de los objetivos de los PMB que más varía en cada caso. Sus acciones van destinadas a mejorar y consolidar los sistemas burocráticos en los que los programas se encuadran, con acciones como capacitación de técnicos de las administraciones, creación de nuevos organismos descentralizados, creación de sistemas de seguimiento y evaluación... en definitiva, se trata de acciones que a pesar de no tener un beneficio inmediato sobre la población de los asentamientos informales, garantizan la estructura para que los programas se lleven a cabo.

- **GESTIÓN – IMPLEMENTACIÓN**

- Organismo involucrados

Cuando los PMB son financiados con recursos externos a los propios del gobierno, existe siempre un prestamista, un prestatario que en general es el propio gobierno, y dependiendo del nivel de gobierno y su capacidad técnica, un garante de nivel superior. Los programas cuentan con unidades ejecutoras que pueden ser únicas o múltiples según se defina la gestión del programa, en estos casos en los que suelen varios ejecutores, existe un organismo encargado de coordinar a todos ellos. Sin embargo, según Brakarz et al. (2002) cuanto mayor es el nivel de formulación mayor complejidad existe en la coordinación de los organismos que intervienen si se garantiza el principio de subsidiariedad.<sup>26</sup>

Además de los organismo principales que estructuran la gestión del programa, en general, numerosas empresas participan en la ejecución y operación de las infraestructuras y servicios urbanos, así como ONGs y otras asociaciones en la provisión de servicios sociales. Además, atendiendo a la filosofía de los PMB, la población beneficiada es en sí misma participe del programa, directamente o mediante representación comunitaria.

- Selección de barrios y asignación de recursos

Uno de los principales retos con los que se encuentran estos programas es la selección de los barrios a los que se destinará la inversión. El proceso de selección cuenta por lo general de dos etapas, en un primer momento, se determinan unos criterios de elegibilidad que los barrios deberán cumplir como condición para poder hacer parte de los programas.

Estos criterios establecen las precondiciones para que los programas sean factibles, pues existen situaciones, como ya se ha comentado anteriormente, en que por razones ambientales, legales, económicas... no es posible la radicación de los asentamientos informales. Según la publicación "*Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*" las dimensiones a ser consideradas a la hora de establecer estos criterios son:

- Focalización social: determinan las características socioeconómicas de los hogares (nivel máximo de ingresos) y las condiciones físicas que resultan deficientes (déficit de infraestructura).
- Factores ambientales: aseguran que las inversiones realizadas no afecten negativamente al medio ambiente y que no existan riesgos ambientales para los habitantes una vez realizada la inversión. Además garantizan que las inversiones para mitigar los riesgos naturales en los barrios seleccionados no consuman la mayoría de recursos asignados.
- Viabilidad legal: asegura la factibilidad de la legalización de la propiedad.
- Viabilidad urbana: aseguran que los barrios puedan ser plenamente incorporados al sistema urbano local.

La segunda etapa consiste en la determinación final de que barrios formarán parte del programa y la metodología empleada difiere en función de donde provenga la inversión.

---

<sup>26</sup> El principio de subsidiariedad indica que la eficiencia está en que cada nivel de gobierno ejecute las funciones para las cuales tiene las mejores ventajas (tanto en términos de contacto con los beneficiarios como por las economías de escala que pueda aprovechar) sin duplicar la acción de otros niveles.

Cuando la financiación es nacional o regional, se establecen unos criterios de asignación para adjudicar los recursos disponibles entre las regiones y municipios, según la experiencia del BID destacan (Brakarz, Greene, & Rojas, 2002):

- Asignación de recursos por fórmula: analiza la situación de la región o municipio según indicadores de pobreza y en relación con las demás regiones. Se establece así la cantidad asignada a cada región o municipio quedando por determinar los barrios concretos.
- Asignación de recursos por concurso: Los barrios elegibles concursan directamente tras ser presentados por los gobiernos de las regiones y municipios en los que se ubican. Para ello es imprescindible que cumplan con los criterios de elegibilidad.

Cuando la distribución de recursos debe hacerse a nivel local, se establece una jerarquía de barrios. Los criterios que se emplean para desarrollar dicha jerarquía son, en general, los que establecen una relación entre las necesidades de pobreza y la eficiencia de la inversión en función de los costos. Estos criterios operan de forma combinada y permiten establecer un sistema de puntaje que facilite la elección de los barrios (Brakarz, Greene, & Rojas, 2002).

- Ciclo de ejecución de los proyectos

Cuando los recursos han sido asignados a los barrios se pone en marcha la elaboración de los proyectos. El proceso de desarrollo de estos proyectos sigue en general un esquema común a todos los PMB pudiendo contar con todas o algunas de las fases. A continuación se adjunta el ciclo de ejecución desarrollado en la publicación *“Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios”* (2002).

Figura 9: Ciclo de ejecución general de un programa de mejoramiento de barrio.

1. Promoción del programa entre las comunidades y municipios elegibles.
2. Selección de barrios por fórmula, concurso o sistema de puntaje.
3. Formulación de anteproyectos, mediante la contratación de planes de urbanización de barrios a firmas consultoras.
4. Desarrollo comunitario, que consiste en la movilización de la comunidad y fortalecimiento de liderazgos y organizaciones locales.
5. Discusión de los proyectos con la comunidad para seleccionar alternativas de diseño y servicios sociales.
6. Análisis técnico y aprobación de proyectos para financiamiento, con base en los anteproyectos aprobados.
7. Ejecución de los proyectos:
  - 7.1. elaboración de diseños finales de ingeniería;
  - 7.2. licitación de obras y/o suministro de bienes, y de servicios de consultoría requeridos para la ejecución del proyecto;
  - 7.3. adjudicación de contratos de obra, de suministro de bienes y de consultoría;
  - 7.4. realización de las actividades de desarrollo comunitario, y de educación ambiental y sanitaria;
  - 7.5. inicio de las actividades de regularización de propiedades.
8. Supervisión y fiscalización de las obras.
9. Operación y mantenimiento de las obras y servicios ejecutados:
  - 9.1. Servicios públicos: transferencia de la operación y mantenimiento de los servicios públicos a las empresas concesionarias.
  - 9.2. Servicios municipales: el aseo urbano, así como el mantenimiento de drenajes y vías urbanas, son asumidos por los municipios.
  - 9.3. Servicios sociales: operación y mantenimiento de obras de uso comunitario o servicios, que pueden ser delegados a ONG o OSC.
10. Evaluación efectuada durante el programa (a medida que se van terminando las obras en cada barrio) y después de que concluya.
11. Seguimiento post obra, que consiste en el acompañamiento y apoyo técnico a los vecinos durante la regularización de propiedades, orientación urbanística, etc.

- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento y evaluación de los procesos de ejecución de los programas es de gran importancia para el control y toma de decisiones a lo largo la implantación, así como para obtener conclusiones finales que permitan mejorar la futura redacción de programas y evitar errores cometidos.

En general buscan evaluar la relación costo-beneficio de las acciones, el impacto social y la sostenibilidad de los programas. Para ello se distintas metodologías como la realización de encuestas antes y después de la intervención o la comparación ficticia con áreas similares no incluidas en el programa.

## CAPÍTULO III: PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN BRASIL

### CONTEXTUALIZACIÓN

La república federativa de Brasil está formada por la unión de 26 Estados miembros, un distrito federal y más de 5.560 municipios, cada uno con autonomía político-administrativa y financiera. Las metrópolis de Brasil se caracterizan por concentrar extrema riqueza junto a extrema pobreza y miseria, dando lugar así, a grandes desigualdades sociales. Asentamientos informales que se desarrollan junto a barrios de lujo cerrados.

*“Los municipios brasileños disfrutaban de amplias competencias legales para organizar los servicios públicos locales, recaudar impuestos, formular sus propias leyes y conducir proyectos y obras de urbanización. Sin embargo dicha autonomía adolece de muchas limitaciones, ya sea como consecuencia de las competencias concurrentes de los Estados federados y de la Unión, o de la constante falta de recursos financieros que sufren las mega ciudades en vías de desarrollo.” (Andreatta, 2009)*

Como en el resto de América Latina, estas desigualdades tuvieron su origen en los masivos procesos migratorios del siglo XX, en Brasil el 80% de la población a finales de siglo vivía ya en zonas urbanas. La mayoría de la población emigrada provenía del nordeste del país, la zona más afectada por la pobreza y sequía, pero esta inmigración no supuso necesariamente para los desplazados garantía de empleo fijo y mejora de sus condiciones de vida. (Andreatta, 2009)

Durante las décadas de los años 80 y 90, Río de Janeiro tuvo una tasa de crecimiento demográfico del 1,1%, la más baja de todas las regiones metropolitanas de Brasil, sin embargo, la población viviendo en la informalidad aumento un 34% durante el mismo periodo. Como consecuencia, el aumento de la pobreza urbana y la proporción de hogares pobres en la zona metropolitana aumento casi el 25%.<sup>27</sup>

La informalidad urbana sigue los mismos patrones físicos, sociales y legales descritos anteriormente para la totalidad de América Latina, conociéndose comúnmente estos asentamientos con el nombre de Favelas. Aunque fue hace cien años cuando comenzaron a aparecer en Río de Janeiro, no fue hasta los años 60 y 70 cuando se tomó conciencia de su existencia y los gobiernos gubernamentales comenzaron a emprender medidas al respecto.

En un primer momento, estas medidas se basaron en la producción de vivienda social y el consecuente traslado de la población favelada y erradicación de los asentamientos informales. Sin embargo, en seguida se comprobó la ineficiencia de estas actuaciones ya que los nuevos polígonos de producción pública no podían abarcar la totalidad de la población en asentamientos informales, Río de Janeiro ya contaba con 500.000 personas viviendo en las favelas.

A mediados de los años 70 los desalojos se dieron por finalizados y se enfrentó el problema con una nueva filosofía de integración a la ciudad formal. Se iniciaron Catastros de Favelas para poder medir, cuantificar y comprender dicha realidad, y comenzaron a realizarse actuaciones puntuales o proyectos piloto de provisión de infraestructuras a los asentamientos

<sup>27</sup> Datos obtenidos del resumen ejecutivo del Programa de Mejoramiento Urbano de Río de Janeiro. (BR-0182)

informales. Estas acciones puntuales derivaron posteriormente en programas más amplios, con un entendimiento más completo del fenómeno, como Favela- Barrio de Rio de Janeiro, el Guarapiranga de São Paulo y el Vila Viva de Belo Horizonte a finales del siglo XX.

*“Los programas de regeneración de barrios informales, con sus distintos nombres nacieron con el propósito de que se convirtiera en una política definitiva de gobierno, que debería irse perfeccionando de forma constante y combinarse con otras soluciones en materia de vivienda, hasta finalmente constituir un camino irreversible para hacer frente al problema.” (Andreatta, 2009)*

Tras una gran participación popular, en 1988 entró en vigor la Constitución Federal que por primera vez incluía dispositivos constitucionales específicos para guiar el proceso de desarrollo urbano y para determinar las condiciones de gestión urbana. Dicha constitución estaba basada en la Enmienda Popular de Reforma Urbana<sup>28</sup> que defendía los siguientes principios (Furbino Bretas Barros , et al., 2010):

- *autonomía del gobierno municipal;*
- *gestión democrática de las ciudades;*
- *derecho social a la vivienda;*
- *derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados;*
- *función social de la propiedad urbana*
- *combate a la especulación inmobiliaria en las áreas urbanas.*

Como se puede comprobar, se reconocía por primera vez el derecho de la población de los asentamientos informales fomentando la regularización de los mismo. Sin embargo, la Constitución federal de 1988 necesitó una ley complementaria para su implantación, el Estatuto de la Ciudad<sup>29</sup>, que se aprobó 13 años después.

La situación a la que tuvieron que hacer frente los tres programas fue la siguiente, a mediados de la década de los 90, las aglomeraciones urbanas metropolitanas y no metropolitanas albergaban a aproximadamente 73,3 millones de habitantes, representando alrededor del 47% del total de la población del País, según los datos del Censo Poblacional realizado en 1996.

Los barrios informales, resultado de la ocupación desordenada del suelo urbano de las regiones metropolitanas y capitales de los estados representan el problema urbano y social más visible y prioritario. Un estudio realizado en 1996 por el IBGE<sup>30</sup> “Dimensión de las Carencias Sociales – Informaciones Municipales”, estimó que aproximadamente 11,1 millones de viviendas urbanas permanentes en el país se encontraban en condiciones precarias (viviendas urbanas con carencia o deficiencias de infraestructura básica, energía eléctrica, abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario y recolección de basura), que representaban el 40% del número total de viviendas permanentes.

---

<sup>28</sup> La Enmienda Popular de Reforma Urbana fue formulada, discutida, difundida y firmada por más de 100.000 organizaciones sociales y personas involucradas en el Movimiento Nacional de Reforma Urbana.

<sup>29</sup> El Estatuto de la Ciudad es la ley federal brasileña que regula los artículos 182 y 183 de la Constitución federal de 1988. El artículo 182 dispone que la política urbana es responsabilidad del municipio y debe garantizar las funciones sociales de la ciudad y el desarrollo de los ciudadanos.

<sup>30</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Otro estudio realizado un año antes por la Fundación João Pinheiro, estimó que alrededor del 55% de la demanda habitacional correspondía al grupo de familias con recursos inferiores a dos sueldos mínimos y casi el 30% a la franja de entre dos y cinco sueldos mínimos, representando, en total, una demanda de 3,4 millones de viviendas para familias situadas en el segmento de menos de 5 sueldos mínimos.

Se trataba de una situación compleja y difícil de solucionar, especialmente si se consideraba la necesidad de asociar la inversión en la construcción de viviendas con el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y salubridad, la prestación de los servicios de infraestructura (saneamiento, transportes, limpieza urbana, etc.), además del acceso a los servicios de salud y educación.

## SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

---

Dado que la problemática de la informalidad se concibe de distinta forma según cada país, y por tanto la forma de enfrentarse al problema y el marco legislativo en el que se enmarcan los programas es diferente, los casos de estudio seleccionados pertenecen al mismo país, Brasil, con el objetivo de que las conclusiones obtenidas no estén condicionadas por esta diversidad.

Los casos de estudio seleccionados pertenecen al grupo de políticas de regularización de Programas de Mejoramiento de Barrios, anteriormente descritas. La elección de este tipo de políticas se basa en que, como se ha explicado anteriormente y al contrario que los otros tipos, las políticas de regularización integral, de las que estos programas forman parte, se enfrentan al problema de la informalidad con un enfoque multidisciplinar integrando aspectos de regulación jurídica, física y social. Los tres casos de estudio han sido seleccionados dentro de este marco de regularización integral para que la comparativa entre ellos pueda sistematizarse ya que, a pesar de tener modalidades de ejecución muy distintas, abordan el asunto de los asentamientos informales con filosofías similares.

Para poder cumplir el objetivo principal de este estudio, que es determinar la real incidencia que tienen los distintos niveles de formulación e implementación de las políticas de regularización integral como resultado de su aplicación, se ha seleccionado como casos de estudio un ejemplo de programa municipal, Programa de Asentamientos Populares I y II (PROAP) conocido como Favela-Barrio, de la municipalidad de Rio de Janeiro; uno estatal, Nova Baixada (PBV/PNB) del Gobierno del Estado de Rio de Janeiro; y uno federal, Programa Habitar Brasil (HBB). Cada uno presenta peculiaridades en función de la problemática abordada y del nivel de gobierno desde el cual se ejecuta, lo que determina criterios de asignación de fondos y de selección de barrios, formatos de organización y otras especificidades.

Los tres casos de estudio seleccionados fueron formulados en la década de los 90, dado que la metodología de investigación se basa en la revisión analítica de textos, los programas seleccionados son programas formulados e implementados para contar con informes y revisiones de los resultados obtenidos tras su implantación.

Por último, los tres programas escogidos fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, con el objetivo de delimitar el marco de investigación y tener acceso directo a los textos normativos de los programas y los informes de evaluación de cada caso desarrollados por el BID. La experiencia este organismo en programas de mejoramiento de barrios es rica y variada, con 37 proyectos financiados en casi 25 años de trabajo en este campo.

## PROGRAMA DE URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS POPULARES DE RIO DE JANEIRO (PROAP)

---

### IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL

El Programa de Urbanización de Asentamientos Populares do Rio de Janeiro, comúnmente conocido como Favela-Bairro, fue una iniciativa de la municipalidad de Rio de Janeiro impulsada en el año 1994. Su objetivo *mejorar la calidad de vida de las poblaciones de bajos ingresos que viven en áreas informales de la ciudad* se enmarca en las directrices del Plan Director de 1992, que por primera vez, reconocía la existencia de las favelas y apostaba por garantizar la permanencia de la población en ellas.

Se trata de un programa de regularización integral que engloba la dotación de infraestructura básica, la oferta de servicios sociales y la regularización de las poblaciones beneficiarias, integrando social y urbanísticamente los asentamientos informales a la ciudad formal.

En 1994 se creó por primera vez un organismo destinado a abordar dicha cuestión, la Secretaria Municipal de Habitação (SMH) que conjuntamente con la *Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ)* fueron las unidades ejecutoras del programa.

El programa contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo que sufragó el 60% del coste total. Se llevó a cabo en dos etapas, en 1995 el BID desembolsó 246 millones de dólares americanos y la PCRJ 140 millones. En la segunda etapa en el año 2000, los desembolsos fueron de 324 millones y 216 millones correspondientemente, dichas etapas fueron conocidas como PROAP I y PROAP II.

En estas dos etapas fueron atendidas alrededor de 105 favelas de tamaño medio (entre 500 y 2.500 viviendas) lo que supuso unas 400.000 personas (el 40% del total de habitantes viviendo en asentamientos informales).<sup>31</sup>

El programa contemplaba en ambas fases la intervención en favelas así como en loteamientos irregulares<sup>32</sup>. La intervención en estos últimos fue menor y dado el carácter de la presente investigación, se ha limitado el estudio a los aspectos que atañen directamente a las favelas.

A continuación se desarrollan los objetivos que fueron considerados en el programa, no significa que todos ellos fuesen implantados en cada uno de los proyectos que se enmarcaron en este PMB sino que fueron valorados y aplicados según las necesidades de cada caso.

---

<sup>31</sup> Los datos varían en función de la fuente, por ejemplo, en la publicación "Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas." De Nora Clichevsky los datos muestran, 158 favelas, 129.553 familias beneficiadas –508.7280 habitantes– (el 46,5% de la población favelada y cerca de 9% de la población total del municipio). En este caso, se han considerado los datos del artículo de Fernando Cavallieri "El Programa Favela-Bairro de la ciudad de Río de Janeiro" para el Taller de Formación Técnica (¿Para los mismos problemas, aportamos las mismas soluciones?) promovido por Metrópolis (Asociación Mundial de Grandes Metrópolis) realizado en Antananarivo el 2007. Se ha considerado de esta forma por ser un artículo más reciente.

Fernando Cavallieri es sociólogo y formó parte del equipo de Coordinación Técnico del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro (Favela-Barrio) en el periodo de 1994 a 1999.

<sup>32</sup> En el caso de las subdivisiones irregulares de parcelas, los residentes compran sus lotes (ya delimitados) a promotores, pero debido a la falta de infraestructura, los propietarios no pueden registrar dichos lotes y obtener un título de propiedad formal.

## OBJETIVOS

- *Obras y servicios urbanos*

Según la redacción del programa de PROAP I (BR-0182) y PROAP II (BR-0250)<sup>33</sup>, las obras de infraestructura urbana consideradas en ambas fases fueron la construcción, ampliación y rehabilitación de los sistemas de abastecimiento de agua potable, de disposición de aguas servidas, de sistema de iluminación de las calles y obras hidráulicas para el control de las aguas pluviales y la protección contra inundaciones o derrumbes de tierra.

También se consideró la construcción, rehabilitación, ampliación, pavimentación y obras complementarias de calzadas, pasarelas, aceras, escaleras, puentes pequeños y sistemas de nomenclatura de las calles y viviendas. Así como, la creación de espacios de uso colectivo como parques, campos deportivos de uso múltiple y terrenos de fútbol, y la dotación de equipo e instalaciones para los mismos.

En cuanto a los servicios urbanos proyectados, se consideró la recolección de desechos sólidos mediante la construcción y suministro de conductos y de unidades de almacenamiento comunes, y la capacitación de técnicos en las favelas para incorporarse laboralmente en el mantenimiento de dicho servicio.

Los informes de finalización de ambos programas<sup>34</sup> muestran que la consecución de los objetivos planteados fueron muy positivos. Por ejemplo, en la primera fase, en todas las comunidades después de las obras, el porcentaje de domicilios con acceso directo a calzada pavimentada era superior al 71,9 %; el 78% de los domicilios quedaron conectados a la red general de saneamiento, en cuanto a la recogida directa o indirecta de residuos, investigaciones realizadas años después de la primera fase demostraban que, el 100% de casos contaba con este servicio, si bien hay que considerar, que el porcentaje original era igualmente alto.

En la formulación de PROAP II se destacan problemas relativos a frecuentes sobrecostos respecto a los presupuestos de obras, aunque los montos máximos fuesen respetados, resultado de la información insuficiente sobre las condiciones de los terrenos en las favelas. Para solventar dicho problema, en la segunda fase se introdujo un cambio en la metodología de valoración económica de proyectos, siendo los componentes de viabilidad detallados durante el proceso de las obras.

El informe de finalización de la segunda fase muestra que el 96% de las viviendas consideradas tuvieron acceso directo a la red general de agua, el 90% a la red general de saneamiento y se completó el 88% de los sistemas de iluminación de vías proyectados, además cada favela contó al menos con una cancha deportiva.

El mismo informe destaca negativamente la complejidad de ejecutar las obras de urbanización en las zonas densamente pobladas, en áreas con acceso limitado o nulo a la utilización de maquinaria y transporte motorizado de los materiales, en áreas inestables o con grandes pendientes que dificultaron y retrasaron la ejecución de las obras.

Algunos autores como Nora Clichevsky (Clichevsky, 2006) destacan el mismo problema considerando que al realizar las obras por etapas, siendo dependientes unas de otras,

---

<sup>33</sup> Documentos de proyecto del BID: Documento de Concepto de Proyecto, PCD

<sup>34</sup> Documentos de proyecto del BID: Informes de Finalización de Proyecto, PCR

cualquier atraso en una de ellas afectaba directamente al resto de procesos, paralizando y retrasando el resto de intervenciones.

Marlene Fernandes (2002) achaca los atrasos en la ejecución a diversos factores como negociaciones con los habitantes, mal diseño de los proyectos ejecutivos o momentos de inestabilidad en las áreas de las favelas relacionados con el tráfico de drogas.

Entre las valoraciones positivas que algunos autores han hecho sobre este aspecto está la de Fernando Cavallieri (2008) que afirma que la reestructuración del espacio de las favelas mediante la creación de los nuevos espacios de uso colectivo y las nuevas vías, consiguieron reordenar el espacio de las favelas con nuevos sistemas de circulación interna con mayor belleza, seguridad y confort para los transeúntes.

Considerando estos aspectos previos, se puede realizar una valoración muy positiva de las obras de urbanización del programa. Por un lado, el hecho de que la formulación de la segunda fase del programa incluyese todos los aspectos que se plantearon en la primera, corrobora la validez de las bases planteadas. Por otro, los comentarios favorables y la alta consecución de objetivos planteados que muestran los informes de evaluación, muestran que la implantación de dicho objetivo se llevo a cabo de forma correcta aún con algún percance en el proceso de ejecución, como es el retraso o sobrecosto de las obras.

- *Mitigación de riesgos naturales*

Siguiendo los patrones generales de la formación de asentamientos informales, muchas favelas de Río de Janeiro fueron construidas en áreas inapropiadas, como laderas inestables, márgenes de ríos y terrenos pantanosos. Para hacer frente a este problema, en la formulación de ambos programas se incluyen los objetivos de estabilización y forestación de laderas para prevenir deslizamientos de tierra, mediante la construcción de pequeños viveros, siembra de arboles, construcción de cercas y barreras de protección, y la construcción de defensas fluviales para prevenir inundaciones.

El informe de finalización de PROAP II muestra que el 100% de riesgos geológicos en las áreas urbanizadas fueron eliminados o mitigados.

A pesar de la plena consecución del objetivo, es necesario comentar que aquellas favelas cuyas condiciones de ubicación constituían un riesgo tan elevado que su mitigación necesitaba la gran mayoría de los recursos destinados por el PMB, quedaban directamente excluidas del proceso de selección, por lo que, lo que a simple vista puede parecer un gran logro si se considera el perfil de los asentamientos informales, puede no tener tanto impacto en la realidad, sin menospreciar en ningún caso las labores de mitigación de riesgos llevadas a cabo.

- *Servicios y equipamientos sociales*

En la formulación de la primera fase del programa, se considera la construcción, rehabilitación y ampliación de equipamientos sociales tales como guarderías infantiles y centros comunitarios

con salas de lectura, reunión y centros de capacitación. Sin embargo, es en la segunda fase del programa cuando realmente se hace hincapié en este aspecto.

Además de la construcción de equipamientos sociales, PROAP II considera la creación de servicios destinados a tratar problemas especiales o a satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables. De esta forma, dos de los componentes principales de formulación de esta fase se corresponden con la atención a niños y adolescentes y la generación de trabajo e ingresos.

Respecto a la primera, en su formulación, el programa considera la atención a niños de 0 a 4 años a través de guarderías que incluyan alimentación, vigilancia nutricional, controles y atención de salud; actividades de carácter educativo, artístico, cultural y deportivo, complementarias al horario escolar para preescolares de 4 a 6; retención escolar de niños y adolescentes entre 7 y 14 años mediante actividades de promoción y educación familiar, refuerzo escolar y formación cultural y deportiva; así como atención a menores en situación de alto riesgo, con acciones educativas para prevenir embarazo precoz, para niños discapacitados, contra la drogadicción, prostitución, infracción y violencia doméstica.

Respecto a la generación de empleo e ingresos, se incluyen en la formulación, actividades enfocadas a la capacitación especializada, mediante becas para cursos profesionales, asistencia técnica a profesionales autónomos y microempresarios; apoyo a unidades productivas y aumento de la escolaridad con programas de complementación escolar para adultos.

Los objetivos formulados en las bases del programa se materializaron con diferentes iniciativas sociales que se inscriben en las políticas municipales de asistencia social y generación de empleo elaboradas por la Secretaría Municipal de Asistencia Social del Ayuntamiento de Rio de Janeiro, como el Programa para el Aumento del Nivel de Escolaridad; el programa de capacitación de mujeres de más de 40 años *Con permiso, Yo Voy a la Lucha*; *Talentos Definitivos* para jóvenes entre 15 y 24 años de perfeccionamiento en el ámbito cultural (teatro, danza, circo, música...), o la Formación de Jóvenes Agentes, para capacitar a jóvenes para actuar en las comunidades faveladas, entre otros.<sup>35</sup>

Uno de los aspectos novedosos de la segunda fase del Programa fue prever la preparación de Planes de Acción Social Integrada (PASI) para cada comunidad, que integraran y sirviesen de base para la programación y seguimientos de las acciones sociales. Estos planes se realizarían a la par que los planes de intervención física y consultados con la comunidad para identificar sus principales demandas y necesidades sociales.

Los resultados de los informes de finalización de los programas muestran una consecución de objetivos muy alta. Respecto al componente de atención a niños y adolescentes todas las metas propuestas fueron completadas y en la mayoría de los casos superadas. Respecto a la generación de empleo e ingresos se apunta que estas actividades tuvieron gran aceptación entre la población favelada contribuyendo al aumento de la demanda y siendo los resultados numéricos superiores a lo previsto.

Es necesario considerar lo que el mismo informe subraya respecto a la superación de las metas proyectadas, en 2004 la tasa de cambio del Dólar americano respecto al Real, varió de forma que permitió el aumento de número de favelas atendidas teniendo que reestructurar así las bases de formulación y ampliando el periodo de ejecución.

---

<sup>35</sup> Para más información sobre dichas iniciativas consultar Cavallieri, 2008

Se aprecia como el avance de la implementación de la primera fase hizo evidente la necesidad de incorporar iniciativas que fueran más allá del ámbito de la intervención física. Su consideración para la inclusión en la segunda fase del programa, muestra el empeño de los ejecutores en atender todas las dimensiones que atañen la regularización integral y se considera de gran valor que dichas iniciativas surgiesen de la participación ciudadana durante el proceso de implantación de la primera fase, como se verá más adelante. Cabe destacar además, que el abanico de iniciativas es muy amplio y además focalizado en los distintos sectores de la población, gracias a que esa concepción existía ya en las bases de formulación del programa.

Se destaca como novedoso en la propia formulación del plan la creación de una figura (PASI) adaptada a cada comunidad para la programación y seguimiento de las acciones sociales, atendiendo a las necesidades específicas de cada barrio e involucrando la participación ciudadana para ello.

Por otro lado, se demuestra la adaptabilidad del plan a las diferentes situaciones, como un aspecto externo al programa, como puede ser la variación del valor de una moneda, modifica las bases originales del plan con el objetivo de ampliar la cantidad de soluciones proyectadas y favorecer así a un mayor número de población.

- *Actividades de desarrollo comunitario*

En la formulación de ambas fases, se incluyen diferentes estrategias de participación ciudadana y desarrollo comunitario. El objetivo es que la comunidad participe activamente en la definición y diseño del proyecto, así como en la formulación de los planes de reasentamiento, en la selección y ubicación de los servicios comunitarios y en la supervisión, evaluación y consolidación de las intervenciones.

Para alcanzar este objetivo se formulan diferentes vías de actuación. Por un lado, el programa prevé financiar la movilización y organización de las comunidades para su participación en la identificación y diseño de los proyectos, así como el desarrollo de talleres de generación de ingresos o legalización de las propiedades, que alienten la participación y estimulen el sentido de la propiedad por parte de la comunidad en relación a los proyectos.

Por otro lado, se prevé la capacitación de miembros de la comunidad para garantizar la sustentabilidad de las intervenciones. Estos representan la mano de obra principal del proyecto en calidad de trabajadores de la construcción, supervisores y encargados de guarderías, operarios del servicio de limpieza y recogida de basuras... Además se prevé formar un equipo de agentes de educación sanitaria que realicen visitas de casa en casa ofreciendo información sobre el mantenimiento de la infraestructura sanitaria y sobre los servicios de recolección de basura. Para ello, el programa financia la capacitación y suministra el material educativo a ser utilizado en los centros de educación sanitaria creados en cada comunidad.

El informe de evaluación de resultados de PROAP I ya muestra una tendencia positiva en este aspecto, y relata que a pesar de que ya existiesen comunidades de vecinos anteriormente en los barrios afectados, con la llegada del PMB estas comunidades de vecinos se consolidaron y mejoraron notablemente. En el informe de finalización de PROAP II se resalta la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto así como la percepción de la transformación

de las comunidades en barrios reales y la intención de muchos residentes en mejorar sus viviendas y mantener los espacios urbanos.

Según Fernando Cavallieri (2008) los habitantes de las favelas presentan una larga tradición de organización en asociaciones de residentes; sin embargo, lo que el programa Favela-Bairro perseguía era fomentar la implicación directa de dichas asociaciones en el debate de las propuestas y en la comprensión crítica de los proyectos, así como actuar de elemento de articulación entre las necesidades locales y el resto de agentes que intervinieron en los proyectos (organismos públicos e iniciativas privadas). Dichos objetivos son valorados positivamente en el mismo artículo, por representar una novedad en este tipo de programas.

La participación popular era responsabilidad directa de la SMH que contaba con un equipo Coordinador de Participación Comunitaria, cuya función era estimular la organización y participación de la población en el proceso de urbanización y la ejecución de proyectos sociales. Uno de los objetivos de esta acción era formar líderes populares para actuar como multiplicadores de información sobre la participación del público y de las medidas del plan de intervención, estos agentes eran elegidos por las propias comunidades. Se considera una innovación que desde el final de la primera fase tuvo gran aceptación (Fernandes M. , 2002). Sin embargo, en la misma publicación se apunta que el énfasis en el trabajo con la comunidad, es menor en el caso de Favela-Bairro en comparación con otras experiencias brasileñas.

A pesar de ello, se considera que la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto fue uno de los factores más importantes para hacer posible la realización de las obras en condiciones difíciles y consolidar y mantener las intervenciones, al aceptar la comunidad los proyectos elaborados como propios. (Brakarz, et al., 2002).

El enorme valor que se otorga al desarrollo comunitario y participación ciudadana en este programa se aprecia desde la formulación del mismo con términos como “importancia vital”, representando en ambas fases uno de los principales componentes y líneas de actuación, al mismo nivel que la provisión de infraestructura. Queda también reflejado, en el hecho de que la formulación de la segunda fase quedase condicionada por las opiniones y participación de la comunidad en la primera fase, incorporando así elementos de carácter social, como se ha comentado anteriormente, para suplir las necesidades específicas que demandaba la población.

Supone una gran fortaleza al considerarse que es un programa PARA la comunidad y DESDE la comunidad. Igual que en otras políticas de regularización, las bases de actuación son establecidas desde organismos superiores ajenos a la población beneficiada, la diferencia en este caso, es que esa población interviene modelando dichas bases, en todas las fases de implantación (formulación de proyectos, ejecución, consolidación y mantenimiento...), adaptándolas así a las necesidades de cada caso concreto.

Como la experiencia ha constatado, involucrar a la población y hacerla sentir participe de los proyectos e identificarse con ellos, es un factor clave en el éxito de dichos programas que favorece enormemente la durabilidad de dichas intervenciones en el tiempo. También tiene relevancia destacar, que en este proceso la educación de la población tuviese igual importancia que la construcción de las infraestructuras; pues parece lógico que aunque se construyan sistemas de recogida de basura, si no se educa a la población para utilizarlos, el objetivo no queda cumplido y los recursos y esfuerzos en un

primer momento empleados queden desaprovechados. A pesar de que la participación pudiese ser tímida en comparación con programas implantados posteriormente, el gran valor que aportó Favela-Bairro en este aspecto fue que en su momento fue un elemento de carácter innovador.

- *Titulación*

En la formulación de ambas fases se contemplaba el proceso de regularización de las tierras de los asentamientos informales, incluyendo acciones como levantamientos topográficos, investigación de títulos de propiedad, elaboración de planes de alineación y subdivisión en parcelas y asistencia legal para la preparación de los documentos correspondientes. Se describe en los mismos documentos los distintos tipos de propiedad de las tierras de los barrios de favelas, pudiendo ser esta pública o privada, así como la utilización de las tierras también puede ser pública (calles, accesos) o privada (residencias, locales comerciales).

Cuando las tierras son propiedad del gobierno federal o estatal, el programa prevé que el municipio obtenga el permiso de transferencia de los organismos pertinentes. En estos casos en que la propiedad es pública, se procede a la expedición de un título llamado “*concesión de derecho real de uso*” a través del cual éstos tienen pleno poder de uso de los terrenos aunque éstos sean legalmente propiedades públicas.<sup>36</sup> Cuando los terrenos son propiedad privada y siempre que se cumpla las condiciones previstas por la Constitución Federal (cinco años de ocupación no impugnada de terrenos inferiores a 250m<sup>2</sup>) la ciudad ayudará a los ocupantes a obtener títulos de propiedad mediante usucapión.<sup>37</sup>

El proceso de regularización se inicia con la identificación de los espacios destinados al uso público (vías de acceso y áreas de uso común) y de las propiedades individuales, este proceso queda reflejado en un Plan de Alineación (PA). Todo el territorio ocupado por la favela es decretado Área de Especial Interés Social (AEIS), figura legal de zonificación de la ciudad, prevista en el Plan Director de 1992, lo que permite establecer unas normas urbanísticas propias menos restrictivas que las aplicables en la ciudad formal, de esta forma se facilita la aprobación de estos PA por la secretaría de urbanismo de la municipalidad. Una vez aprobados los Planes de Alineación se procede a la elaboración de los Proyectos de Alineación y Parcelación donde se define los límites entre los distintos terrenos particulares. Sus propietarios en posesión de esta definición oficial, piden la regularización y el registro de sus propiedades en las Oficinas de Registros de Inmuebles.

Si se atiende a los informes de finalización del Programa, se ve como se consiguió que el 100% de las favelas fuesen declaradas Áreas de Especial Interés Social, y como antes del 2007 el 86% de los Proyectos de Alineación proyectados por PROAP II estaban en proceso de ejecución, sin embargo, la inclusión de los domicilios en el catastro inmobiliario no se llevó a cabo.

---

<sup>36</sup> La información extraída de las bases de formulación del programa ha sido completada en este aspecto con información de la publicación (Cavallieri, 2008).

<sup>37</sup> En Brasil, la Constitución de 1988 incluyó el concepto de función social de la propiedad y se institucionalizó a nivel nacional la Regularización Dominial. Dicha Constitución define el usucapión urbano, que contempla la adquisición del derecho de propiedad de quienes detentan la posesión de la tierra durante un lapso ininterrumpido de cinco años, sin haber oposición del propietario a dicha posesión.

Según Marlene Fernandes (2002), esta tarea fue desplazada al Programa de Regularización Dominial integrante también de la Política Habitacional del Municipio, pero a pesar de ello, información de la SMH indica que sólo en cinco barrios atendidos por el programa Favela-Bairro se resolvieron los procesos de regularización de las posesiones. A este respecto Nora Clichevsky (2006) señala que el hecho de separar la regularización dominial de la urbanización, puede influir negativamente en la transformación de los asentamientos en barrios de la ciudad formal.

A diferencia de los anteriores aspectos analizados, si se atiende a la consecución de objetivos planteados, se ve como el Programa no fue del todo exitoso. Ya en las bases de formulación se apuntaba que se trataría de un proceso largo y costoso, y contra a lo que opinan otros autores, se consideraba que la propiedad de las tierras no constituye un factor importante de inseguridad de tenencia por parte de los residentes de las favelas. A pesar de todo, fue incluido detalladamente entre los objetivos del programa y ahí radica su valor, en intentar solventar los problemas de tenencia a la vez que se interviene en ámbitos físicos y sociales de los asentamientos informales. Se destaca la total consecución de objetivos planteados de incluir las favelas afectadas en las Área de Especial Interés Social, demostrando como el Programa se adapta y relaciona con el resto de políticas del municipio.

- *Desarrollo institucional*

Un análisis, previo a la formulación del programa, de la capacidad técnica de los organismos ejecutores y participantes detectó que existía la necesidad de reforzar sus sistemas internos de organización, mejorar los controles administrativos sobre programas específicos y ofrecer formación al personal municipal, con el fin de garantizar la efectividad del programa. Es por ello, que en las bases de formulación de PROAP I se prevé la asistencia técnica a la Secretaría Municipal de la Vivienda (SMH)<sup>38</sup> y a la Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS).

En la formulación de PROAP II el componente de desarrollo institucional adquirió mayor protagonismo que en la primera fase, contemplando diferentes aspectos. Entre ellos, reforzar el sistema de monitoreo y evaluación de las intervenciones planteado en la primera fase, la realización de estudios relativos a la situación de informalidad urbana, la capacitación de funcionarios municipales y la asistencia técnica dirigida a mejorar los sistemas internos de gestión y control de la SMDS y refuerzo de las ONGs y organizaciones comunitarias. Además se incorporó dentro de este componente la comunicación social, con el fin de difundir los avances del Programa entre las comunidades beneficiarias de los proyectos y ante la opinión pública en general.

Atendiendo al informe de finalización de PROAP II, se ve como las metas planteadas en cuestión de monitoreo y evaluación fueron alcanzadas y las metas planteadas para la capacitación de funcionarios y técnicos fueron ampliamente superadas. En 2002 se realizó el estudio “Caracterização da Ilegalidade Urbanística, Edilícia e Fundiária na Cidade do Rio de Janeiro” analizando la situación de informalidad urbana en la ciudad de Rio de Janeiro, y se produjeron 11 DVDs educativos, 3.000 libros y una publicación semanal de materiales del

---

<sup>38</sup> La Secretaría Municipal de Vivienda (SMH) fue creada en 1994 con la función de desarrollar los programas y las políticas de vivienda social de la Municipalidad.

Programa en un periódico de circulación general que alcanzaba un millón de personas en la ciudad de Río de Janeiro.

Según Marlene Fernandes (2002) la estrategia de divulgación de las propuestas adoptadas y los resultados obtenidos, fue lo que contribuyó a la visibilidad, el reconocimiento público y profesional y, en última instancia, al apoyo político y social hacia la iniciativa de la Municipalidad.

En base a esta información, se destaca como desde las bases de formulación del Programa, los objetivos no se limitan a aquellas intervenciones que tienen beneficio directo sobre la población de los asentamientos informales, como los anteriores aspectos analizados; si no que van un paso más allá investigando y desarrollando mecanismos que garanticen el éxito de dichas intervenciones. Se aprecia como este sistema está presente a lo largo de todo el desarrollo del Programa, desde estudios iniciales que detectan los posibles riesgos en la implantación, hasta la publicidad y difusión del Programa durante su ejecución. En relación a los objetivos de estas intervenciones, se aprecia una evolución de la primera a la segunda fase, donde inicialmente el desarrollo institucional se plantea como garantía de funcionamiento del Programa para derivar posteriormente en actuaciones que resulten beneficiosas más allá de la duración del mismo, como por ejemplo la capacitación de funcionarios y mejora de los sistemas de gestión de la Administración.

## GESTIÓN – IMPLEMENTACIÓN

- Organismo involucrados

En la formulación de PROAP I se define que el prestatario es el municipio de Río de Janeiro, responsable de todo el financiamiento de contrapartida, y el Gobierno Federal de Brasil el garante de la operación. La entidad ejecutora del Programa, responsable ante el BID, es la Secretaría Municipal de la Vivienda (SMH), asistida en la gestión financiera por la Secretaría Municipal de Finanzas (SMF), a través de su Asesoría de Recursos Externos (ARE). Otras secretarías y empresas municipales contribuyen técnicamente a la ejecución y operativa de los servicios implantados (alumbrado público, recolección de basuras, reforestación...). Entre ellas, la Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS), la Secretaría Municipal de Medio Ambiente (SMMA), la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano (SMU), la Secretaría Municipal de Obras Públicas (SMO) o IPLANRIO que es el organismo de planificación municipal responsable de los sistemas estadísticos, fiscales y de información geográfica de la ciudad, de producir análisis estadísticos y planes sectoriales y de brindar apoyo de tecnología de información al gobierno municipal. Se destaca también el papel de las ONGs responsables de la dirección de las guarderías y coordinación de los talleres, que reciben financiación y supervisión directa de la SMDS.

La SMF distribuye anualmente las asignaciones presupuestarias entre los organismos participantes para garantizar la buena coordinación y financiamiento de las actividades del programa.

En 1994 se estableció el Grupo Ejecutivo para los Programas de Asentamientos de Bajos Ingresos (GEAP), dirigido por la SMH, que coordina las medidas municipales destinadas a mejorar la calidad de vida de esos asentamientos, considera estrategias multisectoriales y

orienta la política municipal relativa a la vivienda. El GEAP, sirve de foro para la coordinación entre los organismos que intervienen en el Programa.

En la formulación de PROAP II se define la misma estructura administrativa que en la primera fase, siendo la Secretaria Municipal de la Vivienda (SMH) la entidad ejecutora del Programa. Cabe destacar que se incluye la Secretaría Municipal de Trabajo (SMTb) creada en 1997 durante la implantación de la primera fase, con el objetivo de ejecutar una política de generación de trabajos e ingresos para los trabajadores de la ciudad, buscando compatibilizar los instrumentos del gobierno federal con estrategias locales promovidas por la municipalidad.

En los informes de finalización se identifica la creación de la Secretaria Municipal de la Vivienda (SMH) en 1994, año de formulación del Programa, como factor clave en el éxito del Programa. Otros de los aspectos positivos que se resaltan a este respecto son la amplia experiencia del Organismo Ejecutor y de los co-ejecutores en este tipo de programas así como su capacidad administrativa y técnica y la continuidad de gestión entre ambas fases. También se valora positivamente el firme compromiso del Prestatario, del organismo ejecutor y co-ejecutores con los objetivos del programa, gracias a los éxitos obtenidos en la primera fase, así como la receptividad por parte de la población beneficiada y la sociedad civil.

Sin embargo, se apunta la falta de mecanismos de gestión democrática que articulen la participación, en todas las fases del Programa, de los representantes de todos los sectores y segmentos de Gobierno y de la comunidad beneficiada y sociedad civil. (Fernandes M. , 2002)

Respecto a la última puntualización, es necesario destacar su importancia, ya que por mucho que se invierta tiempo y recursos en crear un sistema de gestión complejo para el desarrollo de los programas, si no existen mecanismos que articulen correctamente todas las partes integrantes, el sistema carece de validez en sí mismo.

- Selección de barrios y asignación de recursos

La selección de los barrios a ser incluidos en el Programa se realizó, en ambas fases, mediante un sistema de puntaje basado en indicadores de pobreza y eficiencia de la inversión en función de los costos.

En la formulación del Programa se distinguen dos fases en el proceso de selección. Durante la etapa de pre elegibilidad se seleccionaron aquellas favelas cuyo número de hogares estuviese entre los 500 y 2.500 por motivos de economía de escala en la preparación de los proyectos, excluyendo aquellas cuyos costos de mitigación de los riesgos ambientales fuesen excesivamente elevados. El resultado fue la selección de 92 barrios de favelas.

En una segunda etapa, se clasificó dichos barrios de uno a cinco individualmente, atendiendo a los siguientes criterios:

- Déficit de infraestructura: Porcentaje de domicilios que carecen de agua potable y alcantarillado (indicador de eficiencia en función de los costos)
- Condiciones socioeconómicas: Porcentaje de niños de 0 a 4 años, de hogares encabezados por mujeres, nivel de ingresos de jefes de hogar y % de jefes de hogar analfabetos (indicador compuesto de pobreza).

También se tiene en cuenta la facilidad con la que puede completarse la infraestructura existente, con el fin de reducir los costos y acelerar el proceso, y una serie de factores

estratégicos tales como, complementariedad con otros proyectos que ya se estén ejecutando cerca de la favela o en ella, participación y movilización de la comunidad o agrupación física de las favelas para aprovechar las economías de escala y evitar tensiones que pudiesen surgir como resultado de la exclusión de comunidades vecinas. Se seleccionaron las 60 primeras favelas de esta lista para ser atendidas por el Programa.

El echo de que en las bases de formulación se establezcan los procesos de selección de los barrios beneficiados por el programa es un mecanismo eficaz para evitar que las comunidades atendidas estén condicionadas por los movimientos políticos electorales, práctica habitual en los Programas que no lo consideran.

Aunque la formulación de estos criterios pueda parecer discriminatoria, en especial para aquellas comunidades con mayores riesgos ambientales, el objetivo que se persigue, es invertir de la manera más eficaz posibles los recursos con los que cuenta la municipalidad. Esto supone una visión estratégica de enfrentarse a la informalidad, focalizando todos los esfuerzos en aquellas zonas que más lo necesitan pero donde la intervención resulta viable.

Con este mismo fin de perseguir la eficiencia en las inversiones, se destaca positivamente que le Programa incluyese en los criterios de selección factores estratégicos de economía de escala y correlación con las iniciativas ya existentes.

- Ciclo de ejecución de los proyectos

El ciclo de ejecución de los proyectos quedo definido en las bases del programa. En un primer lugar se seleccionan los barrios de favelas a ser atendidos, según los criterios citados anteriormente. Una vez seleccionados, se elaboran los planes de desarrollo urbano o de intervención para cada barrio. Esta fase se realiza en contacto con la comunidad y en general se subcontrata a empresas consultoras, consta de cuatro etapas: a) Diagnóstico de la situación actual (evaluación de las condiciones de infraestructura y ambientales, evaluación de los servicios sociales, levantamientos topográficos, análisis de la propiedad de tierras...) b) Elaboración de Planes de Acción, lo cuales una vez aprobados por la SMH se presentan a la comunidad en asambleas generales y reuniones para obtener la aprobación de la comunidad de vecinos c) Diseños preliminares, donde se requieren costos estimados totales y por hogar, que no podrán superar los US\$3.500 como promedio por domicilio d) Planos de ejecución y proyectos de ingeniería siguiendo las directrices formuladas por la SMH en base a experiencias anteriores. Una vez finalizada esta segunda fase se procede al análisis técnico y aprobación del proyecto por parte de la SMH y el BID, seguido de la ejecución de los mismos y el control de su puesta en marcha. Una vez finalizadas las obras, se realiza un trámite formal ante los organismos competentes para la entrega de las obras y servicios de operación y mantenimiento. A través de un sistema de supervisión y evaluación, se supervisa el Programa durante toda su ejecución y después de haber terminado los proyectos .

El ciclo de ejecución descrito en la formulación de la segunda fase es muy similar a la de la primera, incorporando previo al diagnóstico de la situación actual, visitas al asentamiento para identificar a los interlocutores válidos con el fin de informar a la comunidad y establecer vínculos formales para las sucesivas etapas. Se incorpora además, el ciclo de ejecución propio de los nuevos componentes sociales y de generación de trabajo e ingresos que se inicia con la

elaboración del Plan de Acciones Sociales Integradas (PASI) simultáneamente al proceso anteriormente descrito.

La terciarización de las actividades de planeamiento, elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos integrantes de PROAP I por parte de la SMH fue algo innovador en esa escala, único en las experiencias anteriores de regularización de asentamientos informales. Aunque este hecho ocasionó ciertos retrasos y problemas de coordinación, se considera que fue un excelente proceso de capacitación profesional para los equipos técnicos municipales, de forma que en Programas posteriores dichas dificultades fueron superadas. (Fernandes M. , 2002)

Otro de los puntos positivos destacados en la misma publicación, respecto al ciclo de ejecución, fue someter a concurso público para equipos multidisciplinares, en colaboración con el Departamento de Rio de Janeiro del Instituto de Arquitectos de Brasil, propuestas metodológicas de intervención para el Programa. De todas las propuestas se seleccionaron 16 y sus autores fueron acreditados para materializar dichas propuestas a través de Favela Bairro. Esto permitió a la SMH disponer en un corto espacio de tiempo de proyectos urbanísticos y ejecutivos de alta calidad técnica.

Tras lo expuesto, se puede comprobar como el ciclo de ejecución de Favela-Bairro sigue las bases anteriormente descritas en las generalidades de los PMB, sin embargo, cabe destacar la intención de reflejar ese proceso en las mismas bases de formulación del Programa clarificando la función y proceso de cada organismo que intervino.

Supone una gran valor para el Programa ser pionero en la gestión terciarizada del desarrollo de los proyectos; por primera vez la SMH no se ocupa propiamente de la ejecución del programa si no de la supervisión y coordinación de dicha ejecución. Esto se refleja por ejemplo en la creación del Grupo Ejecutivo para los Programas de Asentamientos de Bajos Ingresos en 1994, como ya se ha mencionado anteriormente, para la coordinación de todos los organismos participantes. Llevar a cabo esta iniciativa tuvo beneficios más allá del propio Programa, como algunos autores afirman, consistió en un proceso de capacitación para fases posteriores.

No sólo a nivel de calidad técnica sino también considerando el interés por divulgar y dar a conocer el Programa, se puede considerar que el sistema de concurso de proyectos empleado en el mismo fue muy positivo. Exponer el problema e involucrar a los arquitectos del país en hacerle frente, conciencia al sector y a la sociedad de un fenómeno que a pesar de su magnitud y gravedad se tenía poco considerado.

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En el informe de formulación de PROAP II se destaca que el sistema de seguimiento y evaluación adoptado en la primera fase será adaptado y expandido a la nueva etapa. Con el se pretende evaluar la relación beneficio costo efectiva, el impacto social y las sustentabilidad de las acciones desarrolladas en el Programa. El esquema se basa en estudios de Mercado, datos de campo y encuestas a los beneficiarios realizadas antes y después de la implementación de los proyectos, que serán comparadas con la situación de áreas no beneficiadas. Se mantienen los principios básicos de evaluación de la primera etapa, que se hace en tres momentos (antes

de la intervención. Seis meses después de su finalización, y un tercer momento de evaluación ex-post del impacto global del Programa). Con las informaciones obtenidas a través del diagnóstico coordinado en las comunidades durante la primera etapa, se define un conjunto mínimo de indicadores de línea de base para el monitoreo y evaluación de la segunda etapa del Programa.

Entre los indicadores de impacto y de proceso contemplados, se destacan: la satisfacción de los habitantes y usuarios de los servicios, la facilidad de acceso a los servicios urbanos, la cobertura de las actividades de vacunación y vigilancia nutricional, las tasas de reinserción en el Mercado laboral, estudios de seguimiento de los programas sociales...entre otros.

Una novedad introducida en la formulación de la segunda fase fueron los puestos de orientación urbanística (POUSOS). Se trata de puestos municipales establecidos en las favelas una vez se concluyen las obras de mejoramiento urbano del programa, cuya función es orientar a las comunidades en el proceso de regularización de sus propiedades y en la obtención de crédito para mejora de viviendas. Son además responsables del mantenimiento de la infraestructura urbana, del desarrollo de mecanismos de fiscalización y mantenimiento de los equipos instalados y de la educación para conservación ambiental, como elementos importantes en la consolidación de los nuevos barrios.

El informe de finalización muestra como 11 de los 12 POUSOS proyectados fueron realizados y estuvieron operativos; sin embargo, la meta inicial propuesta era que el 70% de las favelas contase con su propio puesto, lo que equivaldría a la construcción de 43 POUSOS. Se destaca en el mismo informe su valor positivo y se sugiere su incorporación en futuros Programas de regularización de los asentamientos informales.

Según la publicación Ciudades para Todos (Brakarz, et al., 2002) su existencia garantiza un grado de presencia del gobierno municipal después de ser concluidas las obras. Pero en cualquier caso, se considera que los POUSO tienen una función transitoria y por tanto deben retirarse una vez que los barrios estén consolidados y los servicios urbanos hayan sido incorporados a las redes de servicios corrientes de los órganos municipales o estatales competentes.

## SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS

A continuación se sintetizan los aspectos analizados en dos fichas resumen. La primera más descriptiva, hace referencia a la descripción del Programa y consecución de objetivos. La segunda ficha recoge la valoración cualitativa del Programa mediante un sistema DAFO, donde se recogen las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, observadas a lo largo del desarrollo.

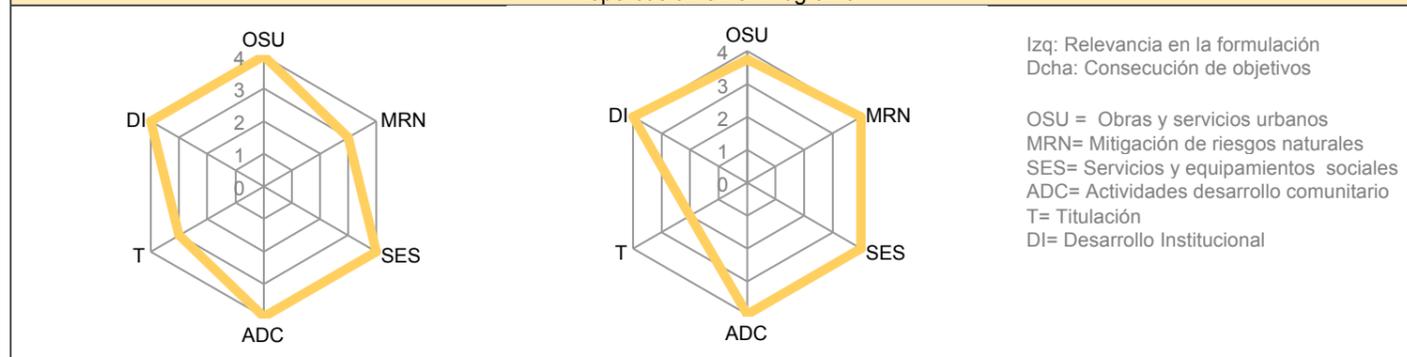
IDENTIFICACIÓN	
Título del Programa	Programa de Urbanización de Asentamientos Populares do Rio de Janeiro (PROAP- RIO) Favela-Bairro.
Tipo	Integral
Localización	Río de Janeiro
Nivel de Formulación	Municipal

DESCRIPCIÓN GENERAL			
Organismo Ejecutores	Secretaría Municipal de Vivienda (SMH)		
Financiamiento	PROAP I 386M \$ US → BID 246M\$ US (64%) → Local 140M\$ US (36%)	PROAP II 540M \$ US → BID 324M\$ US (60%) → Local 216M\$ US (40%)	
Fecha de Formulación	1994	Fecha de Implantación	1994
Nº barrios beneficiados	158 + 52 (PROAPI + PROAP II)	Dimensión de barrios	Entre 500 y 2.500 hogares
Soluciones proyectadas	PROAP I 129.553 familias beneficiadas PROAP II 52.000 familias beneficiadas		
Costos para los beneficiarios	Gratuito para los beneficiarios		



OBJETIVOS				
Formulación			Resultados	
Obras y servicios urbanos <sup>1</sup>	Infraestructura	Sistema de abastecimiento de agua potable	S	
		Sistema de disposición de aguas servidas	S	
		Desagüe pluvial	S	
		Obras de viabilidad	S	
		Electricidad	N	
		Alumbrado público	S	
		Áreas verdes de esparcimiento y deportes	S	
	Servicios Urbanos	Recogida de desechos sólidos	S	
		Capacitación de personal	S	
	Otros	Infraestructura gran escala	N	
Mejora y provisión habitacional		N		
<sup>1</sup> Los resultados están basados en el informe de terminación del 2009, parte de las intervenciones seguía en desarrollo.				
Mitigación de riesgos naturales <sup>2</sup>		S		
<sup>2</sup> No hay datos en el informe de terminación sobre los resultados obtenidos				
Servicios y equipamientos sociales <sup>3</sup>	Equipamientos sociales y comunitarios		S	
	Capacitación de personal		S	
	Servicios para grupos específicos.		S	
	Generación de empleo e ingresos		S	
<sup>3</sup> No hay datos en el informe de terminación sobre los resultados obtenidos				
Actividades de desarrollo comunitario	Organización de la comunidad		S	
	Educación sanitaria y ambiental		S	
	Capacitación de personal		S	
Titulación		S		
Desarrollo Institucional	Capacitación y asistencia técnica		S	
	Creación de organismos descentralizados		S	

GESTIÓN - IMPLANTACIÓN		
Organismo que intervienen	BID	Prestamista
	Municipio de Rio de Janeiro	Prestatario
	Gobierno Estatal de Río de Janeiro	Garante de la operación
	Secretaría Municipal de la Vivienda (SMH)	Unidad Ejecutora
	Secretaría Municipal de Finanzas (SMF)	Asesor financiero
	Otras secretarías y empresas municipales	Ejecución y operación de servicios
	ONGs	Guarderías y talleres de capacitación
	POUSOS	Acompañamiento post obra
Selección de Barrios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fase 1: criterios de pre elegibilidad en función de la dimensión y localización de los barrios</li> <li>Fase 2: Sistema de puntaje basado en indicadores de pobreza y eficiencia en función de los costos</li> </ul> <p>Factores estratégicos: complementariedad con otros proyectos, participación y movilización de la comunidad, agrupación física de las favelas para aprovechar las economías de escala.</p>	
Ciclo de ejecución	<p>Selección de barrios</p> <p>Elaboración de planes de desarrollo urbano:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Diagnóstico de la situación actual</li> <li>Elaboración de Planes de Acción, en consulta con la comunidad</li> <li>Diseños preliminares</li> <li>Planos de ejecución y proyectos de ingeniería siguiendo las directrices formuladas por la SMH</li> </ol> <p>Elaboración del Plan de Acciones Sociales Integradas (PASI)</p> <p>Análisis técnico y aprobación del proyecto por parte de la SMH y el BID</p> <p>Ejecución de los proyectos</p> <p>Entrega de las obras y servicios de operación y mantenimiento</p>	



SEGUIMIENTO - EVALUACIÓN
Evaluación de la relación beneficio costo efectiva, el impacto social y las sustentabilidad de las acciones desarrolladas en el Programa.
<ul style="list-style-type: none"> <li>M0: antes de la intervención.</li> <li>M1: seis meses después de su terminación</li> <li>M2: evaluación ex-post del impacto global del Programa</li> </ul>
POUSOS: puestos municipales establecidos en las favelas una vez se concluyen las obras de mejoramiento urbano del programa, cuya función es orientar a las comunidades en el proceso de regularización de sus propiedades y en la obtención de crédito para mejora de viviendas

FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta consecución de los objetivos planteados: a excepción del proceso de regularización la mayoría de las metas fueron alcanzadas e incluso superadas.</li> <li>Regularización de la propiedad: a pesar de no alcanzar los objetivos propuestos, es de valor la intención del programa para facilitar la regularización a la par que se interviene urbana y socialmente.</li> <li>Proyectos a medida: bajo unas mismas bases, para cada barrio se desarrolla un plan urbano y social adaptado a sus necesidades, tras el diagnóstico y evaluación de la situación original.</li> <li>Descripción detallada de la finalidad de las inversiones: en las bases del programa se desarrollan con detalle los ámbitos de intervención tanto en la provisión de infraestructura como en el componente social y de generación de empleo.</li> <li>Valoración económica detallada de los proyectos durante el proceso de las obras para evitar sobrecostos.</li> <li>Inversión en educación, sanidad y generación de empleo</li> <li>Implicación de la población beneficiada: no se limita a la participación ciudadana sino que parte de los recursos se invierten en educar y capacitar a la población para hacerla participe del proyecto.</li> <li>Difusión y puesta en valor del Programa: recursos destinados a ello, sistema de concursos de proyectos.</li> <li>Mecanismos que garanticen el funcionamiento del Programa y generen beneficios a largo plazo más allá del mismo.</li> </ul>	OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variaciones en el valor de la moneda local respecto a la prestataria que permiten cubrir mayores necesidades con el mismo monto asignado.</li> <li>Regulaciones específicas municipales para los asentamientos informales: Área de Especial Interés Social (AEIS) con condiciones urbanísticas menos restrictivas.</li> <li>Existencia de Secretarías específicas para encuadrar las políticas sociales y de generación de empleo e ingresos.</li> </ul>
GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismo de selección de barrios: evita subjetivismos ligados a intereses políticos y focaliza los recursos en las zonas más necesitadas de la manera más eficiente.</li> <li>Mecanismos de participación ciudadana: consideración de las opiniones y necesidades de la población beneficiada durante todas las fases del Programa.</li> <li>Adaptabilidad del Programa en función de las necesidades: en la segunda fase se modifican o incluyen los aspectos a modificar según las experiencias obtenidas en la primera fase.</li> <li>Innovación en técnicas de gestión: los concursos de proyectos o la terciarización de los trabajos fueron innovadores y sirvieron de capacitación para los organismos participantes, si bien por su carácter novedoso pudieron suponer ciertas complicaciones.</li> </ul>	GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continuidad del programa a pesar de cambios gubernamentales.</li> <li>Aceptación y reconocimiento de las virtudes del Programa gracias a la amplia difusión proyectada.</li> <li>Creación de la Secretaría Municipal de Vivienda y establecimiento del Grupo Ejecutivo para los Programas de Asentamientos de Bajos Ingresos.</li> <li>Amplia experiencia de los organismos ejecutores en la intervención en asentamientos informales de forma puntual.</li> <li>Secretaría Municipal de Trabajo (SMTb) creada en 1997 durante la implantación de la primera fase, con el objetivo de ejecutar una política de generación de trabajos e ingresos</li> </ul>
SEGUMIENTO – EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unidades administrativas en los barrios beneficiados: POUROS</li> </ul>	SEGUMIENTO – EVALUACIÓN	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sobrecostos y retrasos en las obras de infraestructuras</li> <li>Baja consecución de objetivos en el proceso de regularización.</li> </ul>	OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variaciones en el valor de la moneda local respecto a la prestataria que dificultan los procesos de ejecución.</li> <li>Incremento de la violencia ligada al tráfico de droga que dificulta o impide el desarrollo del Programa.</li> <li>Condiciones físicas de las favelas que dificultan o impiden la realización de las obras.</li> </ul>
GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carencia de mecanismos democratizadores</li> </ul>	GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Primer proyecto de semejante envergadura desarrollado por los organismos ejecutores.</li> </ul>
SEGUMIENTO – EVALUACIÓN		SEGUMIENTO – EVALUACIÓN	

## PROGRAMA NOVA BAIXADA (PNB)

---

### IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL

El Programa Nova Baixada, inicialmente conocido como Baixada Viva, fue iniciativa del Estado de Rio de Janeiro en el año 1997, para hacer frente a la situación de precariedad de la población de asentamientos informales de la región de Baixada Fluminense, la cual forma parte de la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Con una población de 4,3 millones de habitantes se trata de una de las regiones más pobladas del Estado, y donde se concentra proporcionalmente, el mayor número de personas viviendo en condiciones precarias de salud, seguridad, educación... Estas condiciones, se agravan al tratarse de una zona muy proclive a sufrir inundaciones, que acarrearán problemas de salud, pérdidas económicas, y riesgo para la vida de sus habitantes.

El objetivo del Programa era por tanto, el de *mejorar la calidad de vida de la población de los asentamientos informales, centrándose en aspectos relacionados con el saneamiento y la salud*. Su estrategia se basa en coordinar acciones a nivel estatal y municipal para ejecutar proyectos de mejora con obras de infraestructura, prestación de servicios sociales, así como el desarrollo de una administración urbana descentralizada para mantener las mejoras realizadas. El Estado financia y ejecuta las intervenciones, en un marco de convenio de cooperación con los municipios.

En 1997 se inició el Programa en cuatro municipios, siendo aprobado el financiamiento del Programa por el BID en ese mismo año. Sin embargo, por motivos de contexto político desfavorable entre el Gobierno de Estado de Janeiro y el Gobierno Federal, el acuerdo del préstamo no se pudo firmar hasta 1999, y por tanto en esa etapa inicial financiada por recursos únicamente del Estado, se cubrió ya el 78% de la contribución total prevista del Estado en el acuerdo de Préstamo.

Fueron proyectadas una segunda y tercera fase, sin embargo, a partir de 2005 y con la revalorización del Real frente al Dólar Americano fue necesario realizar recortes que impidieron que se realizase la tercera fase.

Originalmente el Programa debía ser concluido en el 2003, pero debido a los retrasos iniciales y durante el desarrollo, el último desembolso del BID se realizó en 2007. El coste total fue de 300 millones de Dólares, de los cuales el 60% fue financiado por el BID. Desde 2004 el Programa se clasificó en "alerta" debido a la necesidad de prorrogar el plazo de ejecución y desembolsos.

El Programa de descontaminación de la bahía de Guanabara (PDBG)<sup>39</sup> y el proyecto de reconstrucción de zonas afectadas por inundaciones de Rio financiado por el Banco Mundial, financian infraestructura de saneamiento y desagüe e la zona de la Baixada y constituyen inversiones importantes que complementan el presente Programa.

---

<sup>39</sup> El Programa de descontaminación de la bahía de Guanabara (PDBG) financiado por el BID, incluye redes de alcantarillado y plantas de depuración, sistemas de distribución de agua, obras de macrodrenaje, plantas de eliminación de desechos sólidos, mejora de relenos sanitarios, trazado digital de mapas de toda la región, perfeccionamiento de catastros y asistencia técnica a los municipios.

Según un estudio emitido por le BID en 2012 en el que se analizan distintas intervenciones en asentamientos informales<sup>40</sup>, Nova Baixada es un ejemplo de un resultado menos positivo en comparación con otros Programas similares, como por ejemplo Favela Bairro. Si bien la intención de actuar en una zona con grandes problemas de infraestructura fue positiva, no existió una consideración política general para frenarlos.

## OBJETIVOS

- *Obras y servicios urbanos*

Las obras de infraestructura consideradas en la formulación del Programa, incluyen la construcción, ampliación y rehabilitación de los sistemas de abastecimiento de agua, sistemas de disposición de aguas servidas y obras hidráulicas para el control de las aguas pluviales y protección contra inundaciones o deslizamientos de tierras.

Se considera además, la construcción, ampliación y rehabilitación, pavimentación y obras complementarias para caminos, calles, pasarelas y aceras. Según la importancia que tengan las vías para el flujo de tráfico, las calles incluyen pavimentación o no. Así como la instalación, y ampliación del sistema de iluminación de calles. En lo relativo al espacio público, se prevé la construcción de parques, campos de juego y campos de deportes, así como la mejora del paisaje y siembra de árboles para crear barreras protegidas.

Respecto a los servicios urbanos, se incluye el diseño y ejecución de la recolección de desechos sólidos (puerta a puerta o sistema de condominio) y sistema de limpieza de las calles en los barrios del proyecto, incluidos equipo, estaciones de respaldo en los barrios, capacitación y educación del personal y subvención de los gastos de operación y mantenimiento durante un año como máximo.

Debido a las características específicas de la zona, la formulación del Programa incluía la construcción de infraestructuras de saneamiento, tales como estaciones de bombeo, almacenamiento de agua, estaciones depuradoras y obras de macro drenaje, de mayor envergadura cuya función es dar respaldo y complementar la ejecución de los proyectos de barrio. Por razones técnicas o geográficas, en ocasiones se prevé su construcción fuera de los barrios beneficiarios y su disfrute además por otras comunidades.

Las autoridades estatales y municipales comparten la responsabilidad en la prestación de servicios. La calidad y cobertura de los servicios urbanos se ve afectada por la administración deficiente de dichos servicios a nivel municipal, por otro lado, las inversiones estatales en abastecimiento de agua y eliminación de aguas servidas son insuficientes para atender toda la demanda. Es por ello que en la formulación del programa no se considera únicamente necesaria la inversión en obras físicas si no que también es necesario que se produzcan cambios en las prácticas de gestión urbana de la zona.

Según el informe de finalización, las obras de urbanización integrada se llevaron a cabo en 8 de los 12 barrios previstos, proporcionando saneamiento básico a 43.400 familias, alcanzando el 80% de las metas propuestas. Las obras orientadas a evacuar las aguas pluviales se completaron en un 81% más de la meta prevista.

---

<sup>40</sup> El estudio analizó nueve programas estatales y municipales de urbanización que tuvieron financiamiento del BID en las ciudades brasileñas de Aracaju, Belén, Curitiba, Manaus, Río de Janeiro y Baixada Fluminense, São Paulo y Vitória. Se identificaron factores que facilitaron o dificultaron el diseño, la ejecución y el mantenimiento de los proyectos.

Las obras de pavimentación fueron completadas según las metas proyectadas, sin embargo, debido a la necesidad de recortar recursos tras la revalorización del Real frente al Dólar, el componente de iluminación pública fue cancelado, iluminando únicamente algunos espacios públicos como plazas o calles principales. De igual modo, tan sólo se crearon 11 áreas de recreo frente a las 32 proyectadas, y 3 de 28 fueron rehabilitadas.

Respecto a los servicios urbanos, fueron construidas 4 unidades de almacenamiento de reciclaje y un puesto de apoyo a la limpieza urbana.

Se valora positivamente en el mismo informe, que debido a los recortes sufridos, se estableciese unos criterios de priorización de las obras de infraestructura general, permitiendo completar posteriormente las obras de saneamiento complementarias por parte de los propios Ayuntamientos.

El estudio realizado por el BID en 2012, muestra resultados no tan positivos, destacando que en algunas áreas la infraestructura cayó en desuso convirtiéndose en chatarra, provocando incluso accidentes fatales que derivaron en protestas. Se reveló un gran problema y es que las conexiones clandestinas se multiplicaban saturando la red de alcantarillado y anulando el esfuerzo emprendido y recursos utilizados.

Tras lo aquí expuesto se puede ver como además de considerar la infraestructura básica incluida en el anterior Programa analizado, se destinan recursos para la construcción de infraestructura específica que cubra las necesidades propias del área: estaciones de bombeo, almacenamiento de agua, estaciones depuradoras... Este hecho muestra como para hacer frente al problema de la informalidad, no basta con aplicar unas directrices comunes, si no que es necesario idear un plan de actuación concreto para cada situación.

Los resultados poco satisfactorios al respecto, sugieren que en estos casos no es suficiente con sólo formular soluciones concretas a las necesidades específicas, sino que debe desarrollarse una estrategia detallada de implementación y posterior operación, más compleja que la habitual empleada para la infraestructura básica.

Se aprecia también como, al igual que en el anterior caso, el desarrollo del Programa estuvo afectado por la variación del valor de la moneda local respecto al Dólar Americano; y como el Programa contaba con mecanismos para minimizar o al menos controlar, los problemas generados por este hecho

- *Mitigación de riesgos naturales*

Dada la particularidad del ámbito donde se desarrolla el Programa, caracterizado por ser una zona muy proclive a sufrir inundaciones, la mitigación de riesgos naturales se basa en la proyección de infraestructura específica, de mayor escala que la del barrio, para hacer frente a dicho problema. Como ya se ha mencionado, estas obras incluyen estaciones de bombeo, almacenamiento de agua, estaciones depuradoras y obras de macro drenaje, así como barreras de protección contra inundaciones y deslizamientos de tierras.

Se considera también en la formulación del Programa, que los proyectos deben cumplir ciertos principios básicos medioambientales, como no agravar la situación ambiental existente, fomentar su recuperación, prohibir el uso incorrecto de la tierra, mitigar los posibles efectos

negativos sobre el medio ambiente durante las etapas de construcción y operación de las obras, así como respetar las normas ambientales pertinentes.

En el informe de finalización se constata que respecto al componente de arborización fueron alcanzadas el 97% de las metas previstas, plantando árboles en calles, plazas y equipamientos comunitarios. Sin embargo, también apunta que no se detalló un componente específico con valores financieros y mecanismos de acompañamiento para la recuperación ambiental

Los riesgos naturales que sufre la zona de la Baixada Fluminense quedan manifiestos en la génesis del propio Programa. Las infraestructuras proyectadas y las acciones sociales emprendidas, están orientadas a apaliar dicho problema. Sin embargo, como queda patente en el informe de finalización, sorprende que el Programa careciese de un componente específico de acompañamiento para la recuperación ambiental, así como de la figura de un experto en el área dentro de los equipos. Toda la referencia directa a dicho componente, no va más allá de las inversiones en arborización, que sin menospreciar su efecto, parecen algo menor en comparación con los problemas que las inundaciones generan.

Los resultados obtenidos, en base al análisis de la infraestructura, sugieren que la mitigación de riesgos naturales no logró todas las metas previstas, sin embargo y como ya se apuntaba en la introducción del Programa, el BID destacaba que el problema fue que faltó una consideración política general para frenarlos.

- *Servicios y equipamientos sociales*

A nivel de barrio, la formulación del Programa considera la construcción, rehabilitación y ampliación de edificios, abastecimiento de equipo e instalaciones para guarderías infantiles, incluyendo además los costos para la capacitación de profesionales y costos de operación. También se considera la construcción, remodelación y equipamiento de puestos de salud locales.

Como equipamientos que superan la escala del barrio, se considera la construcción de cinco centros de servicios comunitarios y la reforma de otros tres existentes, así como actividades que incluyan la informatización y capacitación de los técnicos. Al tratarse de equipamientos que beneficiarán a más de un barrio, su localización se prevé de forma que puedan utilizarlos el máximo de beneficiarios.

Se considera también la remodelación de cuatro centros de salud de nivel medio y la implementación de un nuevo modelo de gestión descentralizado. El nuevo servicio de atención sanitaria, se elaboró a partir de un plan de orientación con la colaboración de las secretarías de la salud a nivel estatal y municipal y la participación de representantes de la sociedad civil. Incluye además la capacitación de miembros de la comunidad para actuar como agentes de la salud a través del Programa Comunitario de Agentes de la Salud (PACS), su función es la de ofrecer información básica en materia de la salud pública.

Otro de los servicios considerados en la formulación es la promoción de la pequeña empresa ofreciendo apoyo técnico y de gestión, y colaborando en la formación de cooperativas y microempresas. Se trata de un proyecto experimental ejecutado por ONGs para reencauzar las acciones del gobierno en materia de generación de ingresos y empleo en los asentamientos

informales. También se considera la creación de Centros Comunitarios de Defensa de la Ciudadanía (CCDC) que se encargan de realizar servicios públicos tales como asistencia social, mediación laboral y de empleo.

En el informe de finalización del Programa, se destaca que durante la ejecución del mismo se incorporó un nuevo componente basado en la seguridad ciudadana, que incluía la implantación en cuatro barrios de una Delegación Legal, así como una Delegación especial de Atención a la Mujer (DEAM) y una casa de acogida. Considerándose una experiencia piloto, si los resultados eran positivos podría ser ampliado al resto de barrios. Supuso una gran novedad, ya que por primera vez en el país fue realizada una investigación domiciliar cuantitativa sobre la violencia de género. El resultado de la investigación fue publicado y sirvió de parámetro para la implantación de políticas públicas en defensa de las mujeres víctimas de violencia en la Baixada Fluminense.

En el mismo informe se constata que hubo una gran mejora en la calidad de la educación infantil. El modelo implementado por el Programa para el desarrollo de guarderías y los avances pedagógicos implementados, fueron replicados en barrios no beneficiados por el Programa. A pesar de no cubrir todas las necesidades de la población, se destaca su valor. Se implantaron 15 de las 18 guarderías proyectadas, de las cuales funcionaban plenamente 13 atendiendo a más de 1.500 niños. En cuanto a la capacitación de educadores se superó con creces la meta proyectada, capacitando a 507 educadores y funcionarios. Sin embargo, según el estudio realizado por el BID años más tarde (BID B. I., 2012), las municipalidades asumieron con reticencia y bajo presiones estatales los costos de las guarderías y unidades de salud, sin contratar a los agentes capacitados por el Programa.

En cuanto a la promoción de trabajo y renta se realizaron el 87% de cursos proyectados, capacitando a 4.041 personas con potenciales emprendedores y se construyeron y equiparon 3 de los 5 CCDC.

Según el estudio realizado por el BID, el resultado de las inversiones sociales fue la instalación de equipamientos sobrecargados de demanda representando simples “islas” en un entorno rodeado de necesidades.

A pesar de la consecución relativamente alta de los objetivos planteados, con el paso del tiempo y según manifestó el informe realizado por el BID en 2012, los equipamientos sociales resultaron desbordados por la magnitud de las necesidades. Este hecho invita a reflexionar sobre una cuestión cuyo origen está en el proceso de selección de barrios, la focalización de la inversión allá donde la implementación vaya a ser más eficiente. Como se ha explicado durante el desarrollo, los equipamientos sociales se implantaron en lugares estratégicos para abarcar el mayor número de beneficiarios, incluyendo barrios no participantes en el Programa. Lo que a primera vista puede parecer positivo, enmascara el riesgo de sobrecargar dichos equipamientos y en definitiva de resultar contraproducente, como ocurrió en este caso.

Respecto a los aspectos abarcados por los servicios sociales, se ve una vez más, que se consideran aquellos concebidos como esenciales en la llamada ciudad formal: la salud y educación. Vemos como en este caso, debido a las características propias del área, se hace especial hincapié en el ámbito sanitario atendiendo equipamientos de barrio pero también de tamaño medio, y destinando recursos a mejorar el sistema sanitario de base, en concordancia con la política del Estado. Al igual que en Favela Barrio, la capacitación de miembros de la comunidad para participar en la operación de los nuevos equipamientos está presente, y una vez más se considera un aspecto de gran valor. Sin embargo, en este caso se vislumbra una carencia en el sistema, los

Gobiernos municipales no contrataron a dicho personal una vez los centros estuvieron operativos. Independientemente de las razones: económicas, intereses políticos... que motivaron este hecho, queda claro que en las bases del Programa debieran existir mecanismos que garantizaran que dicha inversión sería fructífera tras la implantación del Programa, pues en el caso contrario, todos los recursos invertidos en lo que parece ser algo muy positivo, carecerían de utilidad a largo plazo.

Además de salud y educación, el Programa incorpora otros servicios ya presentes en el anterior Programa analizado, como el apoyo al trabajo y generación de ingresos, pero también nuevos componentes como servicios de ciudadanía, y el de mayor relevancia, servicios de seguridad.

A pesar de no estar concebido en las bases del Programa, los informes de finalización y posteriores estudios, resaltan la importancia de la incorporación del componente de Seguridad Ciudadana, y en especial de la parte que atañe la defensa de la mujer. Dentro de los grupos sociales considerados de riesgo en Favela Barrio, se encontraba ya la mujer, junto con los niños, adolescentes, personas con discapacidad... La situación de las mujeres en los asentamientos informales es en muchos casos es aun más complicada que la de los hombres, responsables de los hogares, familias y víctimas de la violencia doméstica, sus derechos no están reconocidos igual que los del género masculino. Es por ello, que la actividad emprendida por Nova Baixada tiene un gran valor en el Estado ya que, más allá de los beneficios directos obtenidos con el Programa, el valor reside en que sirviese de base para las posteriores políticas públicas en defensa de las mujeres víctimas de violencia en la Baixada Fluminense

- *Actividades de desarrollo comunitario*

Se prevén actividades de educación ambiental que tienen como objetivo modificar el comportamiento de los miembros de la comunidad en lo que se refiere a su relación con el entorno físico, respaldar la ejecución y mantenimiento de las inversiones en materia de saneamiento e infraestructura urbana y contribuir a la formación de trabajadores sanitarios de la comunidad.

Uno de los elementos destacados como fundamentales en la formulación, es la creación de comités de barrio locales que tendrán la responsabilidad de supervisar el diseño, ejecución y operación de los nuevos servicios, ayudando a la ciudadanía e influyendo sobre las autoridades municipales para mantener el estándar de calidad. Los proyectos se preparan desde el inicio en colaboración con la participación de la comunidad a través de encuestas, consultas con los líderes y reuniones con sus representantes.

Estos comités fueron valorados muy positivamente en el informe de finalización del Programa. Se destaca su función para la ejecución y mantenimiento de las obras sin altercados en las áreas dominadas por el tráfico de drogas.

En el estudio realizado por el BID en 2012, se reconoce también positivamente la figura y función de estos comités durante el desarrollo del Programa, pero se destacan también algunas carencias. Entre ellas se puntualiza que en muchos casos la composición de los comités estuvo caracterizada por una "élite" que se apropiaba de la información y toma de decisiones haciendo que los procesos internos fueran poco transparentes y muy cuestionados, además la participación real de la ciudadanía en dichos comités resultó en la mayoría de casos escasa.

Respecto al componente de educación ambiental se alcanzaron y superaron las metas previstas, visitas domiciliarias, oficinas de comunicación, capacitación de agentes comunitarios, capacitación de multiplicadores... a excepción de las oficinas para profundizar en el diagnóstico participativo que no fueron realizadas.

De lo aquí expuesto se comprueba como para poder existir una verdadera participación ciudadana durante el proceso de diseño e implementación del Programa, debe existir algún mecanismo que organice y canalice los intereses y opiniones de la comunidad. En este caso, se materializó con los Comités de Barrios. Queda patente que se trata de un mecanismo de articulación entre las autoridades responsables del Programa y la comunidad beneficiaria, en especial en aquellas áreas conflictivas donde el choque entre las dos entidades puede perjudicar gravemente el desarrollo del Programa.

Sin embargo, es necesario garantizar que dichas organizaciones defiendan realmente los intereses del conjunto de la comunidad y no los suyos propios, en cuyo caso, dejan de cumplir su función y acarrear grandes desventajas: falta de información, inversión de recursos en aspectos no primordiales para la comunidad, conflictividad durante la implementación... En definitiva, desvirtúa el valor que la Participación Ciudadana tiene en los PMB.

- *Titulación*

A pesar de ser uno de los componentes que caracterizan a los Programas de Mejoramiento de Barrios, el Programa Nova Baixada no consideraba en sus bases la regularización de la tierra, ni se incorporó a lo largo del desarrollo.

- *Desarrollo institucional*

El componente de desarrollo institucional se basa, según la formulación del Programa, en la asistencia a las autoridades de los municipios participantes para la organización y operación de los servicios respaldados por el Programa.

Los municipios participantes en el Programa deben crear administraciones descentralizadas especiales en los barrios mejorados por el Programa. Éstas cuentan con sus propios presupuestos y personal, que provendrán de los departamentos urbanos centralizados, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios municipales. El fortalecimiento municipal incluye la asistencia técnica para la creación de dichas administraciones descentralizadas, el fortalecimiento de la gestión financiera y la capacitación financiera y de gestión de los servicios sociales y urbanos.

La descentralización de las administraciones municipales y la creación de comités de barrio se valoran como estrategias muy positivas en cuanto a que permitieron exigir una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades municipales respecto a la prestación adecuada de servicios. (Brakarz, et al., 2002)

Parece evidente que cuanto mayor sea el acercamiento a la realidad de los asentamientos informales, mayor será el beneficio del Programa, en términos de adecuación, comprensión y control de las necesidades. Por ello, se valora positivamente del componente de desarrollo institucional, la intención de acercar la estructura administrativa a la escala de los barrios mediante la creación de administraciones descentralizadas especiales, aun más cuando la iniciativa del Programa proviene de un nivel superior al Municipal.

## GESTIÓN – IMPLEMENTACIÓN

- Organismo involucrados

El estado de Río de Janeiro es el prestatario del Programa responsable ante el BID. Inicialmente, la unidad ejecutora responsable de la planificación, ejecución, coordinación y control financiero era la Secretaría de Planificación del Estado (SECPLAN), en 2004 fue sustituida por la Secretaría de Estado de Intervención Gubernamental (SEIG).

Se creó un Comité de Revisión Técnica por decreto estatal, para coordinar las actividades del Programa con las otras secretarías de Estado. Formado por representantes de diversas secretarías y empresas implicadas, es el encargado de aprobar los diseños técnicos y supervisar el cumplimiento de las normas.

El gobierno Estatal es el responsable de la ejecución directa de las inversiones en infraestructura, mientras que los gobiernos municipales participan en la planificación y recepción, operación y mantenimiento de las instalaciones construidas para los componentes sociales y servicios urbanos. Los comités de barrios, anteriormente citados, participan en el diseño, ejecución y supervisión del programa y las ONG locales ofrecen asistencia técnica para las guarderías y actividades de educación ambiental.

Según el informe de finalización, se valora positivamente la integración sistemática de técnicos del Programa en varios segmentos de las Administraciones Municipales, reduciendo el vacío entre los diversos niveles de poder estatal y municipal.

La organización del sistema burocrático del Programa, pone de manifiesto la creación de un instrumento que garantice la coordinación entre todos los organismos involucrados y supervise todas las intervenciones. Se valora positivamente este hecho ya que, al intervenir varios niveles de Gobierno (municipal y estatal) la complejidad de operación es mayor, de modo que la existencia de este instrumento, el Comité de Revisión Técnica, garantiza la equidad en la implementación por parte de los municipios de los aspectos desarrollados a nivel estatal. Igualmente positiva es su constitución por representantes de los organismos que intervienen en el Programa: Gobierno, empresas... en contacto directo con los Comités de Barrio.

- Selección de barrios y asignación de recursos

La selección de barrios para la participación en el Programa constó de dos fases. Una primera fase de elegibilidad con el fin de efectuar una focalización geográfica y socioeconómica adecuada y para asegurar la integración con otros proyectos en la zona, limitó el área de actuación a la cuenca del río Iguazu por ser la que presentaba mayores problemas de inundaciones y donde ya se estaban realizando inversiones en plantas de depuración y macrodrenaje. La selección se redujo de este modo a 65 barrios en 5 municipios.

Una vez seleccionada la zona se aplicaron unos criterios de pre elegibilidad:

- Que el barrio tenga una densidad de población de más de 8.000 habitantes por kilómetro cuadrado a los efectos de reducir el costo por beneficiario
- Que el ingreso promedio del jefe de hogar sea inferior al triple del salario mínimo mensual para que la inversión se focalice de forma adecuada
- Que no sea un centro municipal que ya cuente con los servicios básicos
- Que no presente incongruencia con las obras que realizará el PDBG.

Tras la aplicación de estos criterios, 27 barrios en 4 municipios cumplían todos los requisitos. Estos barrios fueron clasificados en una segunda fase atendiendo a tres factores, la eficacia en función de los costos, es decir, costo por beneficiario para proveer de infraestructura mínima; nivel socioeconómico en función del ingreso promedio del jefe de hogar y nivel de densidad de la población. El Programa preveía atender a los 12 barrios con mayor puntuación, y si existían recursos suficientes al finalizar, ampliarlo a más barrios.

La selección de áreas en función del grado de necesidad, con indicadores de carencias de infraestructura y densidad, tuvo un defecto y es que determinó grandes áreas aisladas unas de otras. Esto hizo que se generasen islas con mejoras en las infraestructuras con discontinuidad en un territorio caracterizado por la precariedad, así como equipamientos sociales desbordados incapaces de atender a todas las necesidades. Este sistema de intervención de manchas en el territorio no tuvo los efectos esperados de beneficiar también a las comunidades vecinas. (BID B. I., 2012)

Al igual que en el Programa anteriormente analizado, existen en las bases de formulación unos criterios de selección de barrios. Si se atiende al número de barrios seleccionados se ve que la diferencia entre ellos es considerable de 60 a 12 barrios, pero hay que tener en cuenta que en Favela Barrio uno de los criterios de preelegibilidad era que el tamaño de la favela no superase los 2.500 hogares, en Nova Baixada el tamaño de los barrios está entre los 20.000 y 30.000 personas.

De acuerdo a lo que el estudio realizado por el BID resalta, parece claro que existió una carencia de criterios estratégicos de selección que evitase la creación de “islas” mejoradas en un entorno de precariedad. Desde el punto de vista de la continuidad y efectividad de las infraestructuras y el funcionamiento de los equipamientos, la concentración de los barrios mejorados hubiese hecho que la inversión de recursos resultase más eficiente.

- Ciclo de ejecución de los proyectos

Según el informe de formulación, una vez seleccionados los barrios participantes en el Programa, según los criterios anteriormente descritos, los gobiernos municipales y la SECPLAN establecieron contacto con los líderes de las comunidades para comenzar el proceso de participación ciudadana y la creación de los Comités de Barrios.

En una primera fase de análisis, se contrata una firma consultora para preparar los planes integrados de urbanización que definen las pautas de diseño del proyectos, incluyendo el estudio de las condiciones socioeconómicas y de infraestructura, así como las prioridades y preocupaciones locales; la presentación del plan inicial a la SECPLAN para su revisión técnica, y la presentación del plan final a la comunidad, para realizar los ajustes necesarios.

Una vez que se haya firmado un convenio entre los municipios de los barrios beneficiarios y el Estado y se haya terminado la elaboración del plan integrado de urbanización se elaboran los proyectos básicos y ejecutivos que se presentarán ante el Comité de Revisión Técnica del programa, el cual evaluará y dará la aprobación final.

Junto con el inicio de contratación de obras, se contratará una firma consultora para realizar las actividades de educación ambiental y sanitaria y de desarrollo de la comunidad. Una vez finalizadas las obras serán aprobadas por la SECPLAN y transferidas a las agencias pertinentes del Estado o Municipios.

Las infraestructuras con escala superior al barrio requieren proyecto propio aunque serán desarrolladas y ejecutadas con los proyectos de barrio.

Según el estudio realizado por el BID en 2012, a pesar de contar con mecanismos de articulación entre los municipios y el Estado a través de convenios de transferencia de los proyectos, dicha articulación no fue satisfactoria. Las decisiones acerca de la selección de los barrios e infraestructura a implantar, fueron tomadas a escala estatal sin consideración real de los municipios en la planificación y formulación del Programa, de forma que muchas de las propuestas entraron en conflicto con las necesidades locales.

## SEGUIMIENTO – EVALUACIÓN

El sistema de seguimiento y evaluación proyectado en la formulación del Programa incluye dos estudios complementarios.

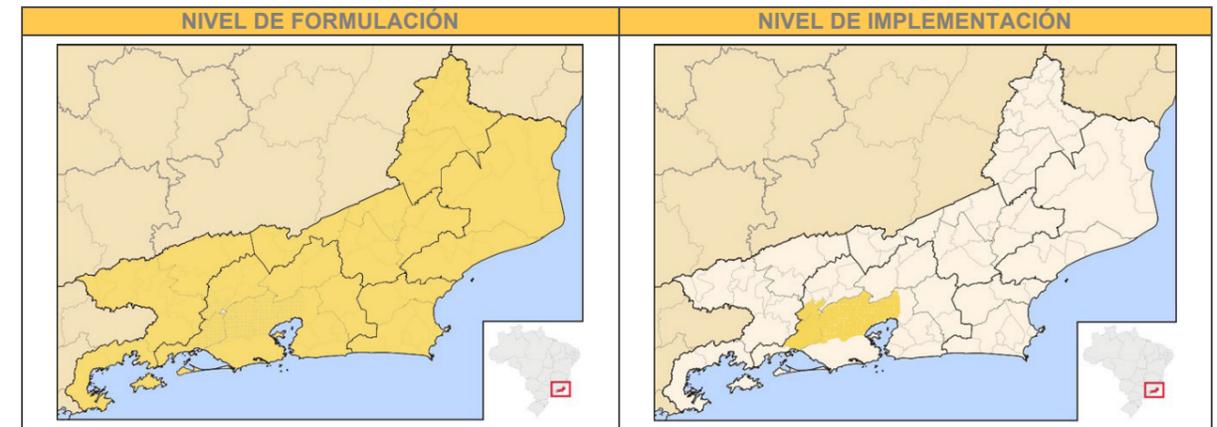
- *Evaluación de los efectos del Programa sobre el nivel de vida de los barrios beneficiarios:* Se realiza en seis barrios, documentando las condiciones socio ambientales antes y después de la intervención para facilitar la retroalimentación durante la ejecución que permita hacer modificaciones en otros barrios, cuantificar el impacto del Programa y su eficacia. Para ello la metodología de seguimiento y evaluación empleada es:
  - Momento cero: cuando se evalúan las características socioeconómicas y ambientales del barrio seleccionado y se define información básica conforme a indicadores ya seleccionados y a datos socioeconómicos y sanitarios disponibles en el momento.
  - Momento 1: encuestas que se realizarán ocho meses después de la terminación de las obras, las cuales evaluarán el impacto de los proyectos sobre la calidad de vida de la población desde un punto de vista socioeconómico y ambiental.
  - Momento 2: corresponde a la tipificación general y síntesis de la situación socioeconómica y ambiental de todos los barrios estudiados y a la evaluación global de los efectos del programa sobre la población objeto.
- *Evaluación de los impactos del Programa sobre las condiciones de salud de la población:* Se realizará en dos de los barrios beneficiados durante la etapa de ejecución y se completará con un estudio de seguimiento llevado a cabo por el PDGB, lo que permitirá establecer una comparación entre los dos Programas en los que se refiere a sus efectos sobre condiciones sanitarias.

## SÍNTESIS DEL ANÁLISIS

A continuación se sintetizan los aspectos analizados en dos fichas resumen. La primera más descriptiva, hace referencia a la descripción del Programa y consecución de objetivos. La segunda ficha recoge la valoración cualitativa del Programa mediante un sistema DAFO, donde se recogen las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, observadas a lo largo del desarrollo.

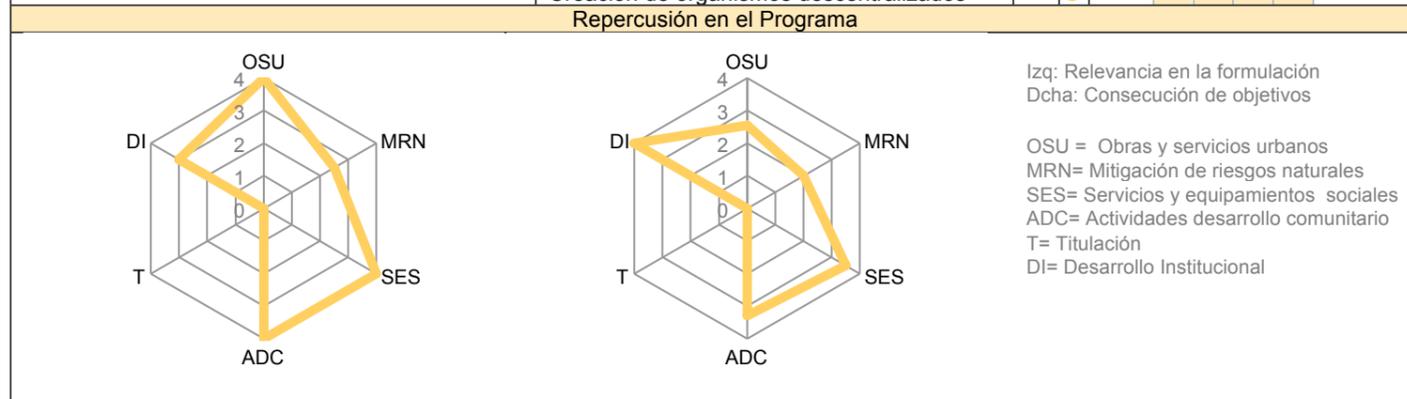
IDENTIFICACIÓN	
Título del Programa	Programa Nova Baixada – Urbanización integrada de Barrios de la Baixada Fluminense
Tipo	Integral
Localización	Brasil, Baixada Fluminense
Nivel de Formulación	Estatal

DESCRIPCIÓN GENERAL			
Organismo Ejecutores	Gobierno Estatal de Río de Janeiro		
Financiamiento	300 Millones \$ → 180M \$ BID (60%) → 120M \$ Local (40%)		
Fecha de Formulación	1997	Fecha de Implantación	1999
Nº barrios beneficiados	8	Dimensión de barrios	Entre 20.000 y 30.000 personas
Soluciones proyectadas	≈ 43.400 beneficiados		
Costos para los beneficiarios	No hay datos		



OBJETIVOS				
Formulación			Resultados	
Obras y servicios urbanos	Infraestructura	Sistema de abastecimiento de agua potable	S	
		Sistema de disposición de aguas servidas	S	
		Desagüe pluvial	S	++
		Obras de viabilidad	S	
		Electricidad	N	
		Alumbrado público	S	
		Áreas verdes de esparcimiento y deportes	S	
	Servicios Urbanos	Recogida de desechos sólidos	S	
		Capacitación de personal	S	
	Otros	Infraestructura gran escala	S	
	Mejora y provisión habitacional	N		
Mitigación de riesgos naturales		S		
Servicios y equipamientos sociales	Equipamientos sociales y comunitarios		S	
	Capacitación de personal		S	+
	Servicios para grupos específicos.		S	
	Generación de empleo e ingresos		S	
Actividades de desarrollo comunitario	Organización de la comunidad		S	
	Educación sanitaria y ambiental		S	
	Capacitación de personal		S	
Titulación		N		
Desarrollo Institucional	Capacitación y asistencia técnica		S	
	Creación de organismos descentralizados		S	

GESTIÓN - IMPLANTACIÓN		
Organismo que intervienen	BID Gobierno Estatal de Río de Janeiro Secretaría de Planificación del Estado (SECPLAN) → sustituida por Secretaría de Estado de Intervención Gubernamental (SEIG)	Prestamista Prestatario Unidad ejecutora
	Comité de Revisión Técnica	Supervisor
	Comités de Barrios	Representación ciudadana
	Otras secretarías y empresas municipales	Ejecución y operación de servicios
	ONGs	Guarderías y talleres de capacitación
Selección de Barrios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elegibilidad de la zona : focalización geográfica y socioeconómica adecuada e integración con otros proyectos ya en marcha.</li> <li>Selección de los barrios:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Fase 1: criterios de pre elegibilidad</li> <li>Fase 2: sistema de puntaje basado en indicadores de pobreza y eficiencia de la inversión en función de los costos.</li> </ul> </li> </ul> Resultado: 12 Barrios seleccionados	
Ciclo de ejecución	Selección de Barrios Contacto con la comunidad → Creación de los Comités de Barrio Fase de análisis → Preparación de planes integrados de urbanización Convenio entre Municipios y Estado Elaboración de Proyectos básicos y ejecutivos Evaluación y aprobación por el Comité de Revisión Técnica Fase de ejecución → inicio de las obras y actividades de educación ambiental y sanitaria y de desarrollo de la comunidad. Aprobación por la SECPLAN de las obras finalizadas Transmisión de las obras y servicios a los municipios.	
	* Las obras de infraestructura de escala superior al barrio requieren proyecto propio	



SEGUIMIENTO – EVALUACIÓN	
• Evaluación de los efectos del Programa sobre el nivel de vida de los barrios beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>M0: evalúan las características socioeconómicas y ambientales del barrio seleccionado antes de la implementación</li> <li>M1: encuestas ocho meses después de la terminación de las obras</li> <li>M2: tipificación general y síntesis de la situación socioeconómica y ambiental de todos los barrios estudiados y evaluación global de los efectos del programa sobre la población objeto</li> </ul>
• Evaluación de los impactos del Programa sobre las condiciones de salud de la población	

FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción detallada de la finalidad de las inversiones: en las bases del programa se desarrollan con detalle los ámbitos de intervención tanto en la provisión de infraestructura como en el componente social y de generación de empleo.</li> <li>Inversión en educación, sanidad y generación de empleo.</li> <li>Implicación de la población beneficiada: no se limita a la participación ciudadana sino que parte de los recursos se invierten en educar y capacitar a la población para hacerla participe del proyecto.</li> <li>Mecanismos que garanticen el funcionamiento del Programa y generen beneficios a largo plazo más allá del mismo</li> <li>Organización de la comunidad: Creación de Comités de barrio</li> <li>Componente de Seguridad Ciudadana: Especial atención a la mujer</li> </ul>	OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variaciones en el valor de la moneda local respecto a la prestataria que permiten cubrir mayores necesidades con el mismo monto asignado.</li> </ul>
GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de participación ciudadana: consideración de las opiniones y necesidades de la población beneficiada durante todas las fases del Programa.</li> <li>Descentralización del sistema gubernamental: Administración Descentralizada Especial</li> <li>Organismo especial de evaluación de Proyectos: CRT</li> </ul>	GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complementariedad con otros Programas ya existentes trabajando en el mismo ámbito.</li> <li>Capacidad del Gobierno de iniciar el desarrollo del Programa sin el desembolso de inversión por parte del BID.</li> </ul>
SEGUIENTO – EVALUACIÓN		SEGUIENTO – EVALUACIÓN	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ineficiencia de las obras de infraestructura proyectadas: a pesar de Proyectar infraestructura específica para resolver los problemas característicos del ámbito de actuación, no se alcanzaron los resultados esperados.</li> <li>Carencia de componente específico en materia medioambiental.</li> <li>Ausencia de estrategias que garanticen que la inversión en materia social será fructífera en el futuro: problemas con la capacitación de personal.</li> <li>Carencia de componente relativo a la regularización de tierras.</li> </ul>	OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variaciones en el valor de la moneda local respecto a la prestataria que dificultan los procesos de ejecución: positivo la existencia de mecanismos para la priorización de intervenciones.</li> <li>Incremento de la violencia ligada al tráfico de droga que dificulta o impide el desarrollo del Programa: positiva actuación de los Comités de Barrios para facilitar el acceso e intervención en dichas zonas.</li> <li>Condiciones físicas de las favelas que dificultan o impiden la realización de las obras.</li> </ul>
GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retrasos en la implementación del Programa: Problemas iniciales para aprobar el préstamo por situación política desfavorable.</li> <li>Mecanismo de selección de barrios: a falta de un componente estratégico en la selección, las áreas beneficiadas se convirtieron en islas inconexas en un territorio marcado por la precariedad.</li> <li>Deficiencia de los mecanismos de articulación entre Estado y Municipios: Las decisiones principales fueron tomadas por el Estado sin considerar la opinión de los Municipios, lo que hizo que muchas intervenciones entraran en conflicto con las verdaderas necesidades locales.</li> <li>Problemas en la organización de la comunidad: Falta de transparencia en los Comités de Barrio, poca participación ciudadana.</li> </ul>	GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retrasos en el Programa debido a cambios gubernamentales.</li> <li>Reticencia de los Gobiernos municipales de hacerse cargo de los servicios y equipamientos sociales y urbanos tras la finalización del Programa.</li> </ul>
SEGUIENTO – EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificultades en la evaluación de los impactos del Programa sobre las condiciones de salud de la población</li> </ul>	SEGUIENTO – EVALUACIÓN	

## PROGRAMA HABITAR BRASIL (HBB)

### IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GENERAL

En 1997 cuando comenzó a gestarse el Programa Habitar Brasil de la mano del Gobierno Federal y el BID, los asentamientos informales ya no representaban un nuevo fenómeno desconocido en las ciudades brasileñas. El diseño de las directrices del Programa se basó en la experiencia acumulada y conocimiento del problema para alcanzar un resultado global, generando nuevos mecanismos de ejecución y focalización e incentivando a los municipios a reformar sus políticas de gestión urbana. Habitar Brasil supuso la primera experiencia en desarrollo urbano con un enfoque multisectorial a escala nacional.

Los objetivos principales del Programa fueron *mejorar la calidad de vida de la población viviendo en la informalidad en regiones metropolitanas, capitales y aglomeraciones urbanas; incentivar a los gobiernos municipales a destinar más recursos para enfrentarse a dicho problema y profundizar en el conocimiento sectorial de los problemas de habitación e infraestructura urbana del país.*

Para alcanzar estos objetivos, el Programa destinó recursos para el fortalecimiento institucional de los municipios y para la ejecución de obras y servicios de infraestructuras y acciones de intervención social y ambiental, a través de un Subprograma de Desarrollo Institucional (DI) y de un Subprograma de Urbanización de Asentamientos Subnormales (UAS) respectivamente.

La secretaría de Política Urbana (SEPURB) del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, inició en 1997 la preparación de proyectos piloto en un número limitado de municipios, para lograr transformaciones significativas en el cuadro institucional y urbano de las áreas seleccionadas. Para su ejecución se recurrió al financiamiento externo, aprobando en 1998 el Contrato de Préstamo con el BID. Éste no fue efectivo hasta 1999 y declarado elegible para desembolso un año más tarde.

Según los informes de finalización del Programa, las causas del retraso entre la aprobación y la implantación fueron, entre otras:

- El contrato fue aprobado sin que los proyectos ejecutivos estuviesen disponibles
- Inexperiencia del equipo del organismo executor y falta de capacitación de la Caixa con los procedimientos del BID.
- El contrato fue firmado en septiembre de 1999 sin que se hubieran cumplido las condiciones de elegibilidad, lo que ocurrió seis meses más tarde.
- La discusión de planos y proyectos se inició después de la aprobación de los primeros contratos de transferencia.

Además, entre el periodo de negociación y la firma del Préstamo, la sobrevaloración del Dólar respecto al Real, hizo que el valor del préstamo se triplicase, por ello, el Gobierno Federal decidió ampliar a 84 municipios los 40 originalmente previstos, duplicando el campo de acción. En el 2005, con la valorización de la moneda brasileña, el Gobierno Federal decidió cancelar parte del saldo del Préstamo aun no desembolsado y absorber los costos restantes con recursos de contrapartida local. En 2007, con una nueva inyección de recursos derivados del Programa de Aceleración del Crecimiento<sup>41</sup> (PAC), se volvieron a cancelar más recursos de

---

<sup>41</sup> El gobierno brasileño puso en marcha en 2007 el llamado “Programa de Aceleración del Crecimiento” (PAC), con finalización prevista para 2010, un ambicioso y complejo plan de inversiones en infraestructuras, que junto a medidas económicas para la concesión de créditos, a la creación de un

financiamiento, sin afectar a los objetivos ni a las metas previstas por el Programa.

Al variar la magnitud de los objetivos, los tiempos y costos fueron variando a lo largo de la implementación. El plazo de ejecución previsto inicialmente era de cuatro años y seis meses, sin embargo la ejecución de los proyectos se extendió durante nueve años. El costo inicial era de 417 millones de Dólares, de los cuales 250 millones eran aportados por el BID y 167 millones de la contraparte que iba a obtener a lo largo de la ejecución, pero finalmente se cancelaron 148,4 millones de Dólares del Préstamo a lo largo de la ejecución.

Según el informe de finalización del año 2009, los proyectos de Mejoramiento de Barrios concluidos beneficiaron a 19.550 familias, y considerando aquellos que se encontraban en fase de ejecución se beneficiarían finalmente a 57.329 familias. En relación al Desarrollo Institucional, el mismo informe determina que 118 municipios fueron beneficiados por el Programa.

## OBJETIVOS

- *Obras y servicios urbanos*

Según el Manual del Programa de Habitar Brasil<sup>42</sup> se consideran las obras de construcción, ampliación y recuperación de sistemas de abastecimiento de aguas, de sistemas de evacuación de aguas residuales y de drenaje pluvial (incluyendo canales de drenaje y protección contra deslizamientos de tierra y erosión). Se incluyen dentro de estas obras, en los casos en los que sea necesario, la capacitación y educación de la población beneficiada para su uso.

También se consideran la construcción, ampliación, recuperación, pavimentación y obras complementarias de calzadas, callejones y escaleras, pequeños puentes y sistemas de nomenclatura de calles y casas. Teniendo prioridad aquellas con acceso al transporte público y vehículos de servicio. Otras de las obras definidas en mismo Manual son aquellas destinadas a la instalación, ampliación y recuperación de sistemas de iluminación pública, así como conexiones privadas a la red general eléctrica.

Se incluyen además la construcción de unidades habitacionales básicas en el caso de reasentamiento de familias o sustitución de viviendas irrecuperables, así como mejora habitacional en aquellas zonas que exista riesgo estructural, ambiental o de la salud, financiando el cambio de cubiertas, cimentaciones y revestimientos. Además, se considera la provisión de materiales de construcción (cesta básica de materiales de construcción) para la ampliación, mejora o finalización de las unidades habitacionales básicas, módulos hidráulicos o equipamientos comunitarios, ejecutados en régimen de autoconstrucción, pudiendo incluir remuneración del trabajo a las familias beneficiadas y contratación de mano de obra especializada.

---

marco de inversiones adecuado y a la disminución de la carga tributaria en sectores considerados claves para la economía del país, se espera contribuyese a impulsar el crecimiento de la economía brasileña.

<sup>42</sup> Documento integrante del Programa Habitar-Brasil/BID-HBB destinado a los equipos técnicos responsables del diseño y formulación de las propuestas, con el objetivo de esclarecer las especificaciones técnicas para posibilitar el encuadre de las mismas dentro de las directrices del Programa con forme a su Reglamento Operacional.

En cuanto a los servicios urbanos, se considera la colecta de residuos sólidos, ejecutando soluciones comunitarias, instalación de equipos de limpieza y construcción de locales para guardar los útiles de trabajo.

El informe de finalización del Programa elaborado en 2009, muestra que de los 119 proyectos integrados contratados, de los cuales uno fue cancelado, 26 fueron concluidos, 55 estaban en proceso de ejecución en aquel momento y 37 proyectos en proceso de ejecución se transfirieron al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

En los 26 proyectos concluidos, los servicios de agua y alcantarillado e infraestructura urbana de vías, iluminación, recolección de basura y limpieza urbana, tuvieron una cobertura del 100% y funcionaron satisfactoriamente. También se alcanzaron las metas proyectadas para construcción de unidades habitacionales y mejorías habitacionales, construcción de más de 17.000 casas, mejora de más de 4.800 viviendas y compra de más de 4.600 cestas básicas de material. En el resto de proyectos en ejecución en aquel momento, incluyendo aquellos transferidos al PAC, los avances en la consecución de objetivos superaban el 70% de las metas propuestas.

Los resultados de las encuestas enviadas a los municipios<sup>43</sup> sugieren que las obras de infraestructura realizadas son ampliamente usadas por la población beneficiada y que se identificaron dificultades en la implantación de aquellas obras relativas a las viviendas, construcción de unidades habitacionales, mejora de las viviendas, cestas de materiales básicos... Respecto a la conservación, las infraestructuras y viviendas presentan una buena conservación.

Según lo analizado en el componente de obras y servicios urbanos, se comprueba que el Programa considera las mismas intervenciones que los Programas analizados previamente. Es novedoso las inversiones en materia de provisión y mejora de vivienda, fomentando la participación de la ciudadanía beneficiada en estas labores, incentivando las mejoras en las viviendas con canastos de materiales y con la contratación de mano de obra local.

Si se atiende a los resultados, se ve como en 2009 cuando se realizó el informe de finalización, gran parte de las intervenciones no se encontraban finalizadas, pero allí donde ya habían terminado la consecución de objetivos era plena. Parte de las obras proyectadas sin concluir habían sido transferidas al Programa de Aceleración del Crecimiento, Programa a nivel federal con ambiciosas metas en la provisión de infraestructura, lo que pone de manifiesto la capacidad de adaptación del Programa para beneficiarse del resto de mecanismos con los que cuenta el país para hacer frente al mismo problema.

---

<sup>43</sup> En 2008 el Ministerio realizó una investigación sobre el desarrollo del Programa en la cual se recogían opiniones respecto a los objetivos formulados y las dificultades observadas en la implantación del Programa a través del monitoreo realizado durante el transcurso del mismo. Para realizar dicha investigación se emitieron 97 cuestionarios de los cuales se obtuvo respuesta de 43, a pesar de ser casi el 45% se consideró un buen resultado por el poco tiempo que la Unidad Coordinadora del Programa permitió a los municipios para su respuesta.

- *Mitigación de riesgos naturales*

En el Manual del Programa de Habitar Brasil se presentan dos líneas de actuación para la mitigación de riesgos naturales. Por un lado, acciones de contención y estabilización de áreas inseguras, como por ejemplo, la construcción de muros de contención para los accesos y para proteger las instalaciones destinadas a los peatones, drenajes para controlar las aguas en zonas con pendientes muy pronunciadas y obras para contener la erosión y el deslizamiento de tierras.

Por otro lado, se consideran acciones para la recuperación de áreas degradadas, con el objetivo de eliminar o mitigar los impactos ambientales negativos en el área de intervención. Se incluyen aquí aquellas acciones tales como re arborización, recuperación del suelo y su regularización, de las zonas en las que fueron desalojadas familias y otras zonas potenciales de volver a albergar nuevas ocupaciones informales.

El informe de finalización del Programa elaborado en 2009, no incluye datos respecto a la consecución de las metas fijadas para este objetivo, sin embargo, apunta que la “Recuperación de áreas degradadas” fue incluida como aspecto financiable en el resto de programas emitidos por el Ministerio, debido al reconocimiento de su importancia y por la forma de viabilizarlo desarrollada.

Las encuestas realizadas en los municipios muestran una mejora de la población beneficiada respecto al medio ambiente, como reflejo de las acciones desarrolladas por el Programa en cuanto a mitigación de riesgos naturales, así como por las acciones específicas de educación ambiental. Se destaca como factor negativo la conservación de las áreas desocupadas, que frente al resto de elementos tuvo una valoración menor.

El Programa Habitar Brasil fue un paso más allá en el componente de mitigación de riesgos naturales considerando también la recuperación de las áreas degradadas de donde se desalojaron familias. Este hecho tiene mayor relevancia que la recuperación en sí misma, pues uno de los objetivos de ésta es evitar la creación de nuevos asentamientos informales en dichas áreas, aparece así un instrumento para frenar la informalidad. Tal fue su importancia, que como se destaca en el informe de finalización, el mecanismo fue replicado en posteriores Programas similares.

- *Servicios y equipamientos sociales*

En la formulación de las bases del Programa se considera la provisión de servicios sociales básicos, entre los que se incluyen la construcción de centros de salud, escuelas, centros comunitarios y centros de asistencia al menor, entre otros.

Las encuestas realizadas en los municipios muestran que la utilización de los equipamientos sociales fue en general muy alta.

El componente de servicios y equipamientos sociales está muy poco desarrollado en las bases de formulación del Programa así como en el informe de finalización. Se formulan principios básicos enfocados a la sanidad y educación, algunos de ellos ya enfocados a grupos de riesgo como son los menores.

Como se verá a continuación, en la formulación de Habitar Brasil parte del componente social, quedo directamente vinculado a las actividades de desarrollo comunitario.

- *Actividades de desarrollo comunitario*

Las actividades de desarrollo comunitario consideradas en la formulación del Programa tienen como fin promover la movilización y organización de las comunidades, la educación ambiental, la capacitación profesional y la implantación de acciones orientadas a la generación de trabajo e ingresos para las familias residentes en las áreas beneficiadas.

En el Manual del Programa se desarrollan aquellas actividades dirigidas al Trabajo de Participación Comunitaria (TPC) según tres líneas de actuación:

- Apoyo a la formación y consolidación de Entidades Representativas de los Beneficiarios.
- Capacitación de líderes y de los organismos representativos a través de cursos que incluyan la asimilación del componente ambiental en la vida de la comunidad, la preparación de la comunidad para el análisis, aprobación, acompañamiento y evaluación participativa del proyecto, asesoramiento sobre cuestiones técnicas manifestadas durante el proceso de consolidación de los organismos representativos que exijan conocimientos especializados (contables, abogados, etc.) y apoyo a la constitución de Fondos Sociales Comunitarios, cuyas finalidades y formas de operar son definidas por la propia comunidad.
- Estímulo a los procesos de movilización de la comunidad y promoción de actitudes y comportamientos sociales relacionados con la mejora de la calidad de vida, a través de la articulación y valorización de aportes externos provenientes de las entidades gubernamentales y no gubernamentales.

En cuanto a las actividades de desarrollo de educación sanitaria y ambiental, se recomienda la difusión de campañas divulgativas para explicar y valorar la infraestructura implantada como mejora de la calidad de vida, campañas de difusión de los programas ambientales del Gobierno a nivel Federal, Estatal y Municipal, campañas para responsabilizar a los beneficiados de la correcta utilización de los servicios y mejoras implantadas, tanto individuales como colectivas o campañas que estimulen la creación de centros de capacitación y documentación ambiental y de educación sanitaria.

En este mismo apartado, el Manual hace referencia a la necesidad de integrar acciones desarrolladas por los organismos municipales y estatales relativas a la salud, como campañas de vacunación o prevención contra el SIDA; reciclaje y producción artesanal con dichos residuos o creación de huertas y plantación de árboles frutales cuyos cuidados corren a cargo de la comunidad beneficiada.

Por último, en cuanto a las acciones de generación de trabajo e ingresos, se consideran acciones orientadas a la capacitación profesional, planeadas de acuerdo con la realidad socio-económica de la población beneficiada en cada caso.

El resultado de las encuestas enviadas a los municipios muestra que hubo una alta movilización de la comunidad en todas sus fases, a excepción de algunos proyectos en cuya fase de concepción la participación fue muy poca. Además, se valoraron positivamente los cursos de capacitación.

El informe de finalización del Programa del año 2009 muestra que en ese año la capacitación se había realizado plenamente en 26 proyectos y en los demás estaba en marcha con vías a alcanzar o superar la meta prevista, capacitar a más de 28.000 personas.

Según el mismo informe, uno de los aspectos positivos del Programa fue la exigencia de Proyecto Ejecutivo del Trabajo de Participación Comunitaria que incluía las acciones de las tres líneas descritas anteriormente. Pues supuso que la formulación de los trabajos sociales no fuese una mera carta de intenciones sino un proyecto de planificación cuantitativa y cualitativa de las acciones, definiendo el número de beneficiados y los costos previstos a partir del diagnóstico socioeconómico del área beneficiada.

Lo que en el apartado anterior podía parecer una carencia del Programa en cuanto a servicios sociales, queda claro al analizar el componente de desarrollo comunitario que no es así. Por el contrario, se exige un instrumento, el Proyecto Ejecutivo del Trabajo de Participación Comunitaria, que como se ha comentado obligaba a detallar el componente de trabajo social en cada caso en lugar de simplemente definir las líneas de actuación. Este hecho hace pensar que lógicamente, al tratarse de un Programa formulado desde un nivel de gobierno superior, la concreción en las bases del Programa no puede ser igual de detallada que en el caso de los Programas municipales e incluso estatales, ya que la variedad del universo de barrios beneficiados será mayor y por tanto requerirá mayor flexibilidad para alcanzar mejores resultados. Es por ello que dicho instrumento se valora muy positivamente, ya que permite desarrollar estrategias a nivel federal con la concreción y control del nivel municipal. Por la misma razón, se ve como en la formulación del Programa, en lugar de directrices directas muchas veces se habla de recomendaciones y sugerencias para desarrollar las actividades sociales.

Respecto a la participación ciudadana, se aprecia una vez más, mecanismos de organización de la población beneficiada, en este caso a través de Entidades Representativas de los Beneficiarios, y se ve como se designan recursos para formar a la comunidad y a sus líderes en dichos procesos de participación. Desde las bases de formulación se ve que involucrar a la comunidad era de suma importancia en la filosofía del Programa:

*“é essencial considerar, em qualquer política de governo, a participação popular como forma de afirmação da cidadania e também como estratégia de democratização e controle social da gestão pública.” (Informe de Formulación, Habitar Brasil; 1998)*

- *Titulación*

En la formulación del Programa se considera la regularización de la tierra, definida como el conjunto de acciones técnicas y jurídicas, incluyendo el registro físico de ocupación y el proyecto de regularización o parcelación, necesarias para otorgar los derechos de uso o propiedad de las unidades habitacionales.

En el Manual no se especifican dichas acciones, pero sí que se presenta como condición exigible en las fases de selección.

El informe de finalización del Programa muestra que de los 57.329 procesos de regularización iniciados en los 118 proyectos, 15.617 de ellos fueron concluidos con títulos provisionales y tan sólo 5.627 procesos, fueron concluidos con títulos registrados ante escribano público. A pesar de los bajos resultados, el mismo informe afirma que Habitar Brasil contribuyó de forma positiva al desarrollo de una cultura de regularización agraria plena.

Según las encuestas realizadas a los municipios, se corroboró la dificultad de llevar a cabo la titulación de las tierras, especialmente el registro de las mismas. Uno de los factores que más influyó en esta dificultad fue la situación inicial de las tierras ya urbanizadas, sin embargo a pesar de los resultados, el papel del equipo social como ayuda en el proceso de titulación (colecta de documentos, solución de conflictos, levantamientos catastrales del área...) fue valorado muy positivamente considerándolo una gran ayuda durante el proceso.

La regularización jurídica de la tierra se encuentra presente en Habitar Brasil aunque no de la misma forma que en Favela Barrio. En este caso es condición necesaria para ser barrio participante en el Programa. No obligatoriamente tiene que estar realizada, pero sí se ha tenido que estudiar que sea viable. Esta variación se debe probablemente a la diferencia de nivel de formulación e implementación del Programa, mientras que en el Programa Municipal sólo entra en juego las políticas del propio municipio, en el caso de Habitar Brasil al ser federal, cada estado y municipio tiene sus propias reglas y políticas por lo que establecer unas directrices de actuación válidas para todos los casos resultaría imposible.

- *Desarrollo institucional*

El desarrollo institucional adquiere una gran importancia en el Programa Habitar Brasil, siendo desde su formulación un componente de igual importancia a todos los anteriores analizados juntos. Se desarrolla mediante el Subprograma de Desarrollo Institucional (DI) y abarca las siguientes tres líneas de actuación:

- *Desarrollo institucional de los municipios*: tiene el objetivo de ampliar y modernizar la capacidad institucional de los municipios para actuar en la mejora de las condiciones habitacionales de los asentamientos precarios. Las actividades previstas para ello son la creación y perfeccionamiento de instrumentos que permitan la regularización de los asentamientos informales en sus dimensiones urbanas, legales y ambientales; la ampliación de la oferta de viviendas de bajo coste, la implantación de mecanismos para frenar la creación de nuevos asentamientos informales y la capacitación técnica de los equipos del municipio o Distrito Federal que actúan en el sector.
- *Fortalecimiento de la Secretaría de Política Urbana (SEPURB)<sup>44</sup>*: tiene el objetivo de ampliar y modernizar su capacidad institucional para fortalecer su capacidad de formular políticas públicas en el área de desarrollo urbano. Las actividades consideradas comprenden preparar y/o actualizar los instrumentos legales y reglamentarios de nivel federal; mejorar los sistemas de información y estadística sectorial o fortalecer la capacidad técnica para la formulación y evaluación de políticas

---

<sup>44</sup> En 2003 se crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Ministerio de las Ciudades (MCIDADES) que sustituyó a la Secretaría de Política Urbana como agente coordinador del Programa, lo que supuso un nuevo arreglo institucional y un cambio de posición para enfrentar las cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano en el país, así como una nueva fase para la ejecución del Programa Habitar Brasil.

- y normas sectoriales.
- *Estudio sectorial*: análisis de la estructura institucional y de mercado del sector vivienda del país, para identificar los obstáculos al financiamiento que restringen la adecuada accesibilidad y provisión de viviendas dirigidas a familias de baja renta; revisión de las deficiencias identificadas con relación a las políticas gubernamentales vigentes y su correspondiente marco regulatorio; y elaboración de recomendaciones para resolver dichos problemas y facilitar la oferta de viviendas a las personas con menos recursos.

El informe de finalización del Programa destaca la importancia del componente de Desarrollo Institucional por ser precursor en el apoyo a los Ayuntamientos, introduciendo la importancia del conocimiento de la realidad urbana y habitacional de sus territorios y de la adopción de nuevos y eficientes instrumentos para el sector.

La obtención de información de la realidad presente a través de los estudios emprendidos con este componente, sirvió de base para la elaboración de la Política Nacional de Habitación y del Plan Nacional de Habitación. Además contribuyó a la creación de las bases metodológicas y conceptuales para los proyectos de desarrollo urbano del Programa de Aceleración del Crecimiento.

Tras lo desarrollado, a pesar de que el componente de desarrollo institucional en el Programa Habitar Brasil parezca alejarse de las líneas de actuación en los asentamientos informales adquiriendo gran peso gubernamental, se comprende este hecho y se destaca su valor por tratarse de un programa cuyo nivel de formulación es el del país completo. Parece lógico que desde este nivel, se destinen recursos a reforzar la estructura general y facilitar e incentivar a los gobiernos de menor escala a tomar nuevas iniciativas en cuanto a la regularización de asentamientos informales.

## GESTIÓN – IMPLEMENTACIÓN

- Organismo involucrados

En la formulación del Programa se establece que el Gobierno Federal de Brasil es el prestatario y garante ante el BID. Como organismo coordinador, el Ministerio de Planeamiento y Ordenación a través de la Secretaría de Política Urbana (SEPURB) que fue sustituida en 2003 por el Ministerio de las Ciudades (MCIDADES) con la creación de la Secretaría Nacional de la Vivienda. Se trata del órgano designado por la Unión para ejercer la representación e intermediación con el BID, responsable de la implementación, seguimiento y evaluación del Programa así como de la coordinación y acompañamiento de la CAIXA.

La Caja Económica Federal (CAIXA) es la empresa pública contratada por la Unión como intermediario para la canalización de los fondos, responsable del análisis, aprobación y acompañamiento de los proyectos.

Los Municipios, Distrito Federal y Estados son los ejecutores principales de las acciones y proyectos financiados con recursos del Programa a través de las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) y Unidad Ejecutora Estatal (UEE). Se trata de equipos multidisciplinares constituidos para coordinar la ejecución del Programa a nivel municipal y estatal, directamente responsables de la implementación de los proyectos y acciones financiadas por el Subprograma UAS.

Las Entidades Representativas de Beneficiarios (ER), ya mencionadas anteriormente, son las organizaciones responsables para una mejor participación de las comunidades locales en el Proyecto. Sus funciones son las de participar activamente en todas las fases del proceso, desde la definición de los proyectos hasta sus evaluaciones finales, informando y difundiendo la información entre la comunidad y responsabilizarse del mantenimiento y conservación de las mejoras realizadas contribuyendo a evitar la formación de nuevos asentamientos.

En el informe de finalización del Programa se valora positivamente la figura de las UEM por fomentar la cultura de planificación a partir del conocimiento de la realidad local y garantizar las condiciones mínimas para la ejecución del programa, considerándose en muchos casos el punto de partida de la constitución de órganos responsables de la planificación habitacional local. Respecto a la función de la CAIXA, el mismo informe relata que se constató su falta de capacitación para cumplir con todas las exigencias del banco, lo que en muchos casos supuso retrasos en el desarrollo de los proyectos.

Por último, se destaca que el Ejecutor del Programa clasificase su propio trabajo como satisfactorio e insatisfactorio al mismo tiempo. En las fases de preparación y durante los primeros años de ejecución se detectaron carencias en el equipo, pues la magnitud del proyecto aumentó sin aumentar las condiciones administrativas y presupuestarias. Sin embargo, tras la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, se aprecia una mejoría ya que gracias a las ganancias institucionales y financieras para el Programa, pudieron completarse las metas propuestas.

Tras analizar la estructura burocrática del Programa, se destaca la presencia de instrumentos de articulación entre los distintos niveles de gobierno, lo que parece lógico y necesario en esta escala de implementación. Además, las UEM y UEE, están compuestas por equipos multidisciplinares lo que permite una mejor comprensión del problema en todas sus dimensiones y por tanto la posibilidad de obtener mejores resultados.

- Selección de barrios y asignación de recursos

Se seleccionó un grupo de 12 Estados en función de su capacidad técnica para preparar proyectos y su representatividad geográfica. Los Estados seleccionados fueron aquellos que tenían mayor número de viviendas precarias, en términos absolutos, o mayor porcentaje de informalidad respecto al conjunto de viviendas urbanas. Los municipios elegibles debían ser parte de la región metropolitana, aglomeraciones urbanas o capitales de dichos Estados.

Los proyectos presentados al proceso de selección para formar parte del Programa pueden ser propuestos directamente por los municipios o el Distrito Federal, o bien por el Estado mismo, en cuyo caso deberá firmar un convenio previo con el municipio donde se encuentra el área a ser intervenida.

El Reglamento Operacional del Programa establece los criterios de selección de barrios beneficiados. Según dicho documento, el análisis técnico de los aspectos de ingeniería, jurídicos, socio económicos y ambientales es realizado por la CAIXA de acuerdo con las normas establecidas en el mismo y en manuales e instrucciones complementarias. Cuando el proyecto cumple con los requerimientos establecidos, MCIDADES lo evalúa y decide si el proyecto es elegible en el ámbito del Programa, en cuyo caso autoriza a la CAIXA a formalizar el contrato de transferencia con el Municipio.

Ya en la formulación del Programa se advierte el riesgo de la inexperiencia de algunos municipios en la identificación, diseño y ejecución de este tipo de Programas, lo que hace que la ejecución descentralizada pueda tener una aplicación heterogénea de los criterios de elegibilidad acordados. Es para mitigar este riesgo que el proceso de selección tiene que ser supervisado por un organismo federal.

Primero deben cumplirse unos criterios de elegibilidad del área, al menos el 60% de las familias debe tener una renta inferior a tres salarios mínimos, el asentamiento informal debe tener más de cinco años y su localización no puede suponer un alto riesgo natural o salubre, o ser un área protegida donde no se permite el uso residencial.

Los criterios referentes a la elegibilidad de los proyectos se dividen en dos fases. En la primera de ellas, se aplican criterios referentes a la facilidad o dificultad de ejecución, como la situación de regularización de la tenencia de la tierra, las condiciones ambientales... Cuando existen recursos disponibles en el Estado, los proyectos se analizan en una segunda fase, de acuerdo con las exigencias técnicas de carácter legal, ambiental social, económico y financiero.

Es condición exigible para la selección, que los municipios presenten una Propuesta de Acciones de Desarrollo Institucional, con al menos, un diagnóstico de la situación inicial, un anteproyecto del Plan Estratégico Municipal para Asentamientos Subnormales (PEMAS)<sup>45</sup> y una jerarquía de los asentamientos informales con las metas a ser alcanzadas.

Tras lo desarrollado, se comprueba como la selección de barrios en un Programa de nivel de formulación Federal requiere más mecanismos de selección que los anteriores casos. No sólo hay que decidir que barrios formaran parte del Programa, si no que en primer término hay que seleccionar aquellos Estados y aquellos municipios dentro de los Estados, con capacidad para participar en él.

Una vez seleccionados, se aprecia como el Programa permite tanto a Estados como a Municipios tomar la iniciativa de regularizar los asentamientos informales, con la condición de que exista siempre un acuerdo entre ellos conforme a que la intervención es aceptada por ambas partes así como viable.

Se destaca además positivamente, la figura del Plan Estratégico Municipal para Asentamientos Subnormales (PEMAS), obligatorio para participar en el Programa, como mecanismo federal para conocer la realidad del país en cuanto a los asentamientos informales e impulsar medidas para solucionar el problema.

- Ciclo de ejecución de los proyectos

El Manual del Programa Habitar Brasil establece que una vez preseleccionadas las áreas elegibles, equipos multidisciplinares deben constituir las propuestas de intervención integrada compatibilizando la intervención en las obras físicas con las necesidades de la población y las medidas necesarias de preservación y recuperación ambiental.

---

<sup>45</sup> Plan Estratégico Municipal para Asentamientos Subnormales. Documento base presentado por el municipio o Distrito Federal, para ingreso al Programa, que incluye análisis de su situación urbana habitacional y presenta las estrategias para la recalificación del sector.

En la fase de diseño, una vez designada la Unidad Ejecutora, las acciones a ser desarrolladas en el área de intervención son el inicio de estudios técnicos preliminares considerando las posibles alternativas de diseño con sus costos, impactos sociales, económicos, financieros y ambientales, así como comenzar con las acciones de Trabajo de Participación Comunitaria (TPC), descritas anteriormente.

Para tener acceso al financiamiento del Programa los municipios deben comprometerse a definir, aprobar e implantar un Plan Estratégico Municipal de Asentamientos Subnormales (PEMAS). Con el PEMAS se define y acuerda el proceso de implantación de acciones concretas que el municipio se compromete a desarrollar durante la ejecución del Programa, para mejorar las condiciones habitacionales de las familias de bajos recursos. Con su implantación se busca viabilizar una mayor oferta de vivienda social de bajo costo, regularizar los barrios informales, implantar estrategias de control y freno a la creación de nuevos asentamientos informales y a compatibilizar la expansión urbana con la protección ambiental.

A continuación, en el proceso de elegibilidad se seleccionan los proyectos a ser incluidos en el Programa atendiendo a las dos fases del proceso ya citadas, la primera se corresponde con la elaboración y presentación del Diagnóstico Integrado sobre la población en el área a ser atendida, mientras que la fase II se corresponde con la formulación del Proyecto Ejecutivo de intervención en el área.

Una vez evaluados y seleccionados los proyectos por la CAIXA y el MCIDADES, se procede a la fase de implementación, durante la cual, los proyectos son transferidos a los municipios para ser ejecutados y supervisados por la UEM/UEE, con acompañamiento por parte de la CAIXA, del Ministerio de las Ciudades y del BID.

Finalizadas las obras, el Programa prevé la continuidad del trabajo social con la comunidad por un periodo de 12 meses más, con el fin de habitar a la población a las nuevas condiciones, apoyar el proceso de regularización de tierras y asesorando para la realización de mejoras habitacionales.

Según el informe de finalización del Programa, en la mayoría de los casos, los equipos técnicos no tenían noción clara de la dimensión del problema y, por lo tanto, no conocían los instrumentos necesarios para solucionarlo. Por ello, metodología de elaboración del PEMAS pasó a ser una referencia para la planificación habitacional local como instrumento innovador de diagnóstico y planificación. De la misma forma, la metodología de implementación de los proyectos integrados de Habitar Brasil sirvió como modelo para posteriores intervenciones en asentamientos precarios.

El mismo informe destaca como experiencias positivas en la mayoría de municipios, además de la utilización del PEMAS, la constitución de Unidad Ejecutora Municipal y los beneficios de la informatización urbanística, desarrollados gracias al componente de Desarrollo Institucional.

La exigencia de presentar Proyectos Ejecutivos a la CAIXA contribuyó al perfeccionamiento de los proyectos de urbanización, que anteriormente eran simples croquis. Sin embargo, exigió una gran inversión por parte de los municipios antes de la contratación y liberación de recursos. Además las altas exigencias operacionales, exceso de reglas y mecanismos operacionales complejos, fueron incompatibles con la capacidad de respuesta de la mayoría de municipios prolongando los plazos de ejecución.

Tras analizar el ciclo de ejecución de los proyectos, se observan claras diferencias respecto a los casos anteriores derivadas del nivel de implementación del Programa. En este caso, las bases del Programa no presentan un desarrollo detallado de la implementación del proyecto en el barrio si no que, desarrollan el sistema en que tienen que encuadrarse los barrios para poder llevar a cabo los proyectos con financiación del Programa. En lugar de seleccionar los barrios y desarrollar proyectos específicos para ellos, se invierte el proceso, de forma que los municipios o estados desarrollan los proyectos y aplican al Programa para obtener fondos para su implementación. Desde el punto de vista organizativo, parece un mecanismo más lógico para un Programa de nivel Federal, pues los esfuerzos de investigación y desarrollo de los proyectos se descentralizan optimizando el proceso. Sin embargo, y como apunta el informe de finalización la suma de normas de los organismos participantes, CAIXA, BID y Ejecutores, constituyeron un aparato burocrático confuso y lento; además el esfuerzo económico inicial que este sistema exige a los municipios previo a recibir la financiación, descartaba directamente a todos aquellos que no tuviesen capacidad técnica o financiera de asumirlo.

## SEGUIMIENTO – EVALUACIÓN

El informe de finalización del Programa, describe los mecanismos empleados para el seguimiento y evaluación del mismo, los subprogramas de UAS y DI tienen sistemas independientes.

En el subprograma UAS el monitoreo fue realizado a través de informes presentados por las Unidades Ejecutoras del Programa. Estos informes eran complementados por la CAIXA con una apreciación técnica del producto presentado por el municipio. El cumplimiento del envío de los Informes de Monitoreo en las fechas establecidas era una de las condiciones para la liberación de recursos de los Contratos de Transferencia. Los informes exigidos eran los siguientes:

- (i) Informes Trimestrales del Trabajo de Participación Comunitaria (TPC)
- (ii) Informe Semestral de Desempeño Ambiental
- (iii) Informe Semestral de Regularización Agraria
- (iv) Ficha de Seguimiento de Proyectos, dos veces al año.

Respecto a la evaluación del Programa, ésta se realiza a lo largo del desarrollo del contrato y culmina con la realización de la Evaluación de Post-ocupación, en todos los proyectos después de su finalización. Es realizada en base a una Matriz de Indicadores, común a todos los Proyectos, creada en el 2004, cuya utilización fue acordada entre el Ministerio de las Ciudades, la CAIXA, el Banco y demás agente involucrados.

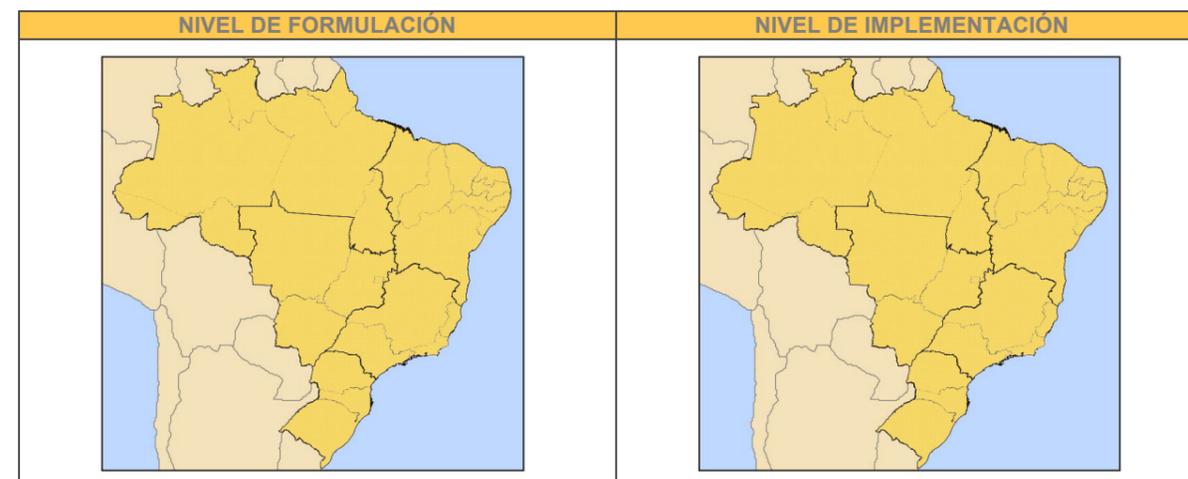
Según el mismo informe, se valora positivamente la creación de una matriz de indicadores comunes a todos los proyectos hasta el punto de que fue adoptada por el gobierno, en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), para presentación de Informes Finales de Evaluación del Post-Ocupación en proyectos con inversión superior a un millón de Reales.

## SÍNTESIS DEL ANÁLISIS

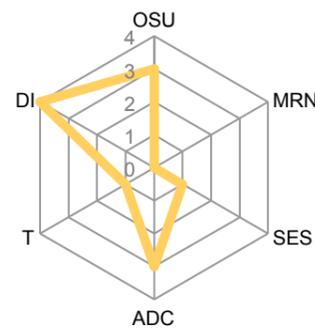
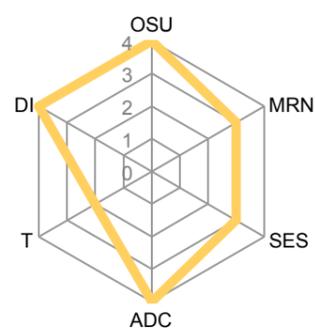
A continuación se sintetizan los aspectos analizados en dos fichas resumen. La primera más descriptiva, hace referencia a la descripción del Programa y consecución de objetivos. La segunda ficha recoge la valoración cualitativa del Programa mediante un sistema DAFO, donde se recogen las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, observadas a lo largo del desarrollo.

IDENTIFICACIÓN	
Título del Programa	Programa Habitar Brasil BID (HBB)
Tipo	Integral
Localización	Brasil, territorio nacional
Nivel de Formulación	Federal

DESCRIPCIÓN GENERAL			
Organismo Ejecutores	Municipios y Estados → Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) y Unidades Ejecutoras Estatales (UEE)		
Financiamiento	417* Millones \$ US → 250M \$ US BID (60%) *Cancelados 148,4M \$ US durante ejecución → 167M \$ US Local (40%)		
Fecha de Formulación	1998	Fecha de Implantación	1999
Nº barrios beneficiados	-	Dimensión de barrios	-
Soluciones proyectadas	100.000 familias en 120 municipios		
Costos para los beneficiarios	Sub-Programa 1: El Gobierno Federal financia el 98% del proyecto, la contraparte local (Municipalidad, Distrito Federal y Estado) el 2%; Sub-Programa 2: El Gobierno Federal financia el 98% del proyecto, la contraparte local (Municipalidad, Distrito Federal y Estado) el 2%. Los beneficiarios hacen un 'Trabajo de Participación Comunitaria' (de un valor estimado de US\$ 133,33) como contrapartida por el proyecto integrado.		



OBJETIVOS				
Formulación			Resultados	
Obras y servicios urbanos <sup>1</sup>	Infraestructura	Sistema de abastecimiento de agua potable	S	
		Sistema de disposición de aguas servidas	S	
		Desagüe pluvial	S	
		Obras de viabilidad	S	
		Electricidad	S	
		Alumbrado público	S	
		Áreas verdes de esparcimiento y deportes	N	
	Servicios Urbanos	Recogida de desechos sólidos	S	
		Capacitación de personal	S	
	Otros	Infraestructura gran escala	N	
	Mejora y provisión habitacional	S		
<sup>1</sup> Los resultados están basados en el informe de terminación del 2009, parte de las intervenciones seguía en desarrollo.				
Mitigación de riesgos naturales <sup>2</sup>		S		
<sup>2</sup> No hay datos en el informe de terminación sobre los resultados obtenidos				
Servicios y equipamientos sociales <sup>3</sup>	Equipamientos sociales y comunitarios	S		
	Capacitación de personal	S		
	Servicios para grupos específicos.	S		
	Generación de empleo e ingresos	S		
<sup>3</sup> No hay datos en el informe de terminación sobre los resultados obtenidos				
Actividades de desarrollo comunitario	Organización de la comunidad	S		
	Educación sanitaria y ambiental	S		
	Capacitación de personal	S		
Titulación				
		S		
Desarrollo Institucional	Capacitación y asistencia técnica	S		
	Creación de organismos descentralizados	S		
Repercusión en el Programa				



Izq: Relevancia en la formulación  
Dcha: Consecución de objetivos

OSU = Obras y servicios urbanos  
MRN= Mitigación de riesgos naturales  
SES= Servicios y equipamientos sociales  
ADC= Actividades desarrollo comunitario  
T= Titulación  
DI= Desarrollo Institucional

GESTIÓN - IMPLANTACIÓN		
Organismo que intervienen	BID Gobierno Federal de Brasil Secretaría de Política Urbana (SEPURB) → sustituida por el Ministerio de las Ciudades (MCIDADES) Caja Económica Federal (CAIXA) Municipios, Distrito Federal y Estados → a través de UEM y UEE Entidad Representativa de los beneficiarios (ER)	Prestamista Prestatario Unidad coordinadora Intermediario canalización de fondos Ejecutores Representación de la comunidad
Selección de Barrios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selección de Estados : magnitud de la informalidad, capacidad técnica y representatividad geográfica.</li> <li>Elegibilidad del área: criterios socioeconómicos, temporales y geográficos.<sup>4</sup></li> <li>Selección de los barrios: <ul style="list-style-type: none"> <li>Fase 1: criterios de pre elegibilidad referentes a la facilidad o dificultad de ejecución (situación de regularización de la tenencia de la tierra, las condiciones ambientales...)</li> <li>Fase 2: análisis de los proyectos de acuerdo a exigencias técnicas de carácter legal, ambiental social, económico y financiero.</li> </ul> </li> </ul> <p>Resultado: 12 Barrios seleccionados</p>	
<sup>4</sup> Presentación de Plan Estratégico Municipal para Asentamientos Subnormales (PEMAS) obligatorio		
Ciclo de ejecución	<p>Selección de áreas</p> <p>Fase de diseño → Designación de la UEM, UEE → Inicio de Trabajo de Participación Comunitaria (TPC) → Elaboración y presentación del PEMAS → Elaboración y presentación de los Proyectos</p> <p>Selección de proyectos por la CAIXA y MCIDADES</p> <p>Transferencia de los proyectos a los municipios e implementación de los mismos.</p>	

SEGUIMIENTO - EVALUACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de seguimiento durante la ejecución emitidos por las UEM y UEE y completados por la CAIXA: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Informes Trimestrales del Trabajo de Participación Comunitaria (TPC)</li> <li>(ii) Informe Semestral de Desempeño Ambiental</li> <li>(iii) Informe Semestral de Regularización Agraria</li> <li>(iv) Ficha de Seguimiento de Proyectos, dos veces al año</li> </ul> </li> <li>Evaluación de Post-ocupación → Matriz de Indicadores común a todos los Proyectos</li> </ul>

FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implicación de la población beneficiada: no se limita a la participación ciudadana sino que parte de los recursos se invierten en educar y capacitar a la población para hacerla participe del proyecto.</li> <li>Inversión en mecanismos que garanticen el funcionamiento del Programa y generen beneficios a largo plazo</li> <li>Descripción detallada de la finalidad de las inversiones: en las bases del programa se desarrollan con detalle los ámbitos de intervención en la provisión de infraestructura, pero no en el componente social y de generación de empleo.</li> <li>Inversión en educación, sanidad y generación de empleo</li> <li>Organización de la comunidad: Entidades Representativas de los Beneficiarios</li> <li>Incorporación de componente de mejora y provisión habitacional en casos de riesgo.</li> <li>Incorporación de la recuperación de áreas degradadas como mecanismo de freno para nueva informalidad</li> </ul>	OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variaciones en el valor de la moneda local respecto a la prestataria que permiten cubrir mayores necesidades con el mismo monto asignado.</li> </ul>
GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismo de selección de barrios: evita subjetivismos ligados a intereses políticos y focaliza los recursos en las zonas más necesitadas de la manera más eficiente. Incluye mecanismo para que la ejecución descentralizada no tenga una aplicación heterogénea de los criterios de elegibilidad acordados.</li> <li>Mecanismos de participación ciudadana: consideración de las opiniones y necesidades de la población beneficiada durante todas las fases del Programa.</li> <li>Descentralización del sistema gubernamental: Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) y Unidad Ejecutora Estatal (UEE). Equipos multidisciplinares constituidos para coordinar la ejecución del Programa a nivel municipal y estatal, directamente responsables de la implementación de los proyectos</li> <li>PEMAS: Instrumento innovador de diagnóstico y planificación.</li> <li>Organismo especial de evaluación de Proyectos: CAIXA</li> </ul>	GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas federales que favorecen la implementación del Programa: PAC</li> </ul>
SEGUIENTO – EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de mecanismo de evaluación como referente para otros Programas</li> </ul>	SEGUIENTO – EVALUACIÓN	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificultad en la implementación del componente de mejora y provisión habitacional en casos de riesgo.</li> </ul>	OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variaciones en el valor de la moneda local respecto a la prestataria que dificultan los procesos de ejecución.</li> <li>Incremento de la violencia ligada al tráfico de droga que dificulta o impide el desarrollo del Programa.</li> <li>Condiciones físicas de las favelas que dificultan o impiden la realización de las obras.</li> </ul>
GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retrasos en la implementación del Programa por problemas de coordinación en el inicio.</li> <li>Aparato burocrático confuso y lento, con exigencia de inversión inicial por parte de los Municipios y Estados antes de recibir financiación.</li> </ul>	GESTIÓN- IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Primera experiencia en desarrollo urbano con un enfoque multisectorial a escala nacional</li> <li>Exclusión de municipios incapaces de enfrentar la inversión inicial previa al desembolso de la financiación.</li> </ul>
SEGUIENTO – EVALUACIÓN		SEGUIENTO – EVALUACIÓN	

## CAPÍTULO IV: ANÁLISIS COMPARADO

---

Tras analizar los tres casos de estudio seleccionados; Favela-Bairro, Nova Baixada y Habitar Brasil, se comprueba como bajo una misma filosofía de enfrentarse a la realidad de los asentamientos informales, la formulación de cada Programa varía, priorizando y enfatizando los objetivos según las necesidades específicas y empleando diferentes mecanismos de gestión e implementación, según sea el nivel de formulación del mismo.

Ya de entrada, la estructura de los documentos empleados para realizar el análisis variaba según fuese el nivel de formulación. Mientras que en el caso de Favela-Bairro, de nivel municipal, el documento de formulación del Programa de ambas fases contiene información muy detallada del Programa, en el caso del nivel federal, la información del documento de formulación es muy breve debiéndose completar necesariamente con el análisis del Reglamento Operacional y los manuales de implementación. Lo mismo ocurre respecto a los informes de finalización y evaluación de resultados; para los aspectos analizados, los resultados generales del Programa en Nova Baixada o Habitar Brasil, en general son más incompletos que los de Favela Barrio. Si se quisiese solventar dicho problema, sería necesario analizar los informes emitidos por cada uno de los municipios.

Siguiendo el mismo esquema empleado para estudiar cada Programa, si se atiende a los objetivos que persiguen los PMB seleccionados, se aprecia que en los tres casos se consideran en su mayoría todos aspectos analizados. Las obras de infraestructuras y servicios urbanos proyectados abarcan en los tres Programas la provisión de sistema de abastecimiento de agua potable, sistema de disposición de aguas servidas, obras para la realización de desagüe pluvial, obras de viabilidad y alumbrado público, recuperación y creación de áreas verdes de esparcimiento y deportes, así como servicio de recogida de basuras. Algunas de las diferencias observadas son por ejemplo, la incorporación de componentes relativos a la mejora y provisión de vivienda en el Programa Habitar Brasil de carácter federal; mientras que los otros Programas centran sus recursos en infraestructura pública, Habitar Brasil se introduce en la dimensión habitacional fomentando e impulsando la mejora de las viviendas existentes y realizando nuevas unidades para las áreas en las que el desalojo sea ineludible. Por otro lado, el Programa Nova Baixada, añade a la infraestructura básica mencionada, inversiones en infraestructura de mayor escala para hacer frente a uno de los problemas que caracterizan la zona, que son las constantes inundaciones. Con ciertas diferencias, la provisión de infraestructura para los asentamientos informales, representa un componente de gran importancia en la formulación de los objetivos de los tres Programas.

El segundo aspecto analizado, la mitigación de riesgos ambientales, está también presente en los tres Programas. Si bien uno de los objetivos primordiales del Programa Nova Baixada es apaliar los problemas causados por las inundaciones, aunque muchos de las inversiones en equipamientos y servicios sociales y en infraestructura se orienten a este fin, sorprende que el Programa carezca de un componente específico en materia ambiental en sus bases de formulación. Los otros dos Programas sí que cuentan con este componente específico, que en general incluye obras de estabilización y forestación de laderas para prevenir deslizamientos de tierra, construcción de cercas y barreras de protección, construcción de defensas fluviales para prevenir inundaciones... Incorporando además Habitar Brasil, como novedad en este tipo de Programas, la recuperación de áreas degradadas con el fin de evitar la nueva creación de asentamientos informales allí donde la población fue desplazada por considerarse zona de riesgo.

Respecto a la inversión en el componente social, los tres Programas consideran la provisión de equipamientos sociales, sanitarios, guarderías, centros comunitarios... otorgando Nova Baixada mayor importancia que los demás al primero de ellos, considerando no sólo equipamientos sanitarios a nivel de barrio sino también de escala mayor. El mismo programa se destaca por la creación de centros para la seguridad ciudadana y en especial para la mujer, componente que fue innovador en este tipo de programas y por tanto no presente en los otros dos. Por otro lado, Favela-Bairro destaca por su variedad de Programas sociales orientados a los sectores más vulnerables de la sociedad. Otro elemento común a los tres es la capacitación de la población de los barrios beneficiados mediante talleres de formación para fomentar la generación de empleo e ingresos. Mientras que en la formulación del Programa a nivel municipal y estatal, estos componentes se encuentran muy desarrollados, en la formulación de Habitar Brasil, se encuentran sobre todo recomendaciones y sugerencias respecto al componente social, así como la exigencia de elaborar un Proyecto Ejecutivo del Trabajo de Participación Comunitaria para participar en el Programa, lo que supuso para el Programa que la formulación de los trabajos sociales no fuese una mera carta de intenciones sino un proyecto de planificación cuantitativa y cualitativa de las acciones, definiendo el número de beneficiados y los costos previstos a partir del diagnóstico socioeconómico de cada área beneficiada. Se puede apreciar así, que a mayor nivel gubernamental de formulación, las directrices son distintas; en los casos de menor nivel las inversiones se detallan desde el propio Programa mientras que en el nivel superior lo que se detalla es el sistema donde los municipios deben encuadrar sus propias iniciativas sociales. Como se ha comentado durante el desarrollo, este cambio de formulación según el nivel de implementación es necesario si se considera la diversidad de realidades de los asentamientos informales, si resulta difícil establecer unas directrices comunes para todos los asentamientos de un municipio, hacerlo para todos los asentamientos de un país como Brasil resultaría excesivamente complicado y probablemente poco eficiente.

En relación a esto último, se comprueba que no sólo Habitar Brasil consideraba acciones de desarrollo comunitario, si no que los tres Programas preveían como líneas de acción principales, la organización de la comunidad, la educación sanitaria y ambiental y la capacitación de miembros de los barrios beneficiarios para desempeñar esta labor. La organización de la comunidad perseguía la participación de la población beneficiada durante todo el proceso del Programa, desde las fases de diseño, ejecución, hasta el seguimiento y la evaluación. En los casos de Nova Baixada y Habitar Brasil, esta organización se institucionalizó en los Comités de Barrio y Entidades de Representantes de los beneficiados, respectivamente.

El componente de regularización jurídica fue el que más varió entre los objetivos planteados por los tres Programas, hasta el punto de no estar presente en Nova Baixada. En los otros dos Programas se reconoce su importancia y se formula de distinta forma. Mientras que en el Programa Municipal se desarrolla detalladamente el proceso a seguir para la otorgación de títulos a los beneficiarios, en Habitar Brasil, se considera la regularización jurídica, o al menos la capacidad de los municipios para llevarla a cabo, condición previa de participación en el Programa.

Respecto al último de los aspectos analizados en cuanto a objetivos, el desarrollo institucional, se encuentra presente en los tres casos pero se materializa de muy distinta forma en función del nivel de formulación. Común a todos ellos es destinar recursos al fortalecimiento del sistema gubernamental, ofreciendo asistencia técnica y capacitación de personal a los distintos niveles administrativos que participan en los Programas. En los dos Programas de nivel superior, estatal y federal, se aprecia además dentro de este componente la destinación de fondos a crear unidades descentralizadas para la implementación del Programa. Habitar Brasil,

formula como prioridad capacitar e incentivar a los municipios a tomar iniciativas en la solución al problema de la informalidad. Esta iniciativa de descentralización y acercamiento directo a la realidad del problema, sugiere que como se apuntaba en la hipótesis de la investigación, cuanto más cercana a la problemática y territorio afectado es la iniciativa de intervención, se obtienen mejores resultados o más eficientes, sin duda por la posibilidad de concretar más las intervenciones planificadas.

Siguiendo con el esquema empleado para estudiar los tres casos, respecto a los aspectos analizados en la gestión e implementación de los Programas se aprecian más diferencias que en los objetivos, relacionadas con el nivel de implementación.

En cuanto a los organismos involucrados en cada caso, el BID es el organismo exterior que financia el Programa en los tres casos<sup>46</sup> y en los tres es con una aportación de aproximadamente el 60% del coste total. El gobierno correspondiente, municipal, estatal y federal es el prestatario, siendo este último además garante de la operación en el caso de Favela-Bairro. En los casos de Favela-Bairro y Nova Baixada existe una unidad ejecutora, la Secretaría Municipal de la Vivienda (SMH) y la Secretaría de Estado de Intervención Gubernamental (SEIG) respectivamente, mientras que en el caso de Habitar Brasil los ejecutores son múltiples, siendo éstos los municipios y estados a través de Unidades Ejecutoras Municipales y Estatales (JEM y JEE); en este caso existe también una unidad coordinadora que es el Ministerio de las Ciudades.

Los tres Programas cuentan con criterios de selección de barrios establecidos en sus bases de formulación. En los dos primeros casos, tras establecer unos criterios de pre elegibilidad se desarrolla un sistema de puntaje basado en indicadores de pobreza y eficiencia de la inversión en función de los costos; en el caso de Nova Baixada se limitó además inicialmente el área de intervención a la cuenca del río Iguazu por ser la que presentaba mayores problemas de inundaciones y donde ya se estaban realizando inversiones para solventar dicho problema. En el caso de Habitar Brasil el proceso fue diferente, primero se seleccionaron los estados participantes por su capacidad técnica para preparar proyectos y su representatividad geográfica y las áreas en las que actuar atendiendo a criterios socioeconómicos, temporales y geográficos. En este caso eran los municipios o los estados lo que podían iniciar el desarrollo de los proyectos, siempre que hubiese un convenio firmado de aceptación por ambas partes, y someterse al proceso de selección de proyectos que constaba de dos partes, fase de pre elegibilidad con criterios referentes a la facilidad o dificultad de ejecución y fase de análisis de los proyectos de acuerdo a exigencias técnicas de carácter legal, ambiental, social, económico y financiero.

Respecto al último aspecto analizado en la gestión e implementación, el ciclo de ejecución es muy parecido en los tres casos aunque se encuentra más desarrollado en la formulación de Favela-Bairro. Comienza con la selección de los barrios, el establecimiento de contacto con la comunidad, la elaboración de los proyectos, su evaluación y aprobación y su ejecución, en el caso de Nova Baixada, culmina con la transferencia de las obras y servicios urbanos a los municipios. En el caso de Habitar Brasil el proceso difiere un poco debido al sistema de selección descrito anteriormente, cuando los proyectos son aceptados se transfieren a los municipios o estados para su ejecución, derivándoles recursos periódicamente. En los tres casos, es común que la participación ciudadana se fomente en todas las fases del proyecto a través de las instituciones mencionadas anteriormente, o directamente en el caso de Favela-

---

<sup>46</sup> En la selección de los casos de estudio, se consideró un criterio de selección para poder contar con los informes de formulación y finalización emitidos por el organismo.

Bairro.

Por último, respecto a los mecanismos de seguimiento y evaluación, los tres Programas buscan evaluar los efectos del Programa sobre el nivel de vida de los barrios beneficiarios, para lo que se realizan investigaciones antes de implementar el Programa, durante su implementación y una evaluación ex post para ver las variaciones; estos datos son comparados con los de otros barrios no beneficiados por el Programa en los que se realizaron las mismas investigaciones. En el caso de Nova Baixada se incorpora además una evaluación sobre los impactos del Programa en las condiciones de salud de los beneficiarios, debido a su énfasis en temas sanitarios. Respecto a Habitar Brasil, se realizó un seguimiento periódico durante la ejecución del Programa a través de informes que los municipios y estados debían realizar para seguir recibiendo la financiación.

Respecto a los resultados de cada Programa, estos fueron muy diversos. Mientras que Favela-Bairro alcanzó todas las metas proyectadas en la mayoría de los componentes, con alguna excepción como la regularización jurídica de la tierra, Nova Baixada no obtuvo resultados tan satisfactorios en la consecución de sus objetivos y las valoraciones acerca de su validez fueron mucho menos favorables que en el primer caso. Respecto al Programa Habitar Brasil, como se comentaba durante el desarrollo, los datos que el informe de finalización presenta puntualizan que en el año 2009, cuando se emitió dicho informe, gran parte de las intervenciones aun no estaban concluidas pero el proceso que la implementación seguía, apuntaba que alcanzaría gran parte de las metas proyectadas aunque fuese fuera del tiempo estimado.

Las diferencias observadas en la formulación de los Programas y en los procesos de implementación y resultados de cada uno, son las que han permitido destacar ciertos factores de relevancia en todas ellas, que bien por su existencia o carencia, efectividad o problemática, pueden considerarse fortaleza, oportunidad, amenaza o debilidad en la generación de Programas de Mejoramiento de Barrios.

Comenzando por las amenazas y debilidades que puede padecer un Programa de regularización integral, se exponen a continuación aquellas que se han percibido como más relevantes durante el análisis de los tres casos:

- *Variaciones en el valor de la moneda local*

Lo que puede ser una oportunidad para los Programas, pero también una gran amenaza, es la variación de valor de la moneda local del país donde se desarrollen los PMB respecto al dólar americano, moneda en la que se emiten los préstamos internacionales del BID.

En los tres casos analizados se comprueba como los presupuestos del Programa se vieron afectados por estos cambios, en algunos momentos aumentando el valor del préstamo concedido y en otros reduciendo notablemente los recursos disponibles, según fuera la variación. Favela-Bairro se vio beneficiado en 2004 por la variación de la tasa de cambio del Dólar americano respecto al Real, que permitió el aumento de número de favelas atendidas. Para ello se reestructuraron las bases de formulación y se amplió el periodo de ejecución.

A mediados de 2005 esta desvalorización del Real Brasileño sufrió un giro que hizo que los recursos con los que contaba el Programa Nova Baixada fueran reduciéndose poco a poco. Este cambio obligó al Programa a emprender recortes en los objetivos proyectados y parte de las intervenciones no se llevaron a cabo. A pesar de ello, se valoró positivamente de la gestión del Programa que contase con criterios de priorización a la hora de decidir que inversiones no

se llevarían a cabo, por ejemplo, se priorizaron las obras de infraestructura general, permitiendo así ejecutar posteriormente las obras de saneamiento complementarias por parte de los propios Ayuntamientos.

En el caso de Habitar Brasil, durante el periodo de negociación y firma del Préstamo, la sobrevaloración del Dólar respecto al Real, hizo que el valor de los recursos se triplicase, por lo que se duplicó el número de barrios pronosticados a ser atendidos. Este aumento contrarió la recomendación de la Propuesta de Préstamo de enfocar el Programa en solamente 12 estados y en una cantidad reducida de municipios, y tuvo efectos adversos en el análisis de los PEMAS, en la coordinación y planificación del Programa y en el cumplimiento de las normas del Reglamento Operativo.

Según esto se puede concluir que los cambios en el valor de la moneda local respecto a la moneda internacional de préstamo, sí suponen una amenaza para el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de Barrios, pues incluso en los casos en los que parece positivo, a más recursos más inversiones en solventar el problema, si no se aumenta la capacidad administrativa a la vez que los objetivos, el resultado puede ser contraproducente. Es por ello que podría recomendarse que en la elaboración de estos Programas, se considerase este hecho, anticipándose desde las bases de formulación mediante la creación de criterios de priorización si es que los recursos se ven disminuidos y mecanismos para ampliar satisfactoriamente los objetivos si los recursos se ven aumentados.

- *Violencia y tráfico de drogas*

Un fenómeno común en los asentamientos informales es el aumento de la violencia y la aparición de bandas organizadas en ellos. Este hecho se presenta como una de las amenazas constatadas en los informes de finalización de los tres Programas, que ejerce una fuerte influencia negativa en la implementación de los mismos.

En la mayoría de casos implica retrasos y dificultades en la ejecución de las obras. Únicamente en el caso de Nova Baixada, se apuntaba positivamente que el trabajo con la comunidad y la creación de los Comités de Barrio, favoreció el acceso e intervención en las áreas más conflictivas de las Favelas.

Es por ello que los PMB debería considerar la violencia dentro de los asentamientos informales, además de una realidad problemática a la que hacer frente, como una amenaza al proceso de implementación, y por tanto, prever mecanismos como en el caso de Nova Baixada que faciliten el contacto con las zonas más conflictivas. Respecto a incorporar componentes dentro de los objetivos de los Programas para hacer frente al problema de la violencia, algunos autores como Eduardo Rojas (2009) ya apuntaban:

*“(...) las acciones en los ámbitos de la infraestructura, los servicios sociales y el desarrollo comunitario se pueden complementar con intervenciones preventivas integrales y focalizadas que atiendan específicamente factores de riesgo asociados a la violencia.”*

- *Problemas en el proceso de regularización jurídica*

Una de las debilidades observadas durante el análisis es el proceso de regularización jurídica. Como ya se apuntaba en la descripción de los Programas de Mejoramiento de Barrios, la regularización jurídica de la tierra es uno de los elementos de valor de la regularización integral. Sin embargo, tras el análisis de los tres casos de estudio se ha constatado que es uno de los componentes más difíciles de llevar a cabo. En ninguno de los casos se alcanzaron los objetivos proyectados y desde el inicio se consideraba como un proceso largo y costoso en el caso de Favela-Bairro, que ya se estimaba que superaría los tiempos de ejecución del resto de intervenciones. Sin embargo, en ambos casos, se valoró muy positivamente los puestos de acompañamiento y asesoría para que la población beneficiaria iniciase los trámites de regularización.

Atendiendo a los informes de finalización y a las encuestas realizadas en municipios, se constata que uno de los principales problemas era la situación inicial de las tierras, así como el proceso de inscripción en el registro. Esto sugiere que, al igual que las condiciones físicas de los asentamientos informales difieren de las condiciones de la ciudad formal, la situación de propiedad de las tierras en los asentamientos informales es también diferente y por tanto requiere de mecanismos específicos diseñados para estos casos.

Uno de los mecanismos detectados a este respecto en Favela Barrio es la consideración de los asentamientos informales como Área de Especial Interés Social (AEIS), figura legal de zonificación de la ciudad, prevista en el Plan Director de 1992, que permite establecer unas normas urbanísticas propias menos restrictivas que las aplicables en la ciudad formal y por tanto facilitar el proceso de regularización.

Es necesario considerar que la formulación de estos Programas se realizó en los años 90 y por tanto, el desarrollo de estos mecanismos afortunadamente habrá evolucionado en Programas posteriores, un ejemplo es la formulación del principio de Usucapión Colectivo en el artículo 10 del Estatuto de las Ciudades de Brasil:

*“Las áreas urbanas con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, ocupadas por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, son susceptibles de ser tomadas colectivamente en usucapión, siempre y cuando los ocupantes no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.”*

En conclusión, se podría considerar que en la formulación de los PMB la regularización jurídica debe de estar presente de forma que, siendo conscientes de que el proceso es temporalmente más largo que la provisión de infraestructuras y servicios sociales, se facilite el proceso a los habitantes de los asentamientos informales mediante el acompañamiento y asesoramiento y el diseño de mecanismos especiales para los barrios informales.

En lo que respecta a las fortalezas y oportunidades observadas durante el análisis, se destacan aquellas que, independientemente del nivel de formulación, se considera deberían estar presentes en la formulación de cualquier Programa de Mejoramiento de Barrios.

- *Involucración de la población beneficiada*

Uno de los aspectos a los que más importancia otorgaban los tres Programas y que mejor valoración recibía en los informes de finalización es la involucración de la población beneficiada en el Programa. Como se ha comprobado, se materializa en distintas vías de actuación pero todas ellas están presentes independientemente del nivel de formulación del Programa. Se pueden agrupar en dos grandes grupos:

- Educación y capacitación de la población

En la formulación de los Programas se destinaban recursos a educar a la población en materia ambiental y sanitaria, mediante talleres, charlas, visitas domiciliarias... con el fin de concienciar a la población de la importancia y los beneficios que la nueva realidad urbana les aporta, sistemas de abastecimiento de aguas, disposición de aguas servidas, recogida de basura... Es de suma importancia introducir estos componentes en la vida de los ciudadanos beneficiados para que utilicen de forma adecuada las instalaciones y sean perdurables, hacerles conscientes del derecho que por fin tienen así como de las obligaciones que ello acarrea.

Otro de los mecanismos para involucrar a la población y que identifiquen las mejoras como algo suyo, es la capacitación de personal para participar en las labores de difusión, mantenimiento y ejecución de las obras. Es el caso del servicio de recogida de basura, que en los tres casos se contemplaba la capacitación y contratación de personal local para operar el servicio tras su implementación, o la capacitación de agentes comunitarios para realizar las labores de educación sanitaria y social, como el Programa Comunitario de Agentes de la Salud (PACS) de Nova Baixada.

- Participación ciudadana

La otra forma de involucrar a la población beneficiaria es fomentar la participación ciudadana. Los tres Programas lo consideran de suma importancia, y apuestan por su presencia desde las fases iniciales del Programa, previas a la formulación de los Proyectos, durante el diseño y ejecución de los mismos, y en las fases de evaluación y valoración tras la implementación de los Programas. Esto se debe a que, a pesar de seguir unos patrones comunes, cada barrio tiene unas necesidades específicas que han de ser atendidas.

El análisis ha mostrado que en aquellos casos en los que el nivel de formulación era superior al municipal, se procedía a la organización de la comunidad en asociaciones representativas que articulaban los sectores de la población beneficiada y el sistema burocrático, transmitiendo las necesidades y opiniones de la comunidad, y difundiendo entre ella el proceso y avances del Programa. Fueron los Comités de Barrio y Entidades de Representantes de los beneficiados, en Nova Baixada y Habitar Brasil respectivamente.

Es por la importancia otorgada por los Programas y por las valoraciones tan positivas a posteriori que se considera un componente fundamental para el éxito de los Programas de Mejoramiento de Barrios. Sin embargo, se puede añadir a partir de las deficiencias observadas durante el análisis las siguientes recomendaciones:

- Que en la formulación de los Programas se consideren mecanismos que garanticen que las inversiones realizadas en capacitación serán aprovechadas. Ya que en el caso de Nova Baixada, a pesar de invertir en la formación de la población local, se constató que posteriormente los municipios no contrataron a la gente formada por el Programa para operar los servicios urbanos, desvirtuando así la inversión.
- Que la institucionalización de las asociaciones de beneficiarios sea transparente y se garantice que realmente representan la voz de la comunidad, pues de lo contrario la articulación entre la comunidad y el organismo gubernamental no será real, como ocurrió en el Programa Nova Baixada.

Figura 10: Actividades de participación ciudadana en Nova Baixada y Favela-Bairro



Fuente: "Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios"

- **Selección eficiente de las áreas beneficiadas**

La selección de barrios es un mecanismo que se hace extensible no sólo a los PMB sino a todas las políticas de regularización. Su formulación en las bases del programa es de extrema importancia pues condicionará la gestión del mismo, y si no se lleva a cabo adecuadamente influirá directamente en los resultados obtenidos. Además favorece que no haya intereses políticos en la otorgación de financiación, y fomenta el criterio de equidad, tanto en condiciones como en recursos.

Como se ha comprobado durante el análisis, los tres programas analizados cuentan con mecanismos de selección de barrios en sus bases de formulación, aunque difieran mínimamente entre ellos. De estas diferencias ya puntualizadas, se puede extraer la conclusión de que a mayor nivel de formulación se deberán emplear más mecanismos para acotar las áreas de actuación, pues primero habrá que seleccionar que estados o municipios formarán parte del Programa y posteriormente que barrios de dichos municipios serán los beneficiados. Si el proceso no siguiese esta selección progresiva, implementar un programa de nivel superior al municipal resultaría extremadamente complejo.

Además según las experiencias de los programas analizados, se recomienda incluir criterios estratégicos que complementen a los habituales de pobreza o costo-eficiencia, para garantizar que el resultado del conjunto será el óptimo. Como se ha comentado, el caso de Nova Baixada carecía de este criterio, y a pesar de invertir en las zonas que más lo necesitaban, el resultado de conjunto fue muy perjudicial, con "islas" mejoradas e infraestructura desconectada y equipamientos saturados, difícil de ser sostenible en el tiempo.

- *Descentralización del sistema gestión*

Tras analizar la gestión e implementación de los Programas seleccionados, relativos a tres niveles de formulación diferentes, se puede comprobar como aquellos correspondientes a un nivel superior al municipal, incorporan mecanismos de descentralización para acercarse a la escala de las intervenciones. La eficiencia de dichos mecanismos y valoraciones positiva al respecto en los informes de finalización, confirma lo que se apuntaba al inicio de la investigación, que cuanto más cercano sea el sistema de gestión del Programa a la realidad del problema, mejor se desarrollará la implementación y mejores resultados se obtendrán.

En caso de Habitar Brasil, siendo la formulación del Programa de nivel federal, se crean organismos municipales y estatales para coordinar la ejecución del Programa desde esos niveles, siendo directamente responsables de la implementación de los proyectos, se trata de las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) y Unidad Ejecutora Estatal (UEE). Por tanto, aunque la formulación y coordinación global se realice desde el nivel federal, la implementación del Programa se descentraliza a niveles inferiores. Estos organismos eran valorados en los informes del mismo Programa por fomentar la cultura de planificación a partir del conocimiento de la realidad local y garantizar las condiciones mínimas para la ejecución del programa, considerándose en muchos casos el punto de partida de la constitución de órganos responsables de la planificación habitacional local.

En el caso del programa estatal, Nova Baixada, el gobierno Estatal era el responsable de la ejecución directa de las inversiones en infraestructura, mientras que los gobiernos municipales participaban en la planificación y recepción, operación y mantenimiento de las instalaciones construidas para los componentes sociales y servicios urbanos. Sin embargo en este caso, la articulación entre ambos niveles no fue tan satisfactoria como en el anterior caso, pues en la práctica las decisiones acerca de la selección de los barrios e infraestructura a implantar, fueron tomadas a escala estatal sin consideración real de los municipios en la planificación y formulación del Programa, de forma que muchas de las propuestas entraron en conflicto con las necesidades locales.

Atendiendo a una escala menor a la del municipio, se aprecia como los programas Favela-Bairro y Nova Baixada, incorporan organismos descentralizados a nivel de barrio tras la implementación del programa para garantizar su continuidad. En el primer caso, se trató de los Puestos de Orientación Urbanística y Social (POUSO) incorporados en la segunda fase del Programa, en el segundo fueron administraciones descentralizadas especiales que contaban con sus propios presupuestos y personal, provenientes de los departamentos urbanos centralizados, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios municipales.

Se puede considerar por tanto, que sea cual sea el nivel de formulación de los programas, la participación del nivel municipal para el buen desarrollo del programa se hace imprescindible y además, de cara a garantizar la continuidad de las intervenciones, es recomendable implantar organismos municipales descentralizados a nivel de barrio, aunque sea de forma temporal hasta que las intervenciones estén consolidadas y los servicios operen correctamente.

Por último, es necesario considerar que además de estos aspectos aquí destacados, las políticas de regularización de la informalidad debieran considerar aquellos aspectos de las bases de los Programas de Mejoramiento de Barrios, es decir, integrar la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y pobres y provisionar a los asentamientos de servicios sociales (sanidad, educación y generación de empleo) para los grupos más vulnerables.

## CONCLUSIONES

La informalidad es un problema de carácter mundial que en algunas regiones de América Latina representa el 40% en relación al suelo urbano. Surge cuando las políticas habitacionales de los países no pueden hacer frente a la demanda existente y la población con más bajos recursos queda excluida del mercado legal de tierra. De esta forma, asentamientos informales carentes de toda infraestructura y de los servicios propios de la ciudad, aparecen en zonas a menudo con riesgos para la población que en ellas habita y de la cual no tienen tenencia legal. Se trata de un fenómeno que acarrea importantes costos para los gobiernos, el medio ambiente y sobre todo para la población que allí reside, que estigmatizada quedan relegados a ser ciudadanos de segunda sin los mismos derechos que en la “ciudad formal”.

Es por ello que desde hace más de 50 años, los gobiernos comenzaron a tomar medidas al respecto, evolucionando desde las políticas del desalojo tan injustas para los allí residentes, hasta las políticas de mejora de los asentamientos y progresiva incorporación a la ciudad, más actuales. Según enfoquen éstas la manera de resolver el problema, se reconocen tres tipos de políticas, las que se centran en la legalización de los asentamientos o regularización jurídica; las que tienen como objetivo provisionar de infraestructura a dichas áreas o políticas de regularización física y las que engloban a las dos anteriores incorporando además componentes de mejora e integración social, las políticas de regularización integral.

Favela-Bairro, Nova Baixada y Habitar Brasil, son tres ejemplos de Programas de Mejoramiento de Barrios, dentro de las políticas de regularización integral, iniciados en la década de los noventa en Brasil y formulados desde un nivel de gobierno municipal, estatal y federal respectivamente.

El primero de ellos es considerado un paradigma en los programas de regularización por su innovador carácter y su éxito general, siendo ejemplo para muchos programas posteriores e implantado en dos fases, benefició a más de 180.000 familias en Río de Janeiro.

Nova Baixada se diseñó para atender a la población de la Baixada Fluminense, en la región metropolitana de Río de Janeiro, caracterizada por una situación de severa pobreza y agravada por frecuentes inundaciones. A pesar de sus aportaciones, no obtuvo tanto éxito como el anterior programa debido a problemas en la implementación y a su limitada consecución de objetivos.

Por último, Habitar Brasil impulsado desde el gobierno federal de Brasil tuvo una visión más global del problema y se materializó a través de dos subprogramas: Subprograma de Desarrollo Institucional (DI) y de un Subprograma de Urbanización de Asentamientos Subnormales (UAS), con el fin de mejorar la calidad de vida de la población viviendo en la informalidad e incentivar a los gobiernos municipales a destinar más recursos para enfrentarse a dicho problema y profundizar en el conocimiento sectorial de los problemas de habitación e infraestructura urbana del país. El desarrollo que seguía el programa en su finalización apuntaba que aunque fuera de plazo, la consecución de objetivos sería muy elevada.

El gran valor de los tres programas no radica tanto en su originalidad o innovación sino en el objetivo de integrar la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y pobres, provisionando a los asentamientos de servicios sociales para los grupos más vulnerables, e integrando la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto.

En base al análisis realizado de estos tres Programas de Mejoramiento de Barrio, encuadrados en un mismo país pero formulados desde niveles de gobierno distintos, federal, estatal y municipal en orden descendente, se ha comprobado que ciertas diferencias entre ellos dependen directamente de esta variación del nivel de formulación:

- El componente de infraestructura y servicios urbanos es muy similar en los tres casos, con pequeñas variaciones que no dependen directamente del nivel de formulación si no de las características del área beneficiada. Sin embargo, en relación al componente social, bajo unas mismas bases queda más concretizado cuanto menor es el nivel de formulación y el contacto es más directo con la realidad de los asentamientos urbanos. En los niveles superiores, en lugar de desarrollar las acciones sociales, se establece el marco en el que deben encuadrarse los municipios con sus propias iniciativas, por tanto, en última instancia, los resultados dependen del nivel municipal.
- Las acciones de participación ciudadana, presentes en los tres niveles, se basan en el contacto directo con la población beneficiaria. En los casos de nivel superior, se hace necesaria la creación de organismos descentralizados para organizar a la comunidad y articular la comunicación entre los niveles de gobierno y los beneficiarios. Cuando dichos organismos de articulación no cumplen de manera satisfactoria su papel, se produce una gran brecha que discrimina al nivel más inferior.
- Cuanto mayor es el nivel de formulación, mayor importancia adquiere el componente de desarrollo institucional. En cualquier caso, el refuerzo de las estructuras municipales como garantía básica para la implementación del Programa, se reconoce en los tres niveles.
- Los organismos participantes en los programas se multiplican cuanto mayor es el nivel de formulación y se requiere por tanto de entidades coordinadoras de nivel superior. Cuando los mecanismos de coordinación y articulación entre los diferentes niveles son deficientes acarrear problemas en el desarrollo del Programa así como en la operación y sostenibilidad del mismo tras su implantación.
- Los mecanismos de selección de barrios se complejizan cuanto mayor es el nivel de formulación del programa, incorporando además de criterios para la selección de barrios, criterios de selección de municipios y estados según sea el caso.

Según esto, la hipótesis planteada al inicio de la investigación *El nivel de formulación de las políticas de regularización integral de asentamientos informales, es determinante en tanto sus resultados son más eficientes o mejores, en la medida que su iniciativa surge del nivel más cercano a la problemática y al territorio afectado*, puede considerarse válida en cuanto a que desde el punto de vista de la formulación del Programa, cuanto menor es el nivel de formulación, más concretos son los objetivos del mismo de acuerdo con las necesidades específicas de las áreas beneficiadas. Atendiendo a la gestión e implementación, también se corrobora dicha hipótesis, en cuanto a que en los casos federales y estatales, los mecanismos de gestión se hacen más complejos y es necesaria la incorporación de mecanismos de descentralización y articulación de todos los agentes, lo que aumenta los riesgos en la implementación del Programa, y con ello el resultado final del mismo.

A pesar de que el nivel municipal parezca por tanto el nivel más adecuado para la iniciativa de Programas de Mejoramiento de Barrios, se reconoce los beneficios de iniciativas de nivel superior en cuanto a su capacidad de abordar la realidad desde una escala más global y establecer así estrategias de actuación para problemas que superen la escala propia de los barrios. Por ello y para finalizar la investigación, se proponen a continuación una serie de recomendaciones extraídas del análisis de los tres casos de estudio, con el fin de contribuir modestamente en la futura formulación de programas de regularización integral:

- Considerar en las bases de formulación de los Programas el posible aumento o disminución de recursos, como resultado de la variación del valor de la moneda local frente a la internacional, de forma que se establezcan desde el inicio criterios de priorización de las inversiones y estrategias para aumentar las inversiones de forma eficaz.
- Incorporar componentes sociales en relación a la violencia y el tráfico de drogas en los asentamientos informales, así como mecanismos que faciliten la intervención en las áreas más conflictivas, presumiblemente a partir de relaciones directas con la comunidad.
- Incluir la regularización jurídica dentro de las estrategias de los Programas de Mejoramiento de Barrios considerando que el proceso es temporalmente más largo que la provisión de infraestructuras y servicios sociales, y por tanto garantizando el acompañamiento y asesoramiento de la población beneficiaria en el tiempo.
- Involucrar a la población beneficiaria en el Programa haciéndola partícipe del mismo a través de su intervención en la formulación y ejecución, introduciendo mecanismos eficaces de organización de la comunidad y programas de capacitación, que adapten a la comunidad a la nueva realidad y ofrezcan oportunidades de futuro a los mismos.
- Seleccionar las áreas beneficiadas atendiendo no únicamente a criterios que evalúen el propio barrio sino también a criterios globales que evalúen la intervención conjunta, optimizando así la inversión.
- Acercar el Programa desde su inicio a la escala de intervención, bien sea desde la propia iniciativa de formulación o a través de secciones descentralizadas si proviene de una escala superior.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abiko , A., de Azevedo Cardoso , L. R., Rinaldelli , R., & Riogi Haga , H. C. (2007). Basic cost of slum upgrading in Brazil. *Global Urban Development Magazine* .
- Abramo , P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal . *CIUDAD y TERRITORIOS: Estudios territoriales, Vol. XXXV, n. 136-137* .
- Alguacil Gómez, J. (2008). *Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias participativas*. Madrid.
- Andreatta, V. (2009). *Lecciones y enseñanzas para la lucha contra la pobreza urbana. Experiencias de planeamiento y regeneración integral de barrios informales en Brasil*. Madrid.
- Arriagada , C. (2000). *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano* . Santiago de Chile: Naciones Unidas .
- Barbosa, B. R., Santos Carvalho, C., Todtmann Montandon, D., Fernandes, E., Maricato, E., Rodrigues, E., y otros. (2010). *El Estatuto de la Ciudad de Brasil. Un comentario*. (C. Santos Carvalho , & A. Rossbach , Edits.) São Paulo: Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Urbanización de las favelas: Lecciones aprendidas en Brasil*. (F. Magalhães , & F. di Villarosa , Edits.) Washington.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. (E. Rojas, Ed.) Washington, DC: Oficina de Relaciones Externas del BID.
- Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavallieri, F. (2008). El Programa Favela-Bairro de la ciudad de Río de Janeiro . En *Regeneración Integral de Barrios Informales* (págs. 55-75). Metrópolis.
- Cardoso, A. (2007). Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *cadernos metrópole nº17* , 219-240 .
- Carl, M. (2008). *Pathways through crisis* . Lanham: Altamira press.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Buenos Aires.
- Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COHRE, T. C. (2006). *Forced Evictions: Violations of Human Rights - Global Survey 10* . Geneva .
- Davis , M. (2006). *Planet of Slums* . Londres: Verso.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE, Boletín Económico* , 19-31.

- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy .
- Fernandes, M. (2002). Relatorio Final de Análise Favela-Bairro. Rio de Janeiro-RJ. En IBAM, *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária* (págs. 139-). Rio de Janeiro.
- Gottdiener , M., & Hutchison , R. (2011). *The New Urban Sociology* (4ª Edición ed.). Boulder , Colorado: Westview Press .
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. (2002). *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária* (Vol. 1). Rio de Janeiro.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. (2009). *Estudo sobre inovações públicas locais em projetos de urbanização de assentamentos informais, localizados nas cidades do Rio de Janeiro e Medellín*. Rio de Janeiro .
- Lincoln Institute of Land Policy A, (2007). *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo de América Latina*. (M. O. Smolka, & L. Mullahy, Edits.) Cambridge, Massachusetts.
- Lincoln Institute of Land Policy B, (2007). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. (A. d. Lorangeira, Ed.) Cambridge, Massachusetts.
- Naciones Unidas. (2005). *Boletín demográfico: América Latina, Proyecciones de población urbana y rural*. Santiago de Chile.
- Nosé, A. P. (2010). *De cidade invisível à cidade possível: Favela o combate à informalidade e os processos de inclusão à cidade formal*. Barcelona: Tesis de máster (Máster en Gestión y Valoración Urbana) Universidad Politécnica de Catalunya Tutor: DR. Malcolm C. Burns
- Martí-Costa, M., Blanco, I., & Parés, M. (2009). *Barris, exclusió social i polítiques de regeneració*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- UN-Habitat. (2012). *The state of Latin American and Caribbean cities: Towards a new urban transition* . Nápoles: Ainor.
- UN-Habitat. (2003). *The challenge of slums. Global report on human settlements*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

## Informes de formulación y finalización de los Programas:

### *PROGRAMA DE URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS POPULARES DE RIO DE JANEIRO (PROAP)*

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (1995). *Programa de Mejoramiento Urbano de Rio de Janeiro* .

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). *Programa de Mejoramiento Urbano de Rio de Janeiro "Favela-Bairro" - Segunda Etapa*.

SMH/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro . (2006). *Síntese da avaliação do programa Favela-Bairro: primeira fase 1995- 2000* . Rio de Janeiro.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *Relatório de Término de Projeto: Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP II* .

### *PROGRAMA NOVA BAIXADA (PNB)*

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Programa de mejoramiento de barrios del estado de Río de Janeiro "Baixada Viva"*.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2008). *Relatório de Término de Projeto: Programa Nova Baixada – Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense* .

### *PROGRAMA HABITAR BRASIL (HBB)*

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). *Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil* .

Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. (2004). *Manual do programa Habitar Brasil BID. Orientações do subprograma urbanização de assentamentos subnormais*.

Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. (2004). *Programa Habitar - Brasil / BID Regulamento Operacional* .

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). *Informe de Finalización de Proyecto: Mejoramiento de Barrios - HABITAR*

**Máster en Gestión y Valoración Urbana**

Ioanna Alsasua Pastrana

Arquitecta \_ [alsasua.pastrana@gmail.com](mailto:alsasua.pastrana@gmail.com)

Rolando Biere Arenas

Diciembre 2013