

CONSTRUIR CIUDADES

Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana

Eduardo Rojas, Editor



Banco Interamericano de Desarrollo
Fondo de Cultura Económica

CONSTRUIR **CIUDADES**

Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana

Eduardo Rojas
Editor

Washington, DC

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. Todos los derechos reservados. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

ISBN 978-1-59782-103-2

Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana / Eduardo Rojas, editor.

p. cm.

Los documentos incluidos en este libro fueron discutidos durante un taller efectuado en Montevideo, Uruguay, del 14 al 17 de octubre de 2008.

Incluye referencias bibliográficas.

1. Desarrollo de la comunidad urbana—América Latina. 2. Rehabilitación urbana—América Latina. 3. Vecindario—América Latina. 4. Vivienda—América Latina. 5. Política urbana—América Latina. I. Rojas, Eduardo. II. Taller “Programas de mejoramiento de barrios: análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques” (2008 : Montevideo). III. Banco Interamericano de Desarrollo.

HT178.L3 C667 2009
307.3416 C755----dc22

El diseño y la producción de esta publicación estuvieron a cargo de la Oficina de Relaciones Externas del BID.

Editor jefe: Gerardo Giannoni

Editor de producción: Ignacio Camdessus

Lectora de pruebas: Claudia M. Pasquetti

Asistente editorial: Cathy Conkling-Shaker

Diseño de portada y concepto gráfico: Dolores Subiza

Composición tipográfica: Word Express, Inc.

Las fotos son de la Fototeca del BID, a excepción de las que tienen el nombre del fotógrafo. Foto de portada: Willie Heinz

CONTENIDO

| | |
|---|-------------|
| Agradecimientos | xi |
| Prefacio | xiii |
| Introducción | 1 |
| CAPÍTULO 1. Construir ciudadanía para una mejor calidad de vida. .. | 7 |
| Una ciudadanía fragmentada | 7 |
| Respuestas a la informalidad urbana | 15 |
| La clave es la escala | 21 |
| Una agenda de trabajo <i>Eduardo Rojas y Vicente Fretes Cibils</i> | 31 |
| CAPÍTULO 2. Ingresos y seguridad: condiciones para la ciudadanía .. | 35 |
| La construcción de ciudadanía en los programas de mejoramiento de barrios <i>Eduardo Rojas</i> | 35 |
| Mejoramiento urbano y generación de empleo <i>Michael Cohen</i> | 41 |
| El enfoque de seguridad y convivencia ciudadana <i>Nathalie Alvarado y Beatriz Abizanda</i> | 47 |
| CAPÍTULO 3. La tierra, el recurso escaso | 67 |
| Suelo urbano accesible y prevención de los asentamientos irregulares <i>Eduardo Rojas</i> | 67 |
| Ganar terreno <i>Martim Smolka y Adriana de Araujo Larangeira</i> | 71 |
| Porto Alegre: el rol de los urbanizadores sociales <i>Cléia Beatriz H. De Oliveira y Denise Bonat Pegoraro</i> | 85 |
| El Salvador: las lotificaciones <i>Verónica Ruiz</i> | 97 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 4. Prevenir la nueva informalidad | 113 |
| Problemas emergentes | |
| <i>Eduardo Rojas</i> | 113 |
| El deterioro de las viviendas sociales | |
| <i>Eduardo Rojas</i> | 119 |
| Intervenciones en áreas urbanas precarizadas en Uruguay | |
| <i>Jack Couriel</i> | 131 |
| El programa Quiero mi Barrio, Chile | |
| <i>María de la Luz Nieto</i> | 139 |
| | |
| CAPÍTULO 5. Programas de mejoramiento de barrios: lecciones latinoamericanas | 155 |
| La construcción de un saber hacer | |
| <i>Eduardo Rojas</i> | 155 |
| BID: 25 años de mejoramiento de barrios | |
| <i>José Brakarz</i> | 159 |
| Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), Argentina | |
| <i>Patricia Palenque</i> | 171 |
| Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga, São Paulo | |
| <i>Elisabete França</i> | 177 |
| Programa Barrio de Verdad, La Paz | |
| <i>Ramiro Burgos</i> | 183 |
| Programa Hábitat, México | |
| <i>María Eugenia González Alcocer</i> | 189 |
| | |
| CAPÍTULO 6. La participación, más que un buen deseo | 197 |
| La participación como eje de la ciudadanía | |
| <i>Eduardo Rojas</i> | 197 |
| Participación y sostenibilidad del mejoramiento de barrios | |
| <i>Sonia Fandiño</i> | 201 |
| Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (Promib), Ecuador | |
| <i>Margarita Romo</i> | 205 |
| Programa Social y Ambiental de los <i>Igarapés</i> , Manaus | |
| <i>Bárbara Araújo Dos Santos</i> | 209 |
| | |
| CAPÍTULO 7. El fundamento de la sostenibilidad | 219 |
| La gestión de recursos escasos y la escala de las intervenciones | |
| <i>Eduardo Rojas</i> | 219 |
| Análisis económico para los programas de mejoramiento de barrios | |
| <i>Fernando Cuenin</i> | 221 |
| El análisis económico en los casos de Colombia y Guayaquil | |
| <i>Fernando Cuenin</i> | 235 |
| El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Quito | |
| <i>Heisda Dávila y Fernando Cuenin</i> | 241 |
| | |
| Acerca de los autores | 253 |

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Índice de materias | 259 |
|-------------------------------------|------------|

LISTA DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1.1 América Latina: Tendencias de la urbanización, 1950–2030. Datos censales y estimaciones | 8 |
| Cuadro 1.2 América Latina: Tasas de crecimiento del PIB, 1999–2008 | 9 |
| Cuadro 1.3 Cobertura de servicios públicos en áreas urbanas y brecha entre los quintiles de ingreso más bajo y más alto | 11 |
| Cuadro 2.1 Escala espacial y escala de proyecto | 47 |
| Cuadro 3.1 El Salvador: Evolución de la situación de vivienda, 1992–2007 | 103 |
| Cuadro 4.1 Programa Quiero mi Barrio: Componentes | 143 |
| Cuadro 4.2 Programa Quiero mi Barrio: Tipos de barrio | 146 |
| Cuadro 4.3 Programa Quiero mi Barrio: Inversión máxima por componente según el tipo de barrio | 147 |
| Cuadro 4.4 Programa Quiero mi Barrio: Duración de las fases del programa según el tipo de barrio. | 148 |
| Cuadro 5.1 Programas de mejoramiento de barrios financiados por el BID, 1986–2008 | 160 |
| Cuadro 5.2 Ventajas y desventajas de los programas nacionales y locales de mejoramiento de barrios | 168 |
| Cuadro 5.3 Componentes del Promeba en Argentina | 175 |
| Cuadro 5.4 Costo y financiamiento del Promeba II por componentes | 176 |
| Cuadro 5.5 Ejecutores del Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga. | 181 |
| Cuadro 5.6 Componentes del programa Barrio de Verdad, Bolivia. | 185 |
| Cuadro 5.7 Componentes y líneas de acción del Programa Hábitat, México | 191 |
| Cuadro 5.8 Fases de ejecución de las intervenciones del Programa Hábitat. | 193 |
| Cuadro 6.1 Proceso de capacitación, implantación y acompañamiento de los proyectos del Promib en Ecuador | 207 |
| Cuadro 6.2 Soluciones de reubicaciones por <i>igarapé</i> | 215 |
| Cuadro 7.1 Indicadores de seguimiento derivados del análisis económico | 239 |
| Cuadro 7.2 Ejemplo de indicadores de seguimiento derivados del análisis económico | 250 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1.1 Urbanización y desarrollo económico en América Latina y el Caribe, 1980–2010. | 8 |
| Gráfico 3.1 El Salvador: Número de lotes por año de apertura de las ventas en la lotificación, 1980–2008 | 102 |

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Gráfico 3.2 | Esquema de intervenciones de gobierno para regularizar las lotificaciones | 105 |
| Gráfico 3.3 | El Salvador: Nueva estructura del mercado de lotificadores | 106 |
| Gráfico 4.1 | Situación actual: Espacios públicos sin entidad responsable | 123 |
| Gráfico 4.2 | Nuevas comunidades: El control de los espacios semipúblicos | 127 |
| Gráfico 4.3 | Estrategia de intervención del programa Quiero mi Barrio. | 141 |
| Gráfico 4.4 | Modelo operativo del programa Quiero mi Barrio | 149 |
| Gráfico 5.1 | Programas de mejoramiento de barrios financiados por el BID, 1989–2008 | 161 |
| Gráfico 5.2 | Monto de los préstamos del BID para programas de mejoramiento de barrios por país. | 162 |
| Gráfico 5.3 | Monto total y número de préstamos del BID para programas de mejoramiento de barrios, por tipo de ejecutor | 163 |
| Gráfico 5.4 | Cada proyecto es una mesa de negociación entre los agentes interesados. | 174 |
| Gráfico 5.5 | Convenio Hábitat | 190 |
| Gráfico 6.1 | Participación de la comunidad en las diferentes fases del proceso de diseño y ejecución de los proyectos de mejoramiento de barrios | 204 |
| Gráfico 6.2 | Estrategia de participación de los actores en el ciclo de proyecto del Promib | 208 |
| Gráfico 7.1 | El análisis económico y el ciclo de proyectos | 223 |

LISTA DE MAPAS

| | | |
|-----------------|---|-----|
| Mapa 3.1 | Región metropolitana de Porto Alegre, Brasil. | 86 |
| Mapa 3.2 | Localización del área de Lomba do Pinheiro en la región metropolitana de Porto Alegre, Brasil | 87 |
| Mapa 4.1 | Lógicas de la fragmentación sociourbana en Montevideo. | 132 |
| Mapa 5.1 | La cuenca Guarapiranga en la región metropolitana de São Paulo. | 178 |
| Mapa 7.1 | Ubicación de los asentamientos irregulares en la ciudad de Quito, Ecuador | 243 |

LISTA DE PLANOS

| | | |
|------------------|--|-----|
| Plano 4.1 | Intervención en áreas urbanas precarizadas de Montevideo | 137 |
| Plano 6.1 | Áreas de intervención del Programa Social y Ambiental de los <i>Igarapés</i> de Manaus, Brasil | 211 |

AGRADECIMIENTOS

Los contenidos de este libro fueron discutidos en el taller “Programas de mejoramiento de barrios: análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”, realizado en octubre de 2008 en Montevideo, Uruguay. El taller contó con financiamiento del Sector de Conocimiento y Aprendizaje del Banco Interamericano de Desarrollo y con el auspicio del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares del Ministerio de Desarrollo Territorial, Vivienda y Medio Ambiente del gobierno de la República Oriental de Uruguay. El editor agradece el apoyo de Kirsten Funes, Federica Guerra, Verónica Adler y Cecilia Bernedo en la realización del taller.

El editor agradece los valiosos y detallados comentarios de la doctora Margarita Greene de la Pontificia Universidad Católica de Chile y del profesor Jorge Fiori de la Development Planning Unit de la Universidad de Londres.

PREFACIO

Existe un creciente interés en los gobiernos y en las entidades internacionales de ayuda al desarrollo por los programas de mejoramiento de barrios como una solución a los problemas de calidad de vida que enfrentan los habitantes de los asentamientos informales urbanos y los barrios que los rodean. Los esfuerzos de los gobiernos por cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio —entre ellos la reducción en 100 millones de los hogares que viven en tugurios antes de 2020— han redundado en un incremento de los recursos destinados a estos programas. La mayor inversión ha fomentado una diversificación de las respuestas a los variados problemas que enfrenta la población de los asentamientos irregulares. La persistencia de algunos problemas, y el surgimiento de nuevos desafíos producto de la agudización de tendencias recientes o nuevas realidades sociales y económicas, impulsa la creatividad de quienes los diseñan y ejecutan y lleva a la diversificación de los programas, proceso que se beneficia del intercambio de experiencias y la reflexión en torno a principios y métodos de diseño, ejecución y evaluación de este tipo de intervenciones.

Las lecciones de la experiencia acumulada constituyen una guía confiable para enfrentar los problemas emergentes. Entre los desafíos destacan: las persistentes dificultades de inserción en la economía de las ciudades que enfrentan los habitantes de asentamientos informales; el aumento de los comportamientos antisociales y violentos, que afectan con mayor frecuencia a los asentamientos informales, y el deterioro físico y de las relaciones sociales que se observa en barrios y edificios de departamentos de viviendas sociales construidos por los gobiernos, producto de la marginación física, económica y social de sus ocupantes.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene más de 20 años de experiencia en asistir a los gobiernos nacionales, estatales y municipales en el diseño, el financiamiento, la ejecución y la evaluación de programas de mejoramiento de barrios. Los especialistas del Banco y sus contrapartes técnicas y directivas en los organismos ejecutores constituyen una de las comunidades de práctica con más experiencia en el mundo en este tipo de programas.

Este libro sintetiza parte del conocimiento adquirido por esta comunidad de práctica. Está dirigido a especialistas en desarrollo urbano y social que trabajan en la administración pública, la práctica profesional y los organismos de asistencia al desarrollo para mejorar la calidad de vida de la población urbana. Analiza los principales temas que se enfrentan en la actualidad y presenta casos de proyectos que han abordado estos temas



Los asentamientos informales proveen una solución al problema de vivienda de los hogares de menores ingresos aunque con baja calidad de vida y generando problemas al resto de la ciudad.

**Asentamiento informal,
Ilha do Governador,
Rio de Janeiro**

con éxito. Es una publicación basada en la práctica de diseño, ejecución y evaluación de intervenciones urbanas integradas de mejoramiento de barrios en América Latina y el Caribe. Este origen, que es su fortaleza, también define sus límites. Los capítulos no hacen un análisis exhaustivo de la bibliografía sobre los problemas abordados (aunque no falten las referencias a ella) sino que registran una reflexión sobre la mejor forma de resolverlos. Su fortaleza es presentar un panorama de uno de los problemas más complejos que enfrentan en la actualidad las ciudades de la región y mostrar —con ejemplos de proyectos en ejecución— que es posible resolverlo.

El texto que se presenta da cuenta de la evolución de los conceptos y la práctica en mejoramiento de barrios, y documenta los desafíos más críticos que se enfrentan para mejorar en forma efectiva la calidad de vida de la población que vive en asentamientos irregulares. Plantea el reto

de lograr que las intervenciones alcancen la escala requerida para resolver en un plazo razonable los problemas de los más de 100 millones de pobres que viven en las ciudades de la región. Se estructura en siete capítulos temáticos que contienen una presentación del estado del conocimiento y de los desafíos en cada tema, y la discusión de experiencias que lo han abordado exitosamente.

El Sector de Desarrollo Institucional y Finanzas del BID publica este material como una contribución al diálogo de políticas y al diseño y a la ejecución de programas de mejoramiento de barrios que están teniendo lugar en todos los países de la región. Se espera que el análisis de esta rica experiencia operacional sea de interés para especialistas y gobernantes de otras regiones en desarrollo que enfrentan problemas similares.



Mario Marcel

*Gerente del Sector de Desarrollo Institucional y Finanzas
Banco Interamericano de Desarrollo*



INTRODUCCIÓN

Las inversiones públicas para resolver los problemas de integración física y social de los asentamientos irregulares a la ciudad —los programas de mejoramiento de barrios— se han consolidado en América Latina y el Caribe como la estrategia de intervención urbana preferente. Financian intervenciones integradas con recursos de diversos órganos de gobierno, central, estadual o local, que son ejecutadas en gran medida por gobiernos locales. La conceptualización, la metodología de trabajo y los mecanismos de ejecución de estos programas han evolucionado desde los primeros programas de inicios de la década de 1980, incorporando lecciones aprendidas e implementando nuevos tipos de intervenciones para enfrentar nuevos desafíos.

Tres décadas de experiencia regional en la eliminación de los problemas de los asentamientos irregulares proveen múltiples lecciones a quienes están interesados en este tipo de programas, tanto en la región como fuera de ella. Entre las más destacadas está la consolidación de un paradigma integral de intervenciones diseñadas y ejecutadas con participación de la comunidad y que genera beneficios focalizados en el territorio. 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. Acceden a servicios de agua potable y saneamiento a cuya provisión tienen que contribuir pagando las tarifas. El mejor acceso hacia y desde la ciudad a los barrios aumenta las oportunidades de los beneficiarios de integrarse a los mercados de trabajo y acceder a los bienes públicos en otros barrios de la ciudad. Los habitantes de los barrios informales pasan a tener mejor acceso a servicios de salud, educación y recreación, lo que les permite mantener e incrementar su capital humano. El desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad ayuda a construir capital social en los barrios. La regularización de la tenencia del suelo —además de darles una dirección formal en la ciudad— les otorga seguridad jurídica, aumenta el valor de sus propiedades y las hace más líquidas en el mercado inmobiliario. Sin embargo, subsisten desafíos significativos que no han sido abordados plenamente.

El principal desafío de los programas de mejoramiento de barrios es el de escala. Los enormes beneficios que generan las inversiones en infraestructura, equipamiento urbano y regularización de la tenencia del suelo hasta ahora han beneficiado solo a una proporción menor de la población afectada por estos problemas: en forma directa, a los habitantes de los

Foto superior:

Los asentamientos irregulares proveen condiciones de vida muy precarias a sus habitantes.

Viviendas precarias en Tegucigalpa, Honduras

Foto inferior:

Las inversiones en mejoramiento de barrios tienen un gran impacto sobre la calidad de vida de la población; en este caso, mejoran el acceso a las viviendas.

Asentamiento en las laderas de La Paz, Bolivia

barrios beneficiados; en forma indirecta, a los habitantes de los barrios circundantes. Solo una parte de los habitantes de los asentamientos informales de una ciudad han tenido la oportunidad de convertirse en ciudadanos completos. A pesar del gran volumen de recursos destinados al mejoramiento de barrios y el esfuerzo de los gobiernos locales por usarlos eficientemente, en la mayoría de las ciudades el número de hogares en barrios irregulares ha seguido aumentando. Más aún, en algunas ciudades se observa un proceso de deterioro de barrios originalmente regulares, que empiezan a presentar problemas similares a los de los irregulares. Son barrios donde los habitantes empiezan a no poder ejercer algunas dimensiones de su ciudadanía, por ejemplo la libertad de congregarse y gozar de los espacios públicos, a causa de la violencia y la inseguridad.

Se hace necesario ampliar el alcance y la escala de las intervenciones en mejoramiento de barrios para proveer los beneficios de la ciudadanía a todos los habitantes irregulares y para impedir que otros la pierdan gradualmente. La búsqueda de claves para lograr este objetivo conduce a considerar problemas que hasta ahora han permanecido fuera o en la periferia de la preocupación de los promotores y ejecutores de los programas de mejoramiento de barrios. En primer lugar obliga a prestar atención a formas de prevenir la proliferación de asentamientos irregulares mediante la producción de nuevas viviendas a precios accesibles. La experiencia analizada en este libro indica que para aumentar masivamente la disponibilidad de nuevas viviendas a bajo costo es necesario perfeccionar tanto el funcionamiento del sector vivienda como aspectos centrales del proceso de desarrollo urbano: la incorporación de suelo a usos residenciales y la provisión de transporte público y de servicios de salud y educación. El objetivo es proveer acceso a suelo servido de uso residencial donde las nuevas familias y las que viven hacinadas en las casas de otras familias puedan construir sus viviendas gradualmente y desde donde puedan acceder con facilidad a los empleos y servicios provistos por la ciudad. El logro de este objetivo depende de políticas y programas de escala urbana o metropolitana por lo que se puede argumentar que para lograr escala en las acciones de mejoramiento barrial es necesario cambiar la escala a la que se analiza y soluciona el problema; vale decir, admitir que son problemas cuya solución requiere ir más allá de los barrios.

Otra situación similar se presenta frente a la necesidad de proveer las condiciones básicas para que la población objetivo de los programas de mejoramiento de barrios acceda y ejerza su ciudadanía: tener ingresos suficientes para sostener un estándar mínimo de vida y gozar de un ambiente seguro y de sana convivencia ciudadana. De poco sirve ser propietario de un lote urbanizado si no se tienen recursos para alimentación y vestuario. Además, la incorporación de los barrios a la ciudad formal enfrenta a los habitantes a nuevas obligaciones: pago de tarifas de agua potable y alcantarillado, de electricidad, impuesto territorial, contribuciones a las organizaciones comunitarias, todas las cuales requieren de ingresos monetarios. Esto conduce a dar prioridad a intervenciones que

promuevan, faciliten y amplíen la incorporación de los beneficiarios a la economía de la ciudad. Las intervenciones requeridas van desde el desarrollo del capital humano de los beneficiarios a través de la educación y capacitación laboral hasta la mejora del transporte público para aumentar sus oportunidades de encontrar empleo en toda la ciudad, con tiempos de viaje razonables. El aumento de la productividad y estabilidad de las actividades económicas informales en las que trabaja esta población también contribuye a este objetivo. Estas acciones requieren ser concebidas y ejecutadas en la escala territorial de la ciudad y la región metropolitana.

El aumento de la seguridad en la ciudad y los barrios es otra condición básica del ejercicio de la ciudadanía. La libertad de congregarse y hacer uso de los espacios públicos y del equipamiento de la ciudad es una condición esencial para ser ciudadano. Por el contrario, la entrega de los espacios públicos a las pandillas y grupos antisociales, que resulta del repliegue de los habitantes a sus viviendas y conjuntos cerrados, constituye una renuncia parcial a la condición de ciudadano. Las calles y los parques seguros requieren intervenciones en los barrios y en toda la ciudad; algunas son responsabilidad del Estado y otras deben ser acordadas y ejecutadas en conjunto con la comunidad. Es, en definitiva, un problema cuya solución puntual depende de acciones en toda la ciudad.

El deterioro físico y social que sufren algunos conjuntos de viviendas construidos por el Estado para familias de bajos ingresos afecta a toda la ciudad. Localizados en las periferias de las ciudades para abaratar el costo del suelo, estos barrios sufrieron desde su construcción problemas de acceso a la ciudad y sus servicios. La distancia y la baja calidad del transporte público, unida al escaso equipamiento y a la casi inexistente disponibilidad de empleo en las cercanías de las viviendas enfrentaron a la población a una forma parcial y fragmentada de ciudadanía: eran propietarios de sus viviendas pero tenían solo un acceso muy parcial a fuentes de ingreso y a servicios urbanos. Por vivir en grandes conjuntos de viviendas para hogares de un solo nivel de ingreso los habitantes han tenido una convivencia muy limitada con otros grupos sociales. Los barrios han terminado convirtiéndose en guetos. El problema se reproduce en los conjuntos de viviendas en altura, donde la ausencia de una organización para gestionar los bienes comunes conduce al deterioro de los edificios y las viviendas. La solución de estos problemas representa un desafío organizacional y financiero de grandes proporciones. La experiencia internacional indica que para integrar nuevamente estos barrios a la vida de la ciudad es necesario trabajar con la comunidad para reconstruir las relaciones sociales deterioradas; este es el fundamento de la sostenibilidad de las inversiones en mejoramiento de las viviendas, los espacios públicos y la conectividad con la ciudad. La prevención de estos problemas es otro desafío, no solo de conseguir recursos para construir los nuevos barrios en tierras más centrales, mejor equipados y con viviendas de más calidad, sino de crear barrios con viviendas para diferentes estratos de ingresos y de usos múltiples, que ofrezcan a sus ocupantes los beneficios de la ciudadanía cerca de sus viviendas.



La rápida expansión de las ciudades ha superado sistemáticamente la capacidad de los gobiernos locales de proveer servicios e infraestructura a los estándares definidos por los planes urbanos en todo el territorio de la ciudad. Fuera de los barrios destinados a hogares de ingresos altos y medios altos que pueden pagar por todos los servicios, grandes áreas residenciales desarrolladas por el sector formal de vivienda enfrentan carencias importantes. Los habitantes de estas áreas carentes también enfrentan condiciones mermadas de ciudadanía, muchas veces con más obligaciones que derechos. Los programas de mejoramiento de barrios han contribuido a hacer más evidentes estos problemas ya que mejoran las condiciones en asentamientos informales localizados en estas áreas. Después de ejecutadas las obras, los habitantes informales terminan en mejores condiciones urbanas que los habitantes de los barrios circundantes, quienes compraron sus viviendas y pagan por los servicios públicos y los impuestos territoriales. La plena incorporación de estas áreas carentes representa un gran desafío urbanístico que compromete el desarrollo de toda la ciudad.

Las lecciones aprendidas en la ejecución de programas de mejoramiento de barrios son de gran utilidad. Sin embargo, plantean claramente el desafío que enfrentan los gobiernos: lograr una escala de acción conmensurable con el tamaño y la dinámica del problema. Lograrlo no

La ciudad formal y la informal coexisten en el mismo territorio.

Barrios formales e informales en Rio de Janeiro, Brasil

depende solo de la magnitud de los recursos destinados al mejoramiento de barrios y de la eficiencia con que son usados. Depende fundamentalmente de diagnosticar los problemas y ejecutar soluciones en la escala territorial más adecuada: la región metropolitana para la integración de la población a la economía urbana, la ciudad para el acceso a suelo urbanizado y la convivencia y seguridad ciudadana, y los barrios para asegurar la construcción de áreas urbanas completas e integradas. Depende en definitiva de abordar el problema como una política de desarrollo urbano integrada que involucra a todas las esferas de la gestión pública. Existen indicios de que tal enfoque está ganando terreno en la región y se avanza en soluciones que responden al problema central discutido en este libro, que aunque los problemas de los asentamientos irregulares afectan sobre todo a los hogares pobres, son esencialmente problemas de toda la ciudad.



1

CONSTRUIR CIUDADANÍA PARA UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA

EDUARDO ROJAS y
VICENTE FRETES
CIBILS

Una ciudadanía fragmentada

Las fuerzas tras la informalidad urbana

América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo más urbanizada del mundo. A fines de la primera década del siglo XXI tres de cada cuatro habitantes de la región viven en asentamientos de más de 2.000 habitantes, más de la mitad de la población vive en asentamientos de más de 5.000 habitantes, y las proyecciones recientes indican que al año 2030 más de 600 millones de los 725 millones habitantes vivirán en áreas urbanas. La concentración de población en ciudades ha sido acompañada por la concentración espacial de las actividades económicas más dinámicas y por incrementos en el ingreso per cápita de la población urbana. Hoy aproximadamente el 80% del crecimiento del producto interno bruto (PIB) regional es generado en las zonas urbanas, con una correlación positiva a través del tiempo entre urbanización e ingreso per cápita (gráfico 1.1). Esta tendencia, que ha sido observada en la mayoría de las regiones del mundo (Banco Mundial, 2009), es el resultado de las fuerzas del mercado que generan economías de aglomeración y favorecen la especialización, originando mayor productividad en las empresas y en los trabajadores urbanos.

A pesar de la alta urbanización de la población, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe en las últimas décadas ha sido bajo e inestable. Con contadas excepciones, las tasas de crecimiento promedio de las economías de muchos de los países de la región apenas duplican las tasas de crecimiento de la población. Las frecuentes crisis económicas retrasan aún más el progreso económico y afectan en forma desproporcionada a la población de menos ingresos, situación que se ve agravada por las grandes diferencias en la distribución del ingreso y las oportunidades entre los distintos estratos de la población. Existe una dualidad creciente: concentración del ingreso en los empresarios y trabajadores vinculados a los sectores modernos y globalizados de la economía urbana, que demandan trabajadores altamente calificados y, simultáneamente, expansión de

Foto superior:

Los asentamientos informales ocupan tierras públicas o sin valor comercial localizadas muchas veces en áreas muy centrales de las ciudades.

Favela de Rio de Janeiro, Brasil

Foto inferior:

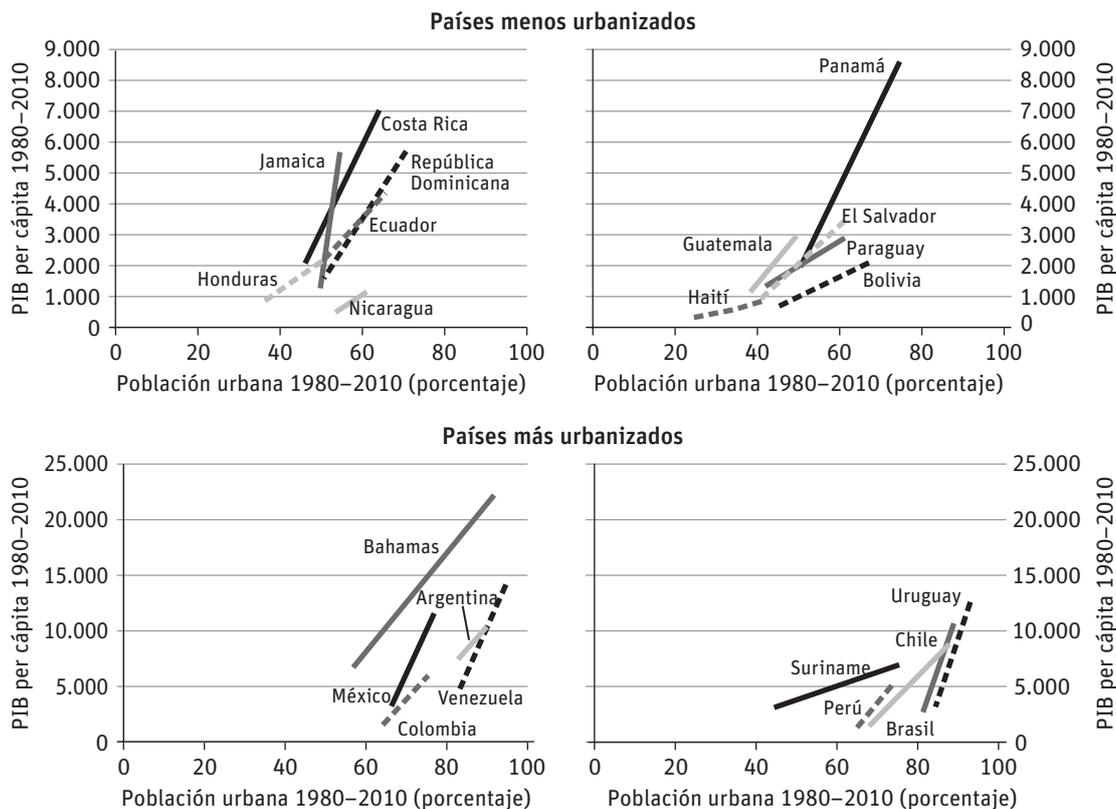
El comercio informal es una de las formas de generación de ingreso de la población urbana pobre.

Mercado informal en San Salvador, El Salvador

Cuadro 1.1 América Latina: Tendencias de la urbanización, 1950–2030. Datos censales y estimaciones (población en millones)

| | 1950 | 1950–75 | 1975 | 1975–2000 | 2000 | 2000–30 | 2030 |
|--|------|---------|------|-----------|------|---------|------|
| Población total | 179 | | 320 | | 523 | | 722 |
| Incremento en el total de población | | 141 | | 203 | | 199 | |
| Población urbana | 71 | | 196 | | 392 | | 606 |
| Incremento en la población urbana | | 125 | | 196 | | 214 | |
| Población urbana como porcentaje del total (%) | 41 | | 61 | | 75 | | 84 |

Fuente: UN-Hábitat (2007) y estimaciones propias.

Gráfico 1.1 Urbanización y desarrollo económico en América Latina y el Caribe, 1980–2010 (proyección)

Fuente: UN-Hábitat (2007) y FMI (2008).

Cuadro 1.2 América Latina: Tasas de crecimiento del PIB, 1999–2008

| Año | Crecimiento del PIB |
|-------|---------------------|
| 1999 | 1,62 |
| 2000 | 2,92 |
| 2001 | 0,74 |
| 2002 | 1,50 |
| 2003 | 3,69 |
| 2004 | 4,89 |
| 2005 | 4,98 |
| 2006 | 6,41 |
| 2007 | 5,39 |
| 2008 | 3,56 |
| Media | 3,73 |

Fuente: FMI (2009).

la economía informal, que genera empleos temporales e informales, concentrados principalmente en el sector servicios y manufactura de productos simples y no transables en el comercio internacional. En la última década dos de cada tres empleos en las ciudades han sido generados por el sector informal de la economía.

La exclusión económica, social y territorial

En las ciudades de América Latina y el Caribe viven hoy ciudadanos que gozan de distinta forma de los beneficios que brindan las ciudades. Por un lado, está la población vinculada al sector formal de la economía, que goza de empleos con ingresos relativamente altos y estables, y con beneficios laborales definidos (seguros de salud, programas de jubilación,

vacaciones, entre otros) y con acceso a bienes y servicios públicos. Por otro lado, están los ciudadanos que solo tienen acceso al mercado laboral de la economía informal, con baja productividad e ingresos menores, con mayor inestabilidad y sin beneficios laborales, y con escaso acceso a servicios públicos. 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 (CEPAL, 2007).¹

La informalidad, que en lo económico implica bajos ingresos, subempleo y alta vulnerabilidad a las variaciones en el ciclo económico, margina a la población de bajos ingresos de los beneficios de la ciudad. Además de la limitación en el consumo, es habitual que esta población sufra simultáneamente de varias otras formas de marginación de la vida ciudadana, en particular menor acceso a servicios de salud y educación que el resto de los habitantes de la ciudad (Fay, 2005). Este problema, además de limitar su capital humano, contribuye significativamente a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Asimismo, los pobres urbanos son más vulnerables que el promedio de la población a los efectos negativos de los comportamientos antisociales y reciben muchas veces el estigma del

¹ Para efectos del diseño y de la ejecución de políticas y programas de reducción de la pobreza es usual distinguir entre tres tipos de pobreza: i) *alimentaria*, que incluye a la población que es incapaz de adquirir una canasta básica de alimentos aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar; ii) *de capacidades*, que abarca a la población cuyo ingreso total disponible no le permite adquirir alimentos y efectuar los gastos necesarios en salud y educación; y iii) *patrimonial*, que comprende a la población que tiene ingresos insuficientes para alimentarse y realizar los gastos indispensables en salud, educación, vestido, vivienda y transporte.

resto de la sociedad, lo que dificulta su inserción en la economía y vida social de las ciudades.

En las ciudades latinoamericanas y del Caribe se observa una fuerte concentración territorial de la pobreza, una forma de segregación social del espacio (Sabatini, 2005) que se convierte en un problema ya que las áreas donde se concentra esta población quedan generalmente alejadas del centro de las ciudades y están mal servidas por los sistemas de transporte público por lo que sus habitantes tienen acceso limitado a los empleos y servicios urbanos (véase la sección siguiente sobre mercados de suelo). El aislamiento conduce a que en estos asentamientos se concentren problemas sociales que afectan en particular a los segmentos más vulnerables de la población (madres solteras, mujeres jefas de hogar, discapacitados, jóvenes en riesgo, y particularmente a los niños y adolescentes), con un fuerte impacto negativo sobre el desarrollo humano y social. La precariedad del hábitat y la vulnerabilidad socioeconómica y familiar multiplican los riesgos a los que están expuestos. Las malas condiciones de higiene para los niños, la violencia doméstica, el abandono y la evasión escolar, el pandillismo, el tráfico de drogas y el embarazo precoz son consecuencias y causas de las deficientes condiciones urbanas y sociales que imperan en estas áreas.

En lo territorial, los pobres urbanos sufren de acceso limitado a los bienes y servicios que ofrece la ciudad, incluida la vivienda. Los hogares de bajos ingresos de las ciudades latinoamericanas se ubican, por lo general, en las tierras menos demandadas de las ciudades, usualmente localizadas en las periferias y con escasa dotación de servicios. Esta situación se refleja, por ejemplo, en los servicios básicos de agua potable y alcantarillado, donde el notable progreso alcanzado por la región esconde grandes brechas de acceso de la población más pobre. Como es posible observar en el cuadro 1.3 los altos niveles de cobertura para la población general coexisten con brechas significativas de acceso de la población de los dos quintiles de menor ingreso (BID, 2008). A las carencias de servicios de saneamiento se unen las dificultades de acceso al resto de la ciudad (resultado de deficientes servicios de transporte público) y la baja dotación de equipamiento en los barrios donde viven.

Otras manifestaciones de la informalidad son la inseguridad de tenencia de las viviendas en los asentamientos y la ocupación del espacio público de las áreas centrales por comerciantes informales. También, está presente en las múltiples actividades económicas no registradas, y en los servicios personales prestados por el gran número de trabajadores por cuenta propia que operan en las ciudades. Asimismo, los mercados minoristas informales son importantes centros de abastecimiento de la población y no es inusual que ocupen una parte significativa de los espacios públicos de las áreas centrales.

La brecha de acceso a servicios urbanos básicos que afecta a una gran parte de los hogares de ingresos bajos también se manifiesta en el acceso a los servicios de vivienda. Al no poder acceder a viviendas producidas por el sector formal, esta población recurre a soluciones informales, con

Cuadro 1.3 Cobertura de servicios públicos en áreas urbanas y brecha entre los quintiles de ingreso más bajo y más alto

| | | Saneamiento | | Agua | | Electricidad | | Teléfono | | Teléfono/Celular | |
|-----------------|---------|-------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|
| | | Agua | Cobertura Brecha | | |
| Argentina | 2003 | 60,4 | 39,2 | 98,4 | 4,0 | 99,5 | 1,2 | 64,8 | 39,5 | 93,0 | 11,1 |
| Bahamas | 2001 | 12,8 | -0,1 | 86,7 | 12,4 | 96,1 | 5,7 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Belice | 1999 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 62,7 | 38,9 | 93,3 | n.d. |
| Bolivia | 2003-04 | 61,2 | -3,2 | 90,2 | 9,7 | 92,5 | 6,1 | 45,5 | 27,0 | 86,6 | 11,0 |
| Brasil | 2005 | 65,5 | 30,2 | 95,6 | 9,9 | 99,6 | 0,9 | 95,7 | 7,0 | 98,0 | 4,0 |
| Chile | 2003 | 91,8 | 11,2 | 99,3 | 1,3 | 99,7 | 0,6 | 69,8 | 24,9 | 93,1 | 13,0 |
| Colombia | 2004 | 87,6 | 10,4 | 89,9 | 5,2 | 90,4 | 4,6 | 76,2 | 13,7 | 94,9 | 4,8 |
| Costa Rica | 2005 | 43,4 | 5,8 | 98,9 | 0,6 | 99,9 | 0,2 | 74,1 | 15,0 | 87,8 | 14,2 |
| Ecuador | 2003 | 67,4 | 28,7 | 91,1 | 9,7 | 99,3 | 1,2 | 49,3 | 39,2 | 77,9 | 31,5 |
| El Salvador | 2004 | 50,6 | 30,7 | 73,7 | 23,8 | 90,7 | 14,4 | 59,0 | 19,2 | 87,2 | 8,9 |
| Guatemala | 2004 | 66,7 | 23,9 | 77,9 | 0,8 | 96,0 | 11,0 | 42,9 | 25,1 | 84,3 | 14,0 |
| Guayana | 1992-93 | 1,6 | -3,3 | 88,7 | 7,3 | 91,0 | 14,6 | 83,3 | 1,6 | 95,2 | 0,4 |
| Haití | 2001 | n.d. | n.d. | 23,2 | 11,1 | 61,9 | 28,7 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Honduras | 2006 | 63,8 | 31,1 | n.d. | n.d. | 97,0 | 10,1 | 51,3 | 5,8 | 70,5 | 6,7 |
| Jamaica | 2002 | 32,9 | 1,3 | 65,3 | 12,0 | 92,3 | 6,3 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| México | 2005 | 69,5 | 37,1 | 94,9 | 8,9 | 99,6 | 1,0 | 68,4 | 20,3 | 81,4 | 23,3 |
| Nicaragua | 2005 | 36,4 | 23,8 | 89,5 | 13,4 | 95,5 | 12,8 | 37,1 | 32,4 | 79,5 | 18,8 |
| Paraguay | 2005 | 15,0 | 14,7 | 89,7 | 20,1 | 98,4 | 3,8 | 40,1 | 48,0 | 82,6 | 28,9 |
| Perú | 2006 | 77,6 | 34,3 | 83,4 | 23,8 | 96,3 | 12,6 | 58,2 | 50,5 | 82,2 | 29,1 |
| Rep. Dominicana | 2006 | 32,3 | 14,6 | 80,6 | 18,9 | 94,4 | 4,7 | 40,6 | 43,8 | 84,9 | 20,1 |
| Suriname | 1999 | 97,8 | 0,1 | 87,3 | 7,4 | 99,3 | 0,2 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Uruguay | 2005 | 66,2 | 38,3 | 98,8 | 1,5 | 99,3 | 1,9 | 71,9 | 42,1 | 90,1 | 21,4 |
| Venezuela | 2002 | 95,1 | 5,7 | 93,9 | 6,7 | 99,1 | 0,9 | 69,2 | 24,5 | 89,8 | 12,6 |
| Promedio | | 56,9 | 17,8 | 85,6 | 9,9 | 94,9 | 6,5 | 61,1 | 27,3 | 87,0 | 15,2 |

Fuente: BID (2008).

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

lo que a principios del siglo XXI el 25% de la población urbana de América Latina y el Caribe, aproximadamente 130 millones de personas, viven en tugurios y asentamientos irregulares. Este es un fenómeno mundial. Estimaciones de Naciones Unidas dan cuenta de su continuo crecimiento a escala global e indican que en 2000 más del 15% de la población urbana mundial, equivalente a 928 millones de personas, vivía en asentamientos precarios, y que este problema podrá afectar en 2020 a 1.500 millones de personas (UN-Hábitat, 2003). A esta cifra América Latina y el Caribe contribuyen con un porcentual superior a su participación en la población mundial total, aunque con variaciones significativas entre países y ciudades.

La ciudad informal se entrelaza con todas las dimensiones de la ciudad formal, afectando los mercados laborales, de bienes y servicios, y las relaciones sociales y el territorio. Los problemas de los asentamientos informales afectan tanto a los habitantes de los propios asentamientos como a los de barrios vecinos y a toda la ciudad.

La reproducción de la urbanización informal

La urbanización informal puede interpretarse, en parte, como una respuesta a la insuficiente oferta formal de servicios de vivienda. Los consumidores de bajos ingresos, al no encontrar oferta de soluciones de vivienda (sea tierra con infraestructura o viviendas mínimas) a precios compatibles con su capacidad de pago, optan por acceder al suelo residencial por mecanismos informales y a la construcción progresiva de las viviendas. Esta solución les provee cobijo aunque no siempre en condiciones adecuadas. La escasez de oferta en el mercado formal de vivienda es el resultado de varios factores, entre los que destacan las particularidades del mercado de suelo urbano y las políticas de arrendamientos y provisión de servicios de vivienda erradas que restringen la rentabilidad de las inversiones inmobiliarias para estos segmentos de la demanda.

El suelo urbano se transa en un mercado con imperfecciones: los bienes no son homogéneos, tiene limitada transparencia, opera con información incompleta, presenta severas barreras de entrada, y está muy regulado. Las normas de subdivisión del suelo impuestas por las regulaciones urbanísticas han tenido como consecuencia no buscada el aumento del costo de la tierra y el estímulo al crecimiento del mercado informal (Souza, 2009).² En este mercado la formación de precios depende fuertemente de factores exógenos y las transacciones de compra y venta de suelo fuera de las normativas urbanísticas es una respuesta de mercado a la falta de oferta de tierra de uso residencial legalmente subdividida.

² Las regulaciones referentes a la subdivisión de la tierra usualmente definen el tamaño mínimo de lotes, ancho y tipo de pavimento de vías públicas, reservas para áreas públicas y las exigencias de infraestructura mínima como condición de aprobación de loteos. Las regulaciones sobre capacidad de construcción, ocupación máxima de lotes y del uso del suelo son por lo general exigentes, estrictas e inflexibles: imponen altos costos a la subdivisión legal del suelo, y costos adicionales y barreras para la legalización de propiedades irregulares.



La compra de suelo en subdivisiones que no se ajustan a las normas de urbanismo es una de las formas de acceso a la vivienda de los hogares pobres excluidos de los mercados formales de vivienda.

Subdivisiones ilegales en Ciudad de México, México

Los agentes que actúan en el segmento informal de este mercado cumplen funciones similares a los que operan en el mercado legal aunque en forma parcial ya que las tierras subdivididas no son dotadas de toda la infraestructura y servicios y las transacciones no son legalmente registradas. La escasa transparencia del mercado de tierras se exagera en este segmento particular del mercado.

Los hogares que no pueden conseguir viviendas o suelo en el mercado formal recurren a la compra de suelo en subdivisiones ilegales o invaden tierras, generalmente suelo de propiedad pública o sin demanda en el mercado. Los precios son relativamente menores que en el mercado legal, dada la ausencia de obras de urbanización formalmente requeridas, la baja calidad ambiental y la escasa accesibilidad al resto de la ciudad, y sobre todo la falta de seguridad jurídica. Para los sectores pobres, la ilegalidad de la operación inmobiliaria, y a veces la dudosa propiedad de quien vende, no representa un obstáculo mayor para adquirir el bien. Sin embargo, estas formas de acceso al suelo tienen fuertes externalidades negativas, especialmente impactos ambientales. Consideraciones de este tipo conducen a Brueckner y Selod (2008) a concluir que el mercado formal de tierras no es independiente del informal aunque con límites no muy bien definidos.



FOTO: GERMÁN BARRETO

Cuando no invaden suelo público, los ocupantes ilegales de suelo maximizan sus probabilidades de no ser expulsados eligiendo suelos con poco valor comercial. Como consecuencia, una proporción considerable de las ocupaciones se realizan en suelos no aptos para el desarrollo residencial por tener fuertes pendientes, estar ubicados en lechos de arroyos o ríos, cavas (áreas de extracción de áridos), zonas inundables, suelos contaminados, o cerca de o sobre basurales. También se producen ocupaciones en terrenos reservados para programas de obras públicas no ejecutados o áreas de reserva ecológica.³ La invasión de suelo es una estrategia que prospera cuando el Estado no actúa o la acepta como una modalidad de facto de acceso al suelo. En las ciudades donde no se la

La ocupación de áreas de protección ambiental es una forma común de formación de asentamientos irregulares.

**Barrio Nueva Esperanza,
Bogotá, Colombia**

³ Ejemplos de esta estrategia son las ocupaciones llevadas a cabo en las planicies aluviales de los ríos Paraguay y Paraná, en Argentina, donde las inundaciones periódicas obligan a evacuar a la población cada ciertos años. También en Quito la localización de alrededor de 80.000 habitantes en las laderas del volcán Pichincha presenta riesgos constantes de deslizamientos, además de volcánicos y sísmicos.

tolera, la ocupación ilegal de suelo es una estrategia que tiene poca incidencia; en ciudades donde se la tolera, es responsable de la formación de una buena parte del suelo urbanizado.

La inseguridad jurídica de tenencia de la tierra suele tener impactos variables en las decisiones de los ocupantes de los asentamientos irregulares. Para que inviertan en sus viviendas es necesario un mínimo de seguridad de tenencia. Esto ocurre de facto en países donde habitualmente no se producen desalojos o donde la actitud del poder público es más condescendiente con las ocupaciones: el resultado es que los habitantes de los asentamientos invierten en la construcción y el mejoramiento de sus viviendas ya que hay relativamente un bajo riesgo de perder lo invertido. En los casos en que los gobiernos actúan para proteger la propiedad privada y reprimen las ocupaciones de tierra, los ocupantes invierten menos en sus viviendas.

La forma en que se producen las ocupaciones —en términos de densidades, estructura urbana de los barrios y tipos constructivos— suele agudizar los problemas originales de los suelos ocupados. La precariedad de las construcciones, la alta densidad de ocupación, la falta de infraestructura adecuada se unen a los problemas ambientales y de acceso a la ciudad para generar malas condiciones de vida para los asentados. Por ejemplo, la ocupación no planificada y las altas densidades redundan en dificultades de circulación en el interior de los asentamientos —lo que dificulta el acceso de los vehículos de servicios y atención de emergencias— y en una casi total ausencia de espacios verdes. Estas características de los asentamientos informales generan dificultades de regularización porque requieren el reasentamiento de familias para hacer espacio a las vías y espacios públicos. Las subdivisiones ilegales suelen ser menos problemáticas que las ocupaciones de suelo ya que los lotificadores, buscando maximizar el rendimiento del suelo, producen subdivisiones regulares aunque sin las reservas adecuadas de suelo para vías, equipamientos y áreas verdes. Estas subdivisiones tampoco proveen infraestructura sanitaria ni de drenaje.

Respuestas a la informalidad urbana

De la erradicación a la radicación

La conducta de las autoridades frente a los asentamientos irregulares ha cambiado con los años. La actitud inicial fue desconocer su existencia tratándolos como un fenómeno transitorio cuya solución era erradicar a los ocupantes hacia barrios de vivienda social construidos por el sector público, generalmente en la periferia de la ciudad (Brakarz et al., 2002).⁴ La estrategia no logró erradicar los asentamientos, que continuaron proliferando.

⁴ Hasta hace pocos años, los mapas oficiales de Río de Janeiro mostraban las áreas invadidas del centro de la ciudad como áreas verdes de protección ecológica a pesar de estar ocupadas desde hace mucho por asentamientos irregulares.

Esta realidad forzó a las autoridades a un cambio de paradigma; se optó por integrar los asentamientos a la ciudad formal, radicando a la población en las tierras ocupadas o ilegalmente subdivididas. De este cambio de paradigma surgen los programas de mejoramiento de barrios, que han tenido una evolución gradual en sus objetivos y componentes.

Los primeros programas se abocaron a la integración física de los barrios informales con la ciudad proveyendo vías, conexiones a la red de agua potable y alcantarillado y solucionando los problemas de drenaje. Si bien la experiencia de estos programas, iniciados a principios de la década de 1980 (por ejemplo en Chile), 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. Como resultado, una segunda generación de programas ejecutados a partir de la década de 1990 abordaron el problema en forma más integral, agregando a las inversiones en integración física intervenciones para mejorar la integración social de los habitantes a la ciudad. El enfoque con que son abordados los programas de mejoramiento de barrios en la actualidad —del que se dan destacados ejemplos en este libro— es más integral y complejo. 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.

Esta evolución del enfoque de los programas de mejoramiento de barrios ha conducido al diseño y a la ejecución de intervenciones cada vez más integrales en los asentamientos informales. Los proyectos actualmente en ejecución incluyen un primer grupo de inversiones para la integración física de los asentamientos, que complementan la infraestructura existente (generalmente inversiones en vías de acceso, redes de agua potable y alcantarillado, solución de los problemas de drenaje) y mitigan los problemas ambientales. El objetivo es que los asentamientos adquieran las características físicas de los barrios formales de la ciudad. Además, todos los programas dan prioridad a la regularización de la tenencia del suelo, que como ya se analizara, es una garantía de estabilidad para las familias y un estímulo a la inversión en sus viviendas. Un segundo grupo de intervenciones busca mejorar la integración social de las comunidades informales a la ciudad. Las acciones de desarrollo social incluyen actividades de fortalecimiento de la comunidad para que participe en las decisiones que la afectan y se convierta en socia efectiva del Estado en la operación y el mantenimiento de las inversiones.

Asimismo, los programas proveen la infraestructura de salud y educación faltante y coordinan su operación y mantenimiento con los organismos proveedores de los servicios. Muchos de los programas contemplan acciones de acompañamiento de la comunidad después de completadas las inversiones para asegurar la continuidad de las organizaciones comunitarias y la estabilidad de los servicios cuya operación y mantenimiento se les encarga (por ejemplo la operación de las guarderías infantiles en Río de Janeiro).

Los programas en ejecución aún no abordan eficazmente los problemas de desarrollo económico sostenible e integración a la economía urbana de los beneficiarios. Algunos han ejecutado esporádicas acciones de capacitación en habilidades demandadas por las industrias de servicios y otros se han coordinado con acciones de promoción de empleo ejecutadas por los municipios o gobiernos estatales. Ninguno se ha planteado como objetivo promover el desarrollo económico con participación del sector privado y generación de acceso a empleos más estables y de mayor productividad para sus beneficiarios. Como se analiza más adelante, dicho objetivo solo puede ser planteado en un contexto en que tanto la definición del problema como de sus soluciones se hace más allá de las necesidades de cada barrio.

Ejecución y financiamiento, desafíos crecientes

La evolución de los objetivos de los programas ha sido acompañada por una mayor complejidad en su ejecución y en la medición de sus logros. Cada vez más los programas incluyen un mayor número de componentes de mayor complejidad que son responsabilidad de más instituciones de distintos niveles de gobierno. Muchos programas han enfrentado con éxito el desafío de la ejecución coordinada. La experiencia de mejoramiento de barrios en América Latina y el Caribe es rica en intervenciones concertadas que contribuyen significativamente a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes. Más aún, muestra que es posible, eficiente y equitativo invertir en el mejoramiento integral del hábitat de los grupos de menores ingresos.

El enfoque más integral del mejoramiento de la calidad de vida de los ocupantes de asentamientos informales plantea también un desafío de financiamiento. Las intervenciones son costosas y casi nunca se pueden sufragar completamente de los beneficiarios ya que los bajos ingresos de la mayoría de los hogares hacen difícil que puedan pagar contribuciones por las mejoras recibidas o paguen impuestos a la propiedad una vez regularizada la tenencia. El financiamiento de estos programas usualmente se hace a fondo perdido y en muchos países con aportes de distintos niveles de gobierno, lo cual implica una transferencia de riqueza hacia los habitantes del barrio. La coordinación de estos aportes se ha logrado con estructuras institucionales ad hoc (véase el capítulo 5) y cubren un amplio espectro de opciones: desde fondos nacionales de transferencias no reembolsables a estados y municipios para cubrir el costo total de

RECUADRO 1.1. EL HÁBITAT DE LOS HOGARES DE INGRESOS MEDIO-BAJOS

CARLOS A. PISONI

El perfeccionamiento del modelo de mejoramiento de barrios permitió superar políticas urbanísticas inefectivas y poco equitativas, como las de erradicación y reasentamiento en la periferia de los ocupantes de los asentamientos, y es complementaria a los nuevos y más efectivos programas de producción de nuevas viviendas que reducen la presión de ocupación ilegal de suelo. El modelo se basa en principios claros de focalización territorial, ejecución descentralizada, participación de los beneficiarios, financiamiento compartido entre los niveles de gobierno, énfasis en la medición de impactos y universalismo en la satisfacción de las necesidades de los más desposeídos, es decir “tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente”. Uno de los factores que explican el éxito de este modelo de gestión radica en su abordaje integral de las necesidades de la población beneficiaria, a la que se le entregan no solo bienes materiales y seguridad de tenencia sino asistencia social en pos de lograr la sostenibilidad tan buscada y poco alcanzada por la mayoría de las políticas sociales.

El modelo de mejoramiento de barrios se centra en las necesidades de los sectores más frágiles de la sociedad, la población en condición de pobreza, que representa aproximadamente el 40% de la población total de la región. El nivel de desarrollo y la implantación y amplia escala de las operatorias en curso en América Latina permite recomendar su reproducción y ampliación, seguramente con otro formato, a los sectores medios y medio-bajos. Estos sectores enfrentan problemas de hábitat relacionados con la precariedad de los servicios e infraestructuras de los barrios legales que ocupan y de deterioro

de las viviendas a las que accedieron en el pasado. La población objetivo de esta ampliación de los programas es la que los especialistas definen como propietarios de viviendas autoconstruidas —en la mayoría de los casos a lo largo de dos o más generaciones— localizadas en las periferias de las ciudades y que por su ubicación territorial están solo parcialmente insertas en la trama urbana y enfrentan diversas deficiencias de servicios urbanos. Estas viviendas no se encuentran en estado de emergencia pues se localizan en áreas con algunos servicios pero sufren un progresivo deterioro que no puede ser paliado por sus habitantes. Dado que los gobiernos focalizan los recursos disponibles en la población más pobre y que la población de ingresos medios altos y altos resuelve sus problemas de vivienda a través de mecanismos de mercado, se puede concluir que el sector de ingresos medio-bajos representa probablemente el segmento social más olvidado en las políticas y programas de hábitat. Si se ampliara el modelo a sectores medios y medio-bajos, el espectro de problemas y grupos de la población a atender alcanzaría el 70% del déficit cualitativo total de vivienda en los países.

Para enfrentar este desafío se requiere el concurso de todos los actores, tanto de los gobiernos nacionales como estaduales y locales, como de los hogares beneficiados los que, a pesar de sus limitaciones de ingreso, pueden contribuir a sufragar parte de los costos de mejorar su hábitat.

Extracto del discurso inaugural del taller técnico “Programas de mejoramiento de barrios: análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques,” Montevideo, Uruguay, 14 de octubre de 2008.

las inversiones, hasta financiamientos con aportes combinados de municipios, gobiernos regionales o nacionales y de los beneficiarios. Otro aspecto del problema de financiamiento y ejecución que ha sido resuelto satisfactoriamente por muchas de las experiencias latinoamericanas y del Caribe es el correcto dimensionamiento de las inversiones, es decir, cuánto gastar por familia y en qué gastarlo. La mayoría de los programas define estos montos con base en un análisis de los costos y beneficios económicos de las inversiones (véase el capítulo 7) y descansa en la participación de la comunidad para asignar esos recursos a la solución de las carencias prioritarias (véase el capítulo 6).

Trascender el barrio

Los programas de mejoramiento hacen una gran contribución a mejorar la calidad de vida de los residentes a través de la integración física de los barrios a la ciudad mediante la provisión de infraestructura y espacios públicos. Los programas aumentan los activos físicos de los habitantes de los asentamientos y les otorgan valor de mercado a través de la regularización de la tenencia de la tierra. También contribuyen al desarrollo del capital humano de los beneficiarios proveyéndoles mayor y mejor acceso a servicios de salud, educación y recreación, y aumentan su capital social a través del desarrollo de las organizaciones de la comunidad y el fomento de su participación en las decisiones de inversión, la supervisión de las obras y la operación y el mantenimiento de algunos equipamientos y servicios urbanos. Sin embargo, estos programas tienen dos limitaciones importantes: de alcance y de escala.

El alcance de estos programas, tanto en su concepción como en sus mecanismos de ejecución, está siempre limitado a un conjunto de barrios, y no operan con una visión integrada de los problemas del hábitat en todo el territorio que presenta carencias en una ciudad o aglomeración metropolitana. Las intervenciones que financian terminan muchas veces generando islas de buenos servicios y formalidad en la tenencia del suelo en medio de amplios territorios urbanizados formalmente pero que sufren de carencias muy parecidas a las de los asentamientos objeto de los programas. La búsqueda de focalización en la pobreza —que en muchos programas se traduce en reglas operativas que seleccionan asentamientos donde vive al menos un 80% de población pobre— les impide destinar recursos al mejoramiento de áreas urbanizadas formales con carencias donde vive una mezcla de familias pobres con familias de ingresos medio-bajos y bajos. En busca de un mayor impacto de estas intervenciones, es necesario revisar el alcance de los programas para hacerlos más útiles de acuerdo con una visión integral del mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades.

Por otra parte, los programas de mejoramiento de barrios en ejecución en América Latina y el Caribe enfrentan también un problema de escala frente a la magnitud del desafío que presentan los asentamientos informales para las ciudades. Al ser concebidos como una acción sectorial

de la administración local —con o sin apoyo de niveles superiores de gobierno— restringen sus objetivos a problemas específicos de su sector dentro de unidades territoriales delimitadas: los asentamientos irregulares entendidos como barrios. Así, los programas deben competir por financiamiento y recursos institucionales con todas las otras inversiones sectoriales y los programas de desarrollo territorial del gobierno local (regional o nacional, según el caso).

Las limitaciones de presupuesto y las múltiples demandas obligan a los gobiernos a limitar las inversiones en mejoramiento de barrios en el corto y mediano plazo. El resultado es que los programas terminan beneficiando apenas una parte de los asentamientos informales. Más aún, concebidos como una acción de remedio, la mayoría de los programas no logra abordar los problemas más estructurales del sector vivienda, que alimentan la formación de asentamientos irregulares. En tanto una ciudad resuelve los problemas de los barrios existentes, nuevos asentamientos informales emergen, con lo que los esfuerzos de mejorar los barrios informales no logran acabar con el problema.⁵ En otras palabras, los programas no logran alcanzar una escala de intervención que permita vislumbrar la solución completa de los asentamientos informales en un futuro incluso lejano.

Infelizmente, la sola asignación de un volumen mayor de recursos a programas de mejoramiento de barrios no resuelve el problema. La naturaleza del fenómeno de la informalidad urbana alcanza a todos los componentes de la estructura de la ciudad, se hace presente en todos los sectores de la economía local y en todas las esferas de la interacción social. Por esta razón las acciones territorialmente localizadas en los barrios, si bien mejoran la calidad de vida de los beneficiarios, no logran resolver el problema del hábitat. Su erradicación no se consigue solo mediante el mejoramiento de los asentamientos informales (hacer más de lo mismo) sino que requiere un nuevo enfoque que diagnostique los problemas y los aborde en la escala adecuada: nacional o regional para las dimensiones económicas; de ciudad o región metropolitana para las dimensiones sociales, y de barrio o ciudad para las dimensiones espaciales. En otras palabras, para ganar escala en la solución de los asentamientos informales es necesario cambiar la escala del análisis y de la ejecución de las soluciones.

Esto que puede ser fácil de decir, es más difícil de poner en práctica. Hay varias medidas que pueden ayudar. En primer lugar, reforzar el protagonismo del gobierno local en el diagnóstico y diseño de las soluciones a los problemas de la precariedad urbana y los asentamientos irregulares. El

⁵ Más adelante en el libro se hace mención al caso de Chile, donde tras más de 30 años de política habitacional exitosa en la construcción de nuevas viviendas se ha logrado reducir significativamente el déficit cuantitativo de viviendas. Estos logros, unidos a los alcanzados por un exitoso y sostenido programa de mejoramiento de barrios, permiten al gobierno de Chile esperar que hacia 2010 se habrán eliminado los asentamientos irregulares en el país (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2004).

municipio está en una situación privilegiada para coordinar en el territorio distintos programas de mejoramiento del hábitat y de la integración social y económica de la población carente. Esto independientemente del nivel territorial o de gobierno de donde provengan los recursos y donde se coordine la acción sectorial necesaria: la escala metropolitana para las acciones de integración económica, la escala de ciudad para las acciones de integración social. En segundo lugar, el diagnóstico y la ejecución de las soluciones deben rebasar la escala del barrio y adoptar una visión integrada de área urbana carente, de modo de diseñar acciones coordinadas, de escala suficiente, y que sean ejecutadas en la secuencia que mejor permita lograr los objetivos y aprovechar las sinergias que existen entre ellas. Las acciones de mejoramiento de barrios se convierten así en una responsabilidad de toda la administración municipal, y no solo de la unidad de mejoramiento de barrios. Esto obliga a romper la cultura de compartimientos estancos que impera en la gestión de la mayor parte de las entidades locales sectoriales, donde lo que hace la administración encargada de la seguridad ciudadana no es conocido por la encargada de vivienda o de vías y obras. Al igual que lo que usualmente ocurre con los grandes proyectos urbanos, que son coordinados desde la oficina del alcalde o gobernador del estado o provincia, las acciones de mejoramiento de la calidad de vida de la población urbana requieren una coordinación al más alto nivel, que reforme la cultura burocrática de dividir las acciones por sectores. Los logros de algunos proyectos integrados de rehabilitación urbana en América Latina indican que este es un objetivo posible (Rojas, 2004). Habría que intentarlo ahora en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de áreas carentes de las ciudades.

La clave es la escala

No obstante los logros de la experiencia latinoamericana de mejoramiento de barrios, esta no ha logrado trascender su concentración en los problemas de los asentamientos individuales. En otras palabras, no ha superado la escala del barrio como foco del diagnóstico y de la solución de los problemas del hábitat informal. Este enfoque contrasta con la realidad de una economía, una sociedad y un hábitat informal de las ciudades que funciona íntimamente conectado con la ciudad formal en una relación simbiótica que otorga beneficios a ambos pero que también genera grandes problemas. La tesis de este libro es que para ampliar el alcance y la escala de las intervenciones y lograr soluciones definitivas y con mayor impacto en los problemas que genera el hábitat informal se requiere un cambio de enfoque en la forma de definir el problema y concebir y ejecutar las soluciones. Esta nueva perspectiva debe centrarse en la escala territorial en la que se manifiestan los problemas y trabajar en su solución en esa escala. Para muchos de los problemas, esta escala no es la del barrio.

La solución de los asentamientos informales solo es posible como parte de una política urbana integrada para mejorar la calidad de vida de los habitantes que aborde las diferentes escalas territoriales en que se presentan los problemas y en las que las soluciones son viables, con políticas y programas urbanos multisectoriales. Este enfoque cambia la prioridad y el alcance de muchos problemas abordados por los programas de mejoramiento de barrios y agrega nuevos temas y desafíos. Primero, eleva la prioridad de acciones que garantizan condiciones básicas para mejorar la calidad de vida urbana: la integración económica para generar ingreso para la población y la seguridad jurídica y de los ciudadanos. Segundo, conduce a dar prioridad a las acciones para prevenir el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares y para evitar que asentamientos formales se deterioren social y físicamente desarrollando problemas similares a los que enfrentan los asentamientos informales. Tercero, obliga a ampliar el ámbito de actuación de los programas para atender las necesidades de todas las áreas urbanas con condiciones de vida precarias y no solamente los barrios informales que contienen.

Este cambio de enfoque obliga también a cambios en la modalidad de ejecución y de financiamiento de las intervenciones. Las soluciones requieren la participación concertada de todas las agencias con responsabilidad sobre temas relevantes para la calidad de vida en las ciudades —sectoriales, territoriales, locales, regionales o nacionales— y la coordinación de sus recursos presupuestarios e institucionales. Esta modalidad de ejecución, hoy aplicada a los confines territoriales de los barrios, debe ampliarse a intervenciones en las distintas escalas territoriales mencionadas, lo que representa un desafío organizacional e institucional, pero también ofrece la oportunidad de ampliar significativamente el volumen de recursos disponibles, hoy innecesariamente restringidos por la limitada definición sectorial y territorial de los programas. En lo que sigue se discuten las implicancias conceptuales y operacionales de esta propuesta que constituye la tesis central del libro y que se desarrolla en mayor detalle con análisis y discusión de casos en los capítulos siguientes.

Dimensión económica, generación de ingreso y mejoramiento de las condiciones de empleo

Una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es el mejoramiento de sus ingresos, producto del desarrollo económico y de las condiciones del mercado laboral. El logro de este objetivo conduce a intervenciones que trascienden la escala de los barrios y llevan a políticas y programas de ciudad o región metropolitana. Incluso en los contados casos en que los programas de mejoramiento de barrios buscan explícitamente mejorar el ingreso y las condiciones de empleo de los hogares beneficiarios, enfrentan dificultades para lograrlo. Esto es tanto el resultado de las limitaciones de las estrategias usadas como del enfoque de focalización territorial propio de estos programas. Una de las estrategias usadas ha sido la de fomentar el empleo de mano de obra

local, particularmente no calificada, en la ejecución de las inversiones, pero son soluciones temporales y paliativas. El ingreso de los jefes de hogar empleados en las obras aumenta durante la ejecución de los proyectos pero el efecto desaparece al término de las obras. El programa Favela Bairro de Rio de Janeiro promueve la contratación de mano de obra de los barrios para la operación y el mantenimiento de algunos servicios, como la recolección de basura y la operación de las guarderías infantiles. Esta estrategia provee empleo más permanente en los barrios pero en cantidades insuficientes para atender las necesidades de todos los habitantes. Otros proyectos contemplan programas de capacitación de mano de obra, principalmente femenina, para mejorar su capacidad de generar ingresos. Es común encontrar programas de capacitación en la provisión de servicios como peluquería, manicura o costura orientados a preparar a los beneficiarios para obtener ingresos trabajando desde los hogares. Estos proyectos usualmente no acompañan a los beneficiarios más allá de la entrega de la capacitación por lo que no hay certeza de que en todos los casos la capacitación conduzca al aumento de los ingresos de los beneficiarios. En definitiva, las estrategias usadas en los programas han tenido logros temporales y localizados, y fundamentalmente durante la fase de ejecución de las inversiones.

Se hace necesario abordar este desafío en forma más sistemática y efectiva, y con amplia participación del sector privado, que es el único capaz de generar empleos en gran escala. La principal interrogante que surge se refiere a la escala territorial más adecuada para abordarlo. Las indudables ventajas de un enfoque más sectorial del problema —entre las que destaca la posibilidad de afrontar los problemas de productividad de la economía informal— se enfrentan a la complejidad de ejecución de intervenciones basadas en este enfoque. A modo de ejemplo se pueden mencionar las propuestas que han hecho los planes estratégicos de desarrollo de muchos gobiernos locales de América Latina (CIDEU, 2008). Entre las principales propuestas destacan: la solución a los problemas sociales y urbanos que genera el comercio informal; la capacitación de mano de obra en habilidades demandadas en la ciudad; el mejoramiento tecnológico de las pequeñas empresas informales; el acceso a crédito y asistencia técnica a los productores informales, y la formación de cooperativas de compra y comercialización de bienes. El diseño y financiamiento de este tipo de intervenciones requiere la cooperación entre instituciones muy variadas, muchas del ámbito nacional o estadual, y la coordinación en el territorio de sus intervenciones. Muy pocos gobiernos locales pueden lograrlo ya que la ejecución de este tipo de acciones rebasa las competencias de las instituciones sectoriales de vivienda o desarrollo urbano que tradicionalmente se ocupan de los programas de mejoramiento de barrios.

La solución efectiva de los problemas de desarrollo económico y generación de ingreso y empleo que enfrentan los hogares de los asentamientos irregulares requeriría combinar en forma efectiva las ventajas de la focalización territorial de los programas de mejoramiento de barrios con

los méritos del enfoque sectorial, centrándose en particular en estrategias de integración de esta población al sector formal de la economía y en mejorar la productividad de las actividades informales. A modo de ejemplo, en el enfoque sectorial destacan las acciones de capacitación técnica de la mano de obra para mejorar sus oportunidades de empleo; en lo territorial, destaca la necesidad de eliminar los estigmas negativos que afectan a la población residente en los asentamientos informales y que afectan sus opciones de obtener empleo formal en la ciudad. Existen muchas otras acciones sectoriales y territoriales que requieren ejecución coordinada para ser efectivas, planteando las múltiples dimensiones del desafío pendiente en esta temática. Como se indicara anteriormente, muchas de estas acciones necesitan un enfoque territorial que trascienda los barrios, y deben ser concebidas y ejecutadas a escala de la ciudad o ciudad-región en el caso de las áreas metropolitanas. Asimismo, deben concebirse y ejecutarse en estrecha coordinación con otras políticas urbanas relacionadas, en particular las de vivienda —que definen los barrios donde vive la mano de obra— y de transporte público, que determinan en gran medida su capacidad de acceder a los empleos que se ofrecen en una ciudad (Prud'homme y Lee, 1999).

Seguridad y convivencia ciudadana

Una segunda condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es que vivan en un ambiente seguro y de convivencia ciudadana armoniosa. Como se destaca en el capítulo 2, la violencia es la expresión de problemas sociales, políticos y económicos profundos de la región, entre los que destacan la exclusión social, la desigualdad y la discriminación. Los problemas de violencia y convivencia ciudadana aquejan a toda la ciudad, formal e informal, pero afectan de manera más intensa a la población más vulnerable, la que vive en la informalidad habitacional y económica, está desorganizada y cuenta con menos medios para protegerse, tanto físicamente como en cuanto a su trabajo y posesiones. También se presenta con mayor fuerza en las áreas de las ciudades donde la presencia del Estado es más débil, usualmente asentamientos informales y áreas deterioradas. El paradigma tradicional de abordaje del problema —basado en acciones para recuperar el orden público a través de medidas emprendidas por el Estado generalmente bajo un enfoque autoritario y con el uso de las fuerzas policiales— no ha dado buenos resultados, como lo muestra la persistencia de los problemas de convivencia ciudadana en las ciudades y su incidencia creciente en amplias áreas. Este abordaje está siendo reemplazado paulatinamente por un enfoque integrado de seguridad y convivencia ciudadana, que abarca un agregado de acciones adoptadas por la sociedad en su conjunto (sector público, sector privado y sociedad civil) para garantizar los derechos y las libertades fundamentales, impartir justicia y velar por el desarrollo pacífico de la vida social. En este enfoque, la seguridad ciudadana es concebida como un bien público que es el resultado de la acción de la sociedad en su con-

junto —Estado, sector privado y sociedad civil— y que permite el desarrollo de la convivencia cotidiana pacífica en un marco de confianza de los ciudadanos, de una cultura de la legalidad y el respeto a las normas, y donde se garantiza el ejercicio de los derechos y libertades de todos. Este enfoque presenta un gran desafío de ejecución para el gobierno urbano ya que requiere la acción coordinada en todo el territorio de la ciudad de una variedad de agencias pertenecientes a diversos niveles de gobierno. Esta coordinación es posible de lograr, como lo muestran programas integrados de seguridad ciudadana como el Plan Cuadrante de Chile, que coordina la acción de entidades del gobierno nacional, regional y local con las de la comunidad organizada.⁶

En la escala del barrio, es también posible aportar a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia complementando las inversiones en infraestructura, servicios sociales y de desarrollo comunitario, con intervenciones preventivas basadas en un enfoque de “prevención situacional”, que busca controlar los factores de riesgo que favorecen la comisión de delitos, y enraizar en la población comportamientos preventivos, opuestos a los comportamientos defensivos. Estas intervenciones locales son, sin embargo, inefectivas en un contexto urbano de violencia y deterioro de la convivencia ciudadana. Por lo tanto, para garantizar condiciones mínimas de seguridad y convivencia para la población de los barrios, son necesarias políticas y programas efectivos de alcance de toda la ciudad o la región metropolitana, según el caso.

Prevención de los asentamientos irregulares

Los programas de mejoramiento de barrios han probado ser efectivos en reducir los problemas de infraestructura física y de convivencia comunitaria en los asentamientos informales; sin embargo, no siempre la acción pública ha logrado evitar que se formen nuevos asentamientos. En muchos países de la región la proporción de hogares en este tipo de asentamientos sigue en aumento aunque los gobiernos nacionales o locales dediquen recursos a su mejoramiento. La forma más efectiva y duradera de prevenir los asentamientos es que la población de bajos ingresos hoy excluida de las soluciones formales a sus problemas de vivienda tenga acceso a ellas. Para esto es necesario un cambio de incentivos. Se requiere una revisión de la política de arrendamiento y de vivienda, y cambios en las intervenciones públicas en vivienda de escala nacional de modo de generar las condiciones para que todos los hogares que se forman tengan acceso a vivienda por medios formales. Se ha constatado que para lograrlo es mejor que el Estado destine sus recursos y esfuerzos institucionales a facilitar el funcionamiento de los mercados de vivienda: suelo urbanizado, financiamiento hipotecario, desarrollo inmobiliario y materiales de construcción. Este enfoque resulta más efectivo que la construcción y el

⁶ Véase más información en <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=74>.



La calidad de las viviendas construidas por auto ayuda o ayuda mutua mejora cuando los constructores incrementales cuentan con asistencia técnica y el concurso de mano de obra especializada en las fases más críticas de la construcción.

Ayuda mutua en Belém, Brasil

financiamiento directo de viviendas por el Estado (BID, 2006). Dentro de este enfoque, un camino posible para expandir al máximo el alcance de las intervenciones del gobierno es la implantación de programas que movilicen la capacidad de ahorro e inversión en vivienda que tienen las familias (ahorro en materiales, ayuda propia o comunitaria, contribuciones de familiares) y eviten subsidiar innecesariamente a los hogares de ingresos medios (situación común en países donde el Estado construye y financia directamente las viviendas o donde se subsidia la tasa de interés de los préstamos hipotecarios). Estos programas deben “construir con los hogares”, apoyándolos a acceder a suelo urbanizado y a construir y mejorar sus viviendas en forma progresiva. El acceso a suelo apto para uso residencial y con infraestructura y servicios urbanos es el primer paso para transformar esta estrategia informal de acceso a vivienda en una actividad eficiente y que dé resultados positivos para los hogares y la ciudad. El segundo paso es el apoyo a la construcción gradual de las viviendas con asistencia técnica y microcrédito (Greene y Rojas, 2008).

No es fácil proveer acceso a suelo de uso residencial a los hogares de bajos ingresos. La formación de bancos de suelo públicos para vivienda social con base en la compra de suelo es una estrategia costosa que no es sostenible para la mayoría de los gobiernos. Un mecanismo practicado en muchos países europeos es la extracción de tierra a los incorporadores comerciales para destinarla a usos sociales. Estas extracciones han llegado al 50% del suelo en programas promovidos por el gobierno (por ejemplo en las últimas fases del programa de recuperación de áreas industriales abandonadas en Bilbao, España). Lo más usual es que se exija que entre un 15% y un 25% del suelo servido sea transferido al sector público para usos sociales. Como es de esperar, esta es una política ampliamente resistida por los promotores de proyectos inmobiliarios y es financieramente viable en mercados inmobiliarios boyantes. La captación de la plusvalía generada por las inversiones públicas es otra fuente de financiamiento posible para la adquisición de suelo para usos sociales. En el capítulo 3 se argumenta que la conversión de tierra de usos rurales a urbanos genera suficiente plusvalía como para financiar las inversiones en infraestructura y servicios y generar excedentes que pueden destinarse a urbanizar tierra para usos sociales. Esta estrategia requiere legislación e instituciones sofisticadas que no existen en todos los países y cuya implantación es fuertemente resistida por los propietarios del suelo. Experiencias de reajuste inmobiliario —para que el Estado capte parte del mayor valor del suelo producto del desarrollo de áreas de propiedad privada— es otra estrategia que puede poner suelo urbanizado bajo control del sector público para usos sociales. Sin embargo, con esta estrategia es difícil conseguir intervenciones de la escala suficiente para resolver todo el problema.

Se ha abogado por la liberación de las normas de subdivisión del suelo como una forma de hacerlo más accesible a los hogares de bajos ingresos. En El Salvador existe un mercado de subdivisiones y financiamiento de la compra de suelo de bajo costo que genera lotes casi sin servicios en tierras generalmente fuera del área urbanizada que se venden bajo contratos de arriendo con promesa de compra. Como se analiza en el capítulo 3 esta experiencia de gran significación cuantitativa —ya que ha permitido a un tercio de la población de El Salvador acceder a vivienda— ha ocurrido en buena parte en la ilegalidad: ha ocupado suelo agrícola no designado para usos urbanos, en muchos casos generando problemas ambientales; los adquirentes de los lotes no tienen seguridad de tenencia aun cuando cumplan cabalmente con todas las condiciones de los contratos de arriendo con promesa de venta bajo los cuales se comercializan los lotes, y reciben suelo sin servicios ni infraestructura, lo que afecta negativamente su calidad de vida por los largos años que le toma al Estado proveerlos. En los hechos esta es la estrategia usada por las subdivisiones de suelo ilegales (y por las ocupaciones de suelo), que al no respetar la normativa urbanística incorporan un subsidio de la comunidad a los ocupantes ilegales. La experiencia de Porto Alegre en Brasil, que también se discute en el capítulo 3, intenta formalizar las actividades de los incorporadores ilegales de suelo y ha dado buenos resultados al transparentar

el proceso y hacerlo más eficiente. No obstante los logros alcanzados en casos específicos, en la mayoría de los países de la región aún no se ha logrado avanzar en la reforma del sector vivienda como para que atienda las necesidades de los hogares que se forman y de los que en la actualidad comparten vivienda con otros.

Evitar una nueva informalidad

Muchas ciudades latinoamericanas enfrentan lo que podría denominarse un problema de segunda generación: el deterioro físico y de las relaciones sociales en los barrios de viviendas construidas por el Estado. Estos barrios empiezan a presentar problemas homólogos a los que tienen los asentamientos irregulares: bajos niveles de servicios de la infraestructura, mala calidad de las viviendas, deterioro de las relaciones comunitarias y alta incidencia de problemas de seguridad y convivencia ciudadana. Como se destaca en el capítulo 4, en muchas ciudades de América Latina la construcción masiva de viviendas en la periferia de las ciudades generó grandes conjuntos de viviendas económicas ocupadas por familias de bajos ingresos. Estos barrios están alejados de los centros de empleo y servicios de las ciudades, tienen servicios de transporte público deficientes y cuentan con escaso equipamiento urbano. La mayoría de la población no tiene recursos para mantener sus viviendas y con el tiempo las relaciones sociales de las comunidades se han deteriorado. Estos procesos conducen a una creciente marginación de la población, al deterioro físico de las viviendas y los equipamientos y a la descomposición de las relaciones sociales, que lleva al aumento de los actos antisociales y de la delincuencia en los barrios.

Las consecuencias sociales y urbanas de este proceso son múltiples y van desde la pérdida de valor inmobiliario de las viviendas hasta el estigma de los residentes que, como se mencionara en la sección anterior, disminuye sus oportunidades de conseguir empleo formal y mejor remunerado en la economía urbana. La solución de estos problemas es compleja y costosa, como lo muestra la experiencia de países desarrollados y los esfuerzos iniciados por Chile en esta dirección. Una característica común de estas soluciones es que requieren un intenso trabajo con la comunidad para recomponer las relaciones entre sus integrantes y fortalecer sus organizaciones. En los edificios de departamentos este trabajo debe avanzar hacia la constitución de condominios para la administración de los bienes comunes de los edificios (techumbres, escaleras, fachadas, elementos estructurales). El equipamiento, la operación y el mantenimiento de los espacios públicos constituyen el foco del programa chileno. Sin embargo, la experiencia internacional en este tipo de programas indica que el trabajo social y en los espacios públicos no es suficiente para resolver el problema urbano y de vivienda que presentan estos barrios. También es necesario invertir en la rehabilitación y el mejoramiento de las viviendas. El objetivo es devolver a las viviendas ubicadas en los barrios mejorados los atributos que las hacen atractivas en el mercado inmobiliario. Para esto, además de integrarlas al resto de

Muchas viviendas sociales construidas por el Estado sufren un rápido proceso de deterioro por falta de mantenimiento de los bienes comunes. **Barrio Schwager, Coronel, Chile**



FOTO: MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE

la ciudad se requiere rehabilitar instalaciones, baños y cocinas, y reparar techos, ventanas y la estructura. De este modo se consigue un doble objetivo: se recupera para la sociedad el flujo de servicios que se buscaba con la inversión inicial del Estado y se da liquidez al valor acumulado en las viviendas, favoreciendo la movilidad residencial, que no solo permite el mejoramiento de la calidad de vida de los ocupantes sino también su movilidad laboral.

La prevención de estos problemas es también un desafío, en particular para los países o ciudades que hacen grandes inversiones en vivienda social, tanto producida por el Estado como por el sector privado. Para lograrlo, es necesario que las políticas urbana y de vivienda eviten la construcción de grandes barrios homogéneos y mal conectados con la ciudad. El objetivo sería impulsar un urbanismo de excelencia en los nuevos desarrollos residenciales de modo que se construyan áreas urbanas densas, bien conectadas con las ciudades, completas —es decir que contengan vivienda, comercio, servicios, empleo, recreación— e integradas, esto es con viviendas de distintos tipos y accesibles a distintos estratos sociales. Para esto, se debe cambiar el sistema de incentivos bajo los cuales operan las instituciones públicas de vivienda y los productores privados de viviendas económicas, que buscan maximizar el número de viviendas producidas con un presupuesto dado. El ahorro lo hacen en el costo del suelo, buscando tierras alejadas de los centros de trabajo y servicios, y en la calidad de las viviendas. En las instituciones públicas es necesario implantar una cultura de construcción de ciudad en el diseño y la ejecución de sus programas de vivienda mediante la elevación de los estándares mínimos de urbanización y la canalización de más recursos

al equipamiento urbano. El objetivo debe ser crear barrios y comunidades sostenibles y no solo construir el máximo posible de viviendas con un presupuesto fijo. Para que los productores privados produzcan viviendas en barrios mejor ubicados y equipados se requeriría una asociación virtuosa entre los municipios y los inversionistas inmobiliarios para cooperar en la provisión de los servicios requeridos por barrios integrados y sostenibles. Las transferencias de los niveles nacional o estadual de gobierno para financiar parte de estas inversiones se pueden justificar con base en el gasto futuro evitado y en los beneficios presentes de barrios mejor conectados y equipados. Esta es la mejor forma de evitar el surgimiento de una nueva informalidad en barrios formales.

Otra dimensión de la prevención de una nueva informalidad es atender el problema que representan las áreas urbanas formales que ofrecen precarias condiciones de vida a su población. Para esto es necesario adoptar el cambio de enfoque abogado en este libro. El problema afecta principalmente a las periferias urbanas en rápido crecimiento. Muchas veces los asentamientos informales se implantan en medio de subdivisiones formales que por diversas razones presentan carencias urbanas significativas. En la mayoría de los casos estas subdivisiones tienen infraestructura de bajo estándar: vías sin pavimentar, sistemas deficientes de drenaje pluvial, alumbrado público insuficiente y carencia de áreas verdes y equipamientos públicos. Esta situación puede ser el resultado de razones históricas (subdivisiones hechas antes de que se implantaran normas más estrictas), concesión de la autoridad de control y regulación de uso del suelo para atender emergencias o presiones de la comunidad, o simplemente el resultado de la falta de capacidad de control y supervisión del cumplimiento de las normas de urbanización. Comúnmente los habitantes de estas subdivisiones son de estratos medios y medio-bajos, tienen sus títulos de propiedad regularizados y pagan impuestos inmobiliarios y tarifas por los servicios de utilidad pública, condiciones todas que no se presentan en los asentamientos irregulares que surgen a su alrededor. La ejecución de las inversiones típicas de los programas de mejoramiento de barrios deja a los asentamientos informales mucho mejor dotados de infraestructura, espacios públicos, áreas verdes y equipamientos que el resto de los barrios circundantes. La paradoja es que después de la intervención pública de mejoramiento de los barrios informales los hogares que han pagado por la tierra y cumplen sus obligaciones tributarias y de pago de los servicios quedan en peores condiciones que los ocupantes ilegales de suelo o los adquirentes de tierra en loteos ilegales.

La constatación de esta desigualdad ha llevado a muchos gobiernos locales a concebir y ejecutar intervenciones de mejoramiento en amplias áreas urbanas precarias. A diferencia de las intervenciones de mejoramiento de barrios, muy centradas en el asentamiento, estos programas amplían la escala del diagnóstico y de las soluciones mirando, desde la perspectiva de toda la ciudad, las necesidades de áreas urbanas específicas. Esto conduce a inversiones que solo excepcionalmente se financian con los programas de mejoramiento de barrios, por ejemplo obras de

conexión de las áreas-problema con la infraestructura troncal de la ciudad (colectores de alcantarillado, emisarios de aguas pluviales) y de complementación de equipamientos (postas de salud, implantación o ampliación de establecimientos educacionales o de capacitación laboral), o construcción de áreas verdes o equipamientos de deporte y recreación que favorecen a varios barrios. Los beneficios urbanos de estas intervenciones son indudables y en la mayoría de los casos el análisis de costo-beneficio de los proyectos es positivo.

Estas intervenciones plantean un complejo problema de diseño, financiamiento y ejecución. De diseño porque es difícil delimitar las áreas de intervención y no terminar mejorando el territorio completo de un municipio o una ciudad, esfuerzo que usualmente escapa a la capacidad de financiamiento y ejecución de los gobiernos locales. El uso de métodos de análisis territorial de criterios múltiples que enfatizan los factores centrales a la calidad de vida de la población (saneamiento, drenaje, acceso, servicios de salud, educación y recreación) permite identificar áreas con niveles de servicio debajo del promedio de la ciudad, que son los objetos naturales de este tipo de inversiones. Presentan también un problema de financiamiento porque cubren inversiones en servicios sujetos a tarifas o equipamientos de responsabilidad nacional o estadual. También representan un problema de ejecución, dado que la responsabilidad por buena parte de la infraestructura y del equipamiento está radicada en empresas concesionarias o entidades de gobierno nacional o estadual. En consecuencia, el paso de la preocupación por el mejoramiento de asentamientos informales específicos a la solución de los problemas de áreas urbanas precarias requiere desarrollar nuevos mecanismos de análisis, financiamiento y ejecución, que en conjunto constituyen una modalidad diferente de intervención urbanística.

Una agenda de trabajo

La revisión de la experiencia de ejecución de programas de mejoramiento de barrios y la discusión de los nuevos desafíos que se enfrentan lleva a una compleja agenda de actuación pública. Entre el conjunto de temas esbozados en las secciones anteriores y discutidos a lo largo de los capítulos del libro, vale destacar tres que son prioritarios: focalizar los programas públicos de vivienda; incorporar el desarrollo económico y la generación de empleo e ingreso a la agenda urbana, y prevenir la degradación de áreas urbanas formales. Es esencialmente una agenda de desarrollo urbano aunque tenga importantes componentes sectoriales vinculados a la reducción de la pobreza. Incluye a todos los niveles de gobierno aunque con un gran protagonismo del gobierno local. Es una agenda que tiene que desarrollarse en todas las escalas territoriales, con énfasis en la ciudad o el área metropolitana.

Focalizar los programas de vivienda. Como se planteó en las secciones precedentes, la prevención de los asentamientos irregulares requiere

mejorar el acceso a soluciones formales de vivienda para los hogares de bajos ingresos. Para ello es necesario implementar nuevos programas públicos complementarios a los promovidos por el enfoque de facilitación de los mercados y centrados en los subsidios a la demanda con el esquema ABC (ahorro, bono, crédito). Una de las piezas claves de este enfoque es el acceso a suelo de uso residencial a precios compatibles con los recursos públicos y la capacidad de inversión de las familias. La implantación de mecanismos regulatorios para obtener suelo para usos sociales —normas que establecen extracciones forzadas a los desarrollos inmobiliarios, reglamentación de acciones de reajuste inmobiliario, contribuciones obligatorias por mejoras— es un primer paso en esta dirección. Su puesta en vigencia requiere una fuerte voluntad política ya que afecta directamente los intereses de los propietarios del suelo y los inversionistas inmobiliarios. Otra pieza clave en el desarrollo de este tipo de programas es asegurar el acceso al microcrédito y asistencia técnica a las familias para la ampliación y el mejoramiento gradual de las viviendas.

Incorporar componentes de desarrollo económico. La incorporación de los habitantes de los asentamientos a la economía urbana es el desafío de una tercera generación de programas de mejoramiento de barrios (la integración física lo fue de la primera y la integración social de la segunda). Los programas de educación y capacitación laboral seguirán siendo centrales en este esfuerzo, en particular para aumentar la participación de los habitantes de los asentamientos en los sectores más dinámicos de la economía urbana. Sin embargo, también será necesario identificar formas efectivas de promover pequeñas y medianas empresas eficientes para producir y prestar servicios con demanda local, ampliar los mercados para los productos de estas empresas, y mejorar su eficiencia y los beneficios que proveen a sus asociados.

Sostener los barrios de vivienda social. Evitar que las viviendas construidas por el Estado para los hogares de bajos ingresos se deterioren y sus comunidades se desintegren es un desafío emergente que los gobiernos deben abordar. El costo de postergar la acción es muy grande y se traduce en múltiples pérdidas: de calidad de vida para los habitantes, de valor inmobiliario de las viviendas, mal aprovechamiento de espacios públicos y generación de externalidades negativas para los barrios circundantes y el resto de la ciudad. El problema reside en la complejidad y el costo de las intervenciones preventivas y curativas, y las dificultades de estructurar un sistema de financiamiento que sea equitativo y sostenible. La mejor forma de prevenir el deterioro de los barrios de vivienda social es promover la construcción de barrios de uso mixto, bien conectados con la ciudad, atractivos para distintos estratos de la población. Estos barrios sostienen mejor una buena calidad de vida para la población y no pierden valor inmobiliario.

Referencias bibliográficas

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "El fortalecimiento de la capacidad del Banco para apoyar al sector vivienda en América Latina y el Caribe", Serie Informes Técnicos (SOC-142) del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- . 2008. *Calidad de vida. Más allá de los hechos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brueckner, J.K. y H. Selod. 2008. "A Theory of Urban Squatting and Land-Tenure Formalization in Developing Countries." Working Paper Series 2328. Munich: Centre for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research.
- CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano). 2008. *Diez años de planeación estratégica en Iberoamérica*. Barcelona: CIDEU.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2007. *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fay, Marianne (ed.). 2005. *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2008. *Panorama económico mundial*. Washington, D.C.: FMI.
- Greene, M. y Rojas, E. 2008. "Incremental Construction: A Strategy to Facilitate Access to Housing." *Environment and Urbanization* 20(1): 89–108.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). 2004. *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago de Chile: MINVU.
- Prud'homme, R. y C.W. Lee. 1999. "Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities." *Urban Studies* 36(11):1848–1858.
- Rojas, E. 2004. *Volver al centro*. Washington, D.C.: BID.
- Sabatini, F. 2005. "La segregación social del espacio en América Latina." Washington, D.C.: BID.
- Souza, M.T. 2009. "The Effect of Land Use Regulations on Housing Price and Informality: A Model Applied to Curitiba, Brazil." Documento de trabajo. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy.
- UN-Hábitat. 2003. *Slums of the World: The Face of Urban Poverty In the New Millennium?* Nairobi: UN-Hábitat.
- . 2007. *Global Report on Human Settlements*. Malta: UN-Hábitat.



2

INGRESOS Y SEGURIDAD: CONDICIONES PARA LA CIUDADANÍA

EDUARDO ROJAS

La construcción de ciudadanía en los programas de mejoramiento de barrios

Los habitantes de los asentamientos informales están marginados de muchos de los beneficios económicos que ofrece la ciudad y son víctimas frecuentes de actos de violencia. Ambos fenómenos conspiran contra su inserción en la ciudad y les impiden ejercer plenamente su ciudadanía. La marginación económica es producto de que una alta proporción de estos habitantes apenas logra subsistir de empleos informales y no recibe los beneficios de empleos estables y bien remunerados que generan los sectores más dinámicos de la economía formal de las ciudades. Incluso en los casos en que logran tener empleos formales, estos son usualmente los que requieren mano de obra menos calificada y por lo tanto son los peor remunerados y más inestables. La escasez e inestabilidad de los ingresos es una de las mayores vulnerabilidades que enfrentan estas poblaciones. El otro factor que afecta la capacidad de esta población de hacer pleno el ejercicio de su ciudadanía surge del deterioro sostenido de las condiciones de seguridad ciudadana y convivencia en las ciudades de América Latina. El aumento de los actos de violencia y el surgimiento en algunos asentamientos informales y barrios de vivienda social de bandas organizadas de delincuentes es hoy un fenómeno común en todas las ciudades de la región. A las pérdidas materiales y daños psicológicos que sufren las víctimas de violencia se une el estigma que reciben de parte del resto de la sociedad, que solo percibe a los asentamientos como focos de violencia, sin distinguir entre víctimas y victimarios. La solución de ambos problemas es entonces una condición esencial para la construcción de ciudadanía en los asentamientos irregulares; sin embargo, como se verá en este capítulo, su solución trasciende la esfera de acción de los programas de mejoramiento de barrios y requiere políticas y programas que beneficien a toda la ciudad.

Foto superior:

Las microempresas familiares informales son una importante fuente de empleo.

**San Salvador,
El Salvador**

Foto inferior:

La seguridad ciudadana es una condición esencial para el ejercicio pleno de la ciudadanía y el desarrollo de los barrios.

**Consulta barrial,
Bogotá, Colombia**

La inserción de los habitantes de los asentamientos irregulares en la economía urbana se ve dificultada por el escaso desarrollo de su capital humano, ya que la gran mayoría tiene bajos niveles de escolaridad y pocas habilidades demandadas en los mercados de empleo de alta productividad e ingreso. Esto los conduce a trabajar en el sector informal de la economía urbana donde la gran mayoría lo hace por cuenta propia o en pequeñas empresas informales, se dedica a los servicios menores o subsiste del comercio ambulante o callejero, percibiendo ingresos muy menguados e irregulares. El sector informal ha crecido sostenidamente durante los años de mayor urbanización de América Latina; se estima que ha generado dos de cada tres empleos que se han agregado a la economía de las ciudades de la región en las últimas décadas del siglo pasado (Arriagada, 2000).

La marginación de la economía formal tiene múltiples consecuencias para los habitantes de los asentamientos irregulares, la más significativa es que los fuerza a vivir en condiciones de pobreza, a menudo extrema. Sus ingresos no son suficientes para adquirir la canasta básica de bienes que se consideran mínimos para satisfacer las necesidades biológicas y emocionales de una familia, y una proporción significativa no tiene ingresos suficientes ni siquiera para consumir los alimentos mínimos necesarios para nutrir el cuerpo. La dificultad para integrarse al sector formal de la economía tiene otros numerosos impactos negativos sobre esta población. No están cubiertos por los beneficios de la seguridad social ni tienen seguro de desempleo. La estrechez e inestabilidad de los ingresos que perciben, unida a la inseguridad de tenencia de sus viviendas, los margina de los sistemas de crédito y microcrédito tanto de producción como de consumo, limitando sus posibilidades de invertir y mejorar la productividad de sus actividades. Como ya se dijo, la población de los asentamientos informales es a menudo estigmatizada por el resto de la sociedad, lo que les dificulta encontrar empleo fuera de los asentamientos. Más aún, las múltiples carencias que impiden a los habitantes de los barrios irregulares ingresar y progresar en la economía formal de las ciudades son traspasadas a las nuevas generaciones en un proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza. No obstante todas estas dificultades, la economía informal de las ciudades de la región es muy dinámica, sostiene a grandes masas poblacionales y proporciona bienes y servicios a una gran parte de la población y a muchas empresas. La solidez y persistencia de la economía informal urbana conduce a concluir que es una condición estructural y no transitoria de estas economías, por lo que no puede ser ignorada o eliminada. Un enfoque de trabajo promisorio es intentar sacar el máximo partido del potencial productivo y de generación de ingreso de las actividades informales, mejorando su productividad y las condiciones de trabajo de quienes las realizan.

Los programas de mejoramiento de barrios no han abordado en forma sistemática estos problemas. Como se planteara en el capítulo 1 la gran mayoría de ellos ha dado prioridad a las inversiones que mejoran la integración física de los asentamientos a la ciudad formal privilegiando las



El comercio informal es otra fuente de generación de ingresos para los más desposeídos.

**Mercado público,
Deluge, Haití**

inversiones en dotación de infraestructura de vías, saneamiento y drenaje. Algunos programas han agregado objetivos relativos a la integración social de los beneficiarios a la ciudad e incluyen actividades de promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias e inversiones en construcción de espacios públicos de convivencia y recreación, y la dotación de servicios sociales de salud, educación y seguridad ciudadana. Se ha avanzado poco en identificar y ejecutar acciones efectivas que promuevan la integración de esta población a la economía urbana, y los esfuerzos que se han hecho para mejorar su acceso a fuentes de empleo han sido tímidos y poco efectivos. Algunos programas incluyen actividades de capacitación de beneficiarios en habilidades con demanda en la economía formal, sin embargo no han desarrollado mecanismos efectivos para colocar a la mano de obra capacitada en empleos bien remunerados. Otros programas han intentado fomentar la generación de empleo entre los beneficiarios propiciando su contratación en la ejecución de las obras y su operación y mantenimiento (recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos, operación de guarderías infantiles). Una característica común a estas experiencias ha sido su limitado alcance y las escasas posibilidades de reproducirlas en otros lugares.

Esta situación es, en parte, problema de los objetivos perseguidos por los programas de mejoramiento de barrios y de la forma en que han sido

diseñados, y por consiguiente pueden ser resueltos parcialmente dentro de su escala de acción. Sin embargo, el problema es más complejo y su solución requiere una mirada más integral y políticas a una escala mayor que la del barrio: la escala de la ciudad o de la ciudad-región. Esta temática es abordada por Michael Cohen (véase más adelante) al discutir los problemas de encontrar la escala más adecuada para concebir soluciones y medir resultados. Asimismo, presenta las interrogantes que surgen de buscar los mecanismos más efectivos para mejorar la integración de los beneficiarios a la economía urbana: ¿Son estos instrumentos de base territorial o sectorial? ¿Deben hacerse inversiones directas o trabajar a través de los sistemas de incentivos que motivan a los actores interesados? El autor repasa varios proyectos cuyo diseño y ejecución destacan diversas dimensiones del problema. Los logros parciales alcanzados en algunos programas ejecutados en países de África, que se presentan en el recuadro 2.1, permiten identificar algunas áreas donde se ha tenido éxito. No obstante, muchos aspectos de las preguntas planteadas permanecen abiertos, por lo que esta temática se perfila como un área que requiere mayor esfuerzo de investigación y experimentación.

La segunda parte del capítulo aborda los desafíos de reducir la violencia y mejorar las condiciones de convivencia en los asentamientos irregulares. El aumento de los actos de violencia afecta a todos los barrios de las ciudades, y tiene causas que van mucho más allá de los problemas específicos de los asentamientos informales. De hecho, y como se analiza en el capítulo 4, está en aumento en los barrios de vivienda social construidos por los gobiernos para proveer vivienda adecuada a los hogares más pobres. Los residentes de los asentamientos informales—y crecientemente los de los barrios de vivienda social— son particularmente vulnerables al aumento de la violencia y otros actos antisociales por la escasa presencia del Estado en estos territorios, la debilidad del capital social de estas comunidades y la falta de recursos de las familias para protegerse. Como lo plantean Alvarado y Abizanda (página 47) en su discusión del problema, la pobreza y la exclusión social no constituyen la causa directa de la delincuencia en un territorio, sin embargo generan vulnerabilidades que sumadas a otros factores permiten que determinados sujetos, en ciertas circunstancias, se vean motivados a delinquir o se conviertan en potenciales víctimas. El análisis destaca el carácter multicausal del origen de los actos antisociales y violentos que aquejan a los asentamientos. Las autoras analizan los factores individuales, familiares y comunitarios que afectan a los comportamientos violentos de los individuos. Estos incluyen historias de violencia familiar, falta de educación y oportunidades, y descomposición de las relaciones sociales unidas a la presencia de facilitadores, como el acceso fácil a drogas y armas, la presencia del crimen organizado y la impunidad que impera en algunas sociedades. Se trata de un fenómeno fuertemente ligado a la marginación física y social de esta población, proceso que deteriora sus lazos culturales y emocionales con la sociedad urbana a la que pertenece e induce comportamientos rupturistas que van más allá de las necesidades de sobrevivencia. La escasa

evidencia empírica indica que más que de la pobreza estos comportamientos provienen de la desesperanza, de la falta de opciones para lograr un futuro mejor. La alta participación en actos de violencia de población joven, precariamente educada y crónicamente desempleada, apunta en esa dirección. A estos factores generales se unen, en algunos casos, la presencia de los factores facilitadores mencionados, que explicarían las diferencias entre ciudades (e incluso entre barrios de una misma ciudad) en la incidencia de los problemas de violencia y convivencia ciudadana.

Las soluciones a este complejo fenómeno son también complejas. Como se destaca en este capítulo, se requieren acciones multisectoriales coordinadas y sostenidas en el tiempo, que cuenten con un decidido apoyo de las comunidades beneficiadas. Los esfuerzos para mejorar la educación, la capacitación laboral y el empleo entre la población de los asentamientos irregulares —que, como se discute en la primera parte del capítulo, no han tenido prioridad hasta ahora— deben ser complementados por otras acciones: fortalecimiento de las relaciones sociales dentro de las comunidades; aumento de la presencia del Estado en los asentamientos (no como fuerza represiva sino como fuente de regulación y fomento de las relaciones sociales y el control ciudadano del territorio); mejoramiento del espacio público para reducir la presencia de factores facilitadores (lugares oscuros, abandonados, o de difícil control ciudadano); perfeccionamiento de las relaciones entre la comunidad y la policía para fomentar la cooperación en la prevención (más que el aumento de la represión pura, que no conduce a resultados), e integración a la comunidad de la juventud en riesgo a través de programas culturales o deportivos.

La puesta en práctica de este enfoque integrado a la solución de los problemas de seguridad y convivencia ciudadana presenta múltiples desafíos. El más evidente es el de coordinación de los diversos organismos en el territorio. La incorporación de esta problemática en los programas de mejoramiento de barrios permite sacar partido de los mecanismos de coordinación territorial desarrollados para la ejecución de sus intervenciones tradicionales (mejoramiento de la infraestructura, los espacios públicos y los servicios sociales) para la ejecución de las intervenciones en seguridad y convivencia ciudadanas. En algunos países se ha avanzado en la implantación de programas de seguridad ciudadana basados en la cooperación interinstitucional y con la comunidad. Este es el caso del enfoque y de la metodología usados en Bogotá para focalizar la acción pública en los barrios con mayor incidencia de problemas de seguridad y convivencia ciudadana y así usar efectivamente los siempre escasos recursos disponibles. También se presenta en este capítulo el “modelo Barcelona” de abordar los problemas causados por el comportamiento antisocial de jóvenes inmigrantes. En el contexto de un activo esfuerzo de recuperación de barrios donde se concentran problemas de deterioro social y físico el ayuntamiento ha desarrollado un programa de integración de jóvenes que presentan comportamientos antisociales promoviendo la transformación de las bandas o pandillas en agrupaciones culturales con acceso a apoyo y recursos para desarrollar actividades de su interés.



Estas experiencias unidas a las comentadas por Alvarado y Abizanda dan cuenta de un movimiento amplio y creativo para encontrar soluciones efectivas en cada contexto y para toda la ciudad. Como es posible observar en el análisis que sigue, aún hay mucho camino por recorrer en la solución de estos problemas. Sin embargo, queda claro que es más efectivo buscar la reintegración a la comunidad de los individuos involucrados en actos antisociales que solo reprimirlos; que se puede prevenir la violencia mejorando la convivencia comunitaria y la cooperación entre la comunidad y el Estado en la ejecución de las acciones, y que es importante prestar atención a las intervenciones de prevención situacional que mejoran la seguridad del espacio público y favorecen el control social de los barrios. La adopción de este enfoque presenta un complejo desafío institucional que va más allá del esfuerzo de coordinación usado en la ejecución de programas de mejoramiento de barrios (aunque como ya se dijera, la incorporación de este tema en estos programas es un gran avance). Requiere un esfuerzo sostenido de la administración local para poner en vigor las reformas, ejecutar los programas preventivos, reducir la impunidad y mejorar la convivencia ciudadana entre todos los sectores de la comunidad. Enfrentar este desafío exige, en muchos casos, una fuerte cooperación entre los niveles nacional, estadual y local de gobierno. La promoción de esta cooperación resulta de una política nacional de prevención de la seguridad y convivencia ciudadana que facilite la ejecución de programas barriales que son de competencia local.

Los espacios públicos abandonados se convierten en sitios inseguros.

Barrio Padre Hurtado, Santiago, Chile

MICHAEL COHEN

Mejoramiento urbano y generación de empleo

Existen muy pocas evaluaciones del impacto de generación de empleo que tienen los proyectos de desarrollo urbano en general y los de mejoramiento de barrios en particular (Miller y Cohen, 2007). Una evaluación de este tipo debe enmarcarse en el contexto de política de desarrollo urbano en que se desenvuelven, usualmente muy dependiente de las presiones de desarrollo que reciben las ciudades. El contexto de política urbana en el que hay que estudiar los impactos de los proyectos de mejoramiento de barrios está dominado por tres desafíos operativos:

- enfrentar el continuo crecimiento demográfico de las ciudades;
- diseñar soluciones de bajo costo para la creciente demanda de servicios urbanos y proveerlos a gran escala;
- sacar mejor partido de los impactos económicos de las inversiones urbanas.

Ninguno de estos problemas ha sido resuelto cabalmente y continúan siendo conflictivos tanto para los países como para los organismos internacionales de ayuda al desarrollo. Estos desafíos influyen de manera directa en los esfuerzos de mejoramiento de barrios ya que cada año hay más habitantes urbanos y más asentamientos informales, en tanto el nivel de inversión pública disponible para enfrentarlos es limitado en relación con la envergadura del problema.

Uno de los desafíos críticos para una nueva generación de programas de mejoramiento de barrios radica en incorporar intervenciones que faciliten la integración de los beneficiarios a sus respectivas economías urbanas. Esto requiere una mejor comprensión del potencial productivo de los proyectos y de cómo pueden estos generar beneficios económicos tanto para los habitantes de los asentamientos informales como de los barrios aledaños. Un factor clave a abordar en este análisis es la identificación de las restricciones que enfrentan los habitantes de los barrios para integrarse a la economía urbana. Estas restricciones varían según el lugar, pero frecuentemente incluyen:

- inseguridad de tenencia de sus bienes;
- deficiencias de infraestructura, como por ejemplo escasez de electricidad y agua;
- costos regulatorios, incluidos los necesarios para obtener permisos para iniciar actividades productivas;
- falta de acceso al crédito;
- limitaciones de acceso a otros insumos, dependiendo de la industria o del servicio a que se dediquen;
- falta de información de mercados y limitadas vinculaciones horizontales y verticales con industrias similares o complementarias;
- altos costos de transporte.

RECUADRO 2.1. INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN ÁFRICA

PAMELA HERSHEY

Una revisión de proyectos financiados por el Banco Mundial en África, ya ejecutados y de los que hay evaluaciones, indica que generaron algunos efectos de empleo y que, solo en casos excepcionales, incluyeron inversiones que mejoraron las condiciones de trabajo de algunos beneficiarios.

Programa de Rehabilitación del Distrito de Suame, en Kumasi, Ghana

Con apoyo del Banco Mundial, el gobierno de Ghana ejecutó entre 1985 y 1986 el Proyecto de Obras Prioritarias y el Proyecto Urbano II, dirigidos a las comunidades de cuatro ciudades: Accra, Tema, Tamale y Kumasi, y que beneficiaron a 160.000 personas. Estos proyectos incluían inversiones orientadas a mejorar las condiciones de empleo de los beneficiarios. Por ejemplo, se financiaron obras de mejoramiento de barrios en un área comercial informal de Kumasi, Suame Magazine, conocida por la alta concentración de empleo informal en mecánica automotriz. Asimismo—y con el fin de mitigar los efectos del ajuste estructural que experimentaba la economía nacional— uno de los objetivos del Proyecto de Obras Prioritarias fue crear empleo por conducto de la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura municipal. Para estos efectos se adoptó un diseño que privilegiaba obras intensivas en el empleo de mano de obra que por su pequeña escala eran accesibles a consultores y contratistas locales. Las mejoras en la pavimentación de calles, la construcción de sistemas de abastecimiento de electricidad más confiables y la optimización de las condiciones sanitarias en Suame Magazine de Kumasi fueron consideradas por la mayoría de los beneficiarios como positivas para el desempeño económico de esta área informal, incluso convirtiéndola en el destino de los habitantes que buscan aprender técni-

cas de la industria automotriz. Asimismo, la evaluación de los proyectos mostró que es posible promover empleo local en forma directa en las inversiones en mejoramiento de barrios mediante diseños que privilegian el uso intensivo de mano de obra local con base en contratos de pequeña escala y utilizando consultores locales (Banco Mundial, 2002).

Proyecto de Pequeñas Empresas en Zonas Periurbanas de Lusaka, Zambia

En 1994, CARE International Zambia inició el Proyecto de Pequeñas Empresas en Zonas Periurbanas de Lusaka (PULSE, por sus siglas en inglés). El objetivo era otorgar préstamos de capital de trabajo a microempresarios pobres, sobre todo mujeres residentes en zonas periurbanas de Lusaka, para incrementar los ingresos de los hogares, la seguridad económica y las oportunidades de empleo de los propietarios pobres de microempresas.

Una evaluación del programa publicada por el Banco Mundial (Musona et al., 1998) indica que los préstamos produjeron efectos positivos sobre los prestatarios, generaron empleo y fortalecieron los negocios: otorgar créditos a los pobres fue una manera sostenible de reducir la pobreza. El éxito del proyecto se atribuye a la utilización de las entidades existentes, la participación de los clientes en la toma de decisiones y en el proceso de otorgamiento de créditos, la existencia de un sistema transparente de gestión de información y la creación de un fondo de garantía de préstamos. Otro de los factores de éxito citados fue que todas las zonas en las que se implementó el proyecto contaban con servicios sociales básicos relativamente buenos, como escuelas primarias y clínicas.

Las microempresas, muchas informales, son una significativa fuente de empleo para la población.

Microempresa en San Salvador, El Salvador



Cada una de estas restricciones requiere soluciones diferentes, desde cambios de políticas y regulaciones hasta cambios institucionales, intercambio de información y organización.

Inversiones urbanas y crecimiento económico

Pese a que desde principios de la década de 1990 existe un amplio consenso en cuanto a que las actividades económicas urbanas representan, como mínimo, el 50% del PIB en los países en desarrollo (Banco Mundial, 1991) con porcentajes mucho mayores en países más urbanizados, ha habido escasa investigación y debate de políticas sobre cómo las inversiones individuales, bajo la forma de viviendas, infraestructura o programas de desarrollo de áreas urbanas específicas, contribuyen al desarrollo macroeconómico o al de la economía municipal o barrial. Esta brecha es tanto teórica como metodológica, por lo que identificar y medir los beneficios y sus impactos en las distintas escalas de la economía (nacional, regional o local) es complicado y no muy claro.

Un factor clave de este problema analítico es la definición de *la escala* que relaciona el problema de diseño —cómo incrementar las inversiones urbanas, particularmente para proyectos de mejoramiento de barrios informales— y el de evaluación de su impacto, vale decir los beneficios que genera para el barrio y la ciudad. Por ejemplo, la unidad de análisis de impacto pertinente, ¿es el barrio, la ciudad o la región metropolitana? ¿En qué escala y dónde se encontraría la “huella de los beneficios económicos” derivados de un proyecto individual de mejoramiento de barrios? La noción de “huella económica” adapta el concepto de huella ecológica desarrollado por William Rees en la década de 1970 (Rees, 1988). Desde este punto de vista cabe plantearse las siguientes preguntas: ¿los beneficios serían más visibles en las proximidades del emplazamiento de la inversión, es decir, el barrio marginal mejorado? ¿O habría beneficios altamente visibles en otros lados, como en los lugares donde se fabricaron los ladrillos o el cemento para el proyecto? ¿Se observarían beneficios en los flujos de ingreso y riqueza de los hogares pertenecientes al área mejorada o también en las empresas u hogares que se benefician con el mayor consumo o la inversión por parte de la población del área mejorada?

Hay como mínimo dos tipos de escalas que deben ser expresamente incluidas en el análisis a fin de determinar los posibles impactos económicos y productivos de la mejora de los barrios marginales. Una es *la escala del programa propiamente dicho*, es decir, el número de asentamientos, hogares y personas beneficiarias, y por ende la cantidad de capital, mano de obra y materiales que se utilizan en la inversión urbana. La otra es *la escala geográfica*, en la que se pueden observar impactos primarios, secundarios y terciarios a través de multiplicadores económicos. En relación con la escala del programa, debiera ser posible estimar la cantidad de empleo creado y los ingresos generados por las inversiones específicas. Por otra parte, hay también impactos *directos e indirectos* que se deben incluir en todo análisis, por ejemplo: en qué medida la mayor demanda de mano de obra puede incrementar los jornales en el sector de la construcción, y de qué manera tal circunstancia puede traducirse en mayor consumo y, por ende, crear más empleos.

Impacto económico de los programas de mejoramiento de barrios

Desde los primeros proyectos de mejoramiento de barrios con asistencia internacional, a principios de la década de 1970, se han vinculado las inversiones en vivienda e infraestructura con la generación de empleo y el mejoramiento de la productividad. Sin embargo, es importante reconocer que estas iniciativas —por lo común, componentes de proyectos de infraestructura urbana— rara vez son consideradas objetivos prioritarios para los proyectos individuales. Más bien se las incluye en calidad de objetivos secundarios, frecuentemente “agregados” al núcleo de objetivos de mejoramiento de infraestructura y fuera de la lógica y del diseño operativos de los proyectos.

Un análisis de proyectos de mejoramiento de barrios indica que algunos de ellos incluyen componentes vinculados al empleo,⁷ por ejemplo:

- *Componentes específicos* tales como: microcréditos para asistir al desarrollo de pequeñas empresas, capacitación en habilidades específicas, construcción de mercados para la venta de productos, o ayuda para el mercadeo de productos y vinculación con cadenas de valor.
- Uso de modalidades de gestión de contratos que promuevan la participación de pequeñas empresas en la ejecución de los proyectos.
- Uso de diseños intensivos en mano de obra y tecnologías adecuadas para la construcción de infraestructura y viviendas, y para la prestación de servicios.
- Uso de agencias tipo empresas (AGETYPES) para “privatizar” funciones urbanas y/o municipales específicas, incluidos el mantenimiento de infraestructura y la recolección de residuos, a fin de obtener una mayor eficiencia en la prestación de servicios o generar empleos.
- Mejora del “clima de negocios” en ciudades específicas, tanto para la inversión extranjera directa como para la inversión local a través de una reforma de las normativas (frecuentemente con miras a la desregulación) y la provisión de beneficios impositivos, como incentivos para la inversión y exenciones de los requisitos impuestos por códigos de diversos tipos.

También se han usado medidas de zonificación y consolidación de suelo, tales como zonas de libre empresa para generar economías de aglomeración y proximidad. En la mayoría de los casos estas medidas fueron diseñadas sin un mayor análisis de las condiciones económicas urbanas imperantes y la ubicación de las actividades económicas complementarias, la infraestructura o las inversiones del sector privado. También se tendió a ignorar las fuentes de mejoría de la productividad y de creación de valor en la economía local, generación de ingresos y riqueza, así como las restricciones locales específicas a la productividad y la creación de valor. Como se mencionó anteriormente, estos componentes tuvieron el carácter de “agregados” y no de componentes centrales de los proyectos. Por ejemplo, un examen de las estrategias de desarrollo de ciudades apoyadas por la Alianza de Ciudades, realizado en 2007, concluyó que si bien estas intervenciones prestan atención a los factores económicos y de productividad no brindan orientaciones específicas para el diseño de proyectos individuales (Miller y Cohen, 2007).

Se observa que en las carteras de asistencia para el desarrollo urbano de las instituciones internacionales una gran parte de los proyectos no

⁷ Para mayor información sobre estos proyectos véase por ejemplo: Kessides, 1997; UN-Hábitat, 2003; Vilorio-Williams, 2006; los estudios patrocinados por la Alianza de Ciudades, y los informes de evaluación del Banco Mundial.

incluye un análisis profundo de las condiciones económicas locales y las restricciones a las que se enfrentan los habitantes de los barrios informales. Los estudios ejecutados durante la preparación de estos proyectos incluyen en forma desigual datos empíricos provenientes de relevamientos a nivel de hogares o de empresas, y están usualmente muy influidos por los enfoques disciplinarios de los funcionarios de los organismos internacionales.⁸ La falta de atención sostenida al desarrollo económico local se reflejó durante muchos años en las publicaciones del Banco Mundial sobre mejoramiento urbano (véanse, por ejemplo, Kessides, 1997 y Vilorio-Williams, 2006). En muchos proyectos de desarrollo urbano el diagnóstico operativo de las condiciones económicas locales suele ser superficial, prematuro y carente de una base analítica sólida y sistemática.

Por otra parte, numerosos proyectos parecen haber sido diseñados sin considerar la escala del área urbana en la que se pretende operar. Cuando existen hipótesis implícitas acerca de efectos multiplicadores urbanos, estas se formulan sin mucha claridad sobre las interrelaciones previstas o sus magnitudes. Por consiguiente, las hipótesis económicas de la mayoría de los proyectos de asistencia urbana son superficiales, altamente especulativas y generalmente carecen de fundamentos analíticos o especificación cuantitativa.

Tomando en cuenta las prácticas mencionadas y con el objetivo de mejorar los vínculos productivos de los programas de mejoramiento de barrios informales, es necesario definir, en primer lugar, las diferentes escalas de las operaciones posibles para luego especificar con mayor precisión el alcance de este ejercicio. El cuadro 2.1 muestra una matriz dentro de la cual pueden distinguirse diversos tipos de impactos económicos.

Otra dimensión de esta matriz es el *tiempo*. La mayoría de los proyectos buscan y esperan resultados físicos y económicos dentro de la misma franja temporal, frecuentemente el período de ejecución del proyecto. Cabe preguntar por qué las franjas temporales físicas y económicas deben ser las mismas. Es posible argumentar que las consecuencias económicas de la inversión física deberían aparecer con cierto retraso, dado que los trabajadores empleados en los proyectos o en la producción de materiales gastarán sus salarios para adquirir otros bienes y servicios solo cuando se haya completado el período de construcción y reciban sus pagos. Asimismo, el “efecto multiplicador” de los salarios no debería ser simultáneo a la obtención de los salarios por parte de los empleados. Por ende, una cuestión analítica es determinar las franjas temporales posibles en las que se harían visibles los impactos económicos de las inversiones. Obviamente, habrá más impactos en marcos temporales más prolongados. En consecuencia existe un desfase temporal que tiene que ser considerado al momento de evaluar los impactos de los proyectos.

⁸ Por ejemplo, los arquitectos rara vez se interesan por temas relativos al desarrollo de las economías, en tanto los economistas a menudo ignoran las consecuencias de la elección de tecnologías o su impacto ambiental.

Cuadro 2.1 Escala espacial y escala de proyecto

| Escala de proyecto | Escala espacial de impactos económicos | | |
|--------------------|--|--------|----------------------|
| | Barrio | Ciudad | Región metropolitana |
| 1 barrio | X | | |
| 2 a 5 barrios | X | X | |
| 5 a 10 barrios | X | X | X |

Fuente: Elaboración propia.

Otra dimensión de la evaluación consiste en determinar si los nuevos ingresos y fondos inyectados en una economía local se traducirán en consumo, inversión o ahorro. Los estudios de remesas, por ejemplo, sugieren que distintos receptores de las remesas utilizan esos flujos de fondos de manera diferente, dependiendo de varias condiciones previas. Es importante entonces analizar si el consumo, la inversión o el ahorro se traducirán directamente, por sí mismos o combinados con otros comportamientos económicos, en mayor nivel de empleo y/o dónde aparecerán estos recursos en las cadenas de valor de bienes y servicios locales. Tanto la evaluación como las expectativas de impactos productivos dependen en gran medida del marco analítico que se adopte.

Es posible que estas evaluaciones indiquen que para lograr resultados radicales y duraderos sea conveniente privilegiar al inicio las medidas de promoción de empleo para luego seguir con las mejoras a la infraestructura. Esto es, invertir la lógica y el diseño operativo de los proyectos y modificar la función de la infraestructura, que pasa de intervención primaria a acción de apoyo de un programa de promoción económica más sostenido y de mayor escala.

NATHALIE ALVARADO
y BEATRIZ ABIZANDA

El enfoque de seguridad y convivencia ciudadana⁹

Los niveles de criminalidad violenta de América Latina se encuentran entre los más elevados del mundo y presentan una tendencia ascendente: en 2005, la tasa de homicidios en la región ascendió a 25,6 homicidios por 100.000 habitantes, casi triplicando el promedio mundial para el mismo período. Existen diferencias muy significativas en los niveles de criminalidad entre los países de la región. Por ejemplo contrastan los 55,3 homicidios por 100.000 habitantes en El Salvador en 2006 con el 1,9 de Chile para ese mismo año. Estas diferencias existen también dentro de los países: por ejemplo, las tasas de criminalidad de las ciudades de Cali (63 homicidios

⁹ Las dos primeras secciones de este apartado se han elaborado con base en el documento interno del Banco Interamericano de Desarrollo "Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana", Washington, D.C., 2009.

denunciados por 100.000 habitantes en 2006) y São Paulo (39 homicidios cada 100.000 habitantes en 2006) son más altas que las tasas de Colombia (37 homicidios por 100.000 habitantes) y Brasil (25,7 homicidios por cada 100.000 habitantes) en ese mismo año. En otros casos las tasas de delitos de las grandes ciudades son similares a los promedios nacionales, como por ejemplo en Santiago y en Montevideo respecto de Chile y Uruguay (Dammert et al., 2008). El aumento de la violencia se refleja en la preocupación que genera esta problemática entre los latinoamericanos: así, en 2005 el Latinobarómetro indicó que la seguridad era la mayor preocupación de la población de la región, solo superada por el desempleo.

Entre los efectos de la violencia hay que destacar los costos que acarrea y que erosionan la competitividad regional: la elevada criminalidad inhibe la inversión privada productiva, tanto la de origen local como extranjero, e incrementa los costos de funcionamiento de las empresas (por los gastos adicionales en seguridad privada y primas de seguros, entre otros). El Informe Global de Competitividad 2008–2009, del Foro Económico Mundial, el cual establece un *ranking* por países a través del índice global de competitividad (IGC), basado en varios factores entre los que se incluyen los costos del crimen y de la violencia, demuestra cómo estos costos afectan el promedio del IGC.¹⁰ A manera de ejemplo, en el último año el IGC para Colombia fue 74, para México 60 y para Brasil 64; estos promedios fueron afectados por el índice del costo de la violencia y del crimen, índices que en dichos países ascendió a 118, 125 y 123 para el mismo año respectivamente. Además, el Estado debe destinar a la lucha contra el crimen recursos que podrían dedicarse a otros programas públicos (infraestructura, educación, etc.) si no fuera la problemática de la violencia tan acuciante.

Características de la violencia

De manera sintética, las características más destacadas de la violencia en la región son:

- *Afecta de manera mayoritaria a jóvenes* aunque con diferencias entre los países: casi un 40% de los homicidios registrados en Brasil afecta a jóvenes de hasta 29 años; en Colombia el 30% de los homicidios tiene por víctimas a jóvenes de menos de 25 años.
- *Alta incidencia de la violencia intrafamiliar*. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre un 30% y un 45% de las mujeres de la región ha sido víctima de algún tipo de violencia (maltrato o abuso físico y verbal). Se calcula que 80.000 niños y niñas mueren al año a causa de la violencia intrafamiliar en la región (Buvinic et al., 2005).
- *La mayoría de los crímenes violentos está relacionada con el uso de armas de fuego* (frecuentemente se dan en escenarios de conflicto interno, postconflicto, o con fuerte presencia de crimen organizado).

¹⁰ Véase más información en www.weforum.org/documents/gcr0809/index.html.

- *El delito violento incide significativamente en las áreas urbanas*, en particular en las megaciudades latinoamericanas. Según datos de UN-Hábitat (2007), más de la mitad de los delitos con violencia de Brasil, México y Venezuela fue perpetrada en las áreas metropolitanas de Rio de Janeiro (48 homicidios por 100.000 habitantes en 2005), São Paulo (39 homicidios por 100.000 habitantes en 2006), Ciudad de México (27 por 100.000 habitantes en 2005) y Caracas (88 homicidios por 100.000 habitantes en 2005), respectivamente. En Brasil, cerca del 20% de los homicidios se concentra en menos del 2% del área geográfica urbana (Beato, 2006).
- *Existe heterogeneidad en la expresión de la violencia* en la región debido a las diferentes características sociales, históricas y culturales de cada país. Por ejemplo, en Centroamérica la violencia se manifiesta en un escenario de postconflicto interno con gran participación de jóvenes en pandillas, en tanto que en el Caribe incide el narcotráfico.

Urbanización e incidencia urbana de la violencia. La literatura especializada señala que la velocidad de urbanización de las poblaciones —con el resultante incremento en el tamaño y la densidad poblacional de la ciudad— está asociada con incrementos en conflictividad, violencia y delito.

La informalidad, terreno fértil para las actividades ilícitas. En los asentamientos informales el Estado no suele tener presencia institucional fuerte y tiene dificultades para cumplir su papel como proveedor tanto de servicios básicos (agua potable, desagües, vialidad, alumbrado público, electricidad), como de servicios sociales (educación, atención a grupos vulnerables —jóvenes, mujeres, ancianos—, y promoción de oportunidades de empleo y generación de ingresos), y como garante de la seguridad jurídica e incluso física de los habitantes. Según sondeos de Latinobarómetro, los habitantes de estos asentamientos expresan una mayor desconfianza con respecto a instituciones como el Congreso, la policía, los partidos políticos y el sistema legal que el resto de la población. De lo anterior se deduce en que la informalidad y la exclusión erosionan la legitimidad del orden civil, económico, político y público. La informalidad socava el respeto por la ley y de ahí se pueden generar distintas manifestaciones que van desde la desigualdad entre los que cumplen y los que no cumplen la ley, incluidas actividades ilícitas como la piratería comercial, la venta ilegal de piezas de automóviles y la aparición de cuerpos de seguridad no formales, hasta los nexos con el crimen organizado. Un alto grado de informalidad puede ser entendido como un reflejo de la ausencia o debilidad institucional que conlleva vacíos de autoridad en algunos casos, la cual es ocupada por organizaciones criminales. Adicionalmente, y como se mencionara anteriormente, esta sensación de abandono institucional estigmatiza a barrios enteros y perjudica a sus moradores, que no hallan trabajo fuera de los asentamientos; incrementa la percepción de impunidad e impotencia ante los delitos, y genera sensaciones de inseguridad generalizada y miedo, lo

que aún los hace menos atractivos para la inversión productiva y la generación de empleo, perpetuando el ciclo de la pobreza y de la exclusión (Vanderschueren, 2007).

Las raíces de la violencia en la región y la identificación de factores de riesgo. La violencia es la expresión de problemas sociales, políticos y económicos tradicionales en la región, entre los que destacan la exclusión social, la desigualdad, la discriminación y la informalidad, entre otros. Afecta de manera más intensa a la población más vulnerable, que vive en la informalidad habitacional y económica, y es la que cuenta con menos medios para protegerse, tanto físicamente, como en cuanto a su trabajo y posesiones. La violencia es en definitiva un fenómeno multicausal propiciado por la presencia de factores de riesgo; por lo tanto, para luchar contra la violencia se requiere identificar dichos factores a fin de diseñar y ejecutar medidas que los mitiguen. Se distinguen tres grandes categorías de factores de riesgo:

- *Factores que operan en los individuos*, entre los que destacan: exposición temprana a la violencia, desigualdad y desempleo derivados de la exclusión social, discriminación, presencia de facilitadores (drogas, alcohol, posesión de armas), y fenómenos como el abandono escolar, el analfabetismo, entre otros.
- *Factores que operan en el hogar*: familias disfuncionales, o en situación de violencia entre los padres.
- *Factores que operan en la comunidad*: valoración de la cultura de la violencia, degradación del medio urbano y de los lazos sociales, falta de efectividad de las instituciones de control social, historia de violencia social, guerras civiles, comercio ilegal de armas y estupefacientes, desigualdades sociales masivas.

Las fallas institucionales del Estado en su lucha contra la violencia. La ausencia de políticas públicas integrales, que incorporen en la lucha contra la violencia un enfoque preventivo y de control desde los entes nacionales hasta los agentes del ámbito local, es uno de los obstáculos principales para el combate eficaz de la violencia. En particular, la falta de confianza en las instituciones de justicia y policía, encargadas de proveer seguridad, acentúan el descrédito de la población en sus instituciones democráticas. Cuando la justicia no se adapta a la resolución de los pequeños conflictos urbanos, resulta lenta, o solo es capaz de dictaminar sobre un 10% de los delitos que efectivamente se producen se generan situaciones de impunidad (sobre todo en delitos tales como: crimen organizado, corrupción, violaciones de derechos humanos, lavado de dinero). Por otro lado, las sanciones y las penas de cárceles no permiten la rehabilitación e inserción social de los que delinquen. Con demasiada frecuencia las cárceles son la base de construcción de redes delincuenciales para los internos y no un paso previo a su reinserción social (Vanderschueren, 2007).

Marco conceptual

El paradigma tradicional: orden público. En el pasado, el paradigma para resolver el problema de la “inseguridad ciudadana” se basó únicamente en acciones para recuperar el orden público, es decir medidas del Estado —generalmente bajo un enfoque autoritario y con el uso de las fuerzas policiales— cuyo objetivo era evitar alteraciones y garantizar el libre tránsito de las personas en las calles y lugares públicos. Este modelo está siendo reemplazado paulatinamente por un enfoque integral de “seguridad y convivencia ciudadana” que abarca un agregado de acciones adoptadas por la sociedad en su conjunto (sector público, sector privado y sociedad civil) para garantizar los derechos y las libertades fundamentales, impartir justicia y velar por el desarrollo pacífico de la vida social individual y colectiva. El cambio de paradigma ha significado cambios en la política pública que conllevan reemplazar la visión única y centralista de policía–justicia–prisión (con énfasis en el control de la criminalidad) por un eje principal, complementario a las acciones de control, con estrategias de prevención con mucha participación ciudadana, que reduzca los factores de riesgo de la violencia, aumente el desarrollo social y disminuya las oportunidades del delito. Ante los crecientes índices de delincuencia y la sensación de inseguridad y miedo de la población, las autoridades se ven presionadas por la opinión pública para adoptar políticas de corte netamente represivo, caracterizadas por un mayor número de efectivos policiales, endurecimiento de las penas, disminución de la edad penal, entre otras. Estas políticas represivas suelen mejorar levemente las condiciones en el corto plazo. Sin embargo, la ausencia o el relegamiento de políticas de prevención que ataquen los factores de riesgo o la insuficiencia de inversiones para la policía, los servicios de justicia y las cárceles conspiran contra la sostenibilidad de estos logros en la reducción del número de delitos e incluso propician situaciones similares o hasta peores a las existentes antes de la intervención. De ahí la importancia de un abordaje integral y sostenido en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

El nuevo paradigma de abordaje integral: seguridad y convivencia ciudadana. La seguridad ciudadana es un bien público al que contribuye la sociedad en su conjunto (Estado, sector privado y sociedad civil) que permite el desarrollo de la convivencia cotidiana pacífica, en un marco de confianza de los ciudadanos, de cultura de la legalidad, de respeto a las normas, donde se garantiza el ejercicio de derechos y libertades. El enfoque de “seguridad y convivencia ciudadana” es por lo tanto integral en el sentido de que implica a la sociedad en conjunto y no solo al aparato represivo y de control del Estado (y no del sector privado) a cargo de la aplicación de la ley (policía, justicia, sistema penitenciario). Busca no solo contrarrestar las manifestaciones de la violencia, sino también abordar sus raíces. Por ello, agrega estrategias en el campo de la prevención que complementan las de control, enfatizan la participación y solidaridad comunitaria y pueden incluir medidas de diseño urbano para minimizar

RECUADRO 2.2. INTEGRACIÓN DE JÓVENES EN RIESGO EN BARCELONA

JULI PONCE SOLÉ

Para algunos jóvenes latinoamericanos llegados recientemente a España la integración en la sociedad es difícil. Diversas crisis se superponen: la de la adolescencia, la de una familia transcontinental rota y rehecha mediante el reagrupamiento familiar, el desempleo juvenil, todo en un contexto urbano y escolar complejo. Muchos de estos jóvenes viven en áreas urbanas en dificultad, con viviendas con problemas de calidad y hacinamiento, y concurren a escuelas públicas segregadas, dada la vinculación existente en España entre barrio y escuela (Ponce Solé, 2007). Esta situación puede ayudar a explicar el incremento de la actividad de las “bandas latinas”, esto es, pandillas juveniles. En España, se contabilizaban a 2007 un total de 1.529 integrantes de las mismas.

Dos bandas o pandillas son dominantes: los *Latin Kings* y los *Ñeta*, aunque existen otros grupos como los *Dominicans Don't Play*, *Black Panthers* o *Trinitarios*, y la mara *Salvatrucha*. De acuerdo con el Ministerio del Interior español, la policía detuvo en 2006 a 152 jóvenes pertenecientes a los *Latin Kings*, mientras en 2005 detuvo a 182 jóvenes pertenecientes a “bandas latinas” en general. Respecto de los jóvenes presos, a mediados de 2006 había en las cárceles estatales 66 internos con vinculación a estos grupos (los *Latin Kings*, con 44 miembros, eran los predominantes).

El asesinato en 2003 de un adolescente colombiano a las puertas de un instituto de Barcelona disparó el interés mediático por el fenómeno y un cierto pánico social. Ante esta situación, el área de ges-

tión municipal de la seguridad del Ayuntamiento de Barcelona lideró un esfuerzo colectivo, público y privado, en colaboración con las aportaciones realizadas desde la universidad, basado en la idea de recuperación social del conflicto, no solo de su represión policial. El Ayuntamiento tomó contacto con estas bandas para, desde un cierto “reconocimiento” institucional, convencerlas de la necesidad de adecuar su estructura y comportamiento al marco jurídico catalán, lo que les permitiría disfrutar de beneficios y subvenciones. El resultado fue la constitución formal de dos asociaciones, una de los *Latin Kings* (“Associació Cultural de Reis i Reines Llatins de Catalunya”) y otra de los *Ñetas* (Asociación *Ñeta Pro Derechos del Confinado*), en 2006 y 2007, respectivamente (Martínez Martínez, 2008). Esta forma de afrontar el conflicto ha sido conocida como el “modelo Barcelona” en contraposición a otras ciudades como Madrid, que han adoptado otro enfoque.¹ Debe tenerse en cuenta que la legalización de asociaciones ha tenido un impacto limitado: solo 200 de los 800 miembros de la banda *Latin Kings* que viven en Cataluña han decidido sumarse a la asociación.

¹ En el caso de Madrid, el grado de conflicto entre bandas no ha dejado de aumentar en los últimos años. Debe tenerse en cuenta que en el contexto madrileño, de acuerdo con diversos informes policiales, la actividad de las bandas o pandillas ha sido particularmente violenta en los últimos años. Ello puede ayudar a explicar la preferencia madrileña por el “palo” antes que por la “zanahoria”.

oportunidades de delito. Contrariamente a la opinión más generalizada, las estrategias de prevención muy focalizadas pueden dar resultados en el corto plazo y suelen ser más costo-eficientes que las únicamente basadas en el control y la represión (políticas de “mano dura”).¹¹

Los elementos esenciales de una política de seguridad y convivencia ciudadana incluyen:

- *Integralidad y corresponsabilidad.* En primer lugar, el cambio de paradigma acerca de lo que deben ser políticas de seguridad se traduce en que las políticas de seguridad ciudadana han de ser integrales, es decir que para ser efectivas y eficientes han de comprender un espectro de acciones de prevención y de control, donde el control —teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos y dentro del marco de la legalidad— sea uno de los factores disuasivos que permiten combatir la impunidad, y también constituya un mecanismo de prevención. Han de ser comprensivas y partir de la corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto, aglutinando los esfuerzos del Estado, del sector privado, y de la sociedad civil, con énfasis en la participación de la propia comunidad.
- *Multisectorialidad.* Adicionalmente, por la naturaleza multicausal del fenómeno de la violencia, se requieren intervenciones multisectoriales para controlar los factores de riesgo. Dichos factores se pueden contrarrestar desde los ámbitos educativo, y de la salud, recreación, infraestructura pública (alumbrado, equipamiento urbano), cultura y deporte, y servicios sociales, entre otros.
- *Preeminencia de lo local.* Hay también que enfatizar la importancia de abordar las políticas de seguridad y convivencia ciudadana desde el ámbito local. En efecto, tanto los orígenes como las manifestaciones de la violencia varían de una región a otra, de una localidad a otra, dentro de un mismo país. El conocimiento del territorio con sus características socioeconómicas es clave para el éxito de las políticas de seguridad, como lo es también el hecho de que el gobierno local es el más próximo a los afectados por la violencia. Además, el manejo de estas políticas a nivel local permite una más intensa participación de la comunidad y el fortalecimiento del capital social, muy deteriorado, debido a la notoria falta de confianza de los ciudadanos ante un Estado incapaz de resolver sus problemas de integridad física. El trabajo con la comunidad es un factor clave para la comprensión del origen de la violencia y, por lo tanto, para su solución. El abordaje local facilita además la coordinación tanto entre las instituciones sectoriales del Estado como entre el sector público, el privado y la sociedad civil. Igualmente, facilita el seguimiento de los efectos de las políticas y permite consolidar los

¹¹ Desde el punto de vista de la costo-efectividad, algunos estudios muestran que el beneficio de los enfoques de mayor contenido preventivo frente a los de corte represivo es de una a seis veces mayor (Vanderschueren, 2007).

procesos de descentralización que incrementan las facultades de intervención de las municipalidades en el sector.

La experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo

El BID ha sido la primera institución multilateral de desarrollo en acompañar a los países de la región con asistencia técnica y financiamiento de proyectos en el ámbito de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana.¹² Esta es una respuesta a la creciente preocupación por el incremento de la violencia y la demanda de políticas contra el crimen y la violencia. Este clamor coloca al BID ante el desafío de involucrarse en forma más eficaz, amplia, estratégica e innovadora y, en algunas actividades, hacer explícitos sus límites de participación o dejar en claro qué mecanismos de salvaguarda requiere acordar para mitigar los riesgos asociados a su participación.¹³

Con base en las lecciones aprendidas por el BID en su experiencia operativa, su trabajo analítico y el de otros estudios e investigaciones realizadas sobre la materia, se elaboró el documento interno “Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, que fue validado por expertos internacionales en la materia. Este documento presenta el marco de actuación en el sector, con el fin de contribuir con sustantivo valor agregado al mejoramiento de la capacidad de gestión del Estado para hacer frente a la violencia. Para ello, agrupa en áreas estratégicas un conjunto de acciones para focalizar en forma operativa políticas de seguridad y convivencia ciudadana más efectivas, eficientes y sostenibles, velando por el respeto de los derechos humanos y civiles, y promoviendo la transparencia en el sector. De manera sintética, estas áreas estratégicas son:

- *Planificación de la política pública.* Bajo un enfoque articulado entre lo nacional y lo local, este componente abarca: i) análisis comprensivos de la seguridad ciudadana: diagnósticos del sector, encuestas de victimización y de actitudes, asesoría técnica e intercambio de experiencias, entre otros; ii) fortalecimiento institucional de las entidades relacionadas con el sector; iii) “laboratorios del buen gobierno para la seguridad”: estructuras de información sobre crimen y violencia que recopilan y consolidan varias entidades y que permiten la formulación y gestión de las políticas en el

¹² En la última década el BID ha aprobado, fuera de cooperaciones técnicas, proyectos de inversión en esta área por un total de US\$227 millones.

¹³ Los programas del Banco se caracterizaron por el apoyo en: i) fortalecimiento institucional: diseño de políticas institucionales y desarrollo de sistemas de información sobre criminalidad y violencia; ii) proyectos de prevención: focalizados en la atención sobre los factores de riesgo (prevención social, prevención de la violencia social intrafamiliar, y prevención situacional); iii) actividades selectas de control: apoyos puntuales a la policía civil y al sistema penitenciario así como evaluación de desempeño y rendición de cuentas a la sociedad civil; iv) trabajo con los medios de comunicación: actividades relacionadas con el desarrollo de campañas con los medios de difusión masiva.

sector y la evaluación de las acciones emprendidas, y iv) mecanismos de seguimiento y evaluación.

- *Actividades de prevención.* Son una respuesta complementaria al sistema de justicia penal, con el fin de contrarrestar los factores que aumentan los riesgos de criminalidad y victimización. Las intervenciones tienen en cuenta el carácter multidimensional de la violencia y la necesidad de implementar estrategias integrales que incidan en los distintos factores de riesgo. Este componente comprende: i) actividades y proyectos dirigidos a menores y jóvenes; ii) prevención de la violencia intrafamiliar; iii) actividades dirigidas a la comunidad, y iv) prevención situacional (mejoramiento de áreas públicas y medidas reguladoras para reducir la violencia, tales como el control de venta de alcohol y portación de armas), entre otras iniciativas.
- *Actividades de control y justicia penal alternativa.* Dentro de la perspectiva preventiva, este componente contempla acciones de apoyo a la gestión institucional de la policía civil y del sistema penitenciario: i) apoyo a la reorganización y planificación administrativa interna institucional; ii) mejoramiento de los procesos de reclutamiento; iii) desarrollo de aptitudes técnicas y profesionalización de los oficiales de la policía y del personal de guardia, con énfasis en las funciones preventivas, los derechos humanos y civiles, y la atención al público en general, sobre todo en el caso de víctimas y grupos vulnerables; iv) programas de policía con intervención en la comunidad (policía comunitaria o de aproximación). De igual forma, este componente financia iniciativas que incrementen la oferta de servicios básicos de justicia alternativa en lugares accesibles a la comunidad: inspecciones de policía, juzgados de paz, “casas de justicia”, comisarías de familia, centros de conciliación y mediación.
- *Rehabilitación de población reclusa o menores que han infringido la ley (prevención terciaria).* Se prevén actividades específicas orientadas a: i) atención integral personal psicológica, social y médica; ii) educación formal; iii) capacitación y formación laboral microempresarial; iv) colocación y empleo, fomentándose la formación de alianzas estratégicas con el sector privado, en el ámbito de la responsabilidad social empresarial; v) desarrollo y fortalecimiento de mecanismos alternativos al encarcelamiento, con sistemas de supervisión; vi) desarrollo de mecanismos de apoyo, acompañamiento y seguimiento posterior al encarcelamiento.

La seguridad y convivencia ciudadana en los programas de mejoramiento de barrios

Como se enfatiza en los diferentes capítulos de este libro, los programas de mejoramiento de barrios constituyen un instrumento para el abordaje integral de la segregación física y social de los asentamientos informales,



tan relacionada con las causas de la violencia urbana que afecta de manera más intensa a los moradores de estas áreas informales. Por ello, 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.

Objetivos de las intervenciones. Las actividades de inversión en infraestructura y espacios públicos que se efectúan a través de los programas de mejoramiento de barrios pueden contribuir a la mejora de la convivencia y a la prevención de la violencia si incorporan explícitamente estos problemas en la planificación, el diseño, la ejecución y el mantenimiento de las inversiones. El mejoramiento de los espacios públicos, por ejemplo, puede crear un ambiente que mejore la seguridad urbana y evite la comisión de delitos y actos violentos a través de espacios y equipamientos públicos que faciliten la conectividad visual y física, eviten los espacios muertos, y mejoren la iluminación nocturna. Igualmente, se pueden aprovechar las actividades de mantenimiento comunitario de la infraestructura para sostener una presencia en los lugares con mayor incidencia de delitos y reducir la comisión de los mismos, dado que los ambientes con

La presencia de la comunidad en las calles contribuye a mejorar la seguridad en los barrios.

Pelourinho, Salvador de Bahía, Brasil

mantenimiento deficiente, vandalizados y poco estéticos propician las conductas violentas.

Este enfoque se ha denominado “prevención situacional” o metodología CPTED (“Crime Prevention through Environmental Design”, prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental)¹⁴ y se caracteriza por reducir los delitos de oportunidad al aumentar el riesgo que corren los infractores de ser detenidos, reducir la sensación de inseguridad, e incrementar la cohesión comunitaria mediante el manejo de variables sociales y ambientales. Según Rau (2007) los conceptos básicos de la prevención situacional son los siguientes:

- Control natural de accesos. Promueve el diseño de elementos arquitectónicos a modo de umbrales para crear en los potenciales asaltantes la percepción de que hay un riesgo. Las principales recomendaciones físicas que considera son: conectar accesos directos con áreas observables, diseñar espacios que orienten a los usuarios dando indicación natural de salida o de entrada, y proveer un número limitado de rutas de acceso.
- Vigilancia natural. Busca incrementar la visibilidad sobre un espacio a través de una apropiada ubicación y un adecuado diseño de las ventanas de las viviendas, la iluminación y los espacios públicos y el paisaje. Se busca aumentar la capacidad de los habitantes urbanos de observar la actividad de su entorno.
- Mantenimiento. Se refiere a tener planes de manejo, de limpieza y jardinería de los espacios públicos. Se puede asociar este concepto con el de “ventanas rotas”, que supone que en un espacio deteriorado se cometen más delitos de oportunidad.
- Refuerzo territorial. Este concepto alude al sentido de afecto que establece el habitante con su entorno inmediato, al que por lo tanto cuida.

Las intervenciones situacionales deben tener un énfasis comunitario que active el mecanismo de control social. En este sentido, los conceptos anteriormente descritos deben articularse a través de la participación ciudadana en todo el proceso de diseño e implementación de la metodología.

Herramientas metodológicas. Para complementar las actividades de mejoramiento o construcción de infraestructura con el enfoque de seguridad y convivencia ciudadana se han empleado metodologías de análisis de espacios específicos que permiten tanto relevar la ocurrencia de actos delictivos y situaciones de riesgo como también detectar oportunidades de conductas violentas por parte de ciertos grupos, poniéndolos en

¹⁴ Varios países de América Latina (Chile, Brasil, Honduras, El Salvador) han utilizado esta metodología dándole una identidad propia.

RECUADRO 2.3. BOGOTÁ: ZONAS CRÍTICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

CLARA LÓPEZ OBREGÓN

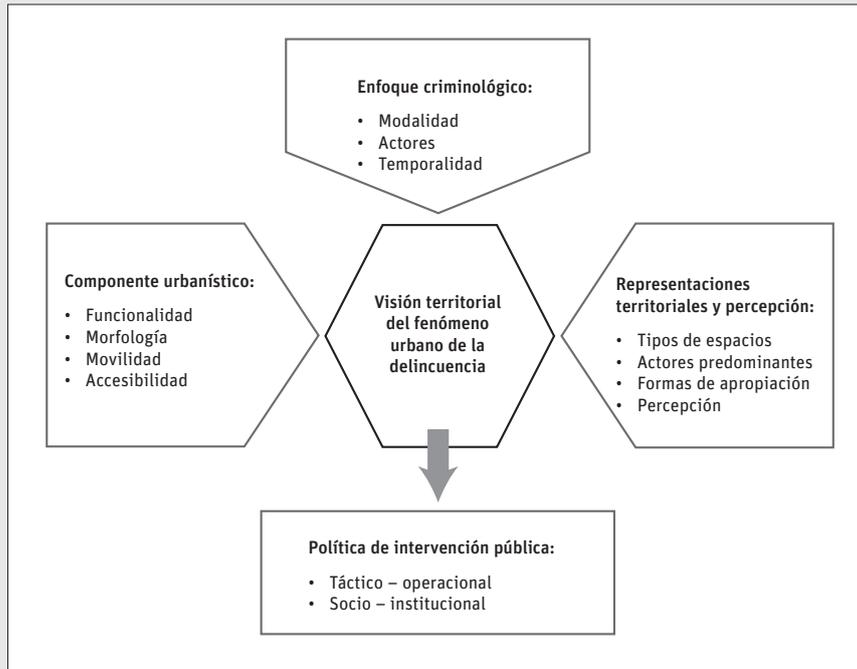
En los últimos años la concepción de seguridad en Bogotá ha virado hacia un enfoque social y participativo. La promoción de la seguridad como un bien público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática busca cambios culturales en aquellos núcleos sociales con tendencia al uso de la violencia como medio de resolver los conflictos o con propensión a la criminalidad instrumental o de oficio. Para ello los procesos de planificación e implementación de políticas públicas que tienen como propósito mejorar la seguridad ciudadana y la convivencia incluyen la participación de las comunidades directamente afectadas. Estas son las que conocen las dinámicas del problema, las posibles soluciones y pueden ayudar a evaluar las consecuencias inmediatas de la implementación de los programas o proyectos gubernamentales.

En la ciudad de Bogotá existe un programa con esta filosofía proyectado para recuperar el espacio público y disminuir los índices de conflicto, violencia y delito en 31 zonas críticas de la capital. El Plan de Prevención de Conflictos Urbanos, las Violencias y el Delito es el producto de una metodología que permitió tener una visión territorial de la delincuencia, en la que además del enfoque criminológico se tuvieron en cuenta otros factores que inciden sobre la convivencia y la seguridad de los ciudadanos, tales como las características

urbanísticas de las zonas y las representaciones territoriales, y la percepción de quienes viven y transitan por ellas. Según este enfoque, una zona crítica es un espacio geográfico que reúne alguna o algunas de las siguientes características:

- Es percibida como insegura de manera rotunda y reiterativa por parte de sus habitantes.
- Persiste en ella la ocurrencia de uno o varios delitos.
- Tiene importancia a nivel barrial, sectorial, zonal, local o metropolitano por su dinamismo o por su grado de afluencia y aglomeración.
- Se ve afectada por la ausencia de control sobre actividades de impacto negativo en lo social (prostitución, consumo y expendio de alcohol y de sustancias psicoactivas, entre otras) y urbanístico (invasión del espacio público, emplazamiento de actividades industriales y talleres mecánicos, entre otros).
- Es susceptible a la reducción de la actividad delincencial, bien sea por la transformación misma de su dinámica socioterritorial o por la intervención directa de los agentes estatales.

Esta metodología ha permitido un mejor entendimiento de las razones por las que las condiciones urbanísticas, históricas y socioterritoriales de un territorio lo han convertido en un espacio proclive a la delincuencia. La visión integral de las problemáticas que se presentan en una zona



crítica permite definir una política pública que enfrenta el fenómeno delincencial a través de estrategias de intervención como la prevención social, situacional y comunitaria, complementadas con las políticas de control. Así, se reconoce que si bien la pobreza y la exclusión social no son la causa directa de la presencia de la delincuencia en un territorio, generan vulnerabilidades que sumadas a otros factores permiten que determinados sujetos, en ciertas circunstancias, se vean motiva-

dos a delinquir o se conviertan en potenciales víctimas. La comunidad se convierte en un miembro activo en la generación de mejores condiciones de vida: su corresponsabilidad y el control social informal que puede ejercer en su territorio son un importante insumo para la construcción de la convivencia y la seguridad ciudadana. Asimismo, a través de la concertación con la comunidad se pueden lograr acuerdos que benefician a los ciudadanos y generen mayor confianza en las instituciones.

relación con el entorno en el que estas conductas se producen (deterioro de infraestructura, visibilidad, hacinamiento, alumbrado). Ello permite tener información acerca de la ubicación de los delitos y, a partir de estas observaciones, diseñar y ejecutar intervenciones que mejoren la visibilidad y protección de los espacios a fin de disminuir el riesgo de ocurrencia de actos violentos. Otra herramienta que se ha empleado son las auditorías de seguridad y giras exploratorias. En ellas, grupos de ciudadanos de los asentamientos en condiciones de vulnerabilidad, en general mujeres, recorren las calles de la localidad acompañadas de urbanistas, arquitectos y técnicos municipales, lo que permite a los habitantes de estos asentamientos informales comunicar los puntos donde sienten amenazas, a la vez que legitima sus demandas. Después de la auditoría de seguridad o de la gira se efectúa un ejercicio rápido de diseño que propone intervenciones urbanísticas específicas para abordar los problemas de seguridad, teniendo en cuenta los insumos generados por el grupo que asistió a la auditoría. Este tipo de actividades que permiten la creación de alianzas entre el gobierno local, la policía y los habitantes de los asentamientos son importantes a la hora de crear empoderamiento entre los grupos más vulnerables. Es importante tener en cuenta que la prevención situacional es solo una visión del problema delictivo, por lo que se recomienda que forme parte de un conjunto más amplio de intervenciones, como la prevención social.

Acciones sociales preventivas. Como se ha indicado, la violencia urbana es un fenómeno cuyas causas están íntimamente vinculadas con la desigualdad y la exclusión en el medio urbano, y cuyos factores de riesgo pueden ser mitigados a través de una batería de intervenciones de carácter social focalizadas territorialmente, con un enfoque de seguridad y convivencia ciudadana. La relación entre la política de seguridad y la política social es un aspecto clave en este enfoque. No toda política social es política de seguridad, afirmar lo contrario sería criminalizar la política social. Sin embargo, la política social tiene puntos de contacto con la política de seguridad y convivencia, sobre todo a nivel de la prevención en grupos vulnerables. Las actividades de prevención de la violencia mediante intervenciones sociales persiguen dos grandes objetivos: por un lado, controlar los factores de riesgo que favorecen la comisión de delitos, y por el otro, enraizar en la población el reflejo preventivo, opuesto al fomento de reflejos de defensa (instalar verjas y alarmas) de modo que la población reflexione sobre las causas y las soluciones del fenómeno. Estas intervenciones tienen en cuenta el carácter multidimensional de la violencia y la necesidad de implementar estrategias integrales que incidan en los distintos factores de riesgo. Comprenden: i) actividades y proyectos dirigidos a menores y jóvenes; ii) prevención de la violencia intrafamiliar, y iii) actividades dirigidas a la comunidad.

Entre las actividades de índole social que pueden ser incluidas en los programas de mejoramiento de barrios cabe destacar: i) educación y sensibilización en valores éticos y convivencia ciudadana, programas de

resolución de conflictos y técnicas alternativas de disciplina, mejora de capacidades sociales y cognitivas para jóvenes;¹⁵ ii) educación formal, nivelación y retención escolar, formación profesional y laboral (promoción de microempresas y creación de alianzas con el sector privado para emplear a los pobladores en situación de vulnerabilidad); iii) detección temprana de abusos y riesgos asociados con el uso de drogas y alcohol, programas de desintoxicación y rehabilitación de alcoholismo y drogodependencia; iv) aprovechamiento de las actividades de creación de infraestructura deportiva y de ocio para fomentar la convivencia pacífica en el medio a través de actividades extracurriculares y como medio para la integración social y cultural, y v) creación o acondicionamiento de equipamiento de salud para la atención a la drogadicción y la salud psicológica de la población vulnerable.

Para ser efectivas, estas intervenciones deben surgir de un diagnóstico participativo focalizado a nivel local, que permita comprender las causas y las manifestaciones de la violencia en la propia localidad; dicho análisis debe ser comprensivo de todas las manifestaciones de la violencia, sus causas y los actores involucrados (víctimas y victimarios), y debe contener un estudio detallado de los factores de riesgo (grado de deserción escolar, empresas instaladas, familias desarticuladas, percepciones de inseguridad y análisis del entorno).¹⁶ Este examen sustentará una estrategia de intervención de naturaleza social que apunte a las causas y manifestaciones locales de la violencia. Para ser plenamente efectivas es necesario que estas intervenciones sociales se ejecuten simultáneamente en una localidad.

Adicionalmente, es importante mencionar que para que los programas sociales incluidos en un programa de mejoramiento de barrios agreguen valor en términos de prevención de la violencia, deben tener como objetivo adicional explícito el logro de un mayor grado de seguridad en el barrio y no solo el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios (Petrella y Vanderschueren, 2003).

Uno de los objetivos principales de las intervenciones sociales dentro de los programas de mejoramiento de barrios es el de fortalecer el tejido social de las comunidades, es decir, crear coaliciones para fortalecer las formas de control informal, no entendidas como privatización de la seguridad por parte de empresas o grupos armados sino como un control no violento ejercido por los mismos pobladores sobre las áreas comunes de

¹⁵ Por ejemplo el programa Escuelas Abiertas implementado en varios estados de Brasil con el apoyo de la UNESCO es una experiencia positiva de un tratamiento integral que no solo consiste en acciones para la prevención de la violencia escolar sino en poner la infraestructura física y docente al servicio de las comunidades.

¹⁶ Las experiencias de foros locales de seguridad a fin de precisar e identificar necesidades constituyen un enfoque innovador; en el caso de Quito y Guayaquil se ha ensayado el esquema de corporaciones de seguridad y convivencia; en el caso de Buenos Aires y Montevideo se han impulsado los foros municipales y barriales de seguridad. De igual forma se han hecho experiencias de este tipo en Chile y República Dominicana en los programas de barrio seguro.

su localidad. Este control se funda sobre valores de civismo y ciudadanía, al igual que sobre reglas compartidas por todos ellos sobre la utilización de los espacios e infraestructura pública de la comunidad. Este tipo de actuación requiere un esfuerzo importante en cuanto a la movilización de la población de los barrios, a menudo estigmatizada, y que presenta un fuerte grado de desconfianza hacia el Estado. Para el mejoramiento de los mecanismos de participación comunitaria se requiere un diagnóstico sobre su estado actual, y planificación, diseño, ejecución y seguimiento de estrategias de prevención por parte de la comunidad. Adicionalmente, la formación de coaliciones con el gobierno municipal es clave a la hora de generar lazos de confianza con los pobladores que vayan ocupando paulatinamente los vacíos que la informalidad fue llenando.

Por último, cabe destacar que los enfoques participativos a nivel local también pueden contribuir a fortalecer procesos de reforma de los cuerpos policiales a partir de la incorporación del concepto de policía comunitaria y orientada a la resolución de problemas (el caso de Chile resulta paradigmático en este sentido). La transparencia de los cuerpos policiales también es supervisada en forma más efectiva a partir de estas instancias barriales y locales.

Aportes del enfoque de seguridad y convivencia ciudadana

Valor agregado. La adopción de un enfoque de seguridad y convivencia ciudadana agrega valor a los programas de mejoramiento de barrios, ya que permite consolidar su objetivo último, el de mejorar la calidad de vida de los moradores de los asentamientos, mediante avances en las condiciones objetivas y en las percepciones sobre los niveles de seguridad y calidad de la convivencia entre vecinos.

Apropiación por parte de la comunidad. Una de las lecciones aprendidas de la experiencia en el diseño y la ejecución de programas de mejoramiento de barrios es que la participación comunitaria resulta altamente productiva. En este sentido, agregar el enfoque de seguridad y convivencia ciudadana amplía el ámbito para la participación ciudadana en temas importantes para los pobladores de los asentamientos, y por lo tanto incrementa su sentido de apropiación; es clave la participación ciudadana en los diagnósticos, ya que permite la identificación de líderes comunitarios (que pueden actuar como agentes de cambio y de fortalecimiento del tejido social), al igual que en la preparación de la estrategia de intervenciones sociales y su seguimiento. La inclusión de esta óptica fortalece el sentido de apropiación por parte de los beneficiarios de los programas de mejoramiento de barrios.

Sostenibilidad. La cohesión social que se persigue a través de los componentes de desarrollo comunitario en los proyectos mejoramiento de barrios se refuerza cuando se adopta este enfoque, al fortalecerse el trabajo comunitario para la apropiación y defensa de los espacios públicos,

mantenidos por la comunidad. Este sentimiento de apropiación incide en la sostenibilidad de las inversiones.

La importancia de los diagnósticos. El diagnóstico participativo sobre seguridad y convivencia ciudadana en el barrio —incluyendo en él a los grupos más vulnerables— es esencial para comprender las causas, manifestaciones y percepciones de la violencia, que están estrechamente ligadas al territorio. Es el punto de partida para definir una estrategia de abordaje eficaz de la problemática de la violencia. En este sentido, hay que recalcar que no hay soluciones universales y que, aunque las buenas prácticas sean útiles, no siempre sirven para todos los casos.

La capacidad de generación de alianzas y de coordinación interinstitucional. Como se ha comentado, la seguridad ciudadana es un tema que no depende solo de la policía, sino de la corresponsabilidad entre: i) el sector público, coordinando sus distintos niveles, central, regional y municipal, y sus diferentes sectores: urbanístico, social y de seguridad ciudadana; ii) el sector privado, clave para la generación de oportunidades de empleo y financiamiento microempresarial que mitiguen la persistente exclusión económica; y iii) la sociedad civil, cuya participación es imprescindible para la eficacia y la sostenibilidad de las acciones preventivas. Además, una apropiada coordinación entre las instituciones favorece el seguimiento de los indicadores de violencia, delincuencia y convivencia, liderando el establecimiento de observatorios de convivencia para este propósito.

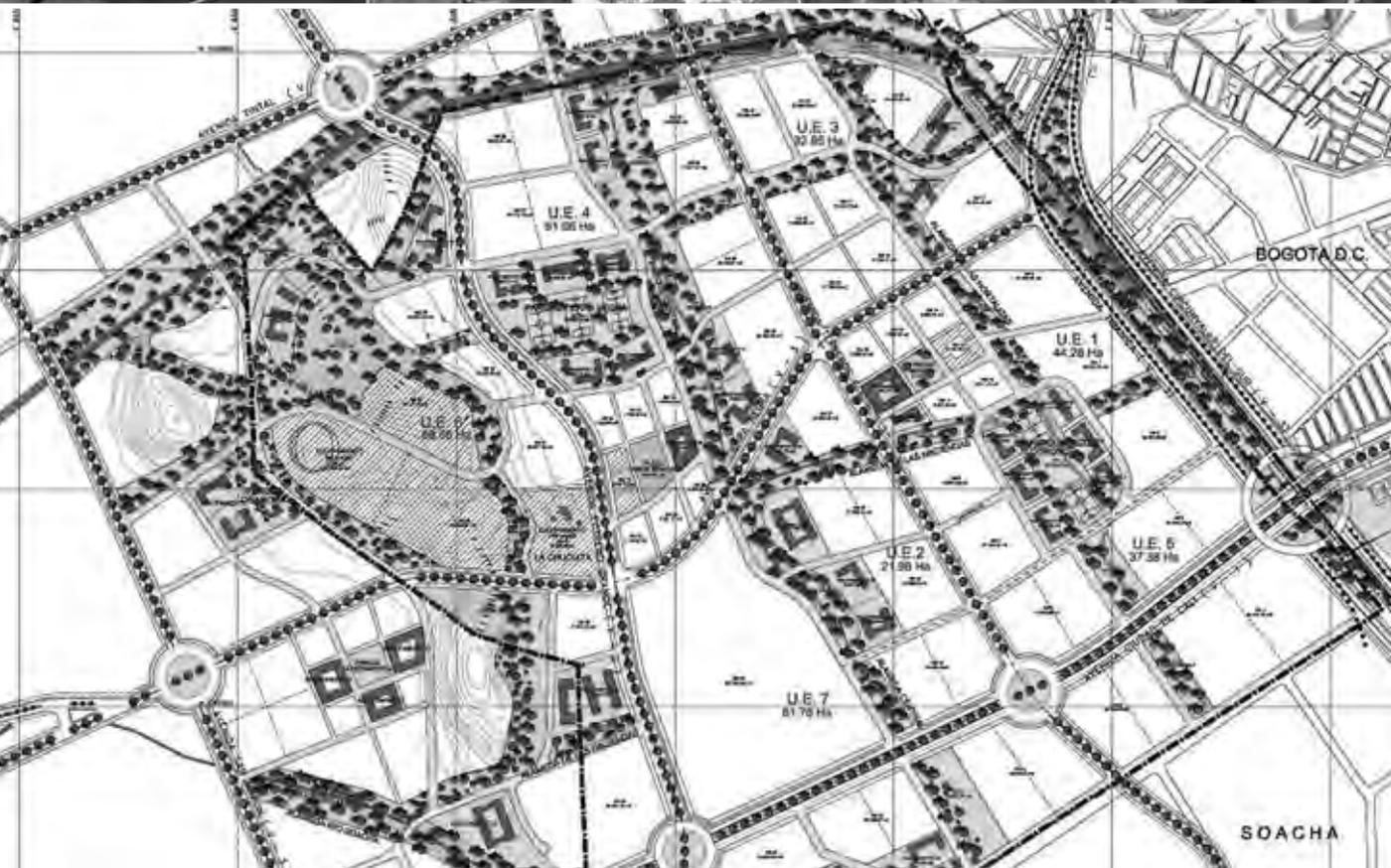
Calidad y gestión del espacio público. La doble relación entre delincuencia y organización del espacio produce un círculo vicioso en el cual cuando el espacio se degrada los fenómenos delictivos y la inseguridad se refuerzan recíprocamente. Es importante considerar dentro de los programas el apoyo a iniciativas de gestión y manejo del espacio público que puedan tener incidencia directa sobre las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, tales como la venta ambulante, los mercados, el estacionamiento, las áreas recreativas y los semáforos.

Referencias bibliográficas

- Arriagada, C. 2000. "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* No. 27. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Banco Mundial. 1991. *Política urbana y desarrollo económico: Una agenda para los años 90*. Washington D.C., Banco Mundial.
- . 2002. "Upgrading Low Income Urban Settlements. Country Assessment Report, Ghana". Washington, D.C.: Banco Mundial AFTU 1 & 2.
- Beato, C. 2006. "Medo e criminalidades nos centros urbanos brasileiros," Latin American Program Special Reports, agosto. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. "Marco de Referencia del Banco en Seguridad y Convivencia Ciudadana". Documento interno, División de Capacidad Institucional del Estado. Washington, D.C.: BID.
- Buvinic, Mayra, A. Morrison y M.B. Orlando. 2005. "Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: Flacso. Disponible en: <http://www.flacso.org/biblioteca/violencia.doc>.
- Dammert, Lucía, Erick Alda y Felipe Ruz. 2008. "Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica". Santiago de Chile: Flacso.
- Kessides, Christine. 1997. *World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Martínez Martínez, R. (coord.). 2008. "Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes", número monográfico de la *Revista Cidob d'afers internacionals*. Disponible en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_81_maras_y_pandillas_juveniles_dos_mundos_diferentes.
- Miller, Steven y Michael Cohen. 2007. "Cities without Jobs?," documento mimeografiado elaborado en conjunto con el Departamento de Políticas de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo y un equipo integrado por Anushay Anjum, Pamela Hershey, Erin Hopkins, y Sara Rowbottom. Nueva York: The New School, en noviembre de 2007.
- Musona, David T. y Dorcas M. Mbozi. 1998. "CARE Peri-Urban Lusaka Small Enterprise (PULSE) Project, Case Study of a Microfinance Scheme," *Estudios Rurales y de Microfinanciamiento* N° 4, Región del África, abril. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Petrella, L. y F. Vanderschueren. 2003. *Ciudad y violencia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ponce Solé, J. 2007. *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: derecho y políticas públicas urbanas*. Madrid: CEPC.
- Rau, Macarena. 2007. "Prevención situacional en América Latina y el Caribe. ¿Cuál es la salida?" Washington, D.C.: BID.

- Rees, W. 1988. A role for Environmental Assessment in Achieving Sustainable Development. *Environmental Impact Assessment Review* 8:273-291.
- UN-Hábitat. 2003. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Sterling (VA) y Londres: Earthscan Publications Ltd.
- . 2007. *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Vanderschueren, F. 2007. *Documento de Referencia de Prevención de la Criminalidad*. Londres: UN-Hábitat.
- Viloria-Williams, Julie. 2006. *Urban Community Upgrading: Lessons from the Past Prospects for the Future*. Washington D.C.: Instituto del Banco Mundial.

FOTO: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL DE COLOMBIA



3

LA TIERRA, EL RECURSO ESCASO

EDUARDO ROJAS

Suelo urbano accesible y prevención de los asentamientos irregulares

Se argumenta con razón que los programas de mejoramiento de barrios condonan el acceso informal al suelo al regularizar la infraestructura, los servicios y la tenencia de tierras ocupadas ilegalmente. Se dice que la existencia de estos programas puede incluso alentar nuevas invasiones. Independientemente de la relación causal que exista entre la formación de asentamientos irregulares y los programas de mejoramiento de barrios —que puede cambiar de ciudad en ciudad—, una política urbana integral para mejorar la calidad de vida de la población en asentamientos informales debe incluir medidas para impedir el aumento de estos asentamientos, esto es, evitar que nuevas familias se unan a las que ya viven en condiciones precarias y sin servicios esenciales.

Infelizmente, no todas las medidas efectivas para controlar la creación de nuevos asentamientos están bajo el control de las autoridades locales que deben enfrentar el problema. Este es el caso de la política de vivienda, que en muchos países es responsabilidad de un ministerio sectorial del gobierno central. En el capítulo 1 se argumentó que la proliferación de asentamientos irregulares en las ciudades es fundamentalmente el resultado de la incapacidad consuetudinaria del sector formal de vivienda para proveer alojamiento mínimo de calidad a toda la población. Como se hiciera notar, en la mayoría de los países de América Latina la economía formal ha sido capaz de resolver el problema de vivienda de tan solo una parte de la población, ya que menos del 40% de la población tiene ingresos que le permiten comprar o arrendar una vivienda completa producida por el sector formal. Por su parte, el Estado no ha podido compensar plenamente esta deficiencia, sea porque no ha contado con recursos suficientes o porque ha emprendido programas que por su costo no pueden resolver la totalidad del problema, es decir: la construcción, el financiamiento y la distribución directos de viviendas económicas. Este diagnóstico conduce a concluir que la forma más efectiva de prevenir los asentamientos irregulares es mejorando el funcionamiento del sector vivienda y expandiendo y mejorando la acción del

Foto superior:

La parcelación de suelo en forma concertada con el sector privado permite al Estado obtener suelo urbanizado para usos sociales.

Predios del macroproyecto de vivienda, Ciudad Verde, Soacha, Bogotá, Colombia

Foto inferior:

La planificación y ejecución integrada de las inversiones en infraestructura, áreas verdes y servicios urbanos garantiza una mejor calidad de vida para los habitantes y promueve la convivencia de hogares de distintos niveles de ingreso.

Plan del macroproyecto de vivienda, Ciudad Verde, Soacha, Bogotá, Colombia



FOTO: TADEUZ JALOCHA



FOTO: TADEUZ JALOCHA/CRISTOBAL PALMA

El apoyo público a la construcción progresiva de viviendas debe centrarse en los componentes que las familias tienen dificultades en construir, los núcleos húmedos y las escaleras.
Quinta Monroy, Iquique, Chile

Estado en apoyo de los hogares que no pueden resolver sus problemas de vivienda en el mercado formal. El caso de Chile es demostrativo de la validez de esta conclusión. En los últimos 30 años el Estado ha ejecutado una política de fomento al desarrollo de los mercados formales de vivienda, con una activa y eficiente intervención en apoyo de los hogares de menores ingresos que no pueden financiar una vivienda con sus ahorros y capacidad de endeudamiento (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2004.) Esta política ha conducido a que desde 1998 en Chile se hayan construido más viviendas que las necesarias para satisfacer el crecimiento vegetativo de los hogares, reduciendo el déficit acumulado y el tiempo que tienen que esperar las familias para acceder a una vivienda producida por el sector formal (Rojas, 2001). Uno de los resultados de este esfuerzo ha sido la casi desaparición de la ocupación ilegal de suelo para vivienda. Además, los programas de mejoramiento de barrios ejecutados desde 1986 permiten que Chile aspire a erradicar los asentamientos irregulares antes del fin de la década de 2000.

No siempre las condiciones de funcionamiento del sector vivienda y el contexto de política pública para el sector ayudan a las ciudades a resolver el problema. Muchos países no han emprendido acciones decididas en apoyo al desarrollo del sector ni tampoco han modificado en profundidad los programas públicos de vivienda. Como resultado, el sector formal continúa sin proveer soluciones habitacionales accesibles a un gran número de hogares, los que se ven forzados a resolver su problema por



FOTO: TADEUZ JALOCHACRISTOBAL PALMA

El apoyo público conduce a mejores resultados en la construcción progresiva y permite a los beneficiarios ampliar sus viviendas sobre la base de los componentes entregados al inicio por un programa público.
Quinta Monroy, Iquique, Chile



FOTO: TADEUZ JALOCHA

medios informales: acceder a tierra de uso residencial en forma ilegal y construir gradualmente.

Mientras el sector formal de vivienda continúe enfrentando dificultades para satisfacer las necesidades de toda la población, será necesario adoptar medidas para prevenir la proliferación de los asentamientos irregulares. Una estrategia promisoría es enfocarse en mejorar el acceso progresivo de los hogares a la vivienda, en particular los de quienes viven en asentamientos informales, poniendo en ejecución programas que apoyen este proceso para hacerlo más eficiente y corto. Un análisis de la construcción gradual de viviendas conduce a identificar dos actividades que, con apoyo suficiente, pueden hacerla menos onerosa para las familias: el acceso a tierra de uso residencial y la construcción de un albergue básico. El presente capítulo se centra en el primero de los procesos. Para mayores detalles sobre el segundo, vale ver Greene y Rojas (2007).

El aspecto más crítico para reducir la cantidad de asentamientos informales es fomentar la producción de suelo de uso residencial con servicios a precios accesibles para los hogares de bajos ingresos. La experiencia indica que el comportamiento espontáneo de los mercados de suelo no genera suelo accesible a los más pobres (Smolka, 2005). Se requiere entonces la intervención pública para lograrlo. En la primera parte de este capítulo, Smolka y Larangeira analizan las opciones que existen en América Latina, subrayando sus virtudes y limitaciones. Destacan los programas de reducción de las normas de urbanismo —como las Áreas

Especiales de Interés Social que admite la legislación de Brasil— que permiten subdivisiones de suelo formales, con normas de tamaño de lotes y niveles de servicios reducidos que abaratan sus costos. Los autores argumentan que estas medidas no son suficientes y que para avanzar en forma sostenible en este campo es necesario desarrollar instrumentos de intervención en los mercados de suelo urbano que induzcan a los propietarios e inversionistas inmobiliarios a producir suelo de bajo costo. Según Smolka y Larangeira, el proceso de conversión de suelo a usos urbanos genera grandes plusvalías y parte de ellas deberían canalizarse a la producción de suelo para vivienda social. Para lograrlo se precisan instrumentos tributarios para captar parte de la valorización (actualización de las tasaciones de las propiedades para fines tributarios, contribuciones por mejoras, impuestos a la ganancia de capital) y de los mecanismos de planificación (como las normas de uso del suelo que obligan a quienes subdividen suelo a entregar una parte para usos públicos); también es necesario desarrollar mecanismos de asociación público-privada que permitan al Estado participar de las plusvalías derivadas de la reconversión del uso de la tierra.

Dos de las soluciones discutidas en la primera parte del capítulo son desarrolladas en los casos analizados en las secciones siguientes: la experiencia del urbanizador social en Porto Alegre y las subdivisiones de bajo costo desarrolladas por empresas privadas en El Salvador. Ambas experiencias producen suelo de uso residencial de bajo costo aunque cada una presenta problemas específicos.

El urbanizador social es el nombre genérico que se da a emprendedores inmobiliarios privados dedicados a la subdivisión de suelo al margen de las normativas vigentes y que se comprometen con la municipalidad a discontinuar esas prácticas ilegales a cambio de acceso a suelo con normas urbanísticas flexibles y acordadas entre las partes, que permitan bajar los costos. La normativa urbanística usada forma parte del Plan de Desarrollo Urbano de Porto Alegre y opera bajo las disposiciones del Estatuto de las Ciudades. El estatuto permite la designación de Áreas Especiales de Interés Social, donde se autoriza la subdivisión de suelo con menor dotación de servicios urbanos para así reducir el costo de la tierra habilitada y legal. En estas áreas los propietarios del suelo pueden asociarse con el urbanizador social para participar de emprendimientos inmobiliarios que destinan una parte significativa del suelo a vivienda social y el resto a vivienda de mercado. En esta experiencia se observó una propensión de los urbanizadores sociales a producir suelo para los segmentos de mayores ingresos a medida que el proyecto se consolidaba y el área urbanizada se integraba mejor a la ciudad.

Por el contrario, los “lotificadores” de El Salvador, aprovechando las oportunidades que ofrece un vacío de la legislación, subdividen suelo rural cercano a las ciudades con un mínimo de servicios. Los lotes son vendidos a hogares de bajos ingresos mediante contratos de arriendo con promesa de compra. El análisis de este caso reconoce la contribución de los “lotificadores” para resolver las necesidades de vivienda de los hogares

de menores ingresos al tiempo que destaca los problemas urbanos y de inseguridad de tenencia que ha originado. Las lotificaciones se ubican en tierras agrícolas, sin buen acceso a las ciudades y carentes de equipamientos. Los lotes se entregan sin títulos perfeccionados y la propiedad de la tierra subdividida está muchas veces en disputa, lo que dificulta la regularización de dominio. La complejidad del problema se manifiesta en la diversidad de programas que el gobierno de El Salvador ha empezado a ejecutar para enfrentarlo.

No hay respuestas fáciles al desafío de generar suelo de uso residencial urbanizado de bajo costo para prevenir la proliferación de los asentamientos irregulares. Los autores de este capítulo subrayan la necesidad de que esta actividad se enmarque en una política de desarrollo urbano más integral, que proteja el medio ambiente, asegure una buena conectividad de los nuevos barrios con la ciudad y provea los equipamientos y espacios públicos necesarios. En otras palabras, para sostener la calidad de vida de los compradores de tierra, la menor dotación inicial de los barrios de bajo costo debe ser sostenida por la inversión pública en las áreas que son de competencia del gobierno urbano. Las actividades e inversiones de soporte necesarias pueden financiarse captando para el sector público parte de las plusvalías que se generan por la transformación de suelo de usos rurales a urbanos. Esta diferencia de valor es hoy captada solo por los dueños del suelo y los urbanizadores ilegales. La aplicación integrada de instrumentos como los discutidos en las secciones siguientes de este capítulo ofrece una oportunidad de ganar escala en el proceso de prevención y regularización de los asentamientos irregulares.

MARTIM SMOLKA y
ADRIANA DE ARAUJO
LARANGEIRA

Ganar terreno

La informalidad es un fenómeno en expansión en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. A ello contribuye una multiplicidad de factores, además de la pobreza urbana: el funcionamiento del mercado de suelo urbanizado, que provoca precios altos para la tierra de uso residencial con servicios adecuados; la reducida escala de los programas de provisión pública de vivienda social en las últimas décadas, y la indisciplina o delincuencia urbanística permitida por el insuficiente cumplimiento de los planes de uso del suelo, entre otros. Aun con el aumento de la inversión en dotación de infraestructura de los últimos años, y la proliferación de programas de mejoramiento de barrios y formalización de la tenencia de la tierra en América Latina, la informalidad parece no ceder. El análisis de los casos aquí reunidos permite al menos dos interpretaciones: 1) estos programas serían eficaces, pero insuficientes frente a la magnitud del problema, o 2) no solo serían ineficaces, sino que además contribuirían a agudizar la informalidad estimulando nuevas ocupaciones ilegales al alimentar las expectativas de soluciones subsidiadas a las carencias de infraestructura de los barrios. Así, la “solución” pasa a ser parte del problema,

es decir, los procedimientos de regularización urbanística y de la tenencia de la tierra pasan a integrar la estructura de reproducción de la informalidad de las ciudades (Smolka, 2003).

Aunque en algunos de los asentamientos beneficiados con inversiones se hayan obtenido mejoras tangibles de habitabilidad, esta mejoría local no produce efectos consistentes sobre el conjunto urbano. No implica cambios sustantivos en las reglas de acceso a la ciudadanía o en el funcionamiento del mercado inmobiliario. En definitiva, no logra ampliar el acceso a la tierra urbana dotada de infraestructura y a la vivienda en la escala que la demanda acumulada requiere. Apenas rescata una pequeña parte del déficit habitacional en su aspecto cualitativo, dentro de áreas determinadas. Es innegable el avance que estos programas representan frente al paradigma anterior de erradicación de asentamientos informales, con los costos sociales y económicos concurrentes. Sin embargo, el objetivo de integración urbanística y social no se cumple plenamente y su reducida escala de actuación no es capaz de producir impactos significativos en las ciudades.

En síntesis, se consolida una paradoja en la que se mejoran las fracciones de la ciudad beneficiadas por los proyectos de regularización mientras se deterioran las condiciones del conjunto urbano por el aumento de los asentamientos irregulares y la baja inversión en otras áreas precarias de la ciudad por falta de recursos. Este problema es analizado en el capítulo 4 con un caso de Uruguay. La informalidad en el uso y la ocupación del suelo urbano sigue planteándose en sus múltiples y variadas manifestaciones y hace necesario analizar nuevamente las estrategias de acción en esta área a partir de la larga experiencia acumulada en la región.

Nuevas estrategias

El proceso de redemocratización de los años ochenta y noventa y la consecuente revisión de los marcos institucionales y jurídicos en diversos países de la región permitieron una gestión urbana más acorde con los objetivos de extensión del acceso a la ciudadanía en sentido amplio. El principio de función social de la propiedad, que privilegia el interés colectivo por sobre el individual, pasó a formar parte de los marcos regulatorios de algunos de estos países, al tiempo que los derechos de los habitantes de asentamientos informales de permanecer en las áreas originalmente ocupadas empezó a cobrar mayor reconocimiento. Concomitantemente, se descentralizó el núcleo de toma de decisiones y se reconoció a las administraciones locales como entidades idóneas para el manejo de las cuestiones urbanas y habitacionales. Se empezó también a romper con la tradición de que la construcción de vivienda popular es una atribución exclusiva del poder público, abriendo perspectivas de cooperación con el sector privado que intentan superar la equivocada concepción de que la vivienda para los sectores de bajos ingresos es un nicho no rentable del mercado inmobiliario —cuando ahí están, desde hace décadas, los loteadores irregulares y clandestinos, que casi monopolizan este sector

y lucran ampliamente con él, como lo documentan algunos de los casos analizados en este capítulo.

Esas nuevas perspectivas abren espacio para un mayor protagonismo de los instrumentos fiscales en la política urbana, tanto en la corrección de ciertas disfunciones de los mercados de tierras, como para asegurar la sostenibilidad de opciones capaces de competir con las “soluciones” informales. Un mejor entendimiento del impacto de la regulación urbanística en el funcionamiento del mercado ayuda a su vez a descartar falsas premisas —como la supuesta reducción de los precios finales de los inmuebles que acarrearía la reducción de los estándares urbanísticos y de edificación— que siguen usándose sin que tengan efectos positivos en el acceso a la vivienda para los sectores de bajos niveles de ingreso. Las intervenciones que se anticipan a la informalidad ofrecen resultados más positivos, especialmente cuando se plantean como estrategias proactivas, que inciden en el funcionamiento de los mercados de tierras urbanas, construyen alianzas, echan mano de los marcos regulatorios y buscan alternativas para el financiamiento del desarrollo urbano.

El falso dilema entre urbanización y titulación

El origen de la dicotomía

Durante la última década, las intervenciones urbanísticas en América Latina abordaron los problemas de la informalidad desde dos vertientes: los programas con énfasis en la provisión de infraestructura y servicios urbanos a los barrios y los programas con foco en la tenencia de la tierra, la titulación.

Sea por la convicción de que “...la falta de infraestructura y servicios, así como las dificultades encontradas en la superación de este problema son, mucho más que la inseguridad de la tenencia, los principales criterios para definir asentamientos irregulares” (Durand-Lasserve, 1996:18); sea por la percepción corriente (aunque no demostrada) de que la regularización de la tenencia sería condición esencial para la ampliación del mercado en las ciudades y para la reactivación de la economía urbana; sea aun porque no se pudieron implementar integralmente programas que diesen respuestas significativas en los ámbitos urbanístico y de seguridad de la tenencia simultáneamente, se ha planteado un nuevo (y falso) dilema: urbanización versus titulación.

El análisis de Calderón (2007) del programa de titulación en Perú auspiciado por la Comisión de Estado de Formalización de la Propiedad Informal (Cofropi), que entregó más de un millón de títulos entre 1996 y 2004,¹⁷ indica que no se verifica en la práctica la tesis de que la propiedad inmobiliaria formalizada facilite el acceso al crédito. Están aún por demostrarse sus efectos en la calidad de vida de los hogares de bajos

¹⁷ Este resultado es especialmente impactante frente al escueto número de títulos emitidos por la mayoría de los programas de titulación latinoamericanos.

ingresos. Aunque no se esperara un efecto inmediato, sorprende que después de cuatro años de funcionamiento del programa (cuando el 76% del total de títulos ya había sido distribuido), menos del 3% de los propietarios recurrió al sistema bancario para obtener préstamos ofreciendo como garantía su título de propiedad. A pesar de haber sido legalizados, al no haber inversiones individuales o públicas los asentamientos se mantuvieron en el mismo nivel de precariedad física, exclusión social y segregación espacial que antes de la titulación, frustrándose los objetivos del programa.

El programa Arraigo, implementado por el gobierno federal de Argentina para otorgar el título de tierras fiscales a los ocupantes de hecho, muestra resultados similares. Tampoco hay pruebas de que la formalización de la propiedad haya promovido el desarrollo urbano o la integración social y urbanística. Una experiencia exitosa en el marco de este programa sugiere que las mejoras se debieron a la adopción de una variante del modelo original, que además de la titulación incluyó componentes urbanísticos, sociales y económicos. La inserción del asentamiento en la ciudad formal se debió a la conjugación deliberada y explícita de programas públicos, y no a acciones privadas de los beneficiarios desencadenadas por la titulación (Basualdo, 2007). No hubo, por tanto, una revelación del “misterio del capital”, como predecía De Soto (2000), sino inversión y gestión eficiente de recursos para proveer infraestructura y servicios que integraran los asentamientos a las ciudades. Sin embargo, la reproducción de esta experiencia no es fácil, como se verá más adelante.

El problema es que si bien los programas dedicados exclusivamente a la titulación muestran escasos resultados en comparación con los objetivos que se proponían, también las alternativas de mejoramiento de barrios se muestran insuficientes para hacer frente a los avances de la informalidad. Así, el objetivo de actuación integral, que abarcaba los ámbitos físico, urbanístico, social, ambiental y jurídico, parece haberse resquebrajado para dar paso a un énfasis que oscila entre el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y la regularización de la tenencia de la tierra, generando una aparente tensión, como si ambas vertientes fuesen inconciliables y no pertenecieran a un mismo fenómeno.

Una precaria sostenibilidad

En el extremo opuesto de la titulación, la experiencia de Paraguay se centró en el aspecto material del problema de vivienda mediante múltiples alternativas de soluciones habitacionales.¹⁸ Si bien se registraron avances significativos, especialmente en la participación de los diversos agentes

¹⁸ La política habitacional paraguaya prevé una serie de alternativas además de la urbanización de asentamientos informales y viviendas integrales y/o de construcción gradual, como las unidades residenciales productivas (urbanas y rurales), las cooperativas habitacionales, el apoyo a la construcción, la ampliación y el mejoramiento de viviendas, y un subsidio habitacional directo.

urbanos en los procesos de toma de decisiones, los resultados logrados han sido poco significativos: en 16 años de ejercicio de la política habitacional, se produjeron apenas 17.000 unidades residenciales, mientras que el déficit era estimado en 300.000 unidades. Además, una parte significativa de las viviendas construidas fue entregada a los beneficiarios sin títulos perfeccionados (Flores, 2007). Al no resolver el problema de seguridad de tenencia, buena parte de las unidades producidas por iniciativa pública terminó por informalizarse. La morosidad, el abandono de unidades y la lentitud de los procedimientos de regularización¹⁹ terminaron por dar lugar a una (tristemente) innovadora modalidad de informalidad: viviendas formalmente producidas que retrocedieron a la condición de asentamientos informales.

Al mismo tiempo, el temor al impacto negativo sobre los beneficiarios que puedan tener los procesos de expulsión-sucesión (aburguesamiento o *gentrification*) dispersa la atención de los funcionarios. Hay una enorme pérdida de esfuerzos para garantizar la permanencia de los beneficiarios originales en las áreas regularizadas y se aplican (con poca o ninguna efectividad) sistemas de control para cohibir la compraventa de inmuebles en las áreas beneficiadas por programas de urbanización y/o regularización, como si la cuestión de fondo fuese la movilidad espacial de la población y no la dificultad (o imposibilidad) de acceder a alternativas habitacionales formales.

¿Mucho para pocos o poco para muchos?

Con recursos limitados, ¿cuál es la mejor opción? ¿Universalizar a bajo costo la titulación que extiende la legalidad a los asentamientos, pero no soluciona cuestiones cualitativas de habitabilidad, integración urbanística, inclusión social o desarrollo económico? ¿Concentrar todos los recursos en el mejoramiento integral de algunas pocas áreas seleccionadas, lo que no tiene impacto significativo en el conjunto de la ciudad? Una tercera alternativa, al menos teórica, sería realizar mejoras parciales en la totalidad de los asentamientos informales. Con ello, se amortiguarían las dramáticas diferencias intraurbanas de dotación de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos y, por ende, de los precios inmobiliarios, favoreciendo un funcionamiento más equilibrado de los mercados de tierras.

El problema tampoco se reduce a simplemente refinar los criterios de elegibilidad de los asentamientos, a aumentar la disponibilidad de recursos financieros para su regularización, o a las capacidades técnica y regulatoria para llevar a cabo los programas. Hay una barrera más que salvar, quizás más importante, representada por la reducida capacidad de gestión urbana en gran parte de las ciudades de la región.

¹⁹ No se concretó la revisión de las disposiciones legales sobre la materia, previstas en las directrices de la política de vivienda y las acciones de usucapión; por ejemplo, aún se requieren 20 años de posesión pacífica para que se reconozcan los derechos de los poseedores.



Muchos programas de mejoramiento de barrios incluyen la entrega de un núcleo inicial de vivienda.

Mejoramiento de barrios en Rosario, Argentina

Como se planteaba anteriormente, decidir entre programas con énfasis en la titulación o en la urbanización no es un dilema. En realidad, ambos tipos de programas son complementarios en el montaje de estrategias consecuentes y factibles para el enfrentamiento de la informalidad. En el camino de la complementariedad entre titulación y urbanización destaca la experiencia de la localidad de Esquina, provincia de Corrientes, Argentina (Basualdo, 2007). La experiencia forma parte del programa Arraigo, pero a los procedimientos de titulación se sumaron otros componentes. Además de adjudicar a cada una de las familias un lote apto para el uso residencial, conectado a la ciudad y a los servicios urbanos, se realizaron programas de complementación de ingresos, capacitación profesional y formación de cooperativas, además de atención a la salud y educación. El caso es ejemplar en lo referente a la gestión del proceso de regularización urbanística y de la tenencia de la tierra, estableciendo vínculos entre los habitantes y las oportunidades del entorno físico e institucional. Este resultado se logró a través de la siempre deseable integración de los niveles administrativos —nacional, provincial y local— en la articulación de diversos programas preexistentes. Este esfuerzo administrativo y de colaboración por parte de la unidad gestora del proyecto generó sinergias positivas que explican, en gran medida, el éxito del proyecto. Sin embargo, la experiencia repite una característica común a la mayoría de los programas latinoamericanos: la pequeña escala. Con atención a apenas 52 familias, la iniciativa queda muy por debajo del nivel requerido para dar acceso a la tierra y a la vivienda para el conjunto de la ciudad.

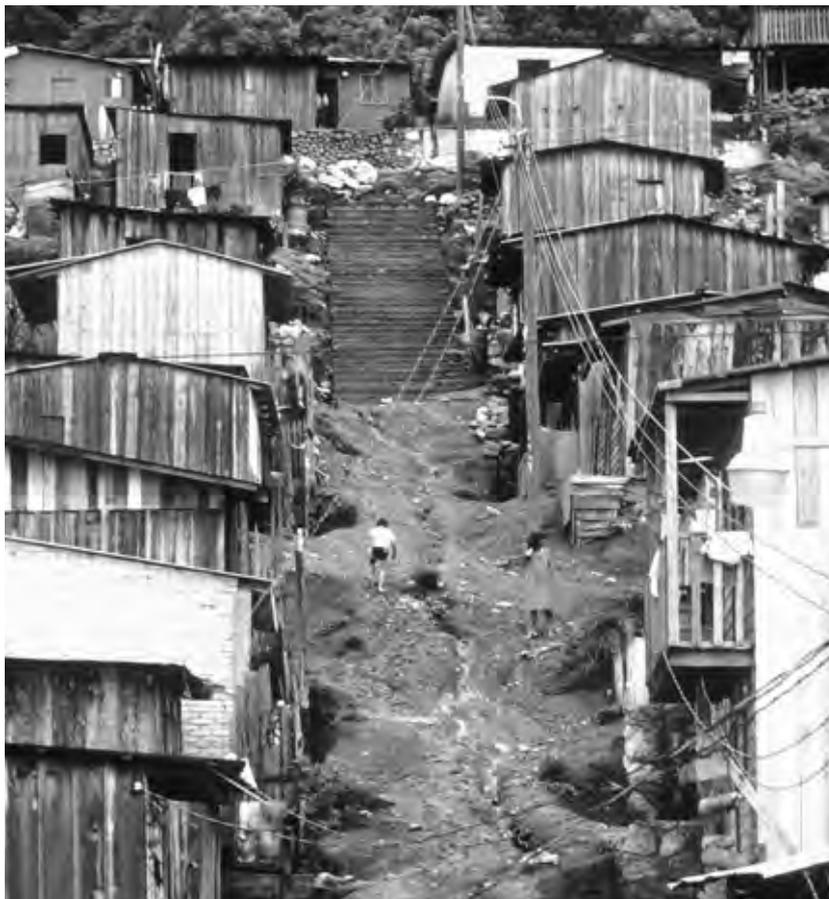
Limitaciones jurídicas y potencial de la gestión

La propia legislación urbanística fue, y en muchos casos sigue siendo, objeto de críticas. Por preconizar estándares disociados de la realidad de la gran mayoría de la población, puede terminar por convertirse en instrumento de exclusión y segregación socioespacial (Maricato, 1996). Por inadecuada a las necesidades de la ciudad y a la sociedad reales, se incumple tanto por parte de los pobres (invadiendo suelo o comprándolo en subdivisiones fuera de las normas) como de los ricos (construyendo más de lo que permiten las normas de edificación u ocupando tierras no designadas para usos urbanos, lo que a la larga conduce a resultados opuestos a su finalidad inicial de establecer condiciones óptimas de ocupación del espacio urbano (Bentes, 2003).

Los marcos regulatorios alejados de las necesidades sociales han contribuido a la ampliación de la informalidad, aunque recientemente han sido objeto de revisión, perfeccionamiento y actualización. Tras décadas de movilización social en pos de la redemocratización, por la reforma urbana y por la revisión del instrumental jurídico-urbanístico, se registran avances. En la actualidad, Colombia y Brasil disponen de un amplio conjunto de nuevos instrumentos previstos por la Ley 388 de 1997 y el Estatuto de la Ciudad de 2001, respectivamente. Sin embargo, legislar es condición necesaria pero no suficiente para que se amplíe de facto el acceso a la tierra urbana y a la vivienda. Aun en los países o ciudades en los que la legislación fue revisada, todavía es un tabú reconocer y negociar con lotificadores ilegales o con organizaciones no gubernamentales que promueven la ocupación de tierras públicas que, movidos por sus propios intereses, imponen obstáculos a la aplicación de los nuevos instrumentos. En las declaraciones oficiales estos agentes aparecen de forma abstracta y difusa, reconocidos apenas como “dificultades de implementación”.

En Brasil, pasaron 13 años entre la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y la aprobación del Estatuto de la Ciudad, en 2001, que reglamenta los artículos de la Constitución Federal dedicados a la política urbana. Desde la aprobación del Estatuto, fueron necesarios otros cuatro años para que empezara a ser aplicada, por ejemplo, la figura de usucapión (prescripción adquisitiva) colectiva, llevada a la práctica por primera vez en 2005.²⁰ Aun contando con este marco legal ampliamente favorable, algunos programas de regularización brasileños todavía mantienen una tímida y poco creativa relación con la nueva legislación, como se observa en el caso del *Morar Legal*, en Rio de Janeiro (Jesus, Veríssimo y Pereira, 2007). Estos casos dan una idea de las oportunidades no aprovechadas que existen en los instrumentos aprobados y reglamentados.

²⁰ La asociación de vecinos de Vila Manchete, Olinda, Pernambuco, obtuvo sentencia favorable de usucapión colectiva (proceso N° 2003.008384-4), en los términos que establece el Estatuto de la Ciudad, el 31 de mayo de 2005.



La gestión concertada público-privada de suelo para usos sociales puede hacer una gran contribución a la prevención de asentamientos irregulares.
Asentamiento en Tegucigalpa, Honduras

Una situación similar se observa en relación con algunos instrumentos anteriores al Estatuto de la Ciudad, como las Áreas Especiales de Interés Social (AEIS) en su aspecto preventivo, es decir, que permite parámetros urbanísticos especiales para el desarrollo de suelo de bajo costo.²¹ De forma general, las administraciones locales desaprovechan sus atribuciones legislativas y de gestión (definición del perímetro urbano, estímulo/inducción del crecimiento urbano a través de instrumentos de planeamiento y de instrumentos fiscales), no confiriéndoles el papel que deberían tener de potentes recursos para la solución y prevención de los problemas de informalidad en el asentamiento de la población. Por lo

²¹ Esta legislación también tiene un lado curativo al permitir estándares urbanísticos más flexibles, ya que da lugar a la regularización urbanística de favelas y loteos irregulares consolidados en un gran número de municipios brasileños. En concreto, 755 municipios cuentan con legislación de Áreas Especiales de Interés Social (IBGE, 2001).

general, se limitan a la posición de ratificar las situaciones de hecho, abdicando de lo planificado (cuando lo hay) para atender demandas puntuales o de emergencia, con gran dispersión de recursos y escasa elevación de los estándares de calidad urbana.

Son aún pocas las iniciativas que buscan proveer en las ciudades tierra habilitada compatible con la demanda efectiva (necesidades y capacidad adquisitiva) de los sectores de bajos niveles de ingreso.²² Entretanto, los instrumentos para la concreción de este objetivo están disponibles. En este sentido, la experiencia de Diadema, São Paulo, Brasil, revela tanto el potencial de las AEIS, como las dificultades y limitaciones de su aplicación. Baltrusis (2007) demuestra cómo el mismo instrumento pudo ser protagonista de éxitos y fracasos, analizando las variables que determinaron ambos resultados. Para el éxito contribuyeron además de la designación del área ilegalmente ocupada como Área Especial de Interés Social, la pertinencia del instrumento para solucionar los problemas de área y el rol de facilitadora del diálogo entre los grupos de interés que asumió la administración local. Reunidos alrededor de una mesa de negociación, propietarios de tierras, representantes de los movimientos sociales pro vivienda y representantes de la administración local fueron capaces, en conjunto, de llegar a soluciones concertadas. Los motivos determinantes del fracaso —en la misma jurisdicción, pero en lugares y momentos distintos— se relacionan menos con la naturaleza del instrumento y más con carencias de gestión del proceso.

Nuevas fuentes de financiamiento

Es importante subrayar que a disposición de las administraciones locales existen recursos latentes, inclusive financieros, que pueden ser movilizados para dar respuesta al problema de la informalidad. El caso del urbanizador social en Porto Alegre ilustra una alternativa viable. El programa recoge y recicla el conocimiento y la capacidad de los promotores de loteos informales: en lugar de castigarlos por la vía judicial (iniciativa tantas veces intentada, como fracasada), el programa trata de insertarlos en la producción de alternativas habitacionales formales. En lugar de simplemente estancar su actividad, la cualifica y formaliza. Abre, por tanto, una vía para el acceso a la vivienda.

El urbanizador social es un promotor inmobiliario privado, debidamente acreditado ante la municipalidad e interesado en operar fraccionando y urbanizando suelo en áreas identificadas por la administración municipal para el desarrollo de asentamientos para población de bajos ingresos. Las condiciones en que operan estos promotores son negociadas desde el inicio para garantizar actuaciones que conduzcan a la oferta de lotes a precios accesibles para la población a que se destinan. En esencia,

²² Algunas excepciones son la experiencia de Belo Horizonte con la Ley 8.137, del 21 de diciembre de 2000, y Santo André, que incorpora esta alternativa en su Plan Municipal de Vivienda 2005.

se trata de una operación en que el poder público le permite al promotor privado proveer infraestructura y servicios de forma progresiva y con estándares menores que en el resto de la ciudad a cambio de que el promotor se comprometa a garantizar precios accesibles, semejantes a los que hubiera conseguido por lotes sin servicios ni infraestructura cuando actuaba informalmente.

La operación es compleja porque requiere un mecanismo legal que regule la participación pública en un emprendimiento de carácter privado, el establecimiento de líneas especiales de crédito para los compradores finales y el financiamiento de las obras, así como la introducción de mecanismos de control comunitario sobre los productos ofrecidos. La operación es viable por las mejoras en eficiencia gracias a la participación del poder público, ya que permite: ampliar el ámbito de intervenciones tanto horizontal (geográfica), como verticalmente (atributos y cobertura); reducir riesgos (por el registro previo de los potenciales compradores), y anticipar y redistribuir plusvalías que, de otro modo, beneficiarían exclusivamente a los emprendedores ilegales.²³ Por medio de la negociación, se establece una situación de "juego de suma positiva", en la que el promotor inmobiliario gana por ofrecer un producto legal y no tener que operar en la clandestinidad, el ocupante final por recibir un lote formal por el mismo precio o hasta menos de lo que pagaría por un lote informal, y el poder público por orientar el desarrollo hacia áreas prioritarias y aptas para la ocupación, con reducción de costos de inversión en infraestructura y servicios.²⁴

Al discutir esta experiencia, Damásio (2007) desmitifica la premisa de que la simple flexibilización de los estándares urbanísticos reduciría los precios finales de venta de los lotes urbanizados al reducir los costos de producción. Muestra que en realidad los precios finales no se reducen y, a pesar del sacrificio cualitativo del producto, la diferencia del costo de producción se la apropia el dueño de la tierra. Indica sin embargo que la experiencia del urbanizador social tiene impacto porque conduce a incorporar a la agenda de política urbana la necesidad de conocer el funcionamiento del mercado informal de tierras y reformular su estructura. Se presenta, por tanto, como complemento de las políticas convencionales, actuando fuertemente en la articulación de los agentes involucrados en la producción de la ciudad. Queda así en evidencia la necesidad de compromiso efectivo de todo el conjunto de agentes urbanos, ya que es imposible para el poder público alcanzar de forma aislada la escala de actuación necesaria para satisfacer a la demanda.

En la experiencia del urbanizador social el tipo de asociación requiere una postura proactiva de parte del poder público para acelerar y cualificar la aprobación de proyectos y la emisión de permisos de obras que representan

²³ Además, es razonable suponer que la existencia misma del instrumento produzca cambios en el comportamiento de los agentes urbanos, redundando en la disminución de puntos de conflicto para solucionar por intermedio de la negociación, entre otras ventajas.

²⁴ Los costos de provisión de infraestructura y servicios ex post (en carácter curativo) son más altos, mientras que la extensión de redes en áreas compactas es más costo-eficiente.

alternativas a las soluciones habitacionales formales. Así se supera la tradicional problemática de la segmentación de la estructura administrativa municipal, y se fortalece al mismo tiempo la capacidad reguladora y de coordinación del desarrollo urbano del poder público. El poder público debe definir estrategias de ubicación de los emprendimientos acordes con un crecimiento urbano sostenible desde el punto de vista de la extensión de infraestructura y servicios, y de la capacidad de gestión público-privada. Antes que todo, el urbanizador social se plantea como instrumento destinado a disciplinar el mercado de tierras y financiamiento del desarrollo urbano, llenando un vacío tradicionalmente no cubierto por el sector público.

La experiencia del urbanizador social en Porto Alegre infortunadamente se abortó en razón de la discontinuidad político-partidaria en la administración local en las elecciones de 2004, riesgo siempre presente y para el cual los programas no disponen de defensas. En este caso, la interrupción del programa se interpreta como una necesidad de afirmar la ruptura con la administración anterior. Sin embargo, la iniciativa ya estaba suficientemente avanzada para demostrar contundentemente la viabilidad de la asociación público-privada en la producción de lotes urbanizados con servicios accesibles a los pobres (Smolka y Damásio, 2005). El proyecto se desarrolló posteriormente en tres nuevas municipalidades en la misma región metropolitana.

La movilización de plusvalías —contemplada en la legislación colombiana y aplicada a los casos de la Operación Nuevo Usme, en Bogotá y en el Macroproyecto de Vivienda de Pereira—, tal como la propuesta del urbanizador social, ofrece una oportunidad de generar suelo de bajo costo en las áreas de expansión urbana donde se concentran las ocupaciones informales de suelo (Maldonado, 2007). En estos casos los propietarios de tierra (sean ellos promotores inmobiliarios o no) son invitados a participar de una parte —mas no del total— de las plusvalías generadas en una iniciativa pública de urbanización en gran escala.²⁵ Cuando los propietarios rechazan esta oferta, se aplica la alternativa de la adquisición pública obligatoria de sus tierras al precio que tenían antes del inicio de la operación, vale decir, “descontaminados” de la actuación de urbanización en el área. Las compensaciones a cada propietario que aporta suelo al proyecto se hacen en proporción al valor de su aporte, y se reintegran en tierra urbanizada de mayor valor, con lo que el Estado se queda con una parte de la tierra urbanizada como compensación a su participación en la operación.²⁶ Esta metodología de trabajo no compromete recursos públicos en la compra de suelo pero sí en su habilitación, y el municipio obtiene suelo para la implantación de equipamientos colectivos y lotes urbanizados para desarrollar programas de vivienda de interés social. Permite además al municipio regular el crecimiento de la ciudad, así como también

²⁵ Nuevo Usme abarca 900 hectáreas y el Macroproyecto de Pereira 155 hectáreas, en una ciudad de 400.000 habitantes.

²⁶ En síntesis, se trata de la aplicación de las técnicas de “reajuste inmobiliario” y distribución equitativa de cargas y beneficios.

la forma e intensidad de uso y ocupación del suelo en las áreas de expansión, resolviendo desde el inicio el principal factor de informalidad: la ausencia de suficiente suelo urbanizado e integrado a la ciudad para atender el crecimiento de la población de menores recursos.

Estos ejemplos demuestran que es posible financiar buena parte de los costos de la urbanización con la diferencia entre los precios rurales de la tierra y los de venta final de lotes urbanizados, incluso con precios competitivos en relación con los lotes ofrecidos por los urbanizadores ilegales. En otras palabras, el esquema permite la producción de suelo habilitado a precios similares e incluso inferiores a los cobrados por un lote ilegal sin servicios, y con menor impacto sobre los presupuestos públicos al evitar el gasto de regularización a posteriori. La principal lección que se extrae de la experiencia es que la diferencia entre el precio por uso rural y el urbano informal sería suficiente para financiar todas (o casi todas) las inversiones requeridas por una urbanización formal, lo que permitiría liberar recursos de la municipalidad para brindar apoyo en el proceso de producción de la vivienda.²⁷

Como se señaló anteriormente, las formas de urbanización de suelo de interés social que existen en la actualidad se caracterizan por emplear modelos poco efectivos. Por un lado, está el modelo del “subsidio indispensable” que parte de la premisa de que los hogares pobres no tienen forma alguna de acceder a los servicios urbanos y/o la vivienda digna sin que la sociedad le subsidie la demanda o la oferta. Este modelo desconoce las capacidades de movilización de recursos y de producción de hábitat de la economía popular y desecha el apoyo estatal centrado en la asistencia técnica, la organización comunitaria, la organización de los canales de comercialización de materiales y, sobre todo, la producción de soportes colectivos adecuados y la regulación del mercado del suelo, donde la acción individual de las familias tiene poca capacidad de incidir.

Las experiencias analizadas subrayan el hecho de que una parte significativa de la informalidad es, antes de todo, resultado de factores más directamente asociados a la gestión pública urbana y a la lógica inmobiliaria privada que a la pobreza. Las experiencias comentadas indican que las plusvalías generadas en el proceso de fraccionamiento informal del suelo —que se practica habitualmente en las periferias de las ciudades latinoamericanas— serían suficientes para cubrir casi en su totalidad los costos de la urbanización ex ante.²⁸ Nótese que hay un amplio margen

²⁷ En el caso de Usme, el precio por uso no urbano fluctuaba entre US\$1 y US\$2 por metro cuadrado y el precio de venta como lote informal sin servicios, entre US\$15 y US\$19 el metro cuadrado. Es decir, existía un recargo de entre US\$14 y US\$17 por metro cuadrado.

²⁸ La mera transformación en la clasificación legal de suelo rural en urbano, que no requiere ninguna inversión, puede multiplicar de tres a seis veces su precio, mientras el cambio de uso de residencial a comercial genera aumentos de precio que varían de un 50% a un 110% (Smolka, 2005). La subdivisión de grandes fincas produce alteraciones en el precio del metro cuadrado aun más expresivas, lo cual da lugar a valorizaciones del orden de un 700%. Los montos no son, en absoluto, despreciables, y podrían ser encauzados hacia inversiones en el mejoramiento de las condiciones de vida urbana, siempre que sean debidamente captados por el poder público.

entre el precio mínimo al que los agentes privados formales son capaces de ofrecer suelo habilitado y el precio base del suelo no urbanizado. En la práctica actual en la región, este margen lo absorben los lotificadores "piratas" a título de compensación por los riesgos de operar en mercados informales y por la rentabilidad de la operación en el largo plazo, ya que la ocupación de estos loteos se hace paulatinamente, "lote a lote", a veces a lo largo de varios años. Contribuye al monto absorbido por los lotificadores informales la cantidad que los ocupantes están dispuestos y aptos a pagar por la libertad de no someterse a los reglamentos urbanísticos y de edificación.²⁹ La operación Nuevo Usme, el Macroproyecto de Vivienda de Pereira y el urbanizador social replantean este modo de operar, que resulta perverso tanto para las familias con necesidades de vivienda no satisfechas, como para un desarrollo urbano equilibrado y sostenible.

El dilema que enfrentan las ciudades es que no regularizar los asentamientos informales no es una opción política aceptable. También es claro que no se puede seguir aplicando el modelo de la total tolerancia frente a la informalidad, un enfoque que llegó incluso a exaltar la urbanización informal como una opción eficiente de solución para el problema del acceso al hábitat. Ese modelo no hace más que subrayar la incapacidad del poder público de ofrecer soluciones de vivienda adecuadas, dejándole a cada familia o individuo la responsabilidad de buscarse una respuesta, aunque precaria, y relegando al poder público a actuar únicamente con programas de regularización curativos, en la medida de sus posibilidades y limitaciones. Pero queda igualmente claro que las estrategias de regularización, al menos en la forma en que se están implementando, resultan insuficientes e insostenibles. En este sentido, el dato de que 130 millones de personas en América Latina —número que no parece dar señales de disminuir pese a las iniciativas de regularización— viven en asentamientos informales es elocuente: hace falta más que solo regularizar.

La alternativa de operar preventivamente requiere que quienes adoptan decisiones sobre desarrollo urbano y el uso de recursos públicos entiendan mejor el "espacio" creado por las distorsiones del mercado de suelo urbano para los operadores informales. Los incrementos de valor de la tierra asociados a los procesos formales e informales de ocupación del suelo —adecuadamente identificados y manejados— abren oportunidades importantes para la formulación de opciones sostenibles de acceso a lotes urbanizados para familias de bajos ingresos. Además, promueven una mayor disciplina en el mercado de suelo en la medida en que reducen el espacio para la manipulación de expectativas de ganancias inmerecidas, y con eso facilitan traer a la mesa de negociación a los interesados (*stakeholders*) en este proceso.

²⁹ La "libertad de no someterse a los reglamentos urbanísticos" fue concebida originalmente por Abramo (2003) para explicar el valor de mercado de la facultad de ocupar suelo sin restricciones de tamaño, densidad, retiros, etc.



Innovar requiere de las administraciones locales una visión exenta de prejuicios sobre las intenciones y capacidades materiales tanto de las entidades privadas de promoción inmobiliaria como de las familias de bajos ingresos. Exige asimismo reconocer que las familias de bajos ingresos tienen capacidad de pago, pues en efecto ya pagan bastante caro por la tierra sin servicios y por los largos años que toma el proceso de regularización. Las administraciones tendrán además que desarrollar capacidades técnicas para identificar y medir (o bien negociar) los incrementos de valor de la tierra derivados de los procesos de desarrollo urbano, y formular mecanismos eficientes para captar estos incrementos e invertirlos en beneficio de la comunidad. Finalmente hay que señalar el papel ineludible que debe desempeñar la administración local en la creación de situaciones que propicien la negociación y concertación de intereses, involucrando a los propietarios afectados, los habitantes de asentamientos informales y los promotores inmobiliarios en la distribución de los costos y beneficios de cada operación urbana. Esta es la agenda de trabajo futuro.

No regularizar los asentamientos informales no es una opción, dadas las malas condiciones de vida que otorgan a sus habitantes.
Asentamiento informal en Recife, Brasil

CLÉIA BEATRIZ H.
DE OLIVEIRA y
DENISE BONAT
PEGORARO

Porto Alegre: el rol de los urbanizadores sociales

Este apartado analiza las características y logros del Proyecto Integrado de Desarrollo Sostenible Lomba do Pinheiro, ejecutado a partir de 1998 en la Prefectura Municipal de Porto Alegre. El proyecto es innovador no solo en el campo de la gestión pública sino también porque propone alianzas entre entidades del sector público y el sector privado para hacer compatible la construcción de viviendas económicas en áreas de expansión urbana sometidas a fuerte presión inmobiliaria. Se enmarca en un proceso de planificación que, reconociendo el potencial de desarrollo de las áreas planificadas, respeta a su vez las necesidades de protección del medio ambiente y el estímulo a la creación de centros que provean servicios y generen empleo e ingreso en las áreas periféricas de la ciudad. Bajo este modelo el poder público asume el papel de conductor de la urbanización, haciendo frente en forma estructurada a la ocupación informal de suelo para usos residenciales. A este esfuerzo de planificación se añade el uso del urbanizador social como herramienta para hacer posibles estas propuestas. La aplicación de este instrumento —que busca promover la asociación público-privada en la producción de vivienda dirigida a la población de bajos ingresos— ofrece una nueva opción de construcción del hábitat social, incorporando los objetivos de desarrollo urbano del poder público local.³⁰

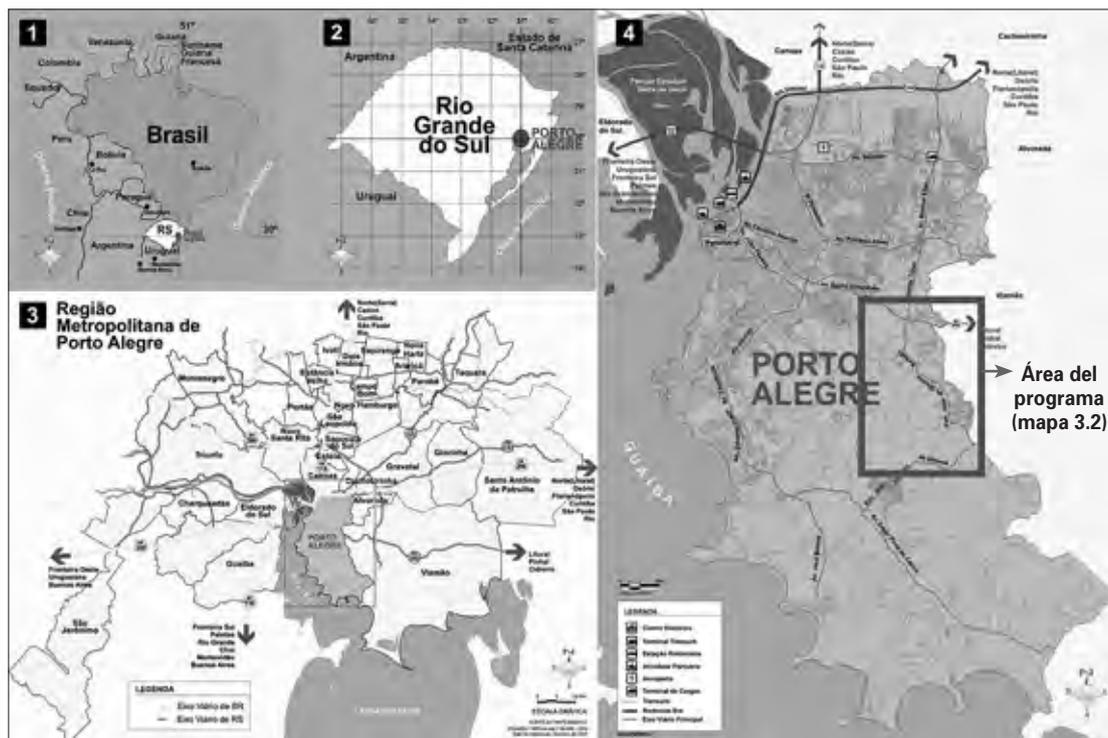
El trabajo desarrollado por el proyecto integral —que se concreta en la Ley de Operación Urbana Conjunta de Lomba do Pinheiro— hizo posible la articulación de las acciones de distintos organismos municipales para ejecutar intervenciones incluyentes que produjeron lotes de interés social en terrenos aptos para usos urbanos. Esta actuación atrajo el interés de los propietarios, que no esperaron la valoración inmobiliaria resultante de la acción del poder público para movilizarse. El proyecto puso en práctica nuevos procedimientos e instrumentos de gestión urbana que hicieron posible en forma simultánea la ejecución de acciones de desarrollo social, obras de estructuración urbana, provisión de redes de infraestructura básica y complementaria, equipamientos urbanos y comunitarios, y en especial, la provisión de suelo para vivienda social. Esta experiencia creó una estructura efectiva que articuló todas estas partes y sumó sus experiencias y competencias.

³⁰ Este esfuerzo fue estimulado por la firma de un convenio entre la Prefectura Municipal de Porto Alegre y el Lincoln Institute of Land Policy de Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, en junio de 2003, con el objetivo de promover los estudios necesarios para la aplicación del urbanizador social como una experiencia inicial para comprobar la viabilidad de la propuesta. Los resultados muestran que los propietarios de tierras y emprendedores inmobiliarios que operan en el área del proyecto integrado manifestaron interés en dividir en parcelas los suelos utilizando las directrices especiales de ocupación y subdivisión de suelo, y de construcción progresiva de las obras de urbanización propuestas por los estudios de viabilidad urbanística.

La región de Lomba do Pinheiro

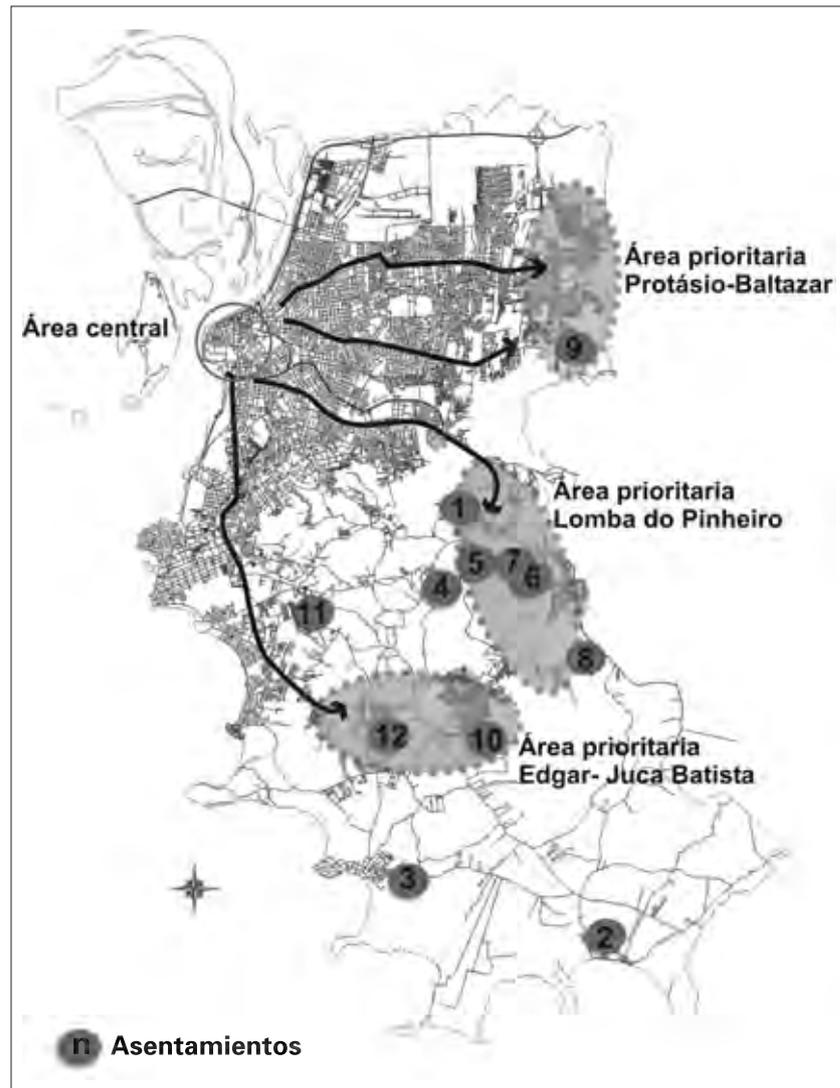
La ciudad de Porto Alegre es la capital del estado de Rio Grande do Sul en Brasil. Está situada al este del estado y ocupa un área de 470 kilómetros cuadrados. Forma parte de una región metropolitana compuesta por 31 municipios y con 3,9 millones de habitantes (Prefectura Municipal de Porto Alegre, 2004). Su población está más concentrada en la parte norte, donde también se encuentran los grandes equipamientos urbanos de escala metropolitana, como el aeropuerto, las carreteras de alta velocidad y los ferrocarriles. Está enmarcada por una cadena de montañas que forman una barrera natural a la expansión urbana por la parte sur, por lo que esa zona tiene propiedades rurales con áreas que aún mantienen sus características naturales. En 2004, la ciudad tenía 736 asentamientos irregulares de los cuales 477 eran barrios de ocupación espontánea, y 259, divisiones de tierra irregulares donde se comercializó suelo. La mayor parte de estos asentamientos están consolidados, aunque se considera que el 83% del total de lotes es irregular o clandestino.

Mapa 3.1 Región metropolitana de Porto Alegre, Brasil



Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2004).

Mapa 3.2 Localización del área de Lomba do Pinheiro en la región metropolitana de Porto Alegre, Brasil



Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2004).

La región de Lomba do Pinheiro, situada en la zona este de Porto Alegre, linda con el municipio de Viamão. Con una superficie de aproximadamente 32 kilómetros cuadrados, es un área desvinculada de la malla urbana compacta y se destaca por la presencia de valores naturales significativos para la ciudad y la región metropolitana. A lo largo de los años el área ha sido ocupada por asentamientos residenciales informales

carentes de servicios públicos, con serios problemas de infraestructura y saneamiento básico y que enfrentan situaciones de riesgo y degradación ambiental. Su población en 2008 era de aproximadamente 64.000 habitantes, y estaba compuesta por familias de bajos ingresos oriundas en su mayoría del interior del estado.³¹ El ingreso promedio estimado es de 2,92 salarios mínimos por jefe de familia (US\$525 por mes en 2009).³² Este origen explica la morfología urbana de la región, constituida por lotes urbanos convencionales, con patios en donde se plantan árboles y se crían animales domésticos. Las edificaciones son en su gran mayoría casas unifamiliares, muchas a medio construir o en proceso de mejora. La comunidad está organizada en diversas asociaciones de vecinos, vinculadas a los barrios que se formaron como resultado de la ocupación de tierras; estas asociaciones tienen una trayectoria significativa de participación en las conquistas sociales que han logrado los habitantes de la región. A través de la movilización comunitaria en los procesos de presupuesto participativo,³³ la población consiguió que el poder público instalara redes de servicios básicos e impulsara mejoras dentro de los barrios, así como en su integración física con el resto de la región.

La situación actual del área es el resultado de un proceso de ocupación que se aceleró con el rápido proceso de urbanización de la población de Brasil, en los años sesenta. Respondiendo a la demanda por tierra de uso residencial, algunos propietarios dividieron sus terrenos, ofreciendo una alternativa de vivienda para hogares de bajos ingresos. La venta de parte del suelo era más rentable que la producción agrícola que de ellos se podía extraer. Aunque las primeras divisiones de tierra se realizaron en los años sesenta, fue en los años setenta cuando se produjo una verdadera explosión del proceso de subdivisión de tierra y ocupaciones ilegales en esta región (Prefectura Municipal de Porto Alegre, 2000). El Plan de Manejo de Desarrollo Urbano, vigente de 1979 a 1999, clasificaba buena parte de la región según su potencial original de producción primaria y designaba al área como de uso rural, por lo cual no se permitía la división de terrenos según los patrones del área urbana. Este impedimento legal contribuyó a que se hicieran subdivisiones de lotes al margen del control público y sin la debida atención a estándares urbanísticos como el ancho de las calles, la reserva de suelo para espacios públicos de esparcimiento y para la instalación de servicios de educación y salud, así como también para la preservación de los bienes naturales.

La ausencia de una acción efectiva del poder público que impida el crecimiento de las ocupaciones espontáneas de suelo para uso residen-

³¹ Según datos del censo 2000 del Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), actualizado a 2006 por la Secretaría de Planeamiento Municipal y Supervisión de Desarrollo Urbano de la Prefectura Municipal de Porto Alegre.

³² Según el censo 2000 del IBGE.

³³ Para mayores detalles sobre la experiencia de presupuestos participativos en Porto Alegre y en Brasil en general, véase BID (2005).

cial en la región, unida a la presión de la demanda de suelo inducida por el bajo valor de la tierra que permitía la subdivisión ilegal de la misma, resultaron en una gran concentración de lotes clandestinos y núcleos habitacionales irregulares. Hoy existen alrededor de 50 asentamientos irregulares o clandestinos, que representan aproximadamente un 6% de los de la ciudad. Prácticamente todas las ocupaciones urbanas en Lomba do Pinheiro tienen algún tipo de irregularidad urbanística. Este proceso ha afectado a todos los habitantes. La degradación ambiental fue uno de sus efectos más evidentes, pues las edificaciones se extienden en los cauces de los ríos, contaminando las aguas, y generando riesgos de deslizamiento e inundaciones de las viviendas en las épocas de lluvia intensa. Otro problema es la falta de infraestructura. Los emprendedores inmobiliarios ilegales demarcan y venden los terrenos sin ningún compromiso de ejecución de obras de infraestructura tales como redes de agua, alcantarillado, iluminación predial y pública, pavimentación y arborización. Con el aumento de la ocupación de suelo para usos urbanos las redes básicas que atendían a la población rural se hicieron insuficientes para una población en constante aumento, que debe vivir con fuertes carencias de infraestructura básica y servicios públicos y sin acceso a equipamiento comunitario como escuelas, plazas y centros de salud. La implementación progresiva de estas redes y servicios por el poder público, realizada principalmente a partir de los años ochenta, está siempre por debajo de la expectativa y necesidad de los habitantes.

Lomba do Pinheiro tiene aún un número significativo de terrenos vacíos, que representan un potencial de ocupación urbana para el futuro. De todo el territorio de la región considerada en el proyecto integrado, alrededor de un 50% está vacío y aproximadamente un 28% es considerado apto para usos urbanos. Se observan dos tendencias que impactan la ocupación de estos espacios. Por un lado, están las iniciativas de producción de vivienda de interés social en las áreas que el Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA) define como zonas con potencial de ocupación de alta densidad. En estas áreas las empresas interesadas en construir viviendas sociales van a producir lotes urbanizados regulares, para atender la demanda habitacional reprimida de la población de bajos ingresos de la ciudad. Por otro lado, la región también atrae a empresas que construyen viviendas para hogares de ingresos medios que buscan mejorar su calidad de vida desplazándose a zonas más periféricas de la ciudad donde pueden tener viviendas más grandes.

El plan de manejo del desarrollo urbano ambiental

El proyecto especial

El proyecto especial busca fortalecer el papel del poder público municipal como un gestor de desarrollo urbano. Con el fin de lograr las metas propuestas el PDDUA permite al municipio ir más allá de sus atribuciones

tradicionales de diseñar, poner en vigencia y controlar la legislación urbanística. Con este instrumento el municipio puede ser un agente social activo en la consecución de objetivos urbanos específicos, en este caso, mejorar las condiciones de ocupación de determinados espacios urbanos. El proyecto especial exige la construcción de acuerdos entre los actores para la ejecución de acciones basadas en un análisis diferenciado del territorio. De acuerdo con la complejidad del problema que aborda, un proyecto especial puede ser de tres niveles: puntual, de primer nivel y de segundo nivel. El proyecto especial de segundo nivel posibilita el estudio de grandes áreas de ciudades cuyas peculiaridades, características y conflictos merecen ser solucionados en forma creativa, integrada y con normas propias y diferenciadas. Este es el contexto en el que se inserta el Proyecto Integrado de Desarrollo Sostenible de Lomba do Pinheiro, un proyecto especial que ejecuta varios instrumentos del PDDUA.

El proyecto integrado articula y descentraliza el planeamiento y la ejecución del desarrollo urbano en un área. El proyecto implementado en Lomba do Pinheiro representa un avance significativo en la gestión y el planeamiento practicados por la Prefectura Municipal de Porto Alegre, en la medida en que posibilita un análisis detallado y una ponderación en profundidad de las características físicas, sociales y económicas de la región; permite una articulación permanente entre los diversos órganos municipales y las respectivas acciones de planeamiento local, e identifica oportunidades de desarrollo que tomen en cuenta el potencial del territorio y las identidades locales. Es importante destacar que la experiencia de presupuesto participativo ha servido de ejemplo para la creación de nuevos canales de interlocución entre el planeamiento y la comunidad. Estos canales hacen posible una participación efectiva además de legítima de los ciudadanos, no solo en la definición de alternativas de desarrollo para la región, sino para toda la ciudad a través de la discusión y deliberación de las políticas globales que se producen mediante la implementación de un presupuesto participativo (BID, 2005).

Una nueva forma de gestión

El Proyecto Integrado de Desarrollo Sostenible de Lomba do Pinheiro fue lanzado oficialmente en agosto de 1999, con la instalación de oficinas en tres escuelas municipales de la región. Con esta medida fue posible acercar el municipio a los ciudadanos y profundizar el conocimiento de la realidad local. La propuesta innovadora propició la participación y contribución efectiva de los habitantes al proyecto creando una mayor conciencia en la comunidad sobre los serios conflictos de urbanización y preservación del medio ambiente de la región. También permitió a los promotores aquilatar las necesidades de mejorar la conectividad de la región con la ciudad, optimizar su estructura urbana, preservar el medio ambiente, producir nuevas viviendas y movilizar los recursos financieros necesarios para ejecutar las intervenciones en la región. El proyecto tenía

como objetivo general identificar oportunidades de desarrollo que resolviesen los conflictos de la urbanización, preservaran los recursos naturales, satisficieran la demanda habitacional reprimida y creasen empleos y fuentes de ingreso.

El largo camino recorrido puede ser dividido en tres grandes etapas. En la *primera etapa* se desarrolló un trabajo interno de capacitación técnica de los principales actores y de reconocimiento de la región. La *segunda etapa* incluyó la formación del Grupo de Planeamiento Local, que elaboró el documento "Diagnóstico rápido participativo", un repaso del medio natural y construido que incluye las percepciones de la población involucrada sobre el lugar. Con respecto al medio natural, este diagnóstico tenía como objetivo definir la aptitud del medio ambiente para acoger distintos usos urbanos y, para el medio construido, calcular índices que permitiesen comparar la capacidad de provisión de servicios urbanos de las distintas áreas. Se analizaron tres ejes temáticos:

- Infraestructura urbana, que reúne información sobre las redes básicas de agua, energía eléctrica, alcantarillado pluvial y cloacal, y las redes complementarias como transporte colectivo, recolección de basura y pavimentación.
- Estructuración urbana, que estudia la dotación de equipamientos complementarios a las viviendas, tales como escuelas, guarderías, centros de salud y plazas.
- Perfil socioeconómico, que usa los datos del censo del Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) de 2000 con respecto a población, ingreso, nivel de educación y domicilio.

A través de un cruce de variables de análisis de los medios natural y construido fueron obtenidas cuatro clases de vulnerabilidad, con diferentes sensibilidades a la ocupación y la preservación, lo que resultó en la preparación de un mapa de vulnerabilidad ambiental. Su interpretación generó el mapa de adaptación al uso y a la ocupación del suelo, que define diferentes intensidades de uso del suelo.

La *tercera etapa* incluyó la redacción de la Ley de Consorcio de la Operación Urbana Lomba do Pinheiro. En el transcurso de la elaboración del proyecto y gestión de la ley se definió un modelo de desarrollo urbano para la región con metas y directrices para intervenir en el territorio, basadas en cuatro principios:

- regular el uso del suelo propiciando la ocupación de los vacíos urbanos con vistas a la contención de la especulación inmobiliaria y de la destrucción del patrimonio ambiental;
- perfeccionar el proceso de planeamiento urbano a partir del desarrollo económico local, fortaleciendo la participación de los ciudadanos en busca de formas organizadas y asociativas de actuación;
- avanzar en la ejecución de las políticas ambientales a través de un planeamiento estratégico que concilie los diferentes intereses;

- promover cambios en los patrones de producción de suelo urbanizado y consumo de bienes del medio ambiente local.

El urbanizador social³⁴

Conforme a la definición del Plan Director de Porto Alegre (LC 434/99) el urbanizador social es la empresa inmobiliaria registrada en el municipio para realizar operaciones urbanas de interés social en áreas identificadas por el poder público. Es un instrumento que tiene como objetivo la subdivisión de suelo apto para usos urbanos en parcelas destinadas a satisfacer la demanda de vivienda de los hogares de bajos ingresos (hasta cinco salarios mínimos, US\$899 por mes en 2009) a través de asociaciones público-privadas. Con el fin de disminuir la incidencia de los desarrollos urbanos informales, el urbanizador social también podrá atender a hogares de otros niveles de ingreso que formen parte del mercado informal de tierras. Este instrumento fue regulado por una ley específica (Ley 9.257 de 2001) y posteriormente por un reglamento detallado promulgado mediante un decreto regulador (Decreto 14.428 de 2004). Para que este instrumento despliegue todo su potencial debe articularse con los otros instrumentos de la política urbana existentes en el PDDUA, tales como el suelo creado, las áreas urbanas de ocupación prioritaria (AUOP) y las AEIS, así como también con otros a ser elaborados, por ejemplo la captación de valorización.³⁵

La figura del urbanizador social busca crear una tercera vía entre la operatoria del mercado privado y la actuación pública directa; apuesta a innovar en los procedimientos de gestión pública mediante una acción concertada con el sector privado. Asimismo, el Proyecto Especial de Desarrollo Sostenible de Lomba do Pinheiro propicia un ambiente adecuado en la medida en que:

- posibilita la articulación entre el poder público y la iniciativa privada;
- el poder público asume un papel proactivo en la gestión del proceso de ocupación del suelo urbano;
- diversifica los mecanismos formales de producción privada de lotes urbanizados, creando condiciones para que sea posible atender dentro de la formalidad la demanda de la población que hoy recurre al mercado informal por falta de alternativas;
- promueve decisiones consensuadas en la aprobación y ejecución de los negocios inmobiliarios.

³⁴ La información y los datos aquí presentados fueron extraídos de los estudios sobre el urbanizador social realizados en el marco del convenio con el Lincoln Institute of Land Policy en los que participó también la arquitecta Cláudia Damásio.

³⁵ Las áreas urbanas de ocupación prioritaria son las partes del Área Urbana de Ocupación Intensiva identificadas como inmuebles urbanos destinados a ocupación en el corto plazo, regulando su adecuado aprovechamiento (PDDUA, artículo 79).

Además, cabe destacar que el urbanizador social promueve cambios en dos puntos fundamentales:

- la estrategia básica de política urbana, que pasa de combatir a las fuerzas informales de promoción de acceso a la tierra a incorporarlas a la gestión del desarrollo urbano;
- el papel del poder público, que pasa de ser espectador del proceso de producción irregular de la ciudad a tener un papel más proactivo en dos sentidos:
 - en la inducción de ocupación de áreas aptas para la producción habitacional para la población de bajos ingresos;
 - en la oferta de suelo a precios competitivos y compatibles con el ingreso de la población que hoy ocupa áreas ilegalmente o adquiere lotes clandestinos como única alternativa de acceso a la tierra.

El Consorcio de Operación Urbana Lomba do Pinheiro

El proyecto de ley del consorcio de operación urbana no se restringe a las normas de uso y ocupación del suelo (régimen urbanístico) sino que también define el Plan de Mejorías Urbanas (el conjunto de obras y acciones en que serán usados los recursos),³⁶ establece un acta de compromiso que controlará las obligaciones de los inversionistas y crea el comité de desarrollo de Lomba do Pinheiro, con la finalidad de hacer el seguimiento de su ejecución.³⁷ El uso de la figura del consorcio de operación urbana se suma al uso simultáneo de otros instrumentos complementarios, como por ejemplo los planos sectoriales de desarrollo o los programas de inversión con recursos disponibles en el municipio: el Fondo Municipal de Desarrollo Urbano, con capacidad de financiar la política habitacional,³⁸ el Banco de Tierras, en tanto destina tierras para atender los programas y proyectos habitacionales y de equipamiento de carácter social, y otros, como la Concesión del Derecho Real de Uso, el Impuesto Predial y Territorial Urbano, o la Reserva del Índice de Constructibilidad y Suelo Creado.

Como forma de atraer a los inversionistas el municipio adoptó la estrategia de ofrecer en el consorcio de operación urbana dos regímenes

³⁶ A partir del diagnóstico integrado de Lomba do Pinheiro, fueron elaborados parámetros que propician las transformaciones urbanísticas y estructurales, las mejoras sociales y la valorización ambiental. Este diagnóstico indica las áreas más carentes de equipamientos urbanos y comunitarios, y propone incentivos para la ocupación de las áreas aptas para usos urbanos, las que reciben el régimen urbanístico adecuado a las condiciones de uso y ocupación del suelo, así como los equipamientos necesarios para la densificación propuesta.

³⁷ Según la Ley del Consorcio de Operación Urbana Lomba do Pinheiro, el comité está compuesto en forma paritaria por representantes del gobierno municipal, la sociedad civil y residentes del área.

³⁸ En los términos establecidos por el Capítulo IV, Título V de la Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre.

urbanísticos diferentes. En vez de cambiar el régimen urbanístico para posibilitar un mayor potencial de construcción en las áreas aptas para usos urbanos, solo se permite modificar el régimen a cambio de la ejecución de mejoras urbanísticas en el área. El monto de estas contrapartidas se calcula como una parte de la valorización inmobiliaria generada por la modificación en el uso del suelo. Esta es una forma de hacer viables proyectos de interés social. Para conseguir este objetivo se propone un régimen urbanístico básico que se ajusta a la situación existente pero no incorpora usos más intensivos del suelo que podrían darse si se permitiera un mayor desarrollo inmobiliario en la región. Se define también un régimen urbanístico máximo que permite un uso más intenso y diversificado, siempre que los inversionistas ejecuten las obras necesarias para sostener estos usos, además de pagar las contrapartidas resultantes de la valorización inmobiliaria. Así cualquier cambio del régimen urbanístico que agregue valor económico al suelo, cuando utiliza los beneficios de la operación urbana en cuestión, será obtenido mediante aportaciones de contrapartidas que atiendan el Plan de Mejorías Urbanas.

La ley del consorcio de operación urbana es el resultado de un amplio debate sobre los conflictos existentes, sean de carácter físico, social o económico, y de la búsqueda de soluciones compatibles con los intereses de los distintos interesados, y los acuerdos se plasman en un acta de compromiso. Esta propuesta de ley, la primera de esta naturaleza en Porto Alegre, permite al poder público tomar la iniciativa y hace posibles las transformaciones urbanísticas requeridas para impulsar un desarrollo urbano y ambiental equilibrado, abriendo espacios para la construcción de vivienda social en conjunto con vivienda de mercado.

El Proyecto Integrado de Desarrollo Sostenible de Lomba de Pinheiro, después de años de planeamiento participativo con la comunidad local, culminó en las propuestas de desarrollo social, económico y territorial y en los mecanismos de ejecución descritos. Los beneficios alcanzados son visibles. Existe una mayor presencia del municipio en la región y hay un mayor diálogo con la sociedad civil. La autoestima de los habitantes ha aumentado y han disminuido las subdivisiones informales de suelo. Este aspecto positivo se equilibra con efectos no esperados en la operatoria del Proyecto Urbanizador Social, ya que muchas de las nuevas subdivisiones regulares de Lomba do Pinheiro —aunque usan los beneficios concedidos por la legislación para los negocios de interés social— se destinan a sectores de mayor poder adquisitivo.

Este resultado pone de manifiesto el desafío de evitar que la ciudad formal se cierre a la población de bajos ingresos usando los instrumentos de intervención en el desarrollo inmobiliario de un área a disposición del municipio. Apunta a la dificultad de articular y dirigir intereses encontrados, que en definitiva siempre responden a reglas que privilegian la apropiación privada de las inversiones públicas. Para que la urbanización y ocupación de Lomba do Pinheiro no termine haciéndose de forma predatoria y excluyente es necesario asegurar que el desarrollo se atenga a la preeminencia del interés público por sobre el interés privado y que

haga posible un proceso de urbanización compatible con el acceso de la población de bajos ingresos a tierras urbanizadas y ambientalmente sostenibles. Sucintamente expuestos, esos principios son los siguientes:

- fortalecer el papel del poder público como gestor de los procesos de desarrollo urbano;
- implantar mecanismos institucionales que garanticen que el interés colectivo prevalezca por sobre el interés privado;
- acordar que la sostenibilidad ambiental, económica y social del desarrollo urbano es una responsabilidad que debe de ser compartida por todos los actores sociales;
- promover consenso acerca de que la producción de vivienda social debe ser un compromiso colectivo de todos los agentes que producen la ciudad;
- asentar el principio de que el derecho de construir no está vinculado al derecho de propiedad;
- implantar los mecanismos institucionales que permitan la justa distribución de los costos y beneficios de la urbanización entre los beneficiarios;
- lograr la recuperación y redistribución de las valorizaciones inmobiliarias que resulten de la actuación pública.

En este sentido, es claro el aporte de las directrices generales del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal No. 10.257 de 2001) relacionadas con el instrumento de consorcio de operación urbana. Para hacer estos principios y directrices efectivos, es necesario abordar el territorio y el proceso de urbanización de Lomba do Pinheiro en su totalidad, anticipándose a la valoración generada por las inversiones públicas y por los cambios de usos y ocupación del suelo. Eso permitiría la apropiación por la comunidad de una parte de la valoración generada por los cambios en las normas de urbanismo. En síntesis, el objetivo es lograr un proceso de urbanización en que las propias plusvalías generadas por el proceso de creación de ciudad sirvieran para financiar de forma equilibrada los servicios y permitieran también el acceso a la tierra de uso residencial, vía mercado, por parte de los hogares con menor poder adquisitivo.

El equipo del Proyecto Urbanizador Social trabajó en una propuesta en etapas. Su horizonte temporal sería ciertamente superior a tres gestiones de gobierno municipal. En su primera etapa posibilitaría la construcción de más de 10.000 lotes de uso residencial a través de la Ley de Urbanizador Social. Sin embargo, persiste el dilema de cómo gestionar los incentivos bajo los que operan los participantes en el consorcio de operación urbana fuertemente influidos por la expectativa de valorización de la tierra, sin cerrar aún más el acceso de los pobres urbanos a la ciudad. La clave del éxito para un negocio con estas características estaría en que los cambios en los parámetros de uso y ocupación de suelo deben requerir de los propietarios o inversionistas privados una contrapartida —exigida en la forma en que lo prevé el Estatuto de la Ciudad

y del Consorcio de las Operaciones Urbanas— buscando recuperar lo más posible de las plusvalías generadas por la acción pública. Para estos efectos se hizo una investigación detallada del precio comercial de la tierra en la región a noviembre de 2004. Estos precios fueron considerados como referencia para estimar el costo de las alteraciones onerosas y dar base a las negociaciones con los inversionistas o dueños de la tierra interesados en obtener un régimen urbanístico máximo para sus suelos.³⁹

Los inversionistas que desearan hacer subdivisiones de suelo o construir conjuntos residenciales para familias de mayor poder adquisitivo, usos comerciales y de servicios rentables, deben acceder a esta opción a través del pago de contrapartidas que se destinan a financiar la obra pública. La producción de lotes urbanizados para vivienda de bajo ingreso es una de las contrapartidas previstas. Ese procedimiento no impide el lucro empresarial, solo destina parte del ingreso inmobiliario a financiar el interés colectivo. La sostenibilidad social, económica y ambiental que se lograría en esta región sería, además del lucro, un gran atractivo para convertirla en una inversión extremadamente exitosa.

El proyecto de ley del consorcio de operación urbana es bastante diferente de los modelos usuales. La preocupación por la vivienda de interés social deja de tener su enfoque exclusivamente en la regularización de tenencia del suelo y en la implantación de medidas compensatorias para poblaciones en situación de riesgo (que también están presentes) sino que pasa a ser parte estructurante y principal de la inversión en desarrollo urbano. De esta forma el consorcio de operación urbana crea las condiciones plenas para la ejecución de las inversiones urbanísticas contempladas en el Plan de Mejorías Urbanas a través de la contribución de los propietarios, basada en la valorización inmobiliaria, y de la generación de un ambiente favorable para que el urbanizador social fomente la producción de viviendas de interés social de forma adecuada.

La consolidación de Lomba do Pinheiro como un barrio diversificado, ambientalmente equilibrado, con diferentes estratos sociales, ciertamente tiene potencial para atraer inversionistas. Los usos diferenciados, inclusive residencias para las clases media y media-alta y aprovechamientos económicos comerciales y de servicios rentables, importantes para generar servicios, empleo e ingreso, son también necesarios para dar viabilidad financiera a proyectos privados. Un desarrollo urbano con ese perfil también evitaría la generación de guetos: no se estaría creando una nueva área de segregación de los pobres. Para conseguir plenamente estos objetivos el Ayuntamiento tiene que contrarrestar la tendencia de los mercados inmobiliarios a privilegiar la construcción de viviendas para estratos medios, lo que atenta contra los objetivos sociales de la operación urbana.

³⁹ Estudio realizado en conjunto por el Lincoln Institute of Land Policy con la Prefectura Municipal de Porto Alegre.

VERÓNICA RUIZ

El Salvador: las lotificaciones

La subdivisión de suelo para uso residencial con mínimos servicios para ser vendido a bajo costo ejecutada por empresarios privados de El Salvador, conocida como “lotificación”, ha permitido el acceso a suelo de bajo costo a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos (US\$177 en 2009). Los empresarios les proporcionan créditos bajo la forma de contratos de arriendo con promesa de compra por hasta 15 años con cuotas mensuales que oscilan entre los US\$12 y los US\$60 para comprar lotes con un mínimo de servicios y que eventualmente recibirán el resto de los servicios en forma progresiva, sobre todo a través de la inversión pública. Esta oferta de suelo a costo accesible para los hogares de bajos ingresos ha sido posible por la reforma agraria y el descenso del precio del café, que redujo la rentabilidad de la explotación de la tierra agrícola. Por otro lado, la demanda de suelo de uso residencial aumentó como consecuencia de la masiva migración interna de población, resultado del conflicto armado que se dio en El Salvador hasta los años ochenta. Esta respuesta del mercado a la demanda de suelo de bajo costo para vivienda ocurrió al margen de las disposiciones urbanísticas, ya que las instituciones responsables de regular el desarrollo urbano no pudieron por su debilidad controlar el fenómeno, lo que dio por resultado la proliferación de asentamientos sin acceso a todos los servicios en tierras periurbanas o rurales. De esta forma los loteos han permitido a muchos salvadoreños acceder a tierra de uso residencial pero los fuerzan a vivir por largo tiempo en malas condiciones sanitarias y con poco acceso a servicios. Las deficiencias de infraestructura y servicios de los loteos generan problemas ambientales y de congestión de servicios en los barrios vecinos.

El fenómeno ha generado un reto importante para el gobierno, ya que se estima que en 2008 uno de cada tres salvadoreños vivía en un lote de desarrollo gradual. La actividad de subdivisión de suelo ha urbanizado áreas no previstas por los organismos de planificación urbana, lo que ha llevado a un crecimiento desordenado de las ciudades. La aplicación indiscriminada del concepto de desarrollo progresivo o gradual ha llevado a una proliferación de asentamientos sin integración social y sin acceso a las condiciones mínimas de habitabilidad. Asimismo, este fenómeno descontrolado ha llevado, en algunos casos, a que las familias se encuentren con inseguridad jurídica sobre la tenencia de su lote, conflicto que no ha sido posible resolver debido a la complejidad del fenómeno y a las restricciones jurídicas en la materia.

A continuación se hace un análisis general de este proceso de subdivisión de suelo, sus antecedentes y su impacto sobre la situación de vivienda en El Salvador. Se basa en datos elaborados por el gobierno como parte de los esfuerzos por cuantificar y enfrentar el tema, y describe las estrategias y programas en ejecución para resolver la problemática desde un punto de vista jurídico y técnico.



FOTO: VERÓNICA RUIZ

Tierra barata.
Aviso de lotificación en
El Salvador

El mercado de lotificaciones

Origen

El origen del mercado de lotificaciones tiene dos fuentes históricas. En primer lugar, el rápido crecimiento demográfico y el aumento de la densidad de población en el país y en particular en el área metropolitana de San Salvador (AMSS). El crecimiento de la población fue acompañado de un proceso de urbanización acelerado en los años cincuenta, sesenta y setenta, cuando el conflicto armado obligó a miles de familias a concentrarse en el AMSS. Desde principios de los años ochenta se aceleró la proliferación de las lotificaciones ilegales diseminadas no solo en la periferia de las ciudades sino en todo tipo de terrenos próximos a carreteras. La transferencia de tierras de las sucesivas fases de la reforma agraria y los reasentamientos de población derivados de los acuerdos de paz contribuyeron a hacer aún más complejo este proceso. En segundo lugar, a partir de 1989 las políticas de liberalización de la economía y reducción de la intervención del gobierno se reflejaron en la política de vivienda que otorgó una primacía a la acción del sector privado en la provisión de viviendas a través del mercado. Luego de los acuerdos de paz hubo un fuerte crecimiento económico ligado a la coyuntura de posguerra, y un segundo período con relativo estancamiento mientras se instauraba una fuerte disciplina macroeconómica, se dolarizaba la economía y el país se insertaba aceleradamente en la economía global.

Las lotificaciones son un fenómeno de difícil cuantificación ya que ocurren en todo el territorio nacional y sus impactos son ambivalentes. Entre los impactos positivos, ha resuelto el problema de acceso a la tierra para vivienda de miles de familias de escasos recursos que por las vías convencionales no hubiesen tenido la oportunidad de adquirir un inmueble. También resolvió las dificultades económicas de muchos agricultores que en un determinado momento no tuvieron opciones reales de reconversión de sus actividades agrícolas a producciones más rentables y pudieron vender sus tierras a más altos precios a través de su participación en lotificaciones. La otra cara de este fenómeno es que generó una oferta de terrenos sin las condiciones adecuadas para construir viviendas por la carencia de infraestructura y servicios. El proceso también generó daños ambientales, producto de un desarrollo urbanístico poco equilibrado de las poblaciones, y condujo a la pérdida de terrenos aptos para usos agrícolas, pecuarios o forestales. Además, el fenómeno de la lotificación está vinculado con innumerables casos de irregularidades en el cumplimiento de los compromisos contractuales, afectando los intereses de muchos adquirentes, generalmente personas de bajos ingresos. El mercado de lotificaciones es muy activo y ha conducido al surgimiento de numerosas empresas de servicios de administración de loteos, las cuales son rentables pero se gestionan de manera poco transparente y actúan sin mayor control público.

Las características de esta práctica indican que es necesario regular adecuadamente las múltiples relaciones comerciales que se establecen en torno a una lotificación, tanto las que corresponden al orden privado como las que son propias del ámbito público. La normativa debe permitir no solo continuar con la práctica de la parcelación de la propiedad inmueble en condiciones apropiadas, sino lograr también la implementación de un control público congruente con la protección del medio ambiente y la regulación del desarrollo urbano. Se debe establecer un equilibrio virtuoso entre los intereses de las diversas partes que se ven inmersas en las relaciones derivadas de una lotificación.

Los actores

Los actores involucrados en las lotificaciones son, además de la administración pública, el dueño de la propiedad, el lotificador o desarrollador parcelario y el comprador o lote-teniente. El incentivo para los propietarios de los terrenos de participar en este proceso es que consiguen un mayor precio por la tierra, resultado de las ganancias que obtienen los lotificadores al vender suelo sin servicios por la vía del fraccionamiento clandestino o la lotificación irregular. El precio de venta del suelo está influenciado por la política gubernamental de destinar recursos públicos para dotar de servicios a terrenos ya ocupados. Los propietarios y lotificadores anticipan en el precio de los lotes los servicios que recibirán a futuro, ya que las familias presionarán al gobierno para tener suelo habilitado. La lotificación de suelo se da en El Salvador con inseguridad jurídica sobre la tenencia de los lotes, ya que las ventas se hacen sin títulos perfeccionados. Nuevamente, los actores anticipan una eventual política de Estado que regularice los derechos de propiedad de los lotes, factor que también contribuye a la especulación de precios mencionada.

Otros actores involucrados en el funcionamiento de este mercado y en la solución de los problemas que genera son: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), en su rol de organismo rector nacional del desarrollo territorial y urbanístico; el Centro Nacional de Registros, como administrador del Registro de la Propiedad; las municipalidades, por su responsabilidad de control de la factibilidad urbanística de los proyectos; el Instituto Libertad y Progreso, en su competencia de apoyo a la legalización de lotificaciones; el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y las distribuidoras de energía eléctrica, en tanto organismos del gobierno nacional encargados de otorgar permisos específicos para el desarrollo de proyectos de subdivisión del suelo; las organizaciones no gubernamentales (ONG), en cuanto apoyan el mejoramiento y la legalización de las comunidades asentadas en lotificaciones ilegales; la Fiscalía General de la República, en cuanto actúa por petición de parte o de oficio en las demandas hacia los lotificadores,

y la Defensoría del Consumidor, en su cometido de brindar información al lote-habiente.

El marco regulatorio

En los mercados de suelo urbano la información es usualmente imperfecta y asimétrica, lo cual perjudica la toma de decisiones de los actores. Asimismo, en El Salvador existen pocas regulaciones que protejan a los compradores en las transacciones de tierra; el lote-habiente queda entonces en una situación vulnerable. En el mercado de la lotificación, la protección del lote-habiente se restringe a las leyes generales que regulan la compraventa de bienes, por lo que está regulada por la Ley de Protección al Consumidor. Según la definición del reglamento de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo del AMSS, una lotificación es la acción y resultado de dividir un terreno en lotes o parcelas; sin embargo, dado que la mayoría de los terrenos se encuentra fuera de las áreas designadas para uso urbano, esta actividad se enmarca en la división de terrenos rurales ligada al uso y a la vocación agrícola de los suelos con baja densidad poblacional.⁴⁰ Las lotificaciones son posibles en el marco de la normativa que define los requisitos técnicos de la parcelación de desarrollo gradual que determina el nivel de urbanización mínimo requerido y las instituciones públicas que intervienen en casos de incumplimiento. La legislación específica aplicable a las lotificaciones como fraccionamiento de tierras, es el Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales.⁴¹ Otras normativas relacionadas son las que regulan el registro de los derechos reales de propiedad y las ambientales.

Lo relativo al mercadeo de los lotes y a las relaciones jurídicas entre las partes se ha dejado a la legislación general, la que no es adecuada para el tratamiento integral del fenómeno. De importancia para el funcionamiento de este mercado son las leyes que regulan los contratos de arrendamiento con promesa de compra, el método de financiamiento de estos emprendimientos. En estos casos los contratos suelen celebrarse entre el dueño de la tierra o lotificador y el comprador o lote-teniente; en ellos una parte se compromete a vender y la otra a comprar el lote. Debido a la estructura del contrato se considera un contrato personal —es decir, es una promesa entre dos personas y no está centrada en el lote—, por lo que para su realización se requiere solamente la voluntad de las partes. El arrendamiento con promesa de venta es como una venta diferida, la cual, una vez realizados todos los pagos respectivos, obliga

⁴⁰ Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y municipios aledaños, aprobado por Decreto Legislativo 732 el 8 de diciembre de 1993 y publicado en el Diario Oficial el 26 de enero de 1994, y su respectivo reglamento por Acuerdo Municipal No. 1, publicado en el Diario Oficial el 26 de abril de 1995.

⁴¹ Aprobado por Decreto Ejecutivo 70 del 6 de diciembre de 1991, y publicado en el Diario Oficial 241, Tomo 313, el 20 de diciembre de 1991.

al lotificador a otorgar la escritura respectiva (artículo 1605, inciso 2° C, Código de Comercio); es decir que es posible activar procesos judiciales para el otorgamiento de la escritura de compraventa, donde el mismo juez actúa como representante legal del dueño del inmueble parcelado (artículo 657, inciso 4°). Es claro que el problema práctico reside en la inexistencia de un documento formal para que un reclamo de este tipo sea rápido y seguro.⁴²

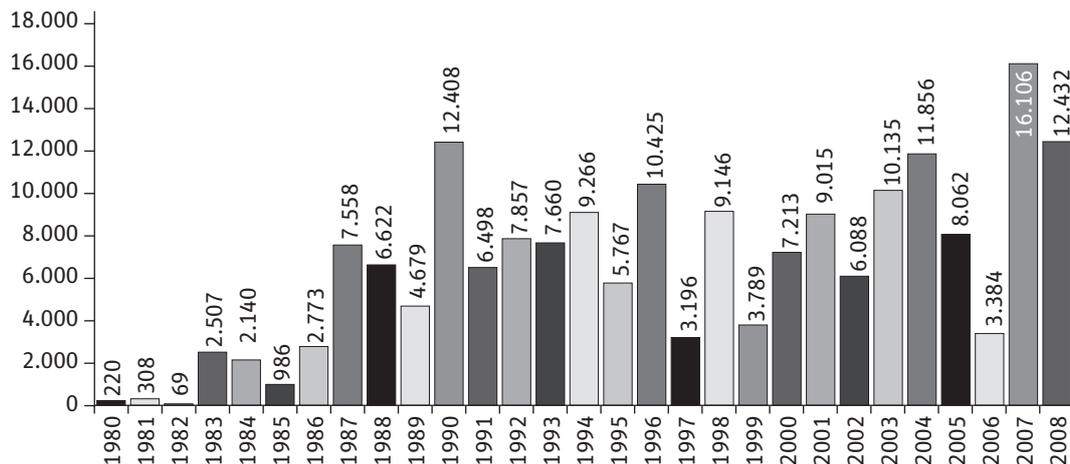
El número de lotificaciones

En atención a la falta de información sobre el mercado de lotificaciones, el gobierno elaboró un Sistema de Información de Lotificaciones que tiene la capacidad de recopilar información relevante sobre la irregularidad de las mismas.⁴³ A septiembre de 2008 el VMVDU poseía inscritas 812 lotificaciones irregulares, las cuales representaban el 100% de las reportadas por la Asociación de Lotificadores de El Salvador (ALES) y un 27% de las que el gobierno estima que existen en el país (VMVDU, 2008). La información compilada sobre estas lotificaciones irregulares indica que el 80% no ha iniciado ningún trámite de autorización o regularización y que el 97% no posee servicios de agua potable, en tanto que más del 83% posee área verde incompleta (posiblemente solo se tiene la reserva de la tierra) y el 70% posee área de equipamiento social incompleta o carece completamente de ella. El 40% de los lotes irregulares se encuentra en los departamentos de Santa Ana, La Libertad y San Salvador.

Aunque la creación de nuevos proyectos de lotificaciones irregulares ha ido en aumento con el tiempo, en el gráfico 3.1 se pueden observar algunas diferencias significativas y en sentido opuesto durante años específicos, tales como 2006 y 2007. Esto puede deberse a que en 2006 se realizó la gestión política para una disminución en la tolerancia del gobierno hacia la creación de este tipo de proyectos. Por otro lado, como consecuencia de ello, en 2007 la expectativa fue contraria, debido al esfuerzo del gobierno por crear una ley especial para regular este fenómeno. Se prevé que en 2008 la proliferación de proyectos haya sido aun mayor por cuanto hay iniciativas políticas de una legislación para el otorgamiento masivo de títulos de propiedad.

⁴² El arrendamiento con promesa de venta ha sido tradicionalmente abordado en El Salvador como dos negocios jurídicos diferentes: el arrendamiento y la venta. Existe la posibilidad de que el referido contrato se sustituya por un contrato propio, que tenga características de contrato real, como sería el *leasing* inmobiliario, que consiste en un único contrato a través del cual el propietario del inmueble entregaría al arrendatario un inmueble a cambio del pago de una cuota periódica o arrendamiento, por un plazo definido. El *leasing* inmobiliario podría llegar a integrar en una sola figura contractual el arrendamiento y la promesa de venta.

⁴³ El sistema tiene como objetivo recopilar información sobre las características de las lotificaciones irregulares, además de crear un sistema de consulta para la auditoría social de lotificadores y de lotificaciones (www.evivienda.gob.sv/lotificaciones).

Gráfico 3.1 El Salvador: Número de lotes por año de apertura de las ventas en la lotificación, 1980–2008

Fuente: VMVDU (2008).

Impacto sobre la situación de vivienda

Es común argumentar que la informalidad urbana es producto de la pobreza. En el caso de El Salvador no toda la informalidad puede explicarse solo por la pobreza. Los municipios con mayor pobreza no coinciden con las áreas de mayor irregularidad. Los municipios con mayor pobreza no poseen significativamente más lotificaciones irregulares, ya que en buena medida la informalidad en la tenencia del suelo y las carencias de servicios urbanos en los barrios son producto de la adquisición de un lote bajo las prácticas descritas en este análisis.

El hecho de que casi el 70% de las viviendas en El Salvador no tenga carencias es un buen indicador de que la situación de vivienda en el país resulta aceptable, en comparación con la situación en otros países de América Latina donde esta cifra difícilmente llega al 50%. Esta evolución ocurre en un contexto en que la inversión pública en vivienda se redujo hasta cifras cercanas al 0,01% del PIB. El cuadro 3.1 compara las cifras de la situación de vivienda entre los años 1992 y 2007.

Asimismo, el número de hogares que comparten una vivienda (calculado con base en la relación entre el número de viviendas y el número de hogares) es muy bajo en El Salvador, ya que en 2007 para que cada hogar tuviera una vivienda propia faltaban 34.000 viviendas, 20.000 menos que las necesarias en 1992.⁴⁴ Las mayores carencias de vivienda en el país son

⁴⁴ Se trata de la diferencia entre el número de hogares censados en 2007 (1.406.485) y las viviendas ocupadas a la fecha del censo (1:372.853), es decir 33.632 (VI Censo de Población de 2007, Ministerio de Economía de El Salvador).

Cuadro 3.1 El Salvador: Evolución de la situación de vivienda, 1992–2007

| | 1992 | | 2007 | |
|--------------------------------|-----------|-------|-----------|-------|
| | Viviendas | % | Viviendas | % |
| Viviendas con carencias | 547.211 | 49,7 | 399.508 | 29,1 |
| Hogares que comparten vivienda | 50.127 | 4,6 | 33.994 | 2,5 |
| Viviendas sin carencias | 503.376 | 45,7 | 939.351 | 68,4 |
| Total | 1.100.714 | 100,0 | 1.372.853 | 100,0 |

Fuente: VMVDU (2008).

cuantitativas, ya que cerca de 400.000 viviendas tenían al menos una de las cinco carencias estudiadas en el censo; sin embargo esta cifra representa una reducción de casi 150.000 viviendas respecto de 1992.⁴⁵ En 15 años, el porcentaje de viviendas con deficiencias de calidad respecto del total del parque habitacional descendió, lo que significa que a pesar del crecimiento poblacional, 150.000 hogares mejoraron sus condiciones de habitabilidad. En este período el país construyó 16.000 viviendas por encima de las necesidades del crecimiento de los hogares. La distribución geográfica de las viviendas con déficits coincide con los municipios que muestran mayor irregularidad en la tenencia de la tierra.

¿Por qué crece la informalidad en El Salvador?

En El Salvador, los lotificadores son la opción más accesible que tienen los hogares con ingresos variables para obtener un lote de uso residencial con o sin servicios, ya que estos empresarios ofrecen crédito a quienes no acceden al mercado financiero formal. Otras explicaciones de este crecimiento informal incluyen la ausencia de programas de vivienda social, así como también los inadecuados volúmenes de inversión pública y privada en infraestructura urbana, la que cuando se hace es poco focalizada y parcial. Finalmente, los mecanismos informales de producción de suelo residencial son muy rentables para sus promotores.⁴⁶

El alto costo de la tierra urbanizada formal y con seguridad de tenencia es otro factor que lleva a los hogares a comprar un lote en el mercado de lotificaciones. En promedio, los lotificadores que venden lotes con los servicios requeridos por el reglamento de urbanismo y construcción

⁴⁵ Tres carencias de calidad de la edificación: de piso, paredes y techo, y dos carencias de acceso a servicios públicos: agua, y disposición de excretas y aguas servidas.

⁴⁶ Un terreno rural sin servicios de 24.300 metros cuadrados posee un precio de venta de US\$21.000 (MundoAnuncio.com). Si este terreno se lotificara con un área útil del 65% (15.795 metros cuadrados), se podría subdividir en 79 lotes (200 metros cuadrados por lote) los cuales se venden en promedio en US\$2.000 cada uno. Por lo tanto el ingreso neto por la venta es 7,5 veces mayor si se lotifica (US\$157.950).

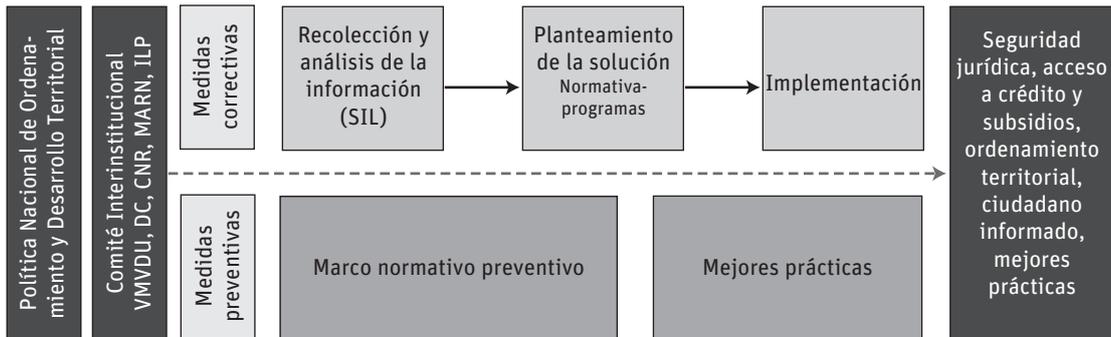
otorgan créditos a más de 10 años con cuotas de entre US\$40 y US\$60 por mes para adquirir un lote de 150 metros cuadrados (VMVDU, 2008). Estos montos están fuera del alcance de los hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. En contraste, los lotificadores irregulares ofrecen lotes de 200 metros cuadrados sin servicios básicos por el pago de una cuota de entre US\$15 y US\$30 mensuales por 12 a 15 años sin prima. Esta oferta de financiamiento está respaldada por la capacidad y cultura de pago de las familias salvadoreñas. Según datos proporcionados por la ALES los índices de mora del sistema son muy bajos, entre 4% y 5%, debido a la facilidad de recuperación de los lotes bajo el régimen de contratos de arriendo con promesa de compra, ya que los contratos poseen cláusulas especiales que obligan a las familias a evacuar la vivienda con tres meses de falta de pago. Las familias se mantienen al día en sus pagos frente al riesgo de perder los pagos ya hechos.

Un factor importante en la generación de asentamientos informales lo constituyen las normas de diseño y construcción, las cuales a menudo son inflexibles y poco adecuadas a la realidad del país. Las normas de subdivisión de suelo vigentes en El Salvador requieren estándares de tamaño mínimo y servicios de los lotes que hacen subir el costo de urbanización y los vuelven inaccesibles para familias de bajos ingresos. El débil control del uso y de la subdivisión del suelo contribuye al encarecimiento de la tierra, ya que se demora más de dos años en otorgar los permisos completos de subdivisión.

Los hogares que acceden a un lote de uso residencial con servicios incompletos a través de los lotificadores construyen sus viviendas en forma gradual a medida que cuentan con recursos para comprar materiales y contratar mano de obra para ejecutar las obras que no pueden hacer por sí mismos. Este proceso puede tomar muchos años en completar la vivienda, lo que explicaría el alto porcentaje de viviendas que tienen alguna deficiencia de calidad de construcción o de servicios. Finalmente las experiencias inflacionarias, los mercados de capitales subdesarrollados o inaccesibles y la limitada cobertura del sistema de seguridad social son elementos que fomentan la adquisición de terrenos como reserva de valor y como un mecanismo popular de capitalización, lo cual la torna una de las formas de utilización de las remesas familiares, por lo que también aumenta la demanda de tierra.

Hacia un mercado más eficiente

El gobierno de El Salvador, consciente de los problemas que generan las lotificaciones y considerando el aporte que hacen a la solución de los temas de vivienda, se ha trazado como objetivo poner en práctica un conjunto de normas y procedimientos que mejoren el desempeño del mercado de lotificaciones de desarrollo progresivo. Para lograr este objetivo, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) actúa con medidas correctivas y medidas preventivas, como se muestra en el gráfico 3.2.

Gráfico 3.2 Esquema de intervenciones de gobierno para regularizar las lotificaciones

Fuente: VMVDU (2008).

Entre las medidas correctivas se contempla una normativa transitoria que permita otorgar seguridad jurídica sobre la tenencia del lote, además de establecer las reglas técnicas bajo las cuales los desarrolladores de lotificaciones otorguen las condiciones mínimas de habitabilidad. Entre las medidas preventivas se incluye una disposición que facilite el otorgamiento de permisos de parcelación así como también la creación del marco normativo para el arrendamiento con promesa de compra de vivienda (*leasing* habitacional) que otorgaría legitimidad al sistema contractual usado en el mercado de lotificaciones.

La nueva legislación

El anteproyecto de Ley Especial de Lotificaciones busca resolver la inseguridad jurídica para los tenedores de parcelas en relación con cuatro elementos.

En lo referente al contrato:

- i. en el contrato de arrendamiento con promesa de venta la deuda no se relaciona con el lote que se está adquiriendo debido a que el lote no existe en los registros; hay cláusulas abusivas que dejan desprotegido al lote-habiente;
- ii. el contrato de administración se celebra entre el dueño del inmueble y el desarrollador parcelario o lotificador en base a una especie de poder para la administración y venta de los lotes; sin embargo las obligaciones y responsabilidades no están bien definidas.

En lo referente al inmueble:

- iii. los inmuebles, en algunos casos, no están libres de gravámenes, por lo que durante el período de vigencia del contrato de arriendo

- con promesa de venta pueden ser adjudicados a terceros acreedores que no tienen ninguna responsabilidad sobre el lote-habiente;
- iv. finalmente, en la mayoría de los casos, el proyecto de parcelación no tiene los permisos técnicos correspondientes para desarrollar una lotificación y por tanto para la emisión de títulos de propiedad, con la cual se deja a las familias en condiciones de habitabilidad insuficientes.

El anteproyecto de ley conceptualiza el problema del mercado de lotificadores como una interrelación virtuosa entre sus actores: el dueño del inmueble lotificado, el desarrollador parcelario o lotificador, el ciudadano comprador como lote-habiente y el inmueble en sí, como unidad económica de comercialización. La solución jurídica debe abordar los puntos mencionados en el párrafo anterior para corregir las fallas del mercado del suelo. La regulación de estos elementos de seguridad jurídica es necesaria tanto para la realización de nuevas lotificaciones como para las ya realizadas. En el caso de las nuevas lotificaciones se regulará el contenido mínimo de los contratos de arrendamiento y de administración, y se fortalecerá la institucionalidad gubernamental para el otorgamiento y cumplimiento de normas técnicas. Asimismo se establecerán las sanciones respectivas. En el caso de las lotificaciones antiguas se brindará seguridad jurídica a través de mecanismos de carácter transitorio. Cuando exista incumplimiento técnico en la lotificación (por ejemplo, ancho de las calles, los servicios básicos, áreas verdes, vías de acceso, etc.), se pondrá en marcha un mecanismo de compensación gestionado por los gobiernos locales. El pago de la compensación por el incumplimiento técnico en el desarrollo de la lotificación deberá realizarse en beneficio del ciudadano afectado y podrá realizarse a través de las comunidades organizadas o

Gráfico 3.3 El Salvador: Nueva estructura del mercado de lotificadores



Fuente: Elaboración del autor.

las municipalidades. Para efectos de la regularización no será necesario el pago de la compensación, es decir, existirán sanciones por el incumplimiento de la compensación pero la falta de pago de la misma no impedirá que la familia que ha honrado su deuda tenga dominio sobre su parcela. Cuando exista conflicto ante terceros y para la protección de los inmuebles ante demandas de terceros se permitirá la sustitución de garantías, de tal forma que los terceros acreedores posean como garantía los flujos generados de la lotificación (cuotas de arrendamiento, anticresis).

Para facilitar el procedimiento se creará una institucionalidad única y transitoria que administre el proceso de regularización. Los requisitos técnicos que deben cumplir las lotificaciones estarán establecidos por las leyes y reglamentos vigentes en el momento en que se inició la lotificación. Así, a los proyectos realizados antes de 1998 no se les requerirá el permiso ambiental, puesto que no estaba vigente la referida ley. Para los proyectos iniciados después de 1998 se realizará el proceso de autorregulación ya contemplado en la Ley de Medio Ambiente.

Desafíos para el gobierno

Las soluciones propuestas presentan diversos desafíos para los actores involucrados. El gobierno salvadoreño deberá sostener la voluntad política para la aprobación de la ley, así como también para la creación de la institucionalidad técnica y jurídica en el VMVDU que dé seguimiento a la ejecución de las medidas contenidas en el anteproyecto de ley. Entre las principales acciones está la creación de un mecanismo eficiente de compensación, que deberá apoyarse en el Sistema de Información de Lotificaciones de tal forma que el lote-habiente tenga acceso transparente a la información relevante de su lotificación. Esto debiera realizarse a través de la Defensoría del Consumidor, las municipalidades, las entidades gubernamentales y la red de Infocentros en todo el país.⁴⁷ El resultado sería una efectiva auditoría social por parte del lote-habiente. La iniciativa podrá llevarse a cabo en la medida en que se proporcione información veraz y oportuna; para ello será necesario involucrar a las municipalidades como supervisores naturales de la ejecución de las compensaciones en coordinación con las comunidades. Involucrar a las comunidades tiene el beneficio extra de prepararlas para participar de la gestión sostenible de sus asentamientos.

El gobierno debe fomentar la cultura de recabar y distribuir información, poniendo en vigencia el Sistema de Información de Lotificaciones, que apoya la gestión eficiente de la política pública sobre este mercado. Esta información alimenta el análisis de demanda para futuros progra-

⁴⁷ Entre las instancias gubernamentales se encuentran: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y sus oficinas descentralizadas, el Fondo Social de la Vivienda, y el Fondo Nacional para la Vivienda Popular. Infocentros es una asociación sin fines de lucro, apolítica y de interés social, que contribuye al desarrollo de El Salvador basándose en las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

mas de vivienda social a través del Sistema de Ahorro y Financiamiento Habitacional del VMVDU.⁴⁸ Esta información es útil para la puesta en vigencia de políticas de vivienda basadas en el principio de subsidiaridad —donde el Estado no produce directamente viviendas sino que actúa facilitando el funcionamiento de los mercados— y de programas de mejoramiento de barrios, en especial el mejoramiento de las lotificaciones ya consolidadas iniciadas antes de la vigencia de la Ley de Medio Ambiente. Estos programas tienen una comprobada capacidad de contribuir a la reducción de la pobreza al mejorar las condiciones de vida de los hogares de bajos ingresos. Finalmente, no menos importante es crear la institucionalidad necesaria para la regulación de políticas habitacionales en el país; es decir, fortalecer el VMVDU de tal forma que sea efectivo en sus funciones de ente rector de la Política Nacional de Vivienda.

Las lotificaciones son una solución y un problema a la vez. Ofrecen acceso a suelo residencial a los hogares de bajos ingresos y generan costos al resto de la sociedad. Sin embargo, a través de una adecuada política pública para nuevas lotificaciones y programas de regularización de las lotificaciones existentes es posible aprovechar su contribución a la solución de los problemas de vivienda de los más pobres y mitigar sus efectos más negativos sobre el medio ambiente y el desarrollo urbano. La solución implica reacomodar los incentivos de los actores de este mercado —propietarios del suelo, lotificadores y compradores— de modo que parte de las grandes utilidades obtenidas por los terratenientes y lotificadores se destinen a inversiones en infraestructura y servicios urbanos, y que los contratos de arriendo con promesa de compra otorguen seguridad de tenencia a los compradores desde el inicio del período de arriendo.

Las imperfecciones del mercado de suelo, la multiplicidad de instituciones involucradas en las diferentes fases del proceso y la poca capacidad institucional para la supervisión del cumplimiento de la normativa vigente en El Salvador hacen que la regularización de lotes sea compleja. La solución a la problemática requiere una normativa especial suficientemente desarrollada que controle los aspectos centrales de la operatoria de este mercado evitando las externalidades negativas que genera, sin afectar profundamente su funcionamiento. Es necesario definir nuevas reglas para los proyectos futuros y reglas transitorias para la regularización de las lotificaciones ya ejecutadas. Asimismo, es necesario desarrollar la capacidad de las instituciones responsables para la eficiente administración de las reglas y la ejecución de los programas de regularización.

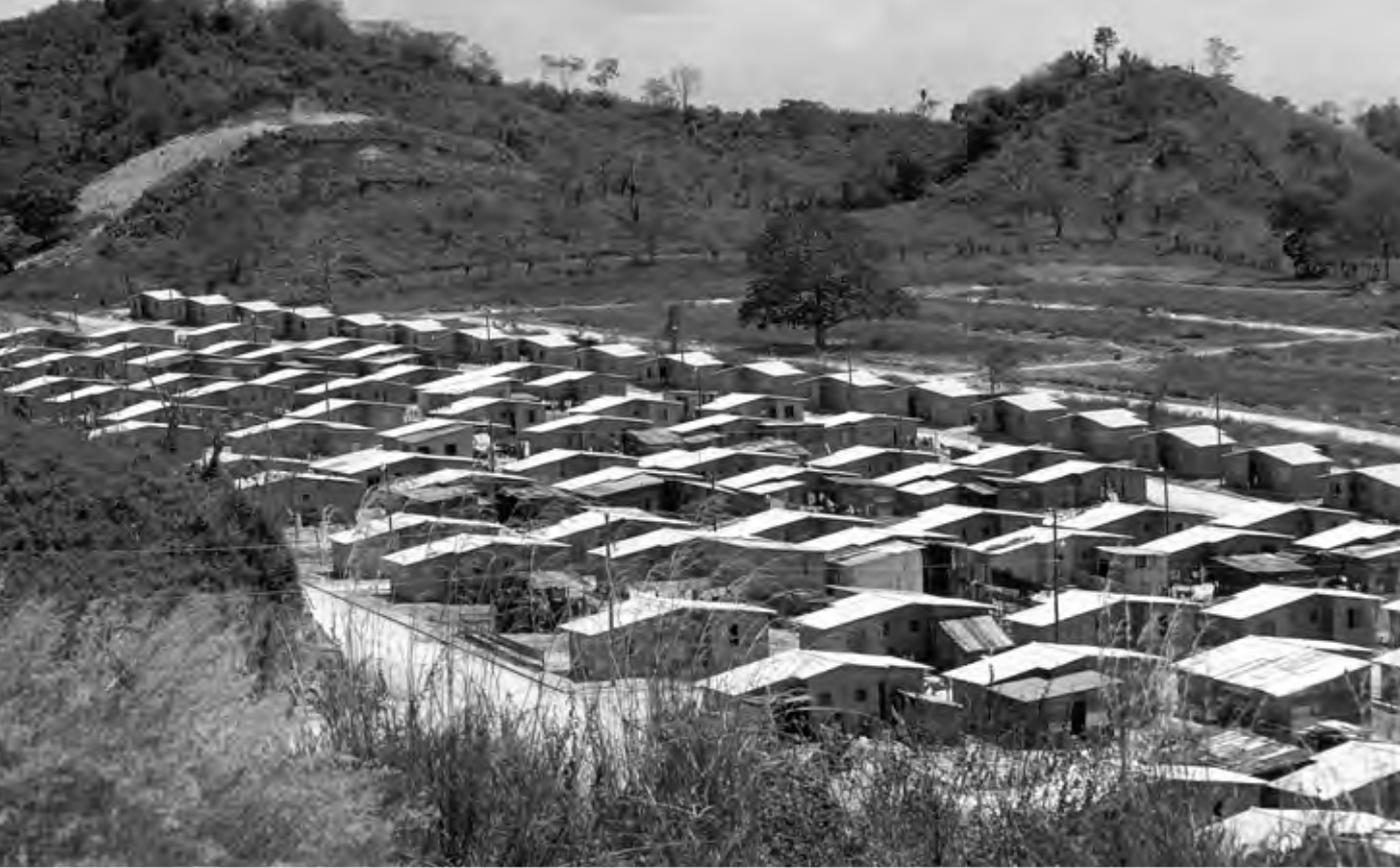
⁴⁸ El Sistema de Ahorro y Financiamiento Habitacional surge del trabajo conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ, por sus siglas en alemán) y el gobierno de Chile. El programa cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. 2003. "A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal". En: Abramo, P. (org.), *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras/FAPERJ.
- Alfonsin, B. 2004. "Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o urbanizador social". En: Alfonsin, B. y Fernandes, E. (orgs.), *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum.
- Baltrusis, N. 2007. "Las Áreas Especiales de Interés Social (AEIS) en Diadema. Haciendo viable el acceso a la tierra urbana". En: Larangeira, A. (coord.), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Basualdo, J. L. 2007. "El barrio Unión de Cooperativas: una experiencia de articulación de políticas públicas". En: Larangeira, A. (coord.), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bentes, D. 2003. "Plano Diretor, Regularização Fundiária e Destinação das Áreas Especiais de Interesse Social: a construção de caminhos para a efetivação do Direito à Moradia. Versão Preliminar". Grupo Temático Plano Diretor, Regularização Fundiária e Destinação de Áreas para a Habitação de Interesse Social. V Conferência das Cidades. Brasília, 2 al 4 de diciembre. Documento mimeografiado.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005. "Evaluación del presupuesto participativo en Brasil". Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=995153>.
- Calderón, J. 2007. "Política de formalización de la propiedad en el Perú urbano (1996-2004)". En: Larangeira, A., *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2004. "The Millenium Development Goals: a Latin American and Caribbean Perspective". Santiago de Chile: CEPAL.
- Damásio, C. 2007. "Urbanizador social. Alternativa para la democratización del acceso a la tierra urbanizada en Porto Alegre". En: Larangeira, A., *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Dirección General de Estadísticas y Censos. 2008. *VI censo de población y V de vivienda 2007*. San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador.
- Durand-Lasserve, Alain. 1996. "Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience". Documento de trabajo No. 6 de la UMP (marzo).

- Fernandes, E. 2004. "Política Nacional de Regularización Fundiária", *Boletim Eletrônico IRIB/ANOREG-SP* No. 974 (09/01/2004).
- Flores, A. R. 2007. "Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días". En: Larangeira, A. (coord.), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Greene, M. y E. Rojas. 2007. "Incremental Construction: a Strategy to Facilitate Access to Housing", *Environment & Urbanization* 20(1): 89-108.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2001. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.
- Jesús, A. R. L. de, A. A. Veríssimo y S. M. da S. Pereira. 2007. "Núcleo de regularización y programa *Morar Legal*: un relato de la experiencia en regularización de loteos de la ciudad de Rio de Janeiro". En: Larangeira, A. (coord.), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Larangeira, Adriana. (coord.). 2002. *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Relatório Final* (3 vol.). Rio de Janeiro: IBAM/Cites Alliance.
- Maldonado, M. 2007. "¿Es posible anticiparse a la urbanización informal? Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia)". En: Larangeira, A., *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maricato, Ermínia. 1996. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.
- Ministério das Cidades. 2005. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. "Decisão pioneira em usucapião coletivo beneficia 376 famílias em Olinda/PE". Informativo electrónico, Brasil, outubro.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). 2004. *Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago de Chile: MINVU.
- Prefectura Municipal de Porto Alegre. 2000. "Lomba do Pinheiro, Porto Alegre". Serie Memoria de los Barrios. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura.
- . 2004. "Construindo a Lomba do Futuro. Bases para o Plano de desenvolvimento Local" (vol. 1). Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura.
- Rabello de Castro, S. 2000. "Habitação: Direito e Governança. Duas Sugestões para Ação Governamental", *Cadernos de Textos* 2:321-338. Fundação João Ribeiro.
- Rojas, E. 2001. "The Long Road to Housing Sector Reform: Lessons from the Chilean Housing Experience", *Housing Studies* 16(4): 461-483.
- Smolka, M. O. 2003. "Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução". En: Pedro Abramo, *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras/ FAPERJ.

- . 2005. "El funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina. Conceptos, antecedentes históricos y nexos críticos". En: Basualdo, J. L., *Manejo de suelo urbano. Posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes*. Cambridge, MA, y Corrientes, Argentina: Lincoln Institute of Land Policy e Instituto de Vivienda de Corrientes.
- Smolka, M. O. y C. P. Damásio. 2005. "The Social Urbanizer: Porto Alegre's Land Policy Experiment", *Land Lines Newsletter* (abril). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. O. y C. DeCesare. 2006. "Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America", *Land Lines Newsletter* (julio). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Tedeschi, S. E. 2007. "El caso de Villa la Cava (Gran Buenos Aires, Argentina). Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)". En: Larangeira, A. (coord.), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- UN-Hábitat. 2003. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Sterling (VA) y Londres: Earthscan Publications Ltd.
- VMVDU (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano). 2008. Sistema de Información de Lotificaciones de El Salvador. San Salvador: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano.



4

PREVENIR LA NUEVA INFORMALIDAD

EDUARDO ROJAS

Problemas emergentes

En muchas ciudades de América Latina las áreas urbanizadas por el sector formal y las viviendas sociales construidas por el gobierno presentan problemas propios de los asentamientos irregulares. Esto es el resultado del deterioro de las viviendas e infraestructura, y a su vez el efecto acumulativo de la carencia de equipamiento, los problemas de mantenimiento y la descomposición de las relaciones sociales en las comunidades de residentes. Este problema afecta a una variedad de tipos de áreas residenciales. Algunas viviendas construidas por el Estado para alojar familias de bajos ingresos hace 10 o más años se han deteriorado a tal punto que ya no suministran a sus moradores el servicio que prestaban originalmente. Muchos edificios de departamentos de vivienda social no han tenido el mantenimiento adecuado y enfrentan altos grados de deterioro en sus bienes comunes: techumbres, escaleras, desagües y elementos estructurales. Los espacios comunes de algunos barrios de vivienda social se encuentran abandonados y sirven como focos de deterioro y lugar de concentración de comportamientos antisociales de sus habitantes o de visitantes de otros barrios. Estas situaciones representan una pérdida tanto para las familias residentes como para toda la ciudad: para las familias porque las hace vivir en peores condiciones de las que deberían y sus viviendas pierden valor de mercado; y para la ciudad, por las externalidades negativas que generan los barrios o edificios deteriorados. Como se plantea en la primera parte de este capítulo, este es un problema de segunda generación, ya que afecta a hogares que tienen vivienda, en oposición al problema más común, o de primera generación, que sufren los hogares sin vivienda o que habitan en viviendas y barrios informales.

Un segundo tipo de problema lo constituyen las áreas urbanas precarias. Estas son barrios formales de la ciudad —generalmente ubicados en las periferias—, producto del rápido proceso de expansión del área urbanizada experimentado por la mayoría de las ciudades latinoamericanas y en las que los ocupantes enfrentan diversas carencias de infraestructura y servicios. Estas carencias tienen orígenes diversos: a veces porque los urbanizadores lograron vender los lotes sin completar la infraestructura o porque las autoridades locales no hicieron cumplir las normas de uso y subdivisión

Foto superior:

Los barrios de vivienda social construidos generalmente en la periferia de las ciudades sufren un rápido deterioro de las viviendas y las relaciones sociales entre los habitantes.

Viviendas sociales en San Pedro Sula, Honduras

Foto inferior:

Los edificios de departamentos de vivienda social para hogares de ingresos medios y medio-bajos sufren de un deterioro creciente de sus instalaciones físicas y de las relaciones sociales de las comunidades que los habitan.

Villa Portales, Santiago, Chile

del suelo; otras porque el municipio no tuvo recursos para dotar los equipamientos y mantener la infraestructura. Entre las principales carencias que se presentan destacan: vías de bajo estándar de pavimentación, incompletas o que no conectan efectivamente los barrios con el resto de la ciudad; deficiencias de los sistemas de drenaje de aguas pluviales; falta de servicios de alcantarillado o servicio precario o infrecuente de agua potable, y carencia de equipamiento urbano de salud y educación. Muchas veces los asentamientos irregulares que son el foco de atención de los programas de mejoramiento de barrios se ubican en este tipo de áreas. Por su diseño y estructura, estos programas resuelven los problemas de los asentamientos informales pero no las deficiencias de las áreas urbanas donde se ubican, generando la paradoja de que la parte originalmente informal de estas áreas termina con más y mejor infraestructura y equipamiento que las áreas subdivididas formalmente. Como lo destaca Jack Couriel (véase más adelante) en su análisis del caso de las periferias de la ciudad de Montevideo, las áreas urbanas precarizadas presentan un problema complejo de política pública y financiamiento. La magnitud de las carencias obliga a inversiones significativas, sin embargo la baja densidad de algunos de estos asentamientos hace que las inversiones sean costosas, y la heterogeneidad de sus ocupantes torna poco equitativo su financiamiento solo con recursos públicos, que tienen un alto costo de oportunidad para la acción del Estado contra la pobreza.

Para abordar estos problemas se requieren intervenciones que ponen en juego aspectos centrales de la gestión urbana. Entre estos destaca el proceso de planificación, financiamiento, ejecución y mantenimiento de infraestructura, en particular los servicios de alcantarillado y drenaje. Como es sabido, las empresas de utilidad pública tienen pocos incentivos para proveer servicios de alcantarillado en barrios con baja densidad y ocupados por hogares de bajos ingresos. Más aún, los hogares son renuentes a conectarse a los servicios para evitar el pago de tarifas y porque la solución individual (generalmente letrinas o pozos sépticos) es suficiente para ellos aunque genere problemas de contaminación en el barrio. Por su parte, la infraestructura de drenaje es costosa de mantener y en muchos de estos barrios los municipios no recolectan suficientes ingresos por el bajo valor inmobiliario de las propiedades. Esta combinación de factores conduce al abandono de la infraestructura —si fue construida cuando se hizo la subdivisión— o a no construirla si no se hizo al inicio. Otro factor que conspira contra la provisión de servicios es que muchas veces, para conectar estos barrios a las redes de infraestructura (sanitaria, vial, de drenaje) de la ciudad, se requieren obras de ligazón complejas y costosas —vías troncales, puentes, aducciones de agua potable, colectores, plantas de tratamiento— que no son priorizadas por los municipios o las empresas de utilidad pública, usualmente presionadas por e interesadas en ampliar los servicios domiciliarios en las áreas de expansión urbana demandadas por los hogares de más altos ingresos. Como resultado, los barrios permanecen por muchos años sin servicios, lo que deteriora la calidad de vida de los ocupantes y el valor inmobiliario

de las propiedades. La falta de atención a sus problemas por parte del sector público mina gradualmente la voluntad de los habitantes de organizarse y participar en la vida del barrio, deteriorando el capital social de las comunidades, de la misma forma que ocurre en los asentamientos informales.

Revertir los procesos de deterioro físico y social en los barrios de vivienda social es costoso y complejo. En este capítulo se analiza el programa Quiero mi Barrio ejecutado por el gobierno de Chile para resolver carencias de barrios de viviendas de bajo costo construidas por el Estado en los últimos 30 años. Muchas de las viviendas unifamiliares y sus espacios comunes, y de los departamentos y bienes comunes en condominios económicos presentan altos grados de deterioro físico, pero lo que resulta más grave aún es que las comunidades que ocupan estas viviendas presentan altos grados de desintegración. El problema de estos barrios y edificios ha causado preocupación en Chile porque —como lo describe María de la Luz Nieto en su análisis del programa (página 139)— se han convertido en focos de actos delictivos y comportamientos antisociales con efectos sobre el resto de la ciudad. Al igual que lo que ocurre con los ocupantes de asentamientos informales, los habitantes de estos barrios deteriorados son estigmatizados por el resto de la comunidad indiscriminadamente, lo que dificulta su inserción en la vida económica y social de la ciudad. El programa de Chile ha incorporado las lecciones de programas similares ejecutados en Europa y Estados Unidos, en particular la necesidad de un fuerte trabajo social con las comunidades antes de ejecutar las obras de rehabilitación de los espacios públicos de los barrios o los bienes comunes de los edificios de departamentos.

El programa de Chile se diferencia de sus modelos europeos o estadounidenses en que no contempla la rehabilitación de las viviendas y se concentra solo en rehabilitar y equipar los espacios públicos. Esta es una carencia importante porque no aborda una parte significativa de los factores de deterioro de la calidad de vida de la población y de los problemas que enfrentan los individuos para vender sus propiedades en los mercados secundarios de vivienda. Cabe reconocer la dificultad de abordar este aspecto de la problemática, sobre todo por el carácter privado de los beneficios que generan las inversiones en las viviendas, que en rigor deberían ser financiadas y ejecutadas por los beneficiarios. Sin embargo, y tal como se destaca en la primera parte del capítulo, los hogares que ocupan estas viviendas siguen teniendo ingresos bajos e irregulares, lo que en la mayoría de los casos no les permite ahorrar para financiar las obras o acceder a crédito en el sistema financiero. Más aún, los problemas de mantenimiento de las viviendas individuales terminan afectando a las otras viviendas en los barrios y condominios. Existe entonces un vacío de coordinación y facilitación para lograr que los propietarios rehabiliten sus viviendas, beneficiando de paso a toda la comunidad residente. Este vacío podría ser llenado por el Estado sin comprometer muchos recursos mediante el otorgamiento, por ejemplo, de garantías a los préstamos solicitados por las familias o la promoción de esquemas de microcrédito para

financiar las obras, y la asistencia técnica a las comunidades para organizarse y contratar las obras con pequeños y medianos empresarios.

Una mirada más detallada a las experiencias europeas y estadounidenses provee claves para el diseño y la ejecución de programas de mejoramiento de barrios de viviendas sociales en América Latina. Entre estas destaca el Programa de Barrios y Áreas Urbanas de Atención Especial de la Generalitat de Cataluña.⁴⁹ Este programa subsidia a los municipios interesados en recuperar barrios con problemas de deterioro físico, integración a la estructura urbana, carencias de servicios o problemas sociales. Este mecanismo de ejecución puede ser fácilmente adaptado a las condiciones de América Latina, donde es habitual que los municipios sean financiera e institucionalmente débiles pero están en la primera línea de responsabilidad para enfrentar los problemas del deterioro de los barrios. Los gobiernos nacional o estadual tienen más recursos institucionales y de financiamiento que les permiten apoyar a los municipios. La amplia experiencia latinoamericana con la gestión de transferencias condicionadas facilitaría la puesta en práctica de programas de este tipo.

Existen numerosos proyectos de rehabilitación de barrios en Francia, el Reino Unido y Holanda que abordan las deficiencias de viviendas construidas en la posguerra.⁵⁰ Estos proyectos abordan en forma integral los problemas de los barrios y las viviendas a través de intervenciones complejas y costosas que tardan largo tiempo en materializarse. Por ejemplo, la integración de los barrios a la ciudad y el mejoramiento de la calidad de las viviendas y los espacios comunes muchas veces requieren intervenciones drásticas que involucran demoler parte de las viviendas, uniendo viviendas pequeñas para formar viviendas más acordes con las preferencias y capacidad de pago de los hogares de hoy, y abriendo los espacios públicos de los barrios a la ciudad para mejorar su integración. Son proyectos costosos pero que recuperan el valor de uso y el valor inmobiliario de viviendas que de otra forma tendrían que ser demolidas. Para enfrentar este tipo de problemas y frente a la escasez de los recursos del presupuesto público y las múltiples demandas a las que este está sometido, las ciudades de América Latina deben encontrar formas de movilizar recursos adicionales, tanto de los habitantes actuales de las viviendas como de las futuras generaciones. Para esto las ciudades pueden innovar en las formas de financiamiento y, en particular, de apalancar recursos de los beneficiarios. El desarrollo de pequeños préstamos respaldados por segundas o primeras hipotecas (muchas veces los propietarios de las viviendas no tienen deudas y tienen títulos de propiedad saneados) es un camino a través del cual los ocupantes actuales de las viviendas pueden aportar recursos para rehabilitarlas. El endeudamiento de mediano y largo plazo de los municipios para financiar el mejoramiento de la infraestructura

⁴⁹ Para los detalles del programa, véase <http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/cat/arees/ciutat/barris/index.jsp>.

⁵⁰ Véase por ejemplo el proyecto de La Caravelle en Villeneuve-la-Garenne en Francia <http://www.sem-92.fr/index2.html>.

RECUADRO 4.1. MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN CATALUÑA

JULI PONCE SOLÉ

Entre los cambios urbanos ocurridos en España en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI destacan el crecimiento por extensión, la aparición de barrios centrales con problemas sociales y urbanísticos, y una especialización funcional de los territorios producida por una segregación urbana de funciones, modelo contrapuesto a la tradicional ciudad española, compacta y funcionalmente diversa. Estos fenómenos dan lugar a una creciente segregación urbana y a una separación entre personas (y espacios urbanos) que conduce a una exclusión de personas (y espacios urbanos). La visualización clara de estos procesos puede hallarse en las urbanizaciones cerradas (*gated communities*), frecuentemente asociadas a una gran dotación de espacios de recreación y deportes. Junto a la expansión urbana dispersa, existe una serie de áreas urbanas en España que concentran poblaciones en dificultad, incluidos altos porcentajes de inmigración extracomunitaria. Un estudio oficial publicado en 2000 señala que entre 4 y 5 millones de españoles viven en barrios en dificultad, es decir, un 12% de la población total.

La Ley 2/2004, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, es una auténtica ley anti-gueto, con preocupaciones relacionadas con la seguridad urbana en el marco del urbanismo. Desde el punto de vista de la política pública, esta ley supone desplegar un importante esfuerzo de lucha contra la degradación urbana y de recuperación de áreas urbanas que ya se encuentran en dificultades. Está prevista una inversión en cuatro años de €800 millones en diversos barrios catalanes, con un enfoque transversal e integral que permita coordinar políticas públicas en materia de

urbanismo, vivienda, empleo o asistencia social. En el ámbito de la Unión Europea, el Comité de las Regiones se ha referido a esta norma y a su desarrollo como una buena práctica europea.

La Ley crea el Fondo de Fomento del programa de barrios, que anualmente es dotado a través de cada Ley de Presupuestos y que es cofinanciado por la Unión Europea. Los ayuntamientos con áreas urbanas que necesitan atención especial (las cuales son definidas mediante criterios legales) pueden solicitar el financiamiento de sus proyectos de renovación de estas zonas urbanas. El Fondo debe financiar como mínimo el 50% del presupuesto del proyecto municipal y nunca más del 75%. Los fondos son asignados por medio de concursos que premian los proyectos mejor diseñados, con más aportes de la comunidad o los municipios, y donde viven hogares de más bajos ingresos. Aunque el financiamiento viene del gobierno autonómico (regional), la ejecución de los proyectos es responsabilidad de los municipios, el nivel de gobierno más cercano a la comunidad y el responsable de la dotación, la operación y el mantenimiento del equipamiento y los espacios públicos. En el caso de Barcelona, desde 2004 diversos barrios se han beneficiado de tales ayudas. La decisión sobre si financiar o no un proyecto (y decidir entre las numerosas solicitudes que se presentan) corresponde al *conseller* (ministro) del gobierno catalán competente en la materia, previa propuesta de una comisión de composición plural. Esta comisión está compuesta por mayoría de miembros de la administración catalana y por representantes de los entes locales catalanes y de colegios profesionales de arquitectos.

y los espacios públicos es la forma en que las futuras generaciones (que van a tener que pagar los préstamos) pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de los actuales ocupantes y, a futuro, su propia calidad de vida. El mejoramiento de los barrios y las viviendas recupera su valor de uso, por lo que tiene un efecto positivo sobre su valor inmobiliario y sobre su atractivo en el mercado secundario de viviendas. En las ciudades donde el municipio cobra el impuesto territorial, este mayor valor inmobiliario redunda a corto plazo en una mayor recaudación tributaria que puede ser captada para financiar las inversiones a través de mecanismos como la designación de distritos de aumento de impuestos (*tax increment districts*) y la emisión de títulos de deuda respaldados por estos ingresos. Los recursos captados pueden destinarse al financiamiento tanto de inversiones de responsabilidad municipal —tales como el espacio público, la infraestructura y los equipamientos— como a la provisión de garantías para préstamos hipotecarios a los beneficiarios para la rehabilitación de sus viviendas, en los casos en que los mercados financieros se muestren renuentes a otorgar este tipo de préstamos.

El deterioro de las viviendas sociales y las carencias de los barrios formales precarios están en aumento y necesitan ser abordados, tanto para evitar que se generalicen y expandan los problemas sociales y las externalidades negativas que generan como para recuperar el valor inmobiliario de las viviendas. Estas intervenciones tienen beneficios dobles y fuertemente interrelacionados: los propietarios de las viviendas sostienen o aumentan el valor inmobiliario de sus activos y su facilidad de venta, con lo que ganan en liquidez y movilidad residencial ascendente u horizontal, y la ciudad elimina focos de deterioro físico y problemas sociales que afectan a toda la población. La complejidad del diseño y de la ejecución de las intervenciones requeridas y las dificultades de coordinar la acción de todos los interesados justifican la intervención pública. Sin embargo, la presencia de beneficios privados como resultados de estas intervenciones obliga a poner en práctica mecanismos de cofinanciamiento público y privado en estos proyectos.

Prevenir el deterioro de los barrios también es eficiente. Esto requiere construir barrios mejor dotados y viviendas de mejor calidad que no se deterioren tan fácilmente. Las mejoras en la calidad de los materiales, el tamaño y el diseño de las viviendas tienen efectos positivos tanto sobre su capacidad de prestar servicios por largos períodos de tiempo como sobre su valor inmobiliario. Por su parte, la construcción de barrios densos, bien conectados con la ciudad, completos —con vivienda, comercio, servicios, empleo, recreación— e integrados, esto es con vivienda de diversas tipologías y accesibles a distintos estratos sociales, no solo proveen mejor calidad de vida a la población sino que suministran mayores ingresos al gobierno local y diversifican los grupos sociales interesados en su mantenimiento. Esta estrategia obliga a un mayor gasto inicial en la construcción de las viviendas, el equipamiento de los barrios y la adquisición de tierra mejor ubicada para construirlos. Sin embargo, si se toma en cuenta el gasto que será necesario hacer a corto andar para sostenerlos

(en 2008 en Chile se gastaban hasta US\$5.000 por vivienda para mantener barrios cuyas viviendas originalmente costaron US\$15.000), es posible considerar adelantar este gasto y construir viviendas y barrios mejores desde el inicio, con lo que además de evitar los problemas futuros de deterioro se otorga desde un comienzo mejor calidad de vida a los habitantes.

EDUARDO ROJAS

El deterioro de las viviendas sociales

El problema

Por décadas los gobiernos de América Latina han intentado superar las carencias habitacionales de la población de bajos ingresos ejecutando diversos programas de vivienda social. Una estrategia ampliamente difundida es la producción directa de viviendas por parte de entidades públicas especializadas. Las viviendas son entregadas en propiedad a hogares de bajos ingresos en condiciones financieras preferenciales. Diversas entidades en la región gestionan recursos públicos para la construcción de viviendas con diversos niveles de eficiencia y sostenibilidad de los volúmenes de producción. Es común que las viviendas que se producen sean costosas y que las entidades públicas recuperen solo una parte de lo invertido dados los altos subsidios otorgados a los préstamos (generalmente bajo la forma de subsidios a las tasas de interés) y la alta proporción de préstamos en mora que enfrentan.⁵¹ De este modo las instituciones públicas encargadas de financiar y construir estas viviendas se descapitalizan rápidamente y requieren constantes infusiones de recursos públicos para seguir proveyendo viviendas. En la mayoría de los casos los recursos públicos disponibles no son suficientes para resolver el problema de todas las familias con necesidades. Asimismo, la eficiencia con que se usan estos recursos es generalmente baja. Los problemas propios de las burocracias públicas, entre los que destacan el sistema de incentivos con los que operan los funcionarios y los complejos sistemas de contratación, conducen a que generalmente se construyan viviendas caras y de baja calidad. En términos de eficiencia y equidad de una política pública, este enfoque ha probado ser ineficiente (produce pocas viviendas y caras) y poco equitativo (por las limitaciones de recursos favorece a unos pocos hogares y deja a muchos fuera de los beneficios). Sin embargo, este mecanismo es responsable de la construcción de una parte significativa del acervo de viviendas en muchos países y ciudades.⁵²

⁵¹ No es inusual encontrar que más del 80% de los beneficiarios de este tipo de programas está atrasado en más de tres cuotas en el pago de sus deudas. Se dan casos en que los beneficiarios llevan años ocupando las viviendas sin pagar a la espera de la entrega de títulos de propiedad que las entidades públicas no pueden otorgar por deficiencias en la adquisición de los suelos donde se construyeron las viviendas.

⁵² Por ejemplo, el Programa Federal de Vivienda de Argentina tiene como meta construir 150.000 viviendas en 2009; el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile contrató

El problema del deterioro de muchas de las viviendas sociales construidas por el Estado y de los barrios donde se ubican tiene partida de nacimiento en las estrategias comúnmente usadas por las instituciones públicas sectoriales. Para construir el máximo número de unidades con presupuestos limitados estas instituciones recurren a cuatro estrategias interrelacionadas: i) construir las viviendas en las periferias de las ciudades donde el costo de la tierra es menor; ii) delegar en los municipios la responsabilidad de equipar los espacios públicos y proveer servicios a la población; iii) construir una proporción significativa de las viviendas en altura en bloques de cuatro pisos (usualmente la altura máxima permitida para edificios sin ascensor), y iv) disminuir los estándares de calidad de las viviendas: se construyen viviendas pequeñas —con superficies de entre 40 y 60 metros cuadrados— casi sin terminaciones y con materiales económicos. El resultado de la masiva construcción de viviendas con estas características son extensos barrios de viviendas de un mismo tipo, tamaño y calidad, ocupadas por hogares similares de bajos ingresos, con escasa dotación de espacios públicos, y servicios urbanos ubicados a grandes distancias de los centros de empleo y servicios.

Los beneficiarios de estos programas públicos de vivienda son generalmente hogares de bajos ingresos que no pueden acceder a una vivienda producida por el sector privado. Muchas veces son trabajadores del sector formal, empleados públicos y privados, aunque también provienen del sector informal. Varían mucho de país en país y de ciudad en ciudad, pero los beneficiarios son siempre hogares que presentan muchas vulnerabilidades. En estos barrios se concentran hogares con alta incidencia de problemas de desintegración familiar, cuyos jefes de hogar tienen bajos niveles de educación, están frecuentemente desempleados, y tienen bajos ingresos. Estas características están en el origen de muchos de los problemas sociales que enfrentan posteriormente los barrios o conjuntos habitacionales.

Las viviendas son generalmente entregadas a los beneficiarios en propiedad, muchas veces con los títulos incompletos, y casi siempre sin arreglos formales para organizar la vida de barrio o de condominio. Esto conduce a que predominen comportamientos autistas en los hogares beneficiarios donde los nuevos propietarios se ocupan solo de sus viviendas y descuidan los espacios y bienes comunes del barrio o el condominio. Por su parte, los municipios —siempre escasos de recursos humanos y financieros— apenas pueden hacerse cargo de las vías de circulación y su alumbrado, posponiendo o descuidando la dotación y el mantenimiento de los otros espacios públicos. El resultado de esta combinación negativa de situaciones es la proliferación de espacios que son “tierra de nadie”. Para los habitantes, el espa-



FOTO: SARA TOPELSON

Las viviendas sociales en barrios alejados y sin empleos, equipamiento ni servicios urbanos proveen solo una parte de los servicios de vivienda demandados por sus ocupantes y se deterioran rápidamente.

Viviendas sociales en Morelia, México

la construcción de un promedio de 40.000 viviendas por año entre 2000 y 2005 para los programas de Vivienda Básica y Vivienda Progresiva; la Secretaría de Vivienda del estado de São Paulo edifica en forma directa un promedio de 20.000 viviendas por año, y la Secretaría de Vivienda de la Prefectura Municipal de São Paulo construye en la ciudad casi 10.000 viviendas por año.



FOTO: MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANAMIENTO DEL PERÚ

Muchas veces los edificios de departamentos con viviendas económicas se entregan a los beneficiarios sin una organización de condominio que cuide de los bienes comunes, lo que promueve su deterioro.

Viviendas económicas en altura, Lima, Perú

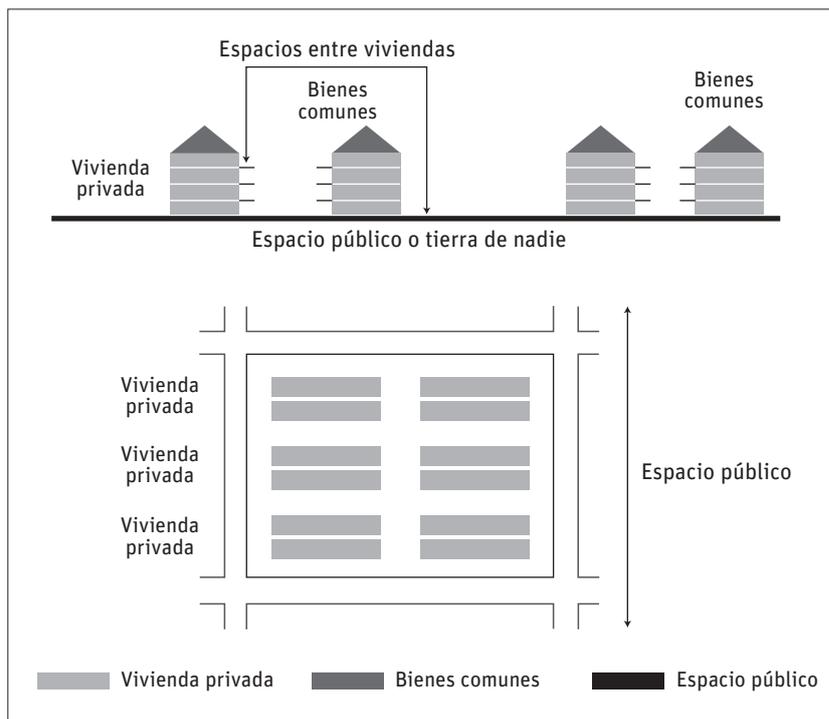
cio de su completa responsabilidad termina en la puerta de sus casas; para la municipalidad, el espacio público termina en la vereda de la calle. El espacio no apropiado —generalmente designado como áreas verdes de uso común en los planos de uso y ocupación de suelo— termina abandonado y sin control social. En estos espacios es donde con frecuencia se congregan individuos social o culturalmente marginados, delincuentes habituales o jóvenes desempleados y ocurren comportamientos antisociales que afectan a toda la población del barrio y de la ciudad. La proliferación de actos delictivos en contra de miembros de la comunidad, o de conductas antisociales en los espacios públicos (venta y consumo de drogas, formación de pandillas, amedrentamiento de transeúntes) fuerza a los miembros de la comunidad a protegerse en sus viviendas y a entregar el control de los espacios públicos a los perpetradores. El proceso se autoalimenta promoviendo el rápido deterioro de las relaciones comunitarias y de los espacios comunes. El deterioro del barrio descorazona a los habitantes, que dejan de mantener o abandonan sus viviendas, y estigmatiza a los barrios y a su población frente al resto de la sociedad, lo cual afecta sus oportunidades de empleo e integración social.

En los edificios de vivienda en altura, por su parte, la ausencia de una organización comunitaria para la gestión de los bienes en común conduce al deterioro de los edificios. La entrega de las viviendas en propiedad individual muchas veces no incluye mecanismos formales que establezcan las responsabilidades de los propietarios por los bienes comunes: reglamentos de copropiedad, organización de juntas de copropietarios, y registro de los derechos de condominio y de las responsabilidades financieras de los comuneros en los títulos de propiedad. Como resultado, nadie es responsable por el mantenimiento de las techumbres, los desagües, la estructura, las escalas y los pasillos de los edificios. Asimismo, no se recolectan regularmente recursos para el mantenimiento y la reposición de estos componentes comunes de los edificios. Sin mantenimiento preventivo ni reparación, los edificios se deterioran rápidamente, y así se reduce la calidad del flujo de servicios que proveen a sus propietarios. El deterioro de los bienes comunes también desalienta a los propietarios, quienes dejan de mantener sus viviendas o directamente las abandonan.

Los propietarios terminan en posesión de un activo inmobiliario desvalorizado y con poca demanda que por consiguiente no constituye un primer paso en un proceso ascendente de mejor vivienda y localización, incluso cuando los propietarios tengan recursos para adquirir una vivienda mejor. Esta situación conduce a dos problemas económicos. El primero es la pérdida de valor de las viviendas que a corto andar tienen un precio de mercado (cuando existe) que es menor que el costo de producción. El otro es que genera una gran inflexibilidad en el mercado de venta o arrendamiento de estas viviendas que repercute en los mercados laborales. Los trabajadores dejan de desplazarse a ciudades o barrios con mejores oportunidades de empleo porque no pueden vender o arrendar las viviendas que recibieron del Estado.

El problema de la política pública

Si bien los principales efectos del proceso descrito los sienten los hogares residentes de los barrios o conjuntos residenciales públicos, los propietarios individuales no tienen capacidad de resolverlos por sí mismos. La recuperación de barrios y conjuntos residenciales construidos por el Estado deviene un problema de política pública por las siguientes razones principales. Los propietarios no pueden ir más allá que hacer reparaciones en sus viviendas, proceso que como se dijo es fuertemente desalentado por el deterioro de los bienes comunes de los edificios y los espacios comunes de los barrios. Asimismo, el conjunto de los propietarios no tiene incentivos para organizarse y cooperar ni mecanismos coercitivos que impidan los comportamientos oportunistas de algunos miembros del barrio que prefieren no aportar al esfuerzo de recuperación, ya que igual se van a beneficiar de las acciones financiadas por los otros (*free riders*). Finalmente, la formación de barrios o conjuntos residenciales que son enclaves de problemas sociales genera externalidades negativas para el resto de la ciudad.

Gráfico 4.1 Situación actual: Espacios públicos sin entidad responsable

En los conjuntos de vivienda en altura los bienes y espacios comunes son “tierra de nadie” y por lo tanto no reciben ningún cuidado.

Fuente: Elaboración del autor.

El desafío urbanístico y de vivienda que representan los barrios y conjuntos de vivienda social deteriorados es un problema de “segunda generación”. Se presenta en ciudades de países desarrollados que han tenido activas políticas de vivienda social y de países en desarrollo donde el sector público ha tenido una gran actividad como proveedor directo de viviendas para hogares pobres en arriendo o en propiedad. Es también un problema que afecta a subdivisiones residenciales y viviendas construidas por el sector privado formal cuando las condiciones de mercado o las regulaciones no los forzaron a proveer espacios comunes completamente equipados y/o a constituir plenamente las comunidades de condominio con mecanismos sostenibles de financiamiento y gestión.⁵³ Es en consecuencia

⁵³ El éxito de la política de financiamiento de viviendas de México, que en los años 2000 ha producido cerca de 150.000 viviendas anuales con financiamiento privado y apoyo a la demanda por parte del sector público, está teniendo efectos similares a los generados por la construcción masiva de viviendas por parte del sector público. En las ciudades mexicanas han proliferado grandes barrios periféricos alejados de los centros de empleo y servicios urbanos y sin dotación adecuada de equipamientos públicos. Estos barrios corren el riesgo de deteriorarse en pocos años por causas esencialmente similares a las descritas.

un problema que trasciende la formulación más estrecha que se hace en esta parte del capítulo y que en parte es abordada después en el análisis de los barrios precarizados en Uruguay. Como se verá en esa parte del capítulo, las soluciones posibles son estructuralmente similares, trátense de viviendas públicas o construidas por el sector privado.

La solución

Objetivos

La solución de este problema urbano y de vivienda requiere la intervención pública. Como se planteaba anteriormente, esta intervención es necesaria por los problemas de coordinación que enfrentan los interesados en su solución y por las externalidades negativas que el problema genera en la ciudad. Por esta razón, los objetivos de la intervención pública pueden ser formulados en dos planos. En términos más restringidos y mirando el interés de los propietarios, el objetivo de esta intervención sería poner en valor el activo inmobiliario adquirido por los hogares a través de los programas públicos de vivienda. Es un activo que debería tener un valor de mercado igual o mayor que el costo de producción, y suficiente demanda solvente como para poder ser vendido o arrendado en plazos similares a los de viviendas en otros segmentos del mercado inmobiliario residencial de la ciudad donde se ubica. En términos más amplios y desde la perspectiva de la ciudad, las intervenciones públicas buscan eliminar las externalidades negativas generadas por los enclaves, barrios o conjuntos residenciales en altura que además de presentar deterioro de los espacios públicos, bienes comunes y viviendas concentran problemas sociales diversos como proliferación de pandillas juveniles, tráfico y consumo de drogas, amedrentamiento de residentes y otros comportamientos delictivos.

Estructura y secuencia de las intervenciones

La experiencia de programas de recuperación de viviendas sociales en Europa, Estados Unidos y algunos países en desarrollo como Chile indican que para resolver los problemas descritos se requieren más que solo intervenciones públicas. También es necesario abordar acciones concertadas con los propietarios de las viviendas individualmente.⁵⁴ Asimismo, las intervenciones requeridas van más allá de las inversiones en infraestructura y equipamiento que son comunes en los programas de mejoramiento de barrios, y requieren financiamiento proveniente de fuentes públicas y privadas. Más aún, la sola solución de los problemas de infraestructura, equipamiento de los espacios públicos o rehabilitación de los bienes

⁵⁴ Dos estudios dirigidos por la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID documentaron casos de programas de recuperación de barrios en diversos países de Europa y América Latina, y en Estados Unidos: Graham (2007) y Acosta (2007). Para el caso de Chile, véase la sección correspondiente del presente capítulo.



FOTO: MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE

Los espacios públicos no mantenidos por las municipalidades y no entregados al cuidado de las comunidades se transforman en tierra de nadie cuyo abandono contribuye al deterioro de los barrios.

Barrio Padre Hurtado, Santiago, Chile

comunes tendría poco impacto si no es precedida por acciones de construcción de capital social en los beneficiarios, esto es la reconstrucción de la vida comunitaria de los barrios y la constitución de asociaciones de copropietarios para la gestión de los bienes comunes de los condominios. Esta condición indispensable agrega una nueva complejidad a las acciones de rehabilitación o mejoramiento de barrios y edificios de vivienda social. Como se analiza a continuación, las acciones necesarias, además de complejas, son costosas y para tener resultados deben ejecutarse en la secuencia adecuada, en forma coordinada y tener escala suficiente para resolver el problema.

La primera condición que se debe cumplir al intervenir en estos barrios es la de ejecutar las acciones en *la secuencia correcta*. Ya se mencionó que para que las inversiones en mejoramiento de los espacios públicos de los barrios y los bienes comunes de los condominios resulten efectivas, la primera condición es contar con organizaciones de la comunidad que se hagan cargo de la parte que les corresponde en su mantenimiento y operación. Así también hay condiciones previas para el resto de las inversiones. Por ejemplo, poco se gana promoviendo la recuperación de las viviendas en un edificio de departamentos si no se rehabilitan los bienes comunes que son indispensables para su funcionamiento: los componentes estructurales del edificio (cimientos, muros, vigas y columnas),

techumbres, desagües, fachadas, escaleras y pasillos. A continuación se hace una breve descripción de los principales componentes que deben integrar un programa de mejoramiento de viviendas sociales tomando en cuenta la secuencia en que deben ser ejecutados para maximizar su efectividad.

Reconstruir la vida comunitaria a fin de establecer las bases para la acción mancomunada de los hogares y establecer el mecanismo institucional de cooperación con el sector público. La construcción de estructuras comunitarias —y la consolidación de la práctica de pertenecer a y cooperar con ellas— contribuye a la sostenibilidad de largo lazo del esfuerzo de mejoramiento. En los edificios de departamentos en altura constituye además la base para la formación de la sociedad de condominio que debe administrar y mantener los bienes comunes. En los barrios de viviendas unifamiliares las organizaciones de la comunidad deben constituirse en activos colaboradores del municipio en la gestión y administración de los espacios públicos de los barrios. Esta condición es de particular importancia para el adecuado mantenimiento de aquellos espacios públicos que, perteneciendo al barrio, no están directamente en la calle o no son reconocidos por el gobierno local y la comunidad ciudadana, como plazas o parques públicos de uso general de la ciudad.⁵⁵

Conectar los barrios a la ciudad para evitar el aislamiento físico que ayuda a su perpetuación como enclaves de deterioro y problemas sociales. Estas intervenciones deben asegurar la permeabilidad física con la ciudad, intervención fundamental tanto para facilitar el acceso de los residentes a empleos, servicios y lugares de encuentro de la ciudad como para mitigar el aislamiento social y el estigma de los barrios. Idealmente las intervenciones deben conducir a que las calles y los espacios públicos de los barrios beneficiarios sean usados por el resto de los habitantes de la ciudad, lo que constituye el mecanismo más efectivo de control social del espacio.

Proveer equipamiento urbano básico que permita igualar las condiciones de vida en los barrios con las del resto de la ciudad. La dotación de servicios de educación primaria, secundaria y técnico-vocacional, dependiendo de la escala de los barrios, y la participación efectiva de los niños y jóvenes del barrio en ellos han probado ser un camino efectivo para la reducción de los comportamientos antisociales y los delitos. Asimismo, contribuyen a mejorar las oportunidades de empleo e ingreso de los habitantes. La dotación de equipamiento de salud y recreación contribuye directamente a mejorar la calidad de vida de los barrios y a hacerlos

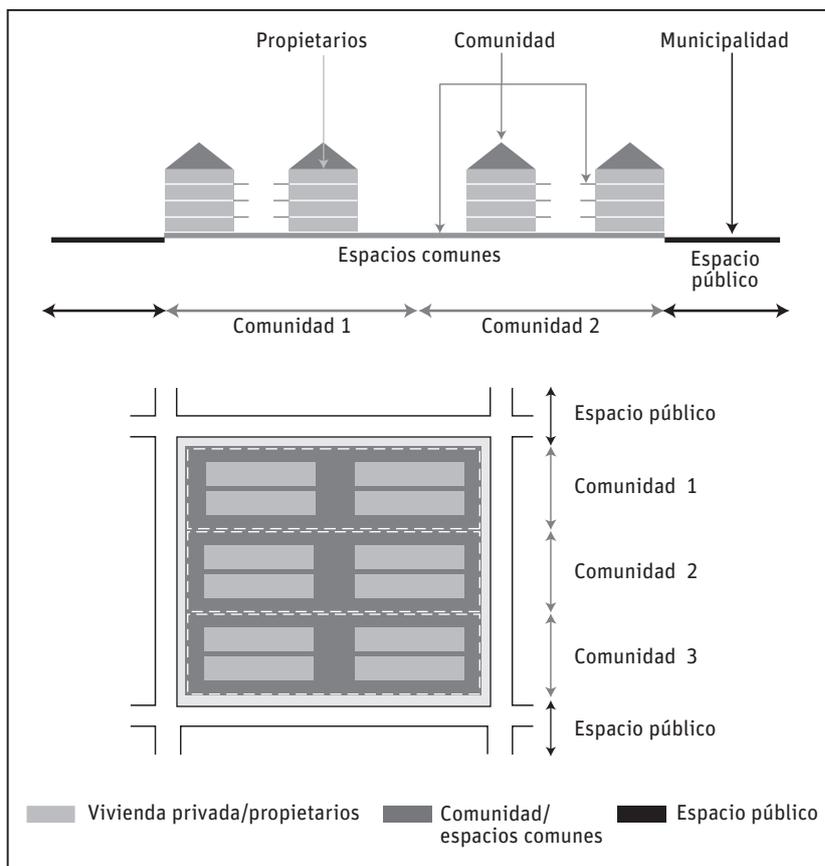
⁵⁵ Estos espacios son frecuentes en los conjuntos de edificios de vivienda en altura ubicados en grandes terrenos con calles periféricas. Los municipios se hacen cargo de las calles pero no de mantener y equipar los espacios entre los edificios.

atractivos a nuevos residentes, con el correspondiente impacto positivo sobre las ventas o los arriendos de viviendas.

Rehabilitar los espacios públicos de los barrios y condominios con diseños y equipamiento adecuados a las funciones que deban desempeñar, se trate de espacios de uso de toda la ciudad (y por consiguiente bajo la responsabilidad del municipio) o de espacios semipúblicos de uso del barrio o condominio (y por consiguiente de responsabilidad mayoritaria de la comunidad del barrio). La claridad en la asignación de la responsabilidad de operación y mantenimiento de estos espacios es crucial para asegurar el adecuado control social sobre ellos y establecer las responsabilidades de financiamiento de las inversiones.

Rehabilitar las viviendas para ponerlas en pleno valor, maximizar la calidad del servicio que proveen a sus propietarios y mejorar su valor de mercado.

Gráfico 4.2 Nuevas comunidades: El control de los espacios semipúblicos



La responsabilidad por el mantenimiento de los espacios públicos y los bienes comunes de los edificios puede ser asignada a organizaciones de la comunidad, dejando al municipio la responsabilidad de mantener las calles.

Fuente: Elaboración del autor.

Particular atención debe prestarse a la reparación de cocinas y baños, reemplazo de puertas y ventanas y rehabilitación de las instalaciones eléctricas. Como se verá más adelante, estas intervenciones son susceptibles de financiamiento privado a través de préstamos bancarios respaldados por hipotecas. Sin embargo, la movilización de recursos privados puede requerir y ameritar apoyo público cuando los hogares enfrenten restricciones de acceso a esas fuentes de financiamiento o para reducir costos mediante la ejecución coordinada de las obras en varias viviendas.

Ejecución coordinada de las intervenciones en recuperación

Las intervenciones para recuperar un barrio de vivienda social o un conjunto de viviendas sociales en altura requieren la acción coordinada de una gran variedad de actores públicos y privados. Lograr esa coordinación es una condición central para el éxito de estos proyectos. Tres son los principales desafíos que se enfrentan para lograr esta coordinación: asegurar el compromiso de participar en el proyecto por parte de todos los actores; asegurar la oportuna disponibilidad del financiamiento necesario, y constituir una estructura formal de gestión que garantice la coordinación.

Compromiso de participación de los interesados. Es crítico contar desde el inicio con el compromiso de participación de todas las partes interesadas. Estas incluyen:

- Los habitantes del barrio o del edificio, tanto para que participen de las organizaciones comunitarias o de condominio, como para que sean socios y continuadores del esfuerzo público de inversión, aportando a la recuperación de los bienes comunes y haciendo inversiones de valorización de sus viviendas.
- El municipio, en cuanto gestor de los espacios públicos y proveedor de servicios urbanos. Asimismo, el gobierno local es el organismo público más cercano a la comunidad y mejor posicionado para conocer la problemática de los barrios y organizar proyectos adecuados. En el desempeño de sus funciones el municipio puede apoyarse en organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de hábitat.
- El gobierno central o regional, con apoyo a los municipios en tanto estos no cuenten con recursos técnicos o de financiamiento para ejecutar las acciones.

Financiamiento de las intervenciones. Por la naturaleza de las intervenciones y la distribución de los beneficios de la rehabilitación, estos programas requieren la combinación de varias fuentes de financiamiento. En términos generales, las intervenciones que generan beneficios privados a los propietarios de las viviendas deberían financiarse con sus recursos, sea ahorro o endeudamiento. Por su parte, las intervenciones que

generan beneficios a toda la ciudad —como es la dotación de espacios públicos de uso general— deberían financiarse con recursos del presupuesto público. Las intervenciones en los espacios semipúblicos requieren alguna combinación de financiamiento público y de la comunidad que se beneficiará directamente de su uso y goce. Esta asignación ideal de las fuentes de financiamiento por tipo de inversión puede no ser siempre posible o práctica. Como ya se mencionara, es posible que los propietarios de las viviendas no tengan acceso a crédito comercial por sus bajos ingresos o la inestabilidad de los mismos. En esos casos, se precisará apoyo público bajo la forma de garantías o fondos de financiamiento dedicados a este propósito. Igualmente, es posible que las comunidades no tengan recursos para contribuir al financiamiento de la rehabilitación de los espacios semipúblicos. En esos casos, los programas de rehabilitación podrían subsidiar estas intervenciones en atención a los beneficios que generan para toda la sociedad. Incluso el financiamiento de la dotación de los espacios públicos de uso de toda la ciudad puede enfrentar a los municipios a compromisos que no pueden absorber. En esos casos, los gobiernos regional o nacional pueden contribuir con transferencias condicionadas a su uso para estos propósitos. La mayor parte de los programas de rehabilitación de edificios y barrios residenciales en Europa y Estados Unidos se financian con alguna combinación de recursos públicos aportados por el nivel nacional, regional y local de gobierno (Graham, 2007; Acosta, 2007). La estructura de este financiamiento debe ser decidida caso por caso, pero en general estos programas requieren mucho apoyo financiero del nivel central o estadual de gobierno, ya que involucran inversiones cuantiosas.

El financiamiento de la operación y del mantenimiento de las obras es un aspecto central de la sostenibilidad del proceso de rehabilitación. Es necesario construir y sostener una cultura de mantenimiento, tanto en los municipios para los espacios públicos como en las comunidades para los espacios semipúblicos. En las asociaciones de copropietarios de viviendas en edificios en altura esta cultura es esencial para la operación y el mantenimiento de los bienes comunes. La implantación de esta cultura muchas veces requiere no solo el trabajo de desarrollo comunitario y organización de las asociaciones de condominio sino también medidas legales, como por ejemplo introducir gravámenes en los títulos de propiedad que garanticen el pago de los gastos comunes. Esta práctica es particularmente difícil de implantar en comunidades de copropietarios de bajos ingresos que no han contribuido nunca a los costos de operación y mantenimiento de ningún servicio urbano.

Estructura formal de gestión. La ejecución secuencial y coordinada de intervenciones de responsabilidad de actores públicos y privados y con diferentes fuentes de financiamiento plantea un problema complejo de gestión. Como siempre en estos casos, no hay una solución única. Sin embargo, cualquiera sea la estructura que se adopte, debe generar los incentivos adecuados para alinear la acción de los interesados hacia el logro de los

objetivos comunes. La firma de un “contrato de barrio”, en la experiencia chilena, o de convenios de ejecución entre el gobierno autonómico y los municipios, en el caso de Cataluña, son algunos de los mecanismos que se pueden usar para materializar acuerdos de colaboración y financiamiento que es necesario sostener por varios años hasta completar las intervenciones. En general, los casos más exitosos se basan en la asignación de recursos de financiamiento no reembolsable por parte de los gobiernos nacional o estadual, con base en concursos de proyectos presentados por patrocinantes locales, generalmente los municipios. Entre los criterios de asignación de los recursos se cuentan, además de la pertinencia y calidad del proyecto, los aportes que harán la comunidad y el municipio, y la capacidad de la estructura de gestión para ejecutar las intervenciones. El nivel más adecuado de gestión de los proyectos es el del barrio o el de la comunidad de condominio. Esta gestión descentralizada permite un mejor ajuste de las intervenciones a las necesidades específicas del barrio o condominio y un mejor manejo de las relaciones con la comunidad. La ejecución descentralizada representa también el desafío de conseguir los recursos humanos idóneos en el nivel local. Por su complejidad y envergadura, los gobiernos locales muchas veces requieren asistencia técnica en el diseño y la ejecución de estos proyectos. La consolidación y continuidad del financiamiento para estas intervenciones contribuye a la acumulación de experiencia y al desarrollo de habilidades para el diseño y la ejecución de este tipo de proyectos. Asimismo, facilita la constitución y el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil o empresas dedicadas a la gestión de los proyectos.

El desafío

El deterioro prematuro de viviendas y barrios plantea dos desafíos interrelacionados. Por una parte, la urgencia de poner en ejecución este nuevo tipo de programas de rehabilitación de barrios y conjuntos residenciales de vivienda social construidos por el sector público. Por otro, la necesidad de reformar las normas urbanísticas y las prácticas de control del desarrollo urbano basadas en esas normativas, de modo de prevenir la formación de comunidades y barrios problemáticos como los que están siendo construidos a raíz de la aceleración de la producción de viviendas de bajo costo por el sector privado. Las medidas deben estar orientadas a asegurar una buena calidad de vida para los habitantes y prevenir el deterioro futuro de este acervo inmobiliario, dotando a los barrios y conjuntos de espacios públicos equipados con claras responsabilidades de operación y mantenimiento distribuidas entre la municipalidad y los beneficiarios. Este segundo problema no es abordado en este libro pero constituye un ámbito de preocupación creciente para políticas de desarrollo urbano integrales orientadas a proveer en forma sostenible buena calidad de vida a la población.

JACK COURIEL

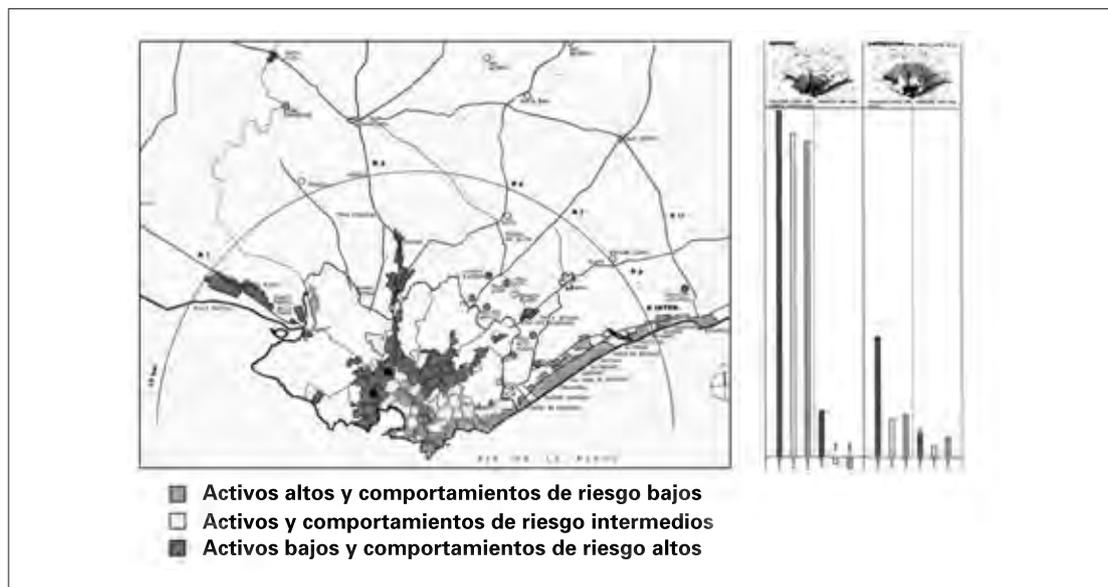
Intervenciones en áreas urbanas precarizadas en Uruguay

La segregación social y espacial de grupos de ingresos bajos en áreas residenciales periféricas conduce a la desafiliación social de importantes sectores de población. Las intervenciones que se presentan en esta sección forman parte de las iniciativas promovidas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del gobierno de Uruguay (MVOTMA) para revertir estos procesos mediante programas de mejoramiento urbano-habitacional e implementación de servicios comunitarios en áreas urbanas precarizadas. Estas acciones promueven la participación y organización de la población de modo de construir una integración social progresiva y sostenible. Luego de presentar sintéticamente las características de estas zonas periféricas de Montevideo y su área metropolitana inmediata, se plantea una iniciativa para mejorar el estándar urbano-habitacional de las referidas áreas precarizadas: el Programa de Rehabilitación Urbano-habitacional (PRUH) dirigido al tejido residencial formal y complementario a las acciones emprendidas por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) en los asentamientos irregulares. Este programa reconoce que las áreas precarizadas no están constituidas solamente por asentamientos irregulares,⁵⁶ sino que comprenden otras configuraciones sociourbanas críticas, todo lo cual conduce a enfatizar la necesidad de un enfoque zonal de la problemática. La descripción de las intervenciones propuestas tiene como marco programático el Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), y en particular su definición de Plan Zonal.

Fragmentación social y urbana

Tanto sociólogos como especialistas en ordenamiento territorial coinciden en afirmar que a partir de los años ochenta se agudizaron los procesos de fragmentación sociourbana, situación que ocurrió en numerosas aglomeraciones urbanas de América Latina y con características particulares en otras regiones del mundo. Una manifestación de estos procesos se observa en varias ciudades de Uruguay donde se ha producido un creciente distanciamiento territorial entre los sectores sociales de ingresos bajos y los de ingresos medios y altos, caracterizados por Katzman et al. (1999) con base en los distintos niveles de activos que controlan. En su clasificación, estos autores adoptaron dos tipos de indicadores: los indicadores de activos y los indicadores de comportamiento de riesgo. Los indicadores de activos

⁵⁶ Se entiende por asentamientos irregulares a los agrupamientos de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A estos agrupamientos de viviendas se les suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, y frecuentemente existen también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.

Mapa 4.1 Lógicas de la fragmentación sociourbana en Montevideo

Fuente: Kaztman (1999).

comprenden el capital físico, humano, financiero y social de los hogares. Los indicadores de comportamientos de riesgo hacen referencia a tres dimensiones: insuficiencia educativa (población de 8 a 15 años); mujeres que han tenido hijos y no están casadas (población femenina de 15 a 19 años), y jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo (población masculina de 15 a 24 años). El incremento de población vulnerable en las periferias urbanas ocurre al mismo tiempo que se vacían barrios consolidados de las ciudades que, en general, se encuentran mejor dotados de servicios de infraestructura urbana. Para mostrar el correlato territorial de estos indicadores en el caso de Montevideo se demarcó en el territorio la localización de tres categorías de población: i) activos altos y comportamientos de riesgo bajos; ii) activos y comportamientos de riesgo intermedios, y iii) activos bajos y comportamientos de riesgo altos. El mapa 4.1 muestra en Montevideo una primera corona de localización de población con activos bajos y comportamientos de riesgo altos y luego se repite en el área metropolitana inmediata (AMI) una situación similar salvo en su franja costera hacia el este. A su vez la dinámica demográfica muestra situaciones diferentes en Montevideo y en su AMI: mientras que en Montevideo crece la población de activos bajos y decrece la de activos intermedios y altos, en el AMI la situación resulta más equilibrada, sobre todo porque en el período bajo análisis, 1985–1996, prácticamente se duplicó la población de Ciudad de la Costa, en el departamento de Canelones, en buena medida con población que migró desde Montevideo.

Es importante tener presente que el crecimiento de la población vulnerable se origina en dos procesos que se suman: por un lado, las migraciones desde barrios consolidados, y por otro, las tasas de natalidad mayores al promedio nacional que presenta esta población predominantemente joven. Las estrategias de subsistencia explican los desplazamientos de esta población joven, que para el caso de Montevideo y su AMI están fuertemente marcadas por la necesidad de resolver sus problemas habitacionales. Un dato que resulta ilustrativo al respecto es el porcentaje de población que reside en asentamientos irregulares en Montevideo, Canelones y San José en relación con el resto del país, ya que asciende al 79% del total.⁵⁷ Como contrapartida, las localizaciones residenciales de los sectores medios y altos responden a opciones voluntarias, que para Montevideo y su AMI se concentran desde mediados del siglo XX de manera prioritaria en la franja costera. Es posible observar que cuando la vulnerabilidad social se vincula con los bajos ingresos —sean derivados de la informalidad laboral o de los bajos salarios— al fenómeno socioterritorial de segmentación social y segregación urbano-residencial se suman las condiciones urbanas precarias en materia de servicios sociales de las áreas urbanas donde se concentra esta población.

El incremento de la población con activos bajos que ha contribuido a la ampliación de la mancha urbana y que sufre importantes carencias en materia de servicios urbanos se produce en un período (1985–1995) de crecimiento del PIB del país. En este período el empleo creció, aumentó el gasto social, la inflación fue inferior a dos dígitos, la desigualdad de ingreso no aumentó y la pobreza disminuyó del 37% al 15% de los hogares urbanos (Filgueira, 2004). Sin embargo, esta imagen que surge de los datos agregados no permite observar problemas estructurales y algunas tendencias concretas, por ejemplo, el creciente proceso de segregación residencial de la población urbana del país, contribuyendo por ello a la desigualdad y a la pérdida de tono muscular de los mecanismos de integración social tradicionales (barrio, escuela y espacios públicos) (Filgueira, 2004). En particular, se pueden señalar cambios en dimensiones cualitativas de la calidad de vida de los ciudadanos. En cuanto al empleo, se observa un proceso de precarización, informalidad y desempleo abierto. En la familia, se produjo un incremento de hogares monoparentales de bajos ingresos, en particular jefas de hogar jóvenes con hijos a cargo. En educación primaria se verifica rezago educativo excesivo en las periferias urbanas críticas, además de la significativa deserción de alumnos en el primer ciclo de secundaria. En cuanto a la localización residencial, todas las investigaciones coinciden en afirmar que la homogeneización social de población de bajos ingresos contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

⁵⁷ Si bien el AMI es un territorio más restringido que los departamentos de San José y Canelones, también es cierto que la informalidad urbano-habitacional se concentra en áreas cercanas al límite departamental de Montevideo, por lo tanto el porcentaje aludido es una aproximación acertada.

El incremento de la informalidad territorial resulta de una dinámica donde se articulan lógicas de la población y de las instituciones públicas. Las crisis económicas experimentadas por Uruguay en 1982 y 2002 desempeñaron un papel muy importante en el incremento de los asentamientos irregulares, particularmente en Montevideo, donde el 11% de la población vive en la informalidad urbana (Instituto Nacional de Estadística, 2006). Desde la apertura democrática en 1985 se verifica la consolidación de pautas culturales de cogestión informal del territorio a nivel de la población y de las instituciones públicas locales y sectoriales. En este sentido la lógica de la población para engrosar los asentamientos irregulares está centrada en la obtención de ventajas económicas familiares: desde el acceso informal (sin pago) a la tierra, y la exoneración del pago de impuestos y cargas tributarias municipales, hasta la obtención sin cargo de los servicios domiciliarios (agua, luz). En el caso de las instituciones públicas, se verifican prácticas que toleran las ocupaciones informales, en un marco ambiguo entre la solidaridad y el clientelismo político. Esta cogestión sociourbana de las ocupaciones informales, aunque descomprime demandas y tensiones sociales, en los hechos conduce a la fragmentación y a la insostenibilidad territorial.

Intervenciones

Para enfrentar el proceso de fragmentación sociourbana es necesario ejecutar un conjunto articulado de programas urbanos y de vivienda que trasciendan las intervenciones puntuales y sectoriales y que a la vez integren de un modo simultáneo los programas de mejoramiento de barrios y prevención de los asentamientos irregulares. En este sentido, el carácter transversal del PIAI es un buen punto de partida ya que asocia tres dimensiones: social, habitacional y de infraestructura urbana.

Con la atención en la escala zonal, en los espacios de las periferias e incluso en algunas zonas de las áreas intermedias, se observa un conjunto de situaciones urbano-habitacionales críticas, que requieren programas y políticas sociourbanos diferenciados, flexibles, articulados y acumulativos en el tiempo. Se identifican las siguientes situaciones:

- asentamientos informales elegibles para inversiones del programa de mejoramiento de barrios;
- asentamientos informales que es necesario reubicar en su totalidad;
- conjuntos habitacionales promovidos por el sector público convertidos en tugurios, o en situación de riesgo;
- tejido residencial formal con carencias de infraestructura y vivienda;
- tramas urbanas incompletas o precarias;
- carencias de servicios de infraestructura y de servicios sociales.

Si se cruzan estos problemas con los organismos de competencia territorial se observa que la solución los involucra a todos: intendencias (mu-

nicipios), entes proveedores de servicios de infraestructura y de equipamiento social, y en particular el PIAI. Es por lo tanto necesario coordinar acciones entre los gobiernos locales y las instituciones sectoriales con incidencia territorial.

Una evaluación reciente de las intervenciones de mejoramiento de barrios financiadas por el PIAI, diseñadas y ejecutadas sin una visión zonal, detectó efectos no deseados de la acción pública (Interconsult, 2005). En un caso (el proyecto Nuevo Amanecer)⁵⁸ la conexión vial requerida por los vecinos para vincularse con el resto de la estructura urbana facilitó la creación de dos nuevos asentamientos irregulares; en otro (barrio Sacrificio de Sonia Sur)⁵⁹ el acceso al saneamiento propició la extensión de la mancha urbana con dos conjuntos habitacionales con habitantes de bajos ingresos que además de extender la superficie urbanizada contribuyeron a aumentar la segmentación social y segregación urbano-residencial en la ciudad.

Desde el punto de vista territorial la integración de las áreas informales requiere tomar en cuenta los planes de ordenamiento al momento de elaborar los proyectos. La sostenibilidad de los programas de mejoramiento de barrios exige una intensa gestión que incluya el seguimiento de los programas y su evaluación con indicadores cuantitativos y cualitativos. El enfoque propuesto se ilustra bien con el proyecto localizado en la cuenca baja del Arroyo Pantanoso, en Montevideo.

Intervención en la cuenca baja del Arroyo Pantanoso, Montevideo⁶⁰

El proyecto abarca una superficie de 97 hectáreas 25 de las cuales están ocupadas por asentamientos irregulares y las 72 restantes corresponden a la trama urbana formal. Existe en el área un total de 2.000 hogares, 500 de los cuales habitan en asentamientos irregulares y 1.500, en el resto de la trama. La cantidad de lotes es de 1.160: 350 en los asentamientos irregulares y 810 ubicados en la trama formal. En el área se localizan diferentes complejos de vivienda que incluyen al Barrio Municipal 12 (La Paloma y Camino de las Tropas) y programas de reubicación requeridos por la ejecución de la tercera etapa del Plan de Saneamiento Urbano (PSU III) (Verdún, Pernambuco y Vizcaya, Pasaje Martori). Tanto las construcciones en la trama urbana formal como en los asentamientos informales mantienen algunas características similares, como la tipología de

⁵⁸ El asentamiento irregular Nuevo Amanecer se localiza en Casabó, barrio que integra el Rincón del Cerro, en el departamento de Montevideo. El proyecto de mejoramiento barrial que realizó el PIAI abarcó el período 2001-2002. Fueron beneficiarios directos 81 hogares.

⁵⁹ El asentamiento irregular Sacrificio de Sonia Sur se ubica en el barrio denominado Sacrificio de Sonia, en el departamento de Rivera. La ejecución del proyecto de mejoramiento barrial que llevó adelante el PIAI finalizó en 2004. Fueron beneficiarios directos 117 hogares.

⁶⁰ El proyecto referido se localiza en el departamento de Montevideo y comprende los barrios La Paloma-Tomkinson. Se prevé realizar una intervención de la misma naturaleza en la ciudad de Pando, departamento de Canelones.

la vivienda y la calidad de la construcción, lo cual en una primera impresión no permite determinar con precisión sus límites.

La implementación del programa de mejoramiento de barrios en esta área de la ciudad se enmarca en un plan zonal de un alcance mayor a los barrios individuales y que incluye además de obras de infraestructura intervenciones sociales que acompañan todo el proceso.⁶¹ Se plantean las siguientes acciones:

- *Saneamiento.* Se propone extender la red de saneamiento a la totalidad del área sirviendo a aquellos sectores de los asentamientos informales que no fueran cubiertos durante las obras ejecutadas por el Plan de Saneamiento Urbano III implementado por la IMM con un préstamo del BID.
- *Conectividad e integración.* Se propone la apertura de calles transversales a las grandes manzanas o como continuidad de algunas ya existentes (véase el plano 4.1). En estos casos será necesario llevar adelante proyectos de alineaciones, retiros y expropiaciones. Se consideran necesarias la rectificación y adecuación de los pavimentos dotando a las calles de carpeta asfáltica y un perfil urbano de cordón-cuneta. También debe realizarse la adecuación de la red de alumbrado público en la totalidad del área de intervención.
- *Resolución de problemas ambientales.* Se propone la recuperación del bañado como área ecológica, convirtiéndolo en un espacio de paseo mediante un proyecto de estructuración y definición de su borde, que cuente con equipamientos peatonales, y que signifique evitar y contener la alteración de las condiciones naturales de los ecosistemas. En relación con los residuos sólidos dispersos por el área, se propone la coordinación con los actores individuales e institucionales, generando áreas restringidas para la clasificación de basuras, actividad que provee ingresos a parte de la población. Adecuación del arbolado y la red de agua potable en la totalidad del área.
- *Espacios libres de recreación, esparcimiento y deportes.* Se propone la recuperación de terrenos baldíos o poco utilizados para la

⁶¹ Según el Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Municipal de Montevideo se definen como planes zonales los "referidos a los ámbitos físicos completos de cada uno de los Centros Comunales Zonales. Estos planes serán los marcos de referencia a escala zonal de las actuaciones urbanas y tienen como objetivos condensar y concretar las determinaciones estructurales generales en cada uno de los ámbitos territoriales de los Centros Comunales Zonales. Podrán establecer en su interior delimitaciones para Planes Especiales y Unidades de Actuación en coherencia con las disposiciones del Plan de Ordenamiento y la aplicación de los instrumentos de gestión. Para la gestión de determinaciones propias de estos planes se generarán ámbitos de coordinación con el organismo competente a fin de apoyar en lo que corresponda la actuación de los equipos técnicos, gobierno local y Centros Comunales zonales en la actuación" (IMM, 1998:235). En la medida que existen situaciones urbanas diferenciadas, asentamientos irregulares agrupados y asentamientos irregulares relativamente aislados, se proponen diferentes escalas de análisis; en ambos casos los estudios deben realizar un buen énfasis zonal.

Plano 4.1 Intervención en áreas urbanas precarizadas de Montevideo



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay.

implementación de equipamientos de barrio, que por su ubicación estratégica tienen un alcance que también abarca a barrios vecinos del entorno al área de intervención. Esta propuesta se asocia, además, a la recuperación del bañado y de su área inmediata mediante la elaboración de un paseo lineal enjardinado y arbolado en el sector de canalizaciones realizadas por el PSU III.

- *Mejoras de los servicios.* Incluyen la adecuación de edificaciones públicas ya existentes a efectos de ampliar y mejorar los servicios de salud y educación, así como la recuperación de otras construcciones y locales no utilizados, convirtiéndolos en centros culturales, de recreación y de educación no formal.
- *Reubicaciones.* Es necesario reubicar 60 viviendas, en su mayoría como producto de la apertura de calles o de la adecuación de espacios públicos.

La complejidad de la problemática sociourbana muestra que al tiempo que se consolidan pautas culturales de ocupación y compra informal de lotes y viviendas (las que se transmiten de generación en generación) el tejido residencial formal de estos barrios también sufre un importante deterioro urbano-habitacional. A esto se suma que mientras los pobladores de los asentamientos irregulares frecuentemente tienen voz, los pobladores pobres y de activos medios y medio-bajos, que se mantienen en la formalidad y que frecuentemente pagan los servicios urbanos y las contribuciones municipales, no la tienen. La ejecución en la zona de actuación del PRUH dirigido al tejido residencial formal deprimido se constituye en un complemento necesario para mejorar la calidad de vida de estas poblaciones.

El esquema de mejoramiento de vías y espacios públicos presentado en el plano 4.1 muestra el potencial del programa, que permite desde la mejora de las viviendas existentes o el reequipamiento del espacio público —calles, parques e infraestructura para recreación— hasta la construcción de nuevas viviendas a los fondos de los predios formales, gracias a la apertura de nuevas calles con sus respectivos predios frentistas para redensificar la zona. El PRUH se compone de dos ámbitos de actuación: lo urbano y lo habitacional. La dimensión urbana se concreta en la consolidación o creación de calles: arbolado, recuperación o construcción de veredas, construcción de paradas de ómnibus, complementación de señalización y otros servicios urbanos. La dimensión habitacional integra una serie de subprogramas que se adaptan a las necesidades de cada familia y de sus capacidades de financiamiento. Un mínimo, que puede ser subsidiado en su totalidad, es el mejoramiento del baño y de la cocina con sus correspondientes conexiones al saneamiento, y la instalación eléctrica. Además son posibles otras acciones complementarias, como el mejoramiento de las fachadas de las viviendas de modo de fortalecer la percepción espacial de la calle. Un máximo de intervención podría incluir la construcción de una segunda casa en el predio, que puede destinarse a alquiler o ser compartida por otro hogar con vínculos familiares o de amistad con los propietarios del inmueble.

La apropiación por parte de los vecinos de un programa de estas características supone organizar equipos multidisciplinarios que se integren en todo el proceso, plan-proyecto-gestión, incluyendo en la gestión el seguimiento y la evaluación periódica de las actuaciones de modo de reformular el programa con los fundamentos necesarios. En este sentido se vuelve fundamental construir un sistema de indicadores basados en el “conocimiento experto” y teniendo presente los aportes del “conocimiento experimentado”. Las claves del éxito de este programa radican en la articulación de programas sociales existentes tanto a nivel municipal como de los órganos sectoriales del gobierno central, en particular los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo y Seguridad Social. Desde el punto de vista institucional el PRUH formará parte de un convenio IMM-MVOTMA, donde la IMM ejecuta el programa y financia las obras de infraestructura y la Dirección Nacional de Vivienda financia el mejoramiento habitacional.

El programa Quiero mi Barrio, Chile

Cómo solucionar el deterioro de los barrios

Una de las características del acelerado crecimiento de las ciudades chilenas —especialmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado— la constituyen la segregación socioespacial de la población y los bajos estándares de la construcción de las viviendas patrocinadas por el Estado para superar el agudo déficit cuantitativo de viviendas. Estos procesos han generado deterioro urbano en ciertas zonas de las ciudades donde se concentran viviendas ocupadas por hogares de bajos ingresos. En estos barrios se ha producido un significativo deterioro de las viviendas, los espacios públicos y la infraestructura comunitaria. Son territorios urbanos con escasa conectividad espacial y deficiente accesibilidad vial y de transporte; presencia de problemas ambientales locales tales como microbasurales y otras fuentes de contaminación; además, en los casos más graves, presentan importantes déficits de espacios públicos, vías de circulación, áreas verdes y equipamiento comunitario. Estos barrios deteriorados están estigmatizados en el resto de la población, los vecinos tienen un débil sentido de pertenencia, las relaciones sociales se encuentran deterioradas, hay bajos niveles de organización social y participación comunitaria, grados crecientes de inseguridad y concentración de problemas de vulnerabilidad social tales como drogadicción, microtráfico de drogas y otras formas de delincuencia.

La situación de segregación, vulnerabilidad y deterioro en que viven los habitantes de dichos barrios condiciona la percepción de exclusión, que genera un debilitamiento de las relaciones y vínculos en el seno de la sociedad, produce una baja identificación de la ciudadanía con el Estado y el sistema de gobierno y constituye una fuente permanente de riesgo para la gobernabilidad democrática. Los ciudadanos no perciben los beneficios del desarrollo sino que, por el contrario, perciben un alto grado de exclusión, por cuanto observan brechas cada vez mayores con los hogares de ingresos medios y altos y con los barrios que los acogen.

Políticas públicas inclusivas

En estos barrios deteriorados y excluidos, las políticas públicas inclusivas juegan un rol relevante para mejorar las condiciones de vida y generar equidad. Acciones decididas para combatir la pobreza, crear empleo, mejorar los servicios de salud, educación y vivienda requieren ampliar significativamente la inversión pública y privada, focalizarla en el territorio y promover espacios y mecanismos para la concertación de las acciones con las comunidades beneficiadas. Los desafíos que se plantean en los barrios incluyen rearticular las organizaciones comunitarias, desarrollar lazos con la institucionalidad local y sectorial, y producir un mejoramiento significativo y observable en el hábitat.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ejecuta el programa Quiero mi Barrio para abordar estos desafíos. El programa se basa en un enfoque integral, intersectorial y de participación ciudadana en el diseño y la ejecución de las intervenciones, abordando en forma equilibrada los aspectos sociales y físicos de los proyectos de recuperación de los barrios. Con ello se pretende lograr a escala del barrio una mayor integración social y urbana, con espacios públicos recuperados, mejores condiciones ambientales y relaciones sociales fortalecidas.⁶² El programa se inserta en las acciones del MINVU, que materializan los tres ejes estratégicos de la política habitacional: i) aumentar la producción de soluciones habitacionales para continuar la reducción del déficit habitacional; ii) mejorar la calidad de las soluciones habitacionales, tanto en sus estándares como en su calidad de diseño y construcción, y iii) promover la integración social, procurando soluciones habitacionales adecuadamente insertas en sus barrios y ciudades. También se inserta en los tres ejes estratégicos de la agenda de ciudades: i) integración social para lograr ciudades participativas y cohesionadas socialmente; ii) sostenibilidad ambiental, porque no es posible pensar el desarrollo sin la protección del medio ambiente natural y los recursos escasos, y iii) competitividad, en busca de un desarrollo urbano integrado y sostenible basado en un real progreso de las personas, la generación de empleos de calidad y de oportunidades de inversión.

En la mayoría de los barrios se concentran múltiples problemas sociales. Quiero mi Barrio no pretende resolver todos estos problemas, ya que está diseñado para abordar intervenciones de mejoramiento del deterioro físico y atenuar la vulnerabilidad social. Este aporte es complementado por las acciones de otros programas de gobierno. El programa coordina su acción con ellos y deriva los casos a las áreas sectoriales correspondientes. Actúa en un territorio definido y se centra en dinamizar la acción de las redes sociales de los vecinos, el mejoramiento de la imagen e identidad barrial y la recuperación de los espacios de uso colectivo. A través del programa Quiero mi Barrio el MINVU aborda por primera vez el mejoramiento y la recuperación de la ciudad construida en la dimensión de barrio, basado en el mejoramiento del entorno barrial y el fortalecimiento de la participación ciudadana como elementos fundamentales de las políticas habitacional y urbana. Su ejecución se inició en 2007 con intervenciones en 200 barrios, distribuidos en todas las regiones del país. En atención a la magnitud del problema, se espera que las intervenciones que financia se conviertan en una línea de acción permanente del MINVU.

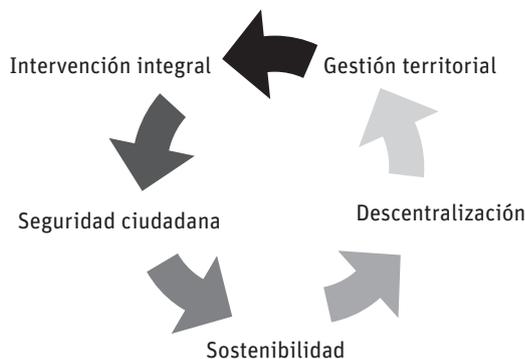
⁶² El programa Quiero mi Barrio fue creado mediante Decreto Supremo N° 14 del 22 de enero de 2007. El programa se enmarca en las prioridades del gobierno nacional de perfeccionar la red de protección social, crear las condiciones para dar acelerar el proceso de desarrollo, mejorar la calidad de vida de la población, y combatir la discriminación y la exclusión.

Principios orientadores

Las intervenciones en los barrios se conciben a partir de la definición de un plan urbano integral que vincula obras físicas con iniciativas sociales desde la fase de diagnóstico y definición de prioridades hasta el seguimiento del proceso de ejecución, y su administración y mantenimiento. El mejor uso del espacio público se asocia directamente con el ejercicio de la ciudadanía y la cooperación comunitaria, objetivos que el programa busca desarrollar durante la ejecución de cada proyecto de recuperación de barrios. De este modo la comunidad pasa de estar integrada por usuarios pasivos a ser un grupo de vecinos con deberes y derechos. Para ello el programa promueve encuentros ciudadanos para el debate, la negociación y el consenso. La conformación de consejos vecinales de desarrollo ha sido fundamental en el logro del objetivo de convocar a la ciudadanía de manera amplia.

Con el fin de desarrollar intervenciones integrales el programa convoca a otras instituciones a participar en esfuerzos intersectoriales, tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y local. La acción intersectorial articula los diferentes instrumentos de que dispone el Estado ya sea bajo la figura de una secuencia (organizar las intervenciones en el tiempo), de complementariedad (coordinar la implementación de las políticas y programas con el fin de optimizar la cadena causal de resultados y efectos), o simplemente de evitar la duplicidad de esfuerzos (delimitar ámbitos de acción de cada instrumento, garantizando que estos ámbitos no se repitan en otro). Esto supone la capacidad de los distintos actores para adecuar de manera efectiva y oportuna su oferta frente a las necesidades y requerimientos que se derivan de un proyecto concreto. Probablemente este aspecto de la integralidad del programa ha sido el más difícil de abordar por la especificidad de las intervenciones y la complejidad de la institucionalidad pública. Finalmente, la escala de intervención, la unidad

Gráfico 4.3 Estrategia de intervención del programa Quiero mi Barrio



Fuente: Elaboración del autor.

territorial “barrio”, es muy diversa ya que existe una amplia variedad de tamaños de barrios, que pueden tener entre 150 y 5.000 viviendas. El 68% de los barrios incluidos en el programa tiene menos de 500 viviendas; el 28% abarca entre 500 y 1.500 viviendas; el 3% entre 1.500 y 3.000 viviendas, y solo el 1% tiene más de 3.000 viviendas.

Participación de los municipios

La estrategia del programa de recuperación de barrios considera la participación activa de los municipios como agentes locales del desarrollo y como articuladores de la gestión de los distintos actores públicos y privados en el desarrollo del territorio. El municipio desempeña un rol relevante desde varios puntos de vista:

- *La toma de decisiones.* La modalidad de ejecución en cada caso se acuerda con el municipio (ejecución directa, con participación municipal o vía licitación). El municipio participa en la definición de obras y en la definición de prioridades para las líneas de trabajo con los vecinos. Participa en la mesa técnica que toma decisiones respecto de la asignación de recursos para los planes de obras y para los planes de gestión social.
- *La asignación y administración de recursos.* El municipio actúa como entidad ejecutora de todas aquellas obras en las cuales tenga capacidad operativa.
- *La interlocución con los actores locales.* La llegada del programa al barrio y a las comunidades se hace en coordinación con el municipio. Del mismo modo se realiza la articulación de los actores institucionales y vecinales, los que forman parte integrante de los consejos vecinales de desarrollo en los barrios.
- *La adecuación del programa al territorio.* El programa contempla diversas instancias de retroalimentación con autoridades y profesionales del municipio a efectos de las evaluaciones de proceso y del diseño de la política futura del sector en materia de recuperación de barrios.

El programa

Objetivos

El objetivo general del programa es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias. Los objetivos específicos del programa son: recuperar espacios públicos deteriorados, mejorar condiciones del entorno, fortalecer las relaciones sociales y propiciar barrios más integrados.

Cuadro 4.1 Programa Quiero mi Barrio: Componentes

| Componente | Inversiones |
|-----------------------|---|
| Áreas verdes | Plazas, arborización, juegos de agua, pérgolas o sombrillas, circuitos de gimnasia, ciclovías, pozos de arena, graderías, zonas de picnic, camarines, multicanchas |
| Equipamiento | Salas multiuso, centros deportivos, centros comunitarios, jardines infantiles y obras de equipamiento básico |
| Circulación | Pavimentación y/o reparación de pavimentos en aceras, vías intermedias, vías locales, pasajes, áreas de estacionamiento, circulación peatonal |
| Obras complementarias | Mobiliario urbano, muros de contención, pozos absorbentes para evacuación de aguas pluviales, habilitación de terrenos (drenajes, rellenos, compactación); mejoramiento o reparación de redes de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas; obras de riego; adquisición de inmuebles destinados a usos colectivos |

Fuente: Elaboración del autor.

Componentes

El programa está conformado por un componente urbano y otro social y tiene además cinco ejes transversales, que forman parte del plan de trabajo de cada barrio.

Componente urbano. El componente urbano enfrenta problemas como la conectividad del barrio con el resto de la ciudad, el déficit de pavimentación, la ausencia o mala calidad de equipamiento comunitario, áreas verdes, iluminación, y otras obras complementarias necesarias para la generación, optimización y/o recuperación de los espacios colectivos y públicos del barrio. Este componente se materializa en un Plan de Gestión de Obras, que incluye una cartera de proyectos de infraestructura priorizados por los vecinos. El costo del equipamiento, incluidos los bienes muebles y otros elementos imprescindibles para el funcionamiento del proyecto (sillas, escritorios, mobiliario deportivo), se carga en el costo total del proyecto, sumando el costo de la instalación cuando corresponda.⁶³ Las inversiones podrán realizarse en bienes nacionales de uso público, terrenos de propiedad del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) o de la municipalidad, o en los bienes comunes de una copropiedad.⁶⁴

⁶³ Otros elementos e insumos, considerados necesarios pero no imprescindibles para el funcionamiento del proyecto, pueden ser gestionados por los vecinos en otras fuentes de financiamiento durante el desarrollo del programa.

⁶⁴ El Serviu es un servicio autónomo que se vincula al Estado a través del MINVU y es responsable por la ejecución de los programas de vivienda y desarrollo urbano del gobierno nacional.

Componente social. El componente social es central para la ejecución integral del modelo de regeneración urbana en el barrio. Tiene por objetivo mejorar los niveles de integración social, promoviendo la participación de los vecinos en el proceso de recuperación de los espacios públicos y el mejoramiento de las condiciones de su entorno, así como el fortalecimiento de sus redes sociales y vecinales. Este componente se materializa a través de un Plan de Gestión Social que incluye iniciativas sociales vinculadas al Plan de Gestión de Obras: control comunitario de avance de las obras físicas, acciones de limpieza y hermoseamiento del entorno por ejecución directa de los vecinos, capacitación de líderes, capacitación de vecinos en áreas temáticas vinculadas con el uso de los espacios colectivos mejorados o construidos con el programa, fortalecimiento de las organizaciones vecinales, acciones de comunicación, encuentros comunitarios, seguimiento y evaluación del programa y, muy especialmente, el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad para que, una vez terminada la intervención del programa, la gente esté en condiciones de abordar su mantenimiento y realizar futuros emprendimientos. El principal sujeto del Plan de Gestión Social es el Consejo Vecinal de Desarrollo, organización funcional de la comunidad integrada por representantes de las organizaciones sociales existentes en el barrio, líderes naturales, actores locales relevantes y personeros de entidades públicas o privadas involucradas en el territorio; entre ellas, la municipalidad y la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Ejes transversales. Además de los componentes mencionados, se han definido cinco ejes transversales que constituyen requisitos mínimos para todos los barrios:

- i. Participación ciudadana, que es la base metodológica del trabajo en los barrios. La sostenibilidad de largo plazo de la recuperación de los barrios depende de que los vecinos se sientan identificados con los proyectos y participen activamente en su diseño y en la definición de prioridades. Al mismo tiempo, el desarrollo de las organizaciones comunitarias es una de las vías para avanzar en la superación de muchas de las condiciones de vulnerabilidad social que aquejan a los barrios y sus comunidades. Además, la incorporación activa de los vecinos en el proceso de regeneración del barrio permite recuperar la confianza entre ellos y promover el uso de los espacios públicos, elementos que están en la base del mejoramiento de la imagen del barrio y la superación de su estigma.
- ii. Patrimonio cultural e identidad. Este eje se basa en conocer la identidad de un barrio, (re)descubrir los códigos, cultura, formas de relacionarse, relaciones de confianza establecidas, intereses colectivos, sin dejar de lado las particularidades de los sujetos sociales que lo componen, niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, hombres que tienen formas de ver, sentir y expresar su barrio y su cotidianeidad. Este eje transversal aborda la reconstrucción de

- la historia del barrio, identificando lugares, eventos, personas y fechas conmemorativas o rituales importantes para los vecinos.
- iii. La variable del medio ambiente se expresa en un esfuerzo transversal y sistemático de “volver a mirar” el entorno y valorarlo, partiendo por el reconocimiento de lo no deseado (por ejemplo microbasurales, basura domiciliaria desperdigada por todo el barrio, áreas verdes sin mantenimiento). Esta invitación a mejorar el entorno es un motor de inicio para impulsar a los vecinos a “hacer algo por su barrio”, para que visualmente sea más agradable, más habitable. Por otra parte, dado que se trata de un trabajo tangible y con efectos de corto plazo (limpiar una calle, recoger la basura, plantar un árbol), constituye también una instancia de convocatoria amplia que llega a diversos sectores. Esto tiene un efecto sinérgico con el componente de participación.
 - iv. La seguridad ciudadana es un eje transversal que requiere un abordaje intersectorial con las instituciones del Estado responsables, a la vez que debe ser congruente con el modelo participativo de intervención del programa. En este marco se trabaja con el concepto de prevención situacional, que tiene por objetivo la reducción de la sensación de inseguridad de los habitantes urbanos, así como de los delitos de oportunidad.
 - v. La conectividad digital es una herramienta que permite contribuir a la equidad en el acceso a la información, principio básico para la igualdad de oportunidades, la información acerca de los derechos ciudadanos y el conocimiento del lenguaje de la nueva era. La apuesta del programa con este componente es poder materializar la alfabetización digital, la conectividad del barrio, y la inclusión del barrio en su comuna y en su ciudad a través del acceso efectivo a la tecnología.

Estos ejes transversales están presentes durante todo el proceso de intervención en cada barrio. Durante este período el programa busca modificar conductas aprendidas, impulsar la resignificación de los espacios públicos, movilizar a los agentes locales y generar espacios efectivos de diálogo y acuerdos en torno a un proyecto común.

Tipos de barrios

El programa se inició con la asignación de recursos del presupuesto del MINVU para intervenir en 200 barrios. Los barrios fueron seleccionados por el Ministerio con base en criterios de urgencia y distribución territorial equitativa de las inversiones. Como primera decisión, se seleccionaron comunas con un 10% de su población en condición de pobreza y con un mínimo de 70.000 habitantes. Una vez elegidas las comunas se generaron criterios y orientaciones para la selección de los 200 barrios, diferenciándolos por su complejidad. Los barrios de alta complejidad se caracterizan por una alta concentración de deterioro urbano y vulnera-

Cuadro 4.2 Programa Quiero mi Barrio: Tipos de barrio

| Tipología barrial | Número de viviendas en el barrio | |
|----------------------|----------------------------------|------------------|
| | Complejidad media | Alta complejidad |
| Tipo A | Hasta 500 | Hasta 400 |
| Tipo B | Entre 501 y 1.500 | Entre 401 y 900 |
| Tipo C | Entre 1.501 y 3.000 | Más de 900 |
| Tipo D | Más de 3.000 | — |

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

bilidad social, presentan déficits de infraestructura u otros déficits de escala mayor, de manera que pueden requerir modificaciones significativas del espacio construido. Presentan también una percepción social altamente desvalorizada y estigmatizada, y muy bajos niveles de cohesión social. Los barrios de complejidad media presentan menores déficits o necesidades de mejoramiento en el espacio público, el equipamiento o las fachadas de las viviendas.

Inversión por tipo de barrio

El programa definió montos máximos de inversión para cada uno de los componentes según el tipo de barrio. Estos recursos pueden ser invertidos en cualquiera de los tipos de obras o acciones contemplados en el diseño de los componentes. También pueden ser complementados con recursos provenientes de otras fuentes. El monto máximo de inversión en cada tipo de barrio se definió de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria total para el programa y con la experiencia del MINVU en programas urbanos anteriores, procurando que el monto mínimo fuera suficiente para financiar la construcción de una obra de equipamiento vecinal promedio. En el caso de los barrios más complejos y más grandes, el monto de recursos se fijó atendiendo a los costos que habían presentado grandes proyectos urbanos ejecutados anteriormente.

La ejecución

El equipo

El equipo ejecutor del programa puede ser un equipo regional del MINVU, un equipo municipal o un equipo privado contratado por licitación pública. El equipo ejecutor se instala en una oficina ubicada dentro del propio barrio. El equipo profesional mínimo está integrado por:

- Jefe de barrio: es un profesional con experiencia en gestión de programas o proyectos y conocimientos básicos del funcionamiento del Estado; tiene dedicación a tiempo completo y está encargado

Cuadro 4.3 Programa Quiero mi Barrio: Inversión máxima por componente según el tipo de barrio (montos en dólares estadounidenses de 2008)

| Rangos – N° de viviendas | | N° de barrios | Plan de gestión de obras | Plan de gestión social | Asistencia técnica | Inversión total por barrio |
|-------------------------------------|-------|---------------|--------------------------|------------------------|--------------------|----------------------------|
| Desde | Hasta | | | | | |
| Barrios de complejidad media | | | | | | |
| 0 | 500 | 124 | 600.000 | 220.000 | 20.000 | 840.000 |
| 501 | 1.500 | 50 | 840.000 | 251.000 | 25.000 | 1.116.000 |
| 1.501 | 3.000 | 5 | 1.200.000 | 274.000 | 30.000 | 1.504.000 |
| 3.001 | más | 2 | 1.600.000 | 274.000 | 30.000 | 1.904.000 |
| Barrios de alta complejidad | | | | | | |
| 0 | 400 | 4 | 1.800.000 | 300.000 | 60.000 | 2.160.000 |
| 401 | 600 | 2 | 2.700.000 | 360.000 | 110.000 | 3.170.000 |
| 601 | 900 | 4 | 2.700.000 | 500.000 | 160.000 | 3.360.000 |
| 901 | más | 3 | 3.600.000 | 600.000 | 260.000 | 4.460.000 |

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

de coordinar el programa en el barrio con todos los demás actores directamente involucrados.

- Encargado del Plan de Gestión Social: es un profesional del área social con formación en desarrollo comunitario y experiencia en gestión, elaboración de proyectos sociales, resolución de conflictos y liderazgo.
- Encargado del Plan de Gestión de Obras: es un profesional del área de la construcción con formación en planificación urbana y experiencia en gestión, elaboración de proyectos de infraestructura y trabajo comunitario.

Además de estos tres encargados, el equipo de barrio debe contar con monitores con experiencia en trabajo comunitario u otros especialistas, según los contenidos del Plan de Gestión Social, los que pueden tener dedicación parcial.

Las fases

El programa se estructura en tres fases:

Fase 1: elaboración de un contrato de barrio

Fase 2: ejecución del contrato de barrio

Fase 3: cierre del contrato de barrio, evaluación y agenda futura

Las fases tienen una duración variable que depende de la situación específica y complejidad de cada barrio; se han definido plazos máximos para cada una de ellas.

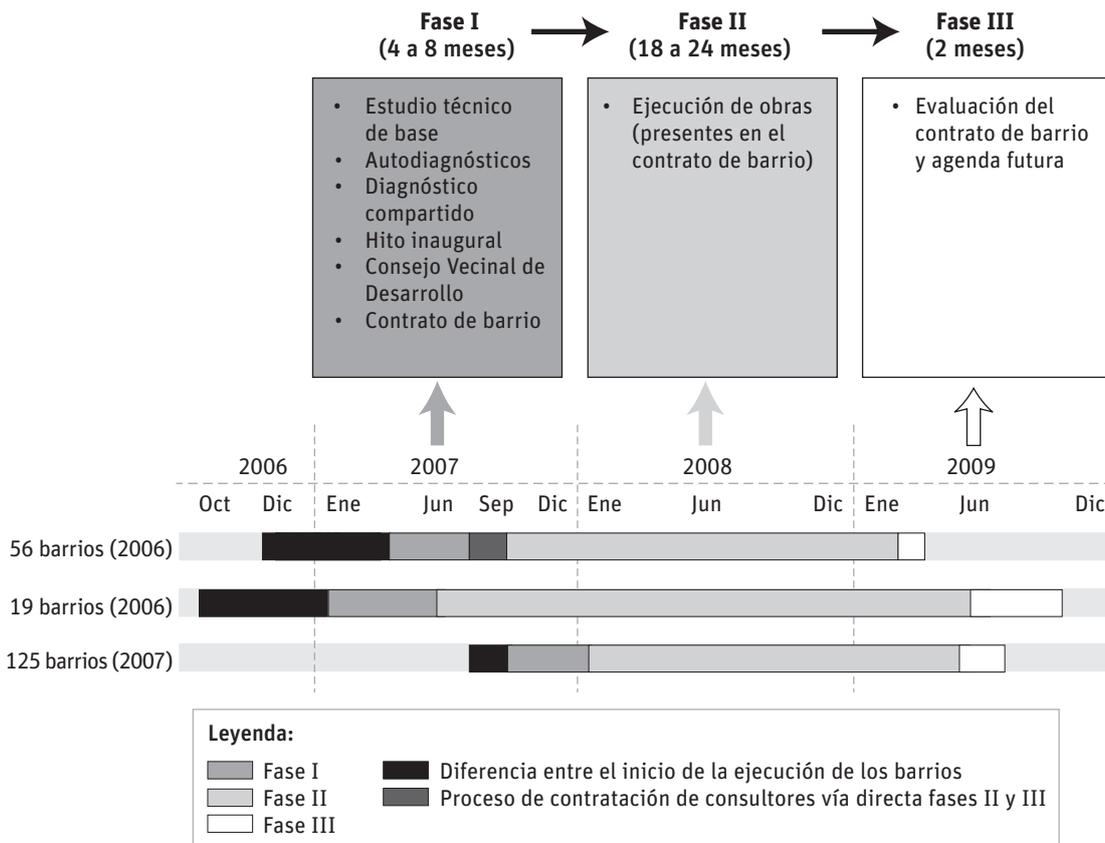
Cuadro 4.4 Programa Quiero mi Barrio: Duración de las fases del programa según el tipo de barrio (en meses)

| Fases del programa | Alta complejidad | Complejidad media |
|--------------------|------------------|-------------------|
| Fase 1 | 6 | 4 |
| Fase 2 | 26 | 18 |
| Fase 3 | 4 | 2 |
| Total intervención | 36 meses | 24 meses |

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

Fase 1. Elaboración de un contrato de barrio. En esta fase se busca crear relaciones de confianza e iniciar el trabajo conjunto entre el equipo técnico del barrio y los vecinos. Se inicia con un estudio técnico de base, que contiene, a lo menos, el diagnóstico urbano territorial, social, ambiental y de seguridad realizado por el equipo técnico del barrio. El estudio técnico debe llegar a definir las necesidades relevantes, los actores clave y contener una propuesta de plan integral. Simultáneamente, se trabaja con los vecinos en un proceso de autodiagnóstico comunitario, propiciando la participación de los distintos sujetos sociales que conviven en el barrio a fin de recoger sus requerimientos y expectativas. Los autodiagnósticos se realizan segmentados por grupos de interés existentes en el barrio. En este proceso se inicia la recopilación de material para reconstruir la historia del barrio. Se conforma el Consejo Vecinal de Desarrollo como instancia amplia de participación vecinal, constituida por las organizaciones territoriales y sociales, los líderes naturales y las instituciones relevantes del territorio, incluido el municipio, el cual deberá velar por el cumplimiento y buen desarrollo del programa en el barrio. Con ambas miradas, se construye un diagnóstico compartido y se elabora un plan integral del barrio. Aquellos proyectos e iniciativas que caben dentro de las categorías financiables por el programa pasan a constituirse en el Plan de Gestión de Obras y el Plan de Gestión Social. Los proyectos e iniciativas del plan integral que quedan fuera de estos planes pueden pasar a ser tareas del Consejo Vecinal de Desarrollo, para ser gestionadas con recursos externos al programa. Y si aún quedaran fuera otros proyectos e iniciativas, pueden formar parte de la agenda futura del barrio. En esta primera fase también se considera la realización de un “hito inaugural” y la ejecución de una “obra de confianza” que tienen la finalidad de validar el inicio de la intervención del programa en el barrio y generar la confianza de los vecinos hacia el programa.⁶⁵ La fase

⁶⁵ El hito inaugural es un evento simbólico diseñado especialmente para cada barrio, con el fin de convocar, motivar, informar e incorporar a los vecinos a ser parte del programa. La obra de confianza es una obra de pequeño monto, de rápida ejecución, que es sentida como necesaria y escogida por los vecinos durante el proceso de formulación de los planes de gestión de obras y social.

Gráfico 4.4 Modelo operativo del programa Quiero mi Barrio

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

termina con la firma del contrato de barrio por el Consejo Vecinal de Desarrollo, el municipio y el MINVU.

Fase 2. Ejecución del contrato de barrio. En esta fase se desarrolla el contrato de barrio suscrito con los vecinos, ejecutando las obras físicas del Plan de Gestión de Obras y las iniciativas sociales del Plan de Gestión Social. Ello implica la licitación y contratación de las obras, su ejecución, control y seguimiento y la recepción final de las mismas. En esta fase también se ejecutan las actividades y proyectos ligados a los ejes transversales del programa y las iniciativas asociadas a los convenios multisectoriales. Entre ellas, el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, el proyecto Un Barrio para la Sociedad de la Información de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, el programa Creando Chile en mi Barrio con el Consejo Nacional de la Cultura, y los proyectos del Consejo Nacional de Deportes que se convengan.

Fase 3. Cierre y evaluación del contrato de barrio y agenda futura. En esta fase se realiza el cierre del contrato de barrio con el Consejo Vecinal de Desarrollo, se evalúa el programa, se sistematiza la experiencia en cada barrio, y se trabaja en la proyección del Consejo a través de la agenda futura que incorpora los proyectos no ejecutados, el mantenimiento de las obras ejecutadas y la formulación de nuevos proyectos multisectoriales. Durante esta fase se realiza un “hito de cierre” del programa, que tiene por objeto dar cuenta del proceso, y de los productos, vivencias, evaluación y aprendizajes del programa, entregar a la comunidad la “historia del barrio” y motivar la continuación de las dinámicas sociales y comunitarias y las organizaciones vecinales surgidas o fortalecidas durante la ejecución del programa.

El camino recorrido

El programa Quiero mi Barrio inició sus operaciones en 2006, cuando se comenzó el trabajo en 75 barrios. En 2007 se dio inicio a los 125 barrios restantes, con lo que el programa se encuentra en ejecución en los 200 barrios inicialmente programados. La implementación de Quiero mi Barrio ha sido un gran desafío para el MINVU, tanto por su metodología de trabajo innovadora —que exige de todos los actores involucrados altas cuotas de compromiso, colaboración en equipo, participación, cogestión— como porque entiende a las ciudades y los barrios desde una perspectiva dinámica: todo lo que en ellas hay o se haga repercute en la calidad de vida de sus habitantes. Los esfuerzos ya realizados muestran resultados. En los barrios iniciados en 2006 los vecinos han logrado rearticular sus redes sociales y muchas veces cambiar la forma en que el resto de la población mira el lugar donde viven. Sin embargo, ello ha requerido superar muchos obstáculos, entre ellos la resistencia de los vecinos, las demoras que significa llegar a acuerdos, la necesidad de generar aprendizajes entre todos, y fundamentalmente la recuperación de la confianza de los vecinos en el Estado. El programa ha logrado ejecutar propuestas intersectoriales; la capacidad de convocatoria del MINVU ha estado respaldada por la disponibilidad de financiamiento propio del programa, que es independiente de otras líneas programáticas de la institución.

Un aspecto de gran importancia en el desarrollo del programa ha sido contar con equipos ejecutores instalados en cada barrio, con oficinas y presencia permanentes. Los dirigentes y vecinos pueden así contactar a los profesionales del programa en cualquier momento, conversar con ellos, despejar dudas o plantear sus reclamos; el equipo ejecutor es un vehículo de comunicación y credibilidad. El método de trabajo adoptado promueve la coproducción y corresponsabilidad en el desarrollo del proceso de recuperación del barrio. Los consejos vecinales de desarrollo se han transformado en una instancia amplia de participación y trabajan con los organismos del Estado de igual a igual. Esta nueva forma de participación implica un nuevo tipo de ciudadano, responsable de su entorno



FOTO: ARCHIVO EQUIPO DE BARRIO 17 DE SEPTIEMBRE

La dotación de equipamiento de recreación y áreas verdes en los barrios genera nuevos puntos de encuentro para jóvenes y niños.
Barrio 17 de Septiembre, Santiago, Chile

y consciente del poder que hay en su organización, capaz de desarrollar sus potencialidades y defender sus propuestas con claridad, fuerza y pasión.

Quiero mi Barrio promueve una forma diferente de habitar la ciudad, que equilibra el tipo de relaciones de los vecinos con la calidad de los servicios, las calles y la infraestructura. Se propone un “nuevo contrato” entre las personas y el Estado que interrelacione la convivencia, los servicios y las obras físicas. Convivencia y participación se ven potenciadas con buena infraestructura, porque un barrio en el que la gente se conoce, se ayuda y se organiza es un barrio al que le va mejor y que sus vecinos reconocen como un barrio de calidad.

Hay también desafíos que enfrentar, en particular fortalecer las alianzas con otros organismos. El rol del municipio resulta central en la sostenibilidad de la recuperación de los barrios y en el desarrollo de una agenda futura. Es el gobierno local, junto a los vecinos, el que seguirá vinculado al barrio y facilitando el desarrollo de su plan de mejoramiento; por tanto, toda buena práctica debiera considerar un rol claro del municipio y, si fuese necesario, también la gestión complementaria de otros sectores que, con su especialidad, se sumen al proceso de mejoramiento barrial en torno a una imagen deseada para su futuro. Un segundo desafío



FOTO: ARCHIVO DE EQUIPO DE BARRIO POBLACIÓN SANTA ADRIANA

La participación de la comunidad resulta esencial en la selección de las obras y es la base para la construcción de capital social en las comunidades beneficiarias.

**Barrio Santa Adriana,
Santiago, Chile**

es el de la participación de distintos actores de la sociedad civil en el plan de recuperación, tales como directores de escuela, comerciantes, funcionarios de los centros de salud locales, policía, entre otros, quienes se pueden integrar formalmente, a través de los consejos vecinales de desarrollo, o de manera más informal e irregular. Sea cual fuere la forma, en la medida en que estos actores se involucran se favorece una mayor presencia de la diversidad de actores y visiones sobre el barrio, fortaleciendo la integralidad de la intervención, el rol de las instituciones locales en el desarrollo barrial y, con ello, la sostenibilidad de la recuperación del barrio. Un tercer desafío es incorporar una línea de mejoramiento de las viviendas como un componente más del programa. Esta limitación se ha advertido en casi todos los barrios del programa. Por último, es importante prestar el máximo apoyo al fortalecimiento de las organizaciones del barrio. Un programa de esta naturaleza solo puede ser sostenible si ha logrado construir cimientos fuertes y generar en los vecinos el profundo convencimiento de que depende de ellos que las mejoras en sus barrios se realicen y se mantengan.

Referencias bibliográficas

- Acosta, P. 2007. "Identificación de buenas prácticas en recuperación de barrios y viviendas sociales. Lecciones para América Latina de la experiencia de la política de vivienda pública y rehabilitación de conjuntos en los Estados Unidos". Documento mimeografiado. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "El fortalecimiento de la capacidad del Banco para apoyar al sector vivienda en América Latina y el Caribe". Documento SOC 142. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Filgueira, Fernando. 2004. "Tendencias, coyuntura y estructura: la crisis social en Uruguay". Montevideo: Henciclopedia. Disponible en: <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/CrisisUruguay.htm>.
- Friedmann, John. 1992. "Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo". Revista EURE, 28:55.
- Graham, J. 2007. "Casos internacionales de mejoramiento de barrios y viviendas sociales". Documento mimeografiado. Washington, D.C.: BID.
- IMM (Intendencia Municipal de Montevideo). 1998. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2006, Plan Montevideo III. Memoria Normativa de Gestión y Seguimiento. Montevideo: IMM.
- IMM (Intendencia Municipal de Montevideo) y PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares). 2008. Proyecto de intervención en área "Cuenca baja del arroyo Pantanoso". Documento mimeografiado. Montevideo: IMM y PIAI.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2006. Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005-2006. Montevideo: Convenio INE-PIAI.
- Interconsult. 2006. "Políticas de Desarrollo Urbano. Algunas reflexiones preliminares", investigación realizada en el marco de una consultoría licitada por el PIAI (Préstamo del BID N° 1186/ OC-UR). Montevideo: PIAI-BID.
- Kaztman, Rubén (ed.). 1999. "Activos y estructuras de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay". Montevideo: PNUD-CEPAL.



5

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS: LECCIONES LATINOAMERICANAS

EDUARDO ROJAS

La construcción de un saber hacer

Por más de 25 años diversos países y ciudades de América Latina y el Caribe han ejecutado programas dirigidos a resolver los problemas de los asentamientos irregulares. Esta experiencia ha generado un cúmulo de conocimiento sobre el diseño, la ejecución y la evaluación de este tipo de programas, que constituye un valioso “saber hacer”, el cual en parte es registrado en los diferentes capítulos de este libro. La experiencia acumulada de los programas ejecutados ha sido transmitida internacionalmente a través de publicaciones y congresos y también a través de la asistencia técnica de organismos y programas internacionales, actividades que han contribuido al perfeccionamiento de los conceptos, metodologías y mecanismos de ejecución de este tipo de proyectos. Del análisis de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo con estos programas destaca el complejo desafío que representa la naturaleza integral de las soluciones a los asentamientos irregulares. Complejo porque lo que en un primer análisis aparece como un desafío de ejecución —la necesidad de coordinar en el territorio y en el tiempo las actividades de una multiplicidad de entidades públicas— es también un desafío para estructurar su financiamiento equitativa y sosteniblemente.

El mejoramiento de los barrios es una actividad urbanística que involucra muchas esferas de acción que son responsabilidad de los gobiernos locales. Sin embargo cabe destacar el alto interés de los gobiernos nacionales por financiar este tipo de inversiones. Existen varias explicaciones para este interés, incluida la voluntad de reducir la cantidad de personas que viven en condición de pobreza.⁶⁶ Entre los casos analizados se incluye

La integración física de los asentamientos a la ciudad y la solución de sus problemas de saneamiento y drenaje mejoran las condiciones de vida de la población y cambian drásticamente la imagen urbana de los asentamientos. Esto se puede observar en las fotos de antes y después de la intervención del Programa Favela Bairro. **Favela Fernando Carmin, Rio de Janeiro, Brasil**

⁶⁶ Para los gobiernos locales, este objetivo se une a la necesidad de eliminar las externalidades negativas que sobre el resto de la ciudad generan los asentamientos irregulares.

el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de México, concebido como instrumento de lucha contra la pobreza y parte de los programas de inversión social del gobierno. Otro caso es el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), de Argentina, un ejemplo de la preocupación de los gobiernos nacionales por ayudar a eliminar los impactos negativos que tiene para el desarrollo social y económico de las ciudades la proliferación de asentamientos irregulares. Este tipo de programas otorga importancia al desarrollo del capital social y a la integración a la vida urbana de las comunidades beneficiadas.

En algunos casos la participación del gobierno nacional en estos programas es el resultado de un alto centralismo en el control de los recursos públicos. En países donde los gobiernos centrales controlan la mayor parte de los ingresos públicos y los municipios muy pocos, estos programas se financian a través de transferencias del gobierno nacional al local. El programa de mejoramiento de barrios que por 25 años ha ejecutado el gobierno de Chile es un ejemplo de este tipo de financiamiento. Los proyectos son financiados por el gobierno central a través de un fondo nacional que recibe recursos del presupuesto anual y al que los municipios acceden por concurso. La ejecución de las intervenciones es responsabilidad de los municipios bajo la supervisión de la entidad central responsable por el programa.⁶⁷

El financiamiento nacional puede adoptar la forma de transferencias condicionadas al aporte de fondos de contrapartida por los municipios (*matching grants*) o de transferencias que financian el total de las inversiones sin aporte local. En el primer caso, los recursos nacionales apalancan recursos locales, aumentando el volumen de recursos disponibles para los programas. Sin embargo, discriminan a los municipios más pobres que no tienen recursos propios para aportar las contrapartidas. Este problema no existe en el segundo caso, que favorece a los municipios más pobres. Se pueden usar combinaciones de ambos mecanismos, diferenciando entre municipios grandes y con suficientes recursos para hacer los aportes de contrapartida, y municipios pequeños o pobres que no pueden hacerlo. En todos los casos, los programas nacionales enfrentan el desafío de la asignación de los escasos recursos entre las múltiples demandas presentadas por los gobiernos locales. Estas surgen tanto de las necesidades que enfrenta el gran número de municipios que califica y los necesita, como del carácter no reembolsable de los recursos, lo que los hace

Las carencias de acceso a agua potable, métodos higiénicos de eliminación de desechos, y servicios de salud y educación afectan gravemente a la población pobre; se presentan concentradas en el territorio —sobre todo en los asentamientos irregulares— pero en algunas dimensiones (ambientales y de salud) impactan a segmentos más amplios de la población.

⁶⁷ El Programa de Mejoramiento de Barrios de Chile recibió financiamiento del BID en varias de sus fases de ejecución. En la actualidad opera como uno de los componentes del programa Chile-Barrio que promueve la coordinación de la acción de diversos programas sociales en el territorio (http://opensite.desarrollo.minvu.cl/opensite_20070212164850.aspx).

más apetecidos por los municipios. Los sistemas de concursos —donde los fondos son asignados con base en los méritos de los proyectos— constituyen una solución al problema de cómo asignar recursos escasos frente a múltiples demandas. Sin embargo, estos sistemas de asignación tienen el inconveniente de posponer algunos proyectos por muchos años.

Existen otras modalidades de asignación de los recursos. El Programa Hábitat de México opera sobre una focalización territorial basada en la concentración de familias pobres en las manzanas urbanas: los polígonos Hábitat. Por su parte, el Promeba busca promover la coordinación en el territorio de diversos programas públicos destinados a mejorar el hábitat de la población más carente y asigna los recursos según demanda, privilegiando la participación de las provincias o municipios en el financiamiento de las inversiones. Aunque proveen el grueso del financiamiento, los dos programas descansan fundamentalmente en los municipios para el diseño y la ejecución de las intervenciones, con una fuerte participación de la comunidad. Los dos programas racionan los recursos que transfieren para la ejecución de los proyectos a través de una definición precisa de los componentes elegibles de financiamiento y de montos límite de inversión por familia beneficiada. El análisis social y económico que se hace de los costos y beneficios de los programas permite definir estos montos en función de una idea clara de los beneficios que generan para la sociedad (véase el capítulo 7). El Promeba contiene así algunos elementos novedosos de los programas de mejoramiento de barrios financiados por el gobierno central, por ejemplo la coordinación de recursos aportados por los programas de desarrollo social y urbano que ejecuta el sector público. El Programa Chile-Barrio es otro de estos programas. Es así como estos programas asisten a los municipios en la tarea de mejorar los diagnósticos de los problemas de desarrollo territorial que representan los asentamientos informales y preparar proyectos para captar recursos de diversos programas de desarrollo territorial y social del gobierno central. Estos enfoques se benefician de la posición privilegiada que tiene el municipio para coordinar en el territorio y en el tiempo las prestaciones de diversos programas nacionales de desarrollo.

Los gobiernos estatales (o provinciales, según el caso) también participan en el financiamiento y la ejecución de estos programas. Las motivaciones son variadas; incluyen algunas similares a las de los gobiernos nacionales y otras propias de la estructura de relaciones intergubernamentales de cada país. En el caso de Argentina, las provincias participan en los proyectos de mejoramiento de barrios tanto para descargar sus responsabilidades en la ejecución de los programas de vivienda social (que les son privativas) como para aportar financiamiento que atraiga fondos federales del Promeba. En otros casos, los estados participan para resolver problemas de coordinación intermunicipal en el abordaje de los problemas territoriales que generan los asentamientos irregulares. Es el caso del Programa de Guarapiranga, ejecutado por el estado de São Paulo

en la región metropolitana de São Paulo para resolver los problemas ambientales y de preservación de los recursos de agua que ha generado la ocupación de las áreas de recarga de los acuíferos que abastecen a la región metropolitana.⁶⁸

Un gran número de programas en la región ha sido concebido y financiado por municipios. Este nivel de gobierno es el que enfrenta directamente los problemas generados por los asentamientos informales y, por consiguiente, su solución siempre es prioritaria en la agenda política. Incluso cuando los municipios no financian completamente los programas desempeñan un papel central en su ejecución. El Programa Barrio de Verdad, de La Paz, Bolivia, es un caso destacado. Contiene componentes que son los clásicos en este tipo de proyectos, como mejoramiento de accesos y espacios públicos o conexiones de agua potable y saneamiento, y prioriza los barrios a intervenir a través de concursos donde las comunidades tienen un papel protagónico. De este modo, el programa se asegura una fuerte apropiación de los proyectos por parte de las comunidades y premia a los barrios que hacen aportes o minimizan el costo de las inversiones.

Como ya se indicó, estas complejidades del financiamiento se unen a la complejidad operacional analizada en la siguiente parte del capítulo. La gran mayoría de los programas de mejoramiento de barrios tiene un menú de componentes muy parecido. Incluyen inversiones en infraestructura de urbanización, equipamiento urbano, espacios públicos y fortalecimiento de la comunidad. Esta similitud de componentes —que indica una similitud de los problemas abordados— implica también una cierta similitud en la complejidad de los procedimientos de ejecución que muestran los programas analizados. En el apartado que sigue, Brakarz hace notar los riesgos de diversificar demasiado los objetivos, componentes y actividades de los programas, ya que todo esto conlleva un aumento exponencial de la complejidad de ejecución y el costo de inversión.

Los ejemplos recogidos en este libro permiten aquilatar la amplitud y diversidad de la experiencia latinoamericana en programas de mejoramiento de barrios. Sus lecciones son de utilidad para diseñar y ejecutar este tipo de programas, uno de los instrumentos más efectivos para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir en 100 millones el número de personas que viven en asentamientos irregulares.

⁶⁸ El Programa de Eliminación de Cortiços (tugurios en las áreas centrales) de la ciudad de São Paulo es un ejemplo de cómo el Estado ha desplegado su mayor capacidad técnica para la solución del complejo problema social y urbanístico que representan la gran cantidad de edificios convertidos en tugurios que existen en el centro de São Paulo (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=BR0298&lang=es>). La experiencia ganada en el diseño del Programa de Cortiços ha sido transferida (vía Banco Interamericano de Desarrollo) a la solución de problemas similares en otras ciudades, por ejemplo, Colón, en Panamá (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=PN0144&lang=es>).

JOSÉ BRAKARZ

BID: 25 años de mejoramiento de barrios

La experiencia del BID en programas de mejoramiento de barrios es rica y variada, con 37 proyectos financiados en casi 25 años de trabajo en este campo. La síntesis que se presenta en esta parte del capítulo incluye una revisión de la cartera de proyectos, los montos aprobados y las características generales de estos programas de mejoramiento de barrios y una descripción de sus objetivos más comunes, contrapartidas locales y temas relevantes de ejecución. El apartado concluye con una síntesis de los principales hallazgos y consideraciones sobre la definición de objetivos, desafíos y precauciones a considerar en la ejecución de los programas.

El BID ha financiado operaciones de mejoramiento de barrios desde la década de 1980, aunque a partir de 1994 aumentó significativamente el número y el monto de estas operaciones. Anteriormente el Banco también había financiado programas urbanos enfocados al desarrollo de áreas específicas en las ciudades; sin embargo, el modelo de mejoramiento de barrios —programas focalizados territorialmente en áreas de extrema pobreza, con componentes de infraestructura y sociales integrados— se consolida con sus características actuales a partir de los años noventa. El primer préstamo para el programa Favela Bairro de Rio de Janeiro, aprobado en 1995, es emblemático del modelo. Desde entonces los programas se han multiplicado y se han complejizado en cuanto a objetivos, diseño, y variedad de ejecutores. El Banco ha financiado este tipo de programas en 18 países y un número mayor de ciudades. Esto es evidencia de la demanda de intervenciones integrales urbanas y de que estas constituyen un instrumento legítimo de política urbana local. El cuadro 5.1 contiene un listado de los programas financiados por el BID, tanto aquellos específicamente de mejoramiento de barrios como los programas de vivienda o desarrollo urbano que contienen componentes importantes de esta modalidad de intervención. Como se observa en este cuadro, hasta 2008 el Banco había aprobado 37 préstamos por más de US\$3.000 millones, financiando programas con inversiones de más de US\$5.000 millones.

El volumen de préstamos del BID en el sector (gráfico 5.1) ha tenido un comportamiento irregular en materia de montos anuales de aprobación, variando entre un mínimo de US\$31 millones en 2006 y un máximo de US\$739 millones en 2007 (cuando las operaciones de mejoramiento de barrios correspondieron al 8,3% del total de aprobaciones anuales del Banco, que alcanzaron los US\$8.900 millones). Es significativo observar que por lo menos un proyecto de mejoramiento de barrios ha sido aprobado en cada año de los últimos 15 años. Las variaciones en los montos anuales de aprobación se deben especialmente a los ciclos políticos en los países más grandes, que pesan fuertemente sobre el volumen registrado.

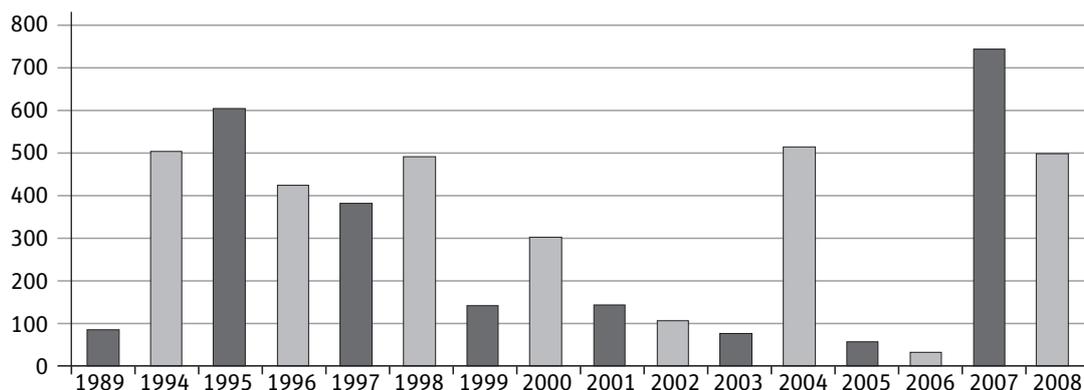
La gran mayoría de los países de la región ha trabajado en el mejoramiento de barrios. La totalidad de los países grandes y medianos ha

Cuadro 5.1 Programas de mejoramiento de barrios financiados por el BID, 1986–2008 (en millones de dólares estadounidenses)

| Año | País | Nombre del proyecto | Préstamo | Total |
|--------------|-------------------|--|--------------|--------------|
| 1986 | Chile | Mejoramiento de barrios y lotes con servicios | 40 | 90 |
| 1989 | Trinidad y Tobago | National Settlements Program | 66 | 83 |
| 1994 | Chile | Inversiones múltiples de mejoramiento de barrios | 75 | 500 |
| 1995 | Brasil | Mejoramiento urbano Rio de Janeiro, Favela Bairro | 180 | 300 |
| 1995 | Colombia | Red de protección social vivienda y entorno | 157 | 300 |
| 1996 | Argentina | Programa de mejoramiento de barrios (Promeba) | 102 | 170 |
| 1996 | Brasil | Municipio de São Paulo, Cingapura | 150 | 250 |
| 1997 | Brasil | Estado del Rio de Janeiro, Nova Baixada | 180 | 300 |
| 1997 | Uruguay | Programa de desarrollo municipal III | 55 | 78 |
| 1998 | Bolivia | Programa de reforma del sector de vivienda | 60 | 71 |
| 1998 | Brasil | Programa “Habitar Brasil” | 250 | 417 |
| 1999 | Guyana | Low Income Settlement Program | 27 | 30 |
| 1999 | Uruguay | Programa integración de asentamientos irregulares (PIAI) | 77 | 110 |
| 2000 | Brasil | Rio de Janeiro, Favela Bairro II | 180 | 300 |
| 2001 | El Salvador | Programa de vivienda | 70 | 94 |
| 2001 | Argentina | Programa de rehabilitación urbana de Rosario | 43 | 71 |
| 2002 | Ecuador | Programa de apoyo al sector de vivienda II | 25 | 40 |
| 2002 | Trinidad y Tobago | Second Stage Urban Settlements Program | 32 | 40 |
| 2002 | Nicaragua | Programa de vivienda social | 22 | 25 |
| 2003 | Perú | Programa de apoyo al sector habitacional | 60 | 75 |
| 2004 | México | Programa Hábitat | 350 | 500 |
| 2004 | Panamá | Nuevos instrumentos de política de vivienda | 10 | 10 |
| 2005 | Haití | Programa de recuperación urbana | 50 | 55 |
| 2006 | Honduras | Programa de vivienda de interés social | 30 | 31 |
| 2007 | México | Programa Hábitat II | 150 | 300 |
| 2007 | Ecuador | Programa multifase de mejoramiento integral de barrios | 37 | 49 |
| 2007 | Argentina | CCLIP Programa de mejoramiento de barrios (Promeba II) | 350 | 390 |
| 2008 | Barbados | Housing & Neighborhood Upgrading I | 30 | 40 |
| 2008 | Nicaragua | Programa multifase vivienda poblaciones bajos ingresos | 15 | 17 |
| 2008 | Brasil | Requalificação Urbana e Inclusão Social, Fortaleza | 59 | 99 |
| 2008 | Brasil | Procidades Campo Grande | 19 | 38 |
| 2008 | Brasil | Procidades Belford Roxo | 13 | 26 |
| 2008 | Brasil | Procidades Curitiba | 50 | 100 |
| 2008 | Brasil | Procidades Nova Iguaçu | 34 | 57 |
| 2008 | Brasil | Procidades Niteroi | 32 | 52 |
| 2008 | Brasil | Procidades Vitoria | 39 | 65 |
| 2008 | Panamá | Programa de mejoría de las condiciones habitacionales | 30 | 33 |
| Total | | | 3.149 | 5.206 |

Fuente: BID (2008).

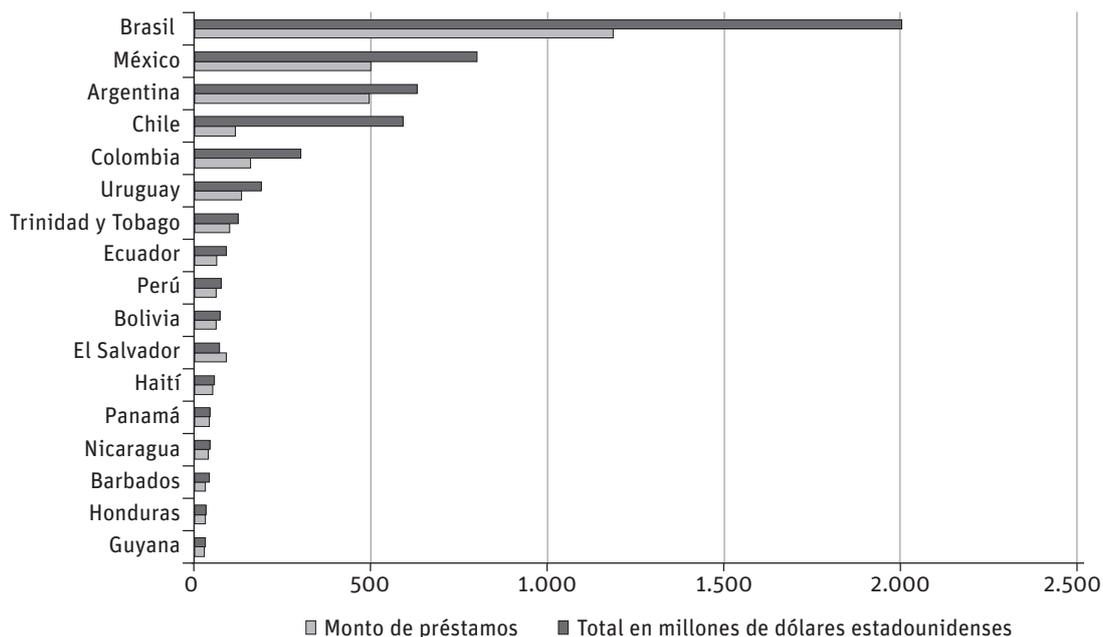
Gráfico 5.1 Programas de mejoramiento de barrios financiados por el BID, 1989–2008 (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: BID (2008).

tenido programas de mejoramiento de barrios, como se observa en el gráfico 5.2. Los países de mayor tamaño —Brasil, Argentina y México— estuvieron entre los primeros países en adoptar el modelo para sus ciudades grandes e intermedias, más allá de su ciudad capital. Chile y Colombia —países con gran tradición de innovación en el área urbana y de vivienda— han tenido operaciones a nivel nacional que incluyeron inversiones urbanas en áreas de pobreza y que contribuyeron al desarrollo del modelo. Ejemplos de estas innovaciones son los programas de Chile (Chile –Barrio), que incorporaron el concepto de coordinación de programas públicos para apoyar la urbanización integral de barrios como parte de las políticas de vivienda social, y de Colombia, que financiaba la urbanización como parte de su red de apoyo social. Los países más pequeños de América Central, como Panamá, Nicaragua y Honduras, han iniciado sus programas a nivel nacional más recientemente. Haití, con sus agudos problemas de pobreza, ha adoptado el modelo y está ejecutando un programa de urbanización integral en un barrio de la capital, Port-au-Prince. La amplia penetración de los programas puede ser atribuida al interés despertado por este enfoque como alternativa para solucionar uno de los problemas más graves de las ciudades, y también al efecto demostrativo de los proyectos exitosos y al trabajo de difusión del modelo por parte de organismos nacionales e internacionales, incluido el BID.

Uno de los resultados de la difusión de estos programas es su consolidación como un instrumento reconocido de política pública urbana con altos retornos sociales y económicos. Estos programas son particularmente relevantes en una región en la que cerca del 60% de la población urbana vive con ingresos por debajo de la línea de pobreza, y la mitad de esa cifra se ubica por debajo de la línea de extrema pobreza (Fay, 2005). Las ciudades enfrentan graves problemas en sus zonas

Gráfico 5.2 Monto de los préstamos del BID para programas de mejoramiento de barrios por país

Fuente: BID (2008).

marginales, donde se concentra esta población, que carece de infraestructura urbana, enfrenta condiciones ambientales deterioradas y sufre problemas sociales y de seguridad pública, entre otros. Los gobiernos de la región, en particular los gobiernos municipales, han llegado a la conclusión de que las inversiones en mejoramiento de barrios ofrecen una estrategia viable para solucionar gran parte de estos problemas. Los beneficiarios se muestran muy satisfechos con las nuevas condiciones de vida y las mejoras objetivas verificadas como resultado de estos programas, que han ganado legitimidad como un tipo de intervención que se identifica por su metodología específica de actuación y principios operativos propios. El interés de los gobiernos por intervenciones de esta naturaleza es creciente tanto a nivel local como nacional. Este interés se refleja en la creciente demanda de financiamiento del Banco para proyectos urbanos y sociales de este estilo.

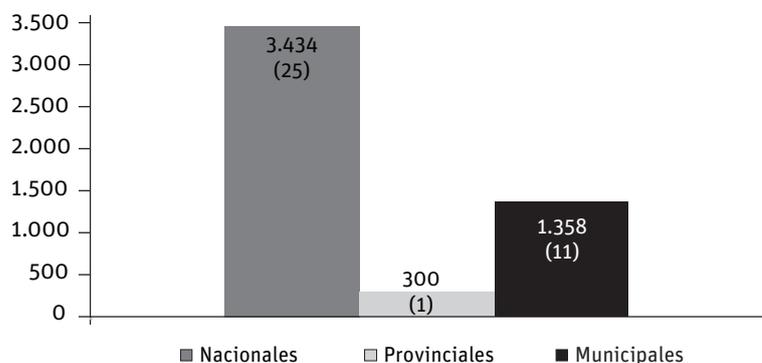
Aunque la magnitud de los desafíos es sin duda enorme y el rezago en materia de inversión en las ciudades de la región tomará décadas para solucionarse, las inversiones de urbanización integrada en los barrios en que vive la población beneficiaria de este tipo de programas se perciben como una respuesta más efectiva que los abordajes anteriores, que proponían la remoción de poblaciones de los asentamientos irregulares y su traslado a conjuntos habitacionales nuevos que eran caros y de difícil acceso.

Tipologías de programas

Como se mencionó anteriormente, los programas de mejoramiento de barrios responden a una variedad de necesidades y a una multiplicidad de objetivos. Han sido utilizados como instrumentos para ejecutar una diversidad de políticas, tanto nacionales como locales. El gráfico 5.3 presenta la distribución de los programas financiados por el BID por categoría de ejecutores. Se puede observar que aunque los programas de mejoramiento de barrios constituyan intervenciones típicamente urbanas, y por lo tanto propias de la esfera de acción de los gobiernos municipales, la mayor parte de los programas financiados por el Banco han sido gestionados por los gobiernos nacionales. Sobre 37, 25 (68%) han sido negociados con gobiernos nacionales, uno con un gobierno provincial (2%), y 11 (30%) con gobiernos municipales. Los montos de inversión siguen la misma proporción, con 67% y 26% de los montos de inversión que corresponden a gobiernos nacionales y municipales respectivamente. La razón es que los gobiernos centrales son los clientes primarios del Banco, dotados además de mayor capacidad financiera.

Sin embargo, aunque las entidades nacionales sean los iniciadores de la mayor parte de los programas, esto no significa que sean siempre sus ejecutores. Los esquemas de ejecución frecuentemente involucran a los municipios. Esto ha dado origen a una gran diversidad de mecanismos de asignación de recursos, arreglos de ejecución y repartición de responsabilidades financieras entre distintos niveles de gobierno. Sin embargo, el hecho más relevante con relación al papel de los gobiernos centrales es que prácticamente todos los países hoy aceptan que los problemas de pobreza urbana y las inversiones para su solución son objetivos de un ámbito que trasciende la esfera local. Su solución exige grandes inversiones y una colaboración con los gobiernos locales.

Gráfico 5.3 Monto total y número de préstamos del BID para programas de mejoramiento de barrios, por tipo de ejecutor (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: BID (2008).

Programas nacionales

Los programas de gobiernos centrales financiados por el BID han respondido a distintas lógicas y han sido conceptualizados como parte de políticas públicas de diversos sectores. Bajo la perspectiva de los gobiernos nacionales, los programas de mejoramiento de barrios han sido concebidos dentro de los siguientes campos de política.

Política urbana: los programas han sido incluidos en muchos programas de política urbana nacionales, concebidos con la intención de mejorar la calidad de vida en las ciudades, fomentar su desarrollo ordenado y solucionar déficits de infraestructura. Aunque estos son temas característicos de la esfera local, los gobiernos centrales reconocen objetivos nacionales en el desarrollo de las ciudades. Los programas son una forma objetiva de concretar este apoyo, ya que es posible generar acuerdos con los gobiernos locales basados en metas y resultados concretos.⁶⁹

Política de vivienda: los programas de mejoramiento de barrios también han sido incluidos como parte de políticas integrales de vivienda. Esta interpretación parte del entendimiento de que el déficit habitacional es tanto cuantitativo (falta de viviendas) como cualitativo (problemas de calidad de las viviendas existentes). Varios diagnósticos elaborados por el BID para la preparación de programas de vivienda han indicado que el déficit cualitativo es generalmente mayor que el cuantitativo. Para atacar este problema es que se incluyen los programas en el contexto de los programas de vivienda, ya que complementan la infraestructura de los barrios donde se ubican las viviendas, apoyan la regularización de la tenencia y respaldan a los propietarios en el mejoramiento de las viviendas mediante el acceso a materiales de construcción y la asistencia técnica. Las formas de brindar estos servicios son variadas: en los programas dirigidos a facilitar la operación de los mercados de vivienda que incluyen subsidios directos como los de vivienda de Ecuador y Honduras, estos programas son tratados como una modalidad de subsidio colectivo, en contraste con los individuales, otorgados para el financiamiento parcial de viviendas.⁷⁰ En otros casos los programas incluyen un componente específico de mejoramiento de barrios que se suma a los componentes tradicionales de vivienda.⁷¹

⁶⁹ Ejemplos de este tipo de abordaje incluyen los programas Habitar-Brasil (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=BR0273&lang=es>), el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) (<http://www.brasil.gov.br/pac/>) de Brasil y el Programa de Regularización de Asentamientos Irregulares (PIAI) de Uruguay (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=UR0123&lang=es>).

⁷⁰ Ecuador, Programa de Apoyo al Sector Vivienda (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?lang=es&id=ec0207&query=&project=ec0207>) y Honduras, Programa de Vivienda de Interés Social (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=HO-L1007&lang=es>).

⁷¹ Los programas de vivienda en Bolivia, Apoyo a la Política de Vivienda (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=BO0008&lang=es>) y de El Salvador, Programa de Vivienda

Política social: los programas de mejoramiento de barrios han sido utilizados también como componentes de estrategias sociales, como medios de invertir en áreas de concentración de problemas de pobreza. La elevación del nivel de los servicios básicos a los hogares incrementa el valor de sus activos y reduce la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas. Asimismo, la provisión de servicios sociales para los pobres, como por ejemplo guarderías infantiles y puestos de salud, contribuye a eliminar las condiciones que llevan a la reproducción de la pobreza. La concentración espacial de la pobreza, especialmente en las áreas urbanas, hace que los proyectos de barrios que invierten donde viven los más pobres sean mecanismos efectivos de focalización de inversiones en esa franja de la población. Al actuar sobre asentamientos informales periféricos, que generalmente presentan una composición de renta bastante homogénea, es difícil que se produzcan desvíos en los subsidios hacia beneficiarios de mayores ingresos. Ejemplos de programas de barrios que integran políticas sociales son el Programa Hábitat, de México, y el Promeba de Argentina, discutidos en este capítulo.

Programas provinciales

El único ejemplo de programa provincial que el BID ha financiado ha sido el del estado de Rio de Janeiro, para beneficiar a cuatro municipios de la Baixada Fluminense (región metropolitana de Rio de Janeiro).⁷² Este modesto número es un indicador de la limitada disposición de los gobiernos provinciales a endeudarse en nombre de los gobiernos municipales. Aunque muchos de los programas ejecutados en el período cuenten con la participación activa de los gobiernos provinciales, son pocos los casos en que estos han efectivamente asumido el rol de prestatarios del Banco. Vale mencionar que en los casos del Promeba en Argentina y de Hábitat en México los gobiernos provinciales ejercen un rol activo en la selección de proyectos, en la asesoría técnica a los municipios durante su diseño, en la ejecución y, en variadas proporciones, en el financiamiento de las inversiones.

Programas municipales

Los municipios de mayor tamaño y con experiencia de trabajo anterior con el BID fueron los primeros en concretar operaciones en este campo. Cabe destacar los casos de Rio de Janeiro y Quito (analizados en los capítulos 6 y 7 respectivamente) entre muchos otros. Que no haya habido más municipios entre los prestatarios obedece principalmente a la ausencia de mecanismos ágiles para el acceso de los municipios

(<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=ES0087&lang=es>), contienen este tipo de componentes.

⁷² Programa Nova Baixada (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=BR0242&lang=es>).

a los fondos del Banco.⁷³ Los proyectos municipales son claramente una tendencia creciente, sea porque atienden a una necesidad concreta y urgente, sea porque los municipios son más eficaces en su ejecución, como se comentará más adelante.

En cuanto a los objetivos de los proyectos municipales, estos acostumbra estar asociados directamente a la problemática urbana y a situaciones de carencia social. Estos objetivos incluyen:

Desarrollo urbano: los programas de mejoramiento de barrios son parte fundamental de políticas de desarrollo urbano local; contribuyen a la regularización de las áreas informales de la ciudad, integrándolas a las redes urbanas de sistemas y servicios públicos municipales. El BID incentiva a los municipios a formular políticas urbanas amplias, que contengan estrategias para enfrentar los problemas de los asentamientos informales a través de inversiones y de medidas urbanísticas que lleven a una solución definitiva y sostenible de los problemas.

Políticas sociales específicas: la lucha contra la pobreza urbana aparece con frecuencia como el objetivo principal de los programas de mejoramiento de barrios municipales en función de su capacidad de focalizar espacialmente las inversiones en áreas de concentración de población pobre. Con esto se puede lograr impactos importantes en estas poblaciones, tanto sobre las condiciones objetivas en que viven (atendiendo necesidades básicas de saneamiento, acceso a servicios y otras), como incrementando el valor de sus activos físicos más valiosos: sus viviendas. Además de estas metas generales, se agregan con frecuencia acciones dirigidas a grupos vulnerables específicos, como jóvenes en situación de riesgo. Recientemente este tipo de programas ha incluido algunos objetivos y acciones complementarios a las acciones urbanas generales para abordar los problemas de violencia urbana. Aunque siempre se espera que las intervenciones físicas y sociales en comunidades problemáticas tengan un impacto sobre condiciones de seguridad de estas poblaciones, los programas de mejoramiento de barrios no se diseñaban incluyendo metas específicas al respecto. Esta tendencia va en paralelo a los cambios recientes en el enfoque de los programas de reducción de la violencia o de seguridad ciudadana, que incluyen mejoras de las condiciones de vida de las comunidades como forma de trabajar el problema desde sus raíces. De esta convergencia surge una modalidad de programa que contiene medidas enfocadas en la reducción de algunas de las condiciones que generan inseguridad (acciones de control situacional de la violencia: mejoramiento del

⁷³ Recientemente el número de operaciones directas con municipios se ha incrementado, especialmente a partir de la creación del mecanismo de financiamiento municipal en Brasil, Programa de Desarrollo Urbano (Procidades), que atiende a la problemática urbana de los municipios brasileños. En prácticamente todos los proyectos de Procidades se incluyen componentes de mejoramiento de barrios.

alumbrado público, eliminación de lugares inseguros, control comunitario de los espacios públicos) y acciones sociales preventivas dirigidas a los grupos más propensos a ser víctimas o a entrar en la criminalidad (mujeres, jóvenes fuera de la escuela). Estos temas son desarrollados en el capítulo 2, donde se analizan acciones urbanas transversales de convivencia y seguridad ciudadana.

Intervenciones urbano-ambientales: la regularización de las condiciones urbanas de los barrios mejora la situación ambiental de las ciudades, en particular cuando se integran a una estrategia integral de recuperación de áreas degradadas o que han sido invadidas y urbanizadas indebidamente. Esto suele ocurrir en los casos de ocupaciones de lechos de ríos y otros cuerpos de agua dentro de las ciudades, y en áreas protegidas de recarga de acuíferos como en el caso del Programa Guarapiranga, presentado en este capítulo. El desalojo total de estas áreas no es siempre posible por el grado de consolidación de algunos asentamientos o por su costo. Sin embargo, una variedad de soluciones creativas de programas de mejoramiento de barrios recientes reubican a las familias liberando suelo para la creación de parques urbanos a lo largo de los ríos (como en el Programa Social y Ambiental de Manaus, que se presenta en el capítulo 6), crean sistemas activos de seguimiento para prevención de la expansión de asentamientos (sistema usado con cierto éxito en el Programa Favela Bairro de Río de Janeiro, también comentado en el capítulo 6), y urbanizan y recuperan manglares y otras áreas frágiles.

Generación de ingresos: como se analizara en el capítulo 2, un área en que los programas de mejoramiento de barrios han hecho contribuciones modestas es en el tema de la generación de ingresos para los beneficiarios de los programas. Son pocos los casos en los que estos programas se proponen incorporar a los beneficiarios al mercado de trabajo o fomentar el desarrollo de negocios en las comunidades. A menudo se observa que con la ejecución se multiplica la cantidad de negocios en las comunidades beneficiadas, particularmente los negocios instalados en las viviendas. Por otro lado, al cambiar la situación de legalidad de los beneficiarios (pasan a tener direcciones permanentes y documentación relativa a sus hogares) disminuye el estigma con el que cargan los habitantes de los barrios y mejoran sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo, con impactos posibles sobre su capacidad de obtener empleos o créditos. La regularización de la tenencia de las viviendas forma parte de estas acciones, aunque pocos proyectos muestran impactos significativos en el uso de las propiedades legalizadas como garantías para créditos. Las mejores experiencias son los programas de refuerzo escolar, dirigidas a adultos o jóvenes que están fuera de la educación regular, y que les permiten completar su ciclo de educación básica o más avanzada y mejorar con esto sus oportunidades en el mercado laboral.

Una comparación entre programas nacionales y locales permite identificar las ventajas y desventajas resumidas en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2 Ventajas y desventajas de los programas nacionales y locales de mejoramiento de barrios

| Programas nacionales | Programas municipales |
|---|---|
| Mayor capacidad financiera, financiamiento más estable si parte de una política de Estado | Focalización más “fina”, mediante la definición de prioridades de atención a barrios dentro de cada ciudad |
| Permiten llevar el programa a más ciudades y eventualmente a más beneficiarios | Facilitan el ajuste de objetivos de acuerdo con la problemática específica de cada ciudad |
| Efecto demostrativo más amplio, potencial efecto multiplicador | Generalmente son más fáciles de orientar técnicamente, ya que se trabaja directamente con el ejecutor final |
| Problemas de ejecución por involucrar esquemas de transferencia complejos y por la distancia entre el órgano central y los ejecutores finales | Favorecen la coordinación para la ejecución, ya que involucran un solo nivel de ejecución |

Fuente: Elaboración del autor.

Objetivos: pocos y específicos o muchos y generales

La característica de los programas de mejoramiento de barrios de atender a una variedad de objetivos genera un dilema en cuanto a la definición de prioridades. ¿Hay una jerarquía? Atender a muchos objetivos distintos aumenta la complejidad de ejecución y los costos. El dilema entre atender a varios objetivos y asegurar una ejecución adecuada y controlar costos de inversión es un tema presente en el diseño de los programas y debe ser resuelto caso por caso. Los objetivos sin duda tienen una jerarquía relativa, aunque sea difícil valorarla. Completar la urbanización e implantar servicios públicos en los barrios están en la base de las acciones y forman parte obligada de los programas. Los demás objetivos responden a decisiones de política pública y consideraciones sobre la disponibilidad de recursos para financiar las intervenciones, y de capacidad técnica para su ejecución. Los problemas más urgentes de una ciudad —sean ambientales, de urbanización rezagada o de violencia— son una guía para la focalización territorial y composición de un programa. Pero agregar objetivos y componentes tiene dos consecuencias: incrementa el costo de inversión por familia (de lo cual resultan menos familias beneficiadas con los recursos disponibles) y aumenta la complejidad de ejecución de los programas.

La complejidad excesiva puede comprometer los resultados de un programa. Lograr un balance es una parte importante del proceso de diseño, y no hay una regla general. Los aspectos más importantes a considerar incluyen las metas de la política urbana y social de los ejecutores y las condiciones de vida de las poblaciones-objetivo de los programas. Una de las variables más significativas es sin duda la capacidad técnica de los

ejecutores, la cual determina el nivel de complejidad posible en función de la cantidad de componentes. Sin esta capacidad, el riesgo de los proyectos y del logro de sus múltiples objetivos se incrementa considerablemente.

Ejecución: desafíos operativos

Las operaciones de mejoramiento de barrios han crecido en volumen de inversión y en complejidad a medida que las metodologías de diseño y ejecución se han perfeccionado. Sin embargo, por tratarse de un campo de trabajo que muchas veces es nuevo para los gobiernos locales, el desarrollo de los programas ha requerido un esfuerzo especial por parte de los equipos técnicos, tanto en la promoción del modelo de intervención integral entre los interesados y quienes adoptan decisiones, como en el logro de esquemas adecuados de organización para la ejecución. Asimismo, la diversidad de tipos de obras, sistemas y servicios implantados demanda una atención especial a los temas de sostenibilidad. Los desafíos identificados con base a la experiencia de preparación e implantación de programas de mejoramiento de barrios financiados por el BID son los siguientes.

Capacidad técnica para ejecución. El trabajo de coordinar la ejecución de un programa que involucra inversiones en múltiples sectores y enfrenta delicados problemas de relación con las comunidades (al ejecutarse en barrios que están habitados) presenta un desafío técnico considerable. Se requieren: equipos técnicos de ejecución que incluyan diversas especialidades; un esfuerzo intenso de coordinación interinstitucional; buenos mecanismos de control y seguimiento de la ejecución, y sistemas de información adecuados. Los cambios de administración en cualquiera de los niveles de gobierno involucrados suelen perjudicar o retrasar los programas, por los cambios de prioridades y personal directivo. Este es uno de los factores que más incide en los largos períodos de ejecución que han tenido varios proyectos. Una forma de compensar las deficiencias y volatilidad en los equipos a cargo de la ejecución de los programas es la contratación de empresas consultoras especializadas en el apoyo en todo el ciclo de ejecución de proyectos. Esta es una práctica habitual en Brasil, donde estas empresas se denominan comúnmente “gerenciadoras”. Estas empresas disponen de personal y sistemas especializados en la gestión de programas complejos y, a pesar de representar un costo adicional para los programas, aportan capacidad técnica y de gestión a la ejecución de los programas de mejoramiento de barrios.

Sostenibilidad. Otro desafío importante que enfrentan los programas es la sostenibilidad, que incluye tres dimensiones:

- *Política de inversiones.* Al momento de su inserción, los programas son para sus ejecutores formas innovadoras de política pública urbana. Una de las formas de medir su éxito es por lo tanto su

capacidad de establecerse como un ámbito de actuación permanente del gobierno urbano. En el caso de los programas de mejoramiento de barrios se observan resultados ambiguos en este campo, que varían de país en país y entre niveles de gobierno. En todos los niveles de gobierno se observa un gran interés en esta modalidad de inversión; sin embargo, la continuidad de las inversiones por parte de los gobiernos no ha sido general. La continuidad de las inversiones en mejoramiento de barrios depende en gran medida de factores externos, como la continuidad de las políticas de vivienda y desarrollo urbano, la fuerza y estabilidad de los instrumentos urbanísticos, y las medidas de prevención de nuevos asentamientos.

- *Operación y mantenimiento.* La mayoría de los programas de mejoramiento de barrios presentan problemas de operación y mantenimiento de los sistemas y servicios urbanos implantados. La razón es que las condiciones físicas y sociales de las zonas donde se ejecutan los proyectos tienden a ser las peores de cada ciudad, lo que dificulta la extensión de las redes de servicios urbanos y las actividades de mantenimiento urbano en general. Las empresas de servicios públicos no están acostumbradas a (o no están interesadas en) trabajar en estas áreas. Los organismos encargados del mantenimiento urbano tienen dificultades en brindarles servicios, al igual que las áreas sociales de los municipios, a los que les cuesta mantener sus equipos técnicos y servicios operando en los barrios. Este tema trasciende el ámbito de actuación directa de los proyectos pues involucra a actividades públicas de gestión urbana de carácter permanente. La prevención de estos problemas requiere un análisis realista y cuidadoso de la capacidad institucional de los operadores de servicios (y su fortalecimiento, si fuese necesario), su inclusión desde las etapas tempranas de diseño y ejecución del programa, la formalización de acuerdos y compromisos operativos, y la supervisión de su cumplimiento por parte del poder público.
- *Acciones sociales.* Entre estas destacan: i) *Desarrollo comunitario:* la metodología de estos programas recomienda que su implantación sea precedida y acompañada de actividades de organización y desarrollo comunitario. Los mejores resultados se obtienen cuando estas actividades son programadas como componentes específicos de los proyectos y se mantienen por un período prudencial (por lo menos de un año) después de terminadas las obras físicas. Un inadecuado desarrollo comunitario aumenta el riesgo de que la comunidad beneficiaria no se apropie de los proyectos, problema que afecta la sostenibilidad de las inversiones. Este tema es tratado con más detalle en el capítulo 6 de este libro. ii) *Servicios sociales:* tan importante como el acompañamiento social es la continuidad (y buena calidad) de los servicios sociales implantados por el programa. La experiencia enseña que es más fácil asegurar la opera-

ción de servicios como escuelas, puestos de salud y guarderías, los cuales se integran a los sistemas públicos regulares de prestación de servicios sociales del municipio, estado o provincia. Los mayores problemas suelen ocurrir con los equipamientos de uso comunitario donde se desarrollan actividades menos institucionalizadas, como los centros comunitarios, o con servicios puntuales brindados por ONG. Estos equipamientos y servicios requieren atención especial, de modo que solo sean incluidos en los programas si se aseguran recursos para su operación permanente.

PATRICIA PALENQUE

Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), Argentina

Las ciudades de Argentina tienen, en general, una estructura de calles, y espacios públicos bien definida y aceptables estándares de servicios urbanos.⁷⁴ Sin embargo, el impacto de las fuertes crisis económicas, principalmente en las últimas décadas, se reflejó en períodos de alto desempleo, merma en el acceso al suelo urbano y baja producción de viviendas para los sectores de menores ingresos de la población. La combinación de estos factores ha dado origen a situaciones informales de ocupación de suelo residencial, villas y asentamientos irregulares. A principios de la década del 2000 aproximadamente 350.000 hogares, el 3,9% del total de hogares del país, residían en estas villas y asentamientos, que se caracterizan por carencia de servicios de infraestructura, déficit en materia habitacional e irregularidad en la tenencia de la tierra (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2001).

Las respuestas a estos problemas y a la demanda de viviendas e infraestructura de servicios públicos son abordadas por el gobierno nacional a través de programas con financiamiento federal.⁷⁵ El gobierno nacional ha realizado una fuerte apuesta a la integración de los recursos dispersos destinados a soluciones habitacionales en torno a estrategias y políticas de hábitat que prioricen a los sectores más pobres de la sociedad. A estos efectos sostiene una estrategia de gestión eficiente de los recursos públicos coordinando las inversiones de diversos programas, entre ellos el Promeba, tema de este apartado.⁷⁶ Estos programas atienden los

⁷⁴ Argentina es un país federal que se estructura en tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, cada uno con competencias propias. El gobierno nacional coexiste con 23 gobiernos provinciales más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, el país tiene 2.198 municipios que difieren en jerarquía, tamaño y población.

⁷⁵ Estos programas son impulsados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, parte de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

⁷⁶ Entre los programas se incluyen los siguientes: Provisión de Agua Potable (Propasa), Desarrollo Social en Áreas de Frontera NEA-NOA (Prosofa), Programa Federal de Construcción y Mejoramiento de Viviendas, Emergencia Habitacional, Urbanización de Villas y Asentamientos en el Gran Buenos Aires (<http://www.vivienda.gov.ar/>).



FOTO: PROMEBBA, ARGENTINA

Muchos asentamientos periféricos carecen completamente de infraestructura y servicios urbanos. **Asentamiento en el Noroeste de Argentina**

problemas de déficit en materia de infraestructura y viviendas, pero también el fortalecimiento social de la población, la mejora del medio ambiente y la regularización de la tenencia del suelo.

El financiamiento de estos programas proviene de fondos del Tesoro Nacional y de organismos internacionales de crédito.⁷⁷ Asimismo, mediante el mecanismo de la Ley 24.464 que establece el Sistema Federal de la Vivienda se distribuyen a los organismos ejecutores provinciales los recursos del Fondo Nacional de Vivienda provenientes de un porcentaje del impuesto a los combustibles líquidos, recuperación de inversiones anteriores en vivienda económica y aportes de las mismas provincias. Las provincias y municipios son responsables de ejecutar las obras de infraestructura y servicios urbanos, y el financiamiento de la operación y mantenimiento de las obras recae en los presupuestos de estos niveles de gobierno (alumbrado público, mantenimiento de la red vial, atención del espacio público y de las áreas verdes, recolección de residuos, etc.).

⁷⁷ A inicios de 1997 el gobierno argentino contrató un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo por un monto de US\$102 millones para integrar el financiamiento total programado de US\$170 millones para el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promebba). Más tarde, en la crisis de 2001, el Promebba fue incluido entre los programas que aumentaron su nivel de actividad para paliar la emergencia social, inyectándosele US\$164 millones adicionales. En 2007 se inició la ejecución de un segundo tramo del programa (Promebba II) con un financiamiento total de US\$390 millones, de los cuales US\$350 millones provienen del primer tramo de una Línea de Crédito Condicional de Inversiones (CCLIP) por un total de US\$1.500 millones aprobada por el BID en 2007, a ser ejecutada en un plazo total de 25 años. La CCLIP apoyará la continuidad de la estrategia de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para dar solución a los problemas que afectan a villas y asentamientos en todo el país, atendiendo de manera gradual toda la demanda existente.

La regularización de los asentamientos ubicados dentro de las grandes ciudades plantea complejos problemas de erradicación de algunas familias para implantar infraestructura, mejorar el acceso a las viviendas y proveer espacios públicos.

Villa en el Partido de Avellaneda, Buenos Aires, Argentina



FOTO: PROMEBIA, ARGENTINA

Objetivos

El Promeba tiene por objetivo mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Las acciones se focalizan en villas y asentamientos irregulares, buscando mejorar el hábitat de manera sostenible. El programa estimula los procesos de organización social y el desarrollo comunitario y busca inducir la participación activa de la población en el diseño y la elección de las obras que se realicen.

Ejecución

El Promeba II es ejecutado por una unidad especializada de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. La ejecución de los proyectos se organiza de forma descentralizada en unidades ejecutoras provinciales y municipales. El modelo de gestión adoptado incluye, además de financiamiento para proyectos integrales, recursos para la gestión participativa del proceso de diseño, ejecución y seguimiento de las inversiones y el acompañamiento de la población durante el período de ejecución de obras mediante un equipo interdisciplinario de profesionales. La ejecución de las obras se hace a través de contratos con empresas privadas. Los fondos son transferidos con carácter no reembolsable a los subejecutores, provincias o municipios, en tanto el gobierno nacional asume el total del costo.

Gráfico 5.4 Cada proyecto es una mesa de negociación entre los agentes interesados



Fuente: Elaboración del autor.

Los volúmenes de inversión por componente se describen más adelante en el cuadro 5.4. Los proyectos son integrales y deben contemplar todas las obras de infraestructura básica necesarias y obras en el interior de los lotes, en la medida en que resulten necesarias viviendas nuevas, mejoramiento de viviendas o conexiones intradomiciliarias. Las obras en el interior de los lotes deben financiarse con otros recursos, ya sean del gobierno nacional u otros aportes de contrapartida provincial o municipal.

Resultados

El Promeba I ejecutó 175 proyectos integrales que beneficiaron a 59.345 hogares. La meta es atender a 250.000 hogares en los próximos 20 años. El Promeba II contribuirá a esa meta financiando la ejecución de aproximadamente 100 proyectos que beneficiarán a 47.500 familias y apoyarán la formulación de nuevos proyectos. A 2008 el Promeba II tenía 65 proyectos en licitación y ejecución que brindarán atención a 17.800 familias.

El Promeba (con 11 años de ejecución de proyectos integrales a través del trabajo multidisciplinario y de la participación de la población y las organizaciones sociales) funciona como base de la estrategia de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a programas y proyectos de mejoramiento del hábitat. El Promeba, por su esquema de integralidad, ha demostrado ser un buen promotor de sinergias entre otros programas. Los equipos de campo financiados por el programa, que cumplen tareas en los barrios, son la herramienta fundamental para apoyar el tra-

Cuadro 5.3 Componentes del Promeba en Argentina

| Línea de acción | Intervenciones |
|--|--|
| Legalización de la tenencia de la tierra | Estudios legales, planos de mensura, tramitaciones para la regularización física y legal, y entrega de títulos a los beneficiarios. |
| Provisión de equipamiento, infraestructura y saneamiento ambiental | Estudios técnicos, económicos, legales, ambientales y sociales del proyecto ejecutivo integral, infraestructura sanitaria, energía eléctrica, infraestructura de drenajes pluviales, distribución de gas, accesibilidad vial, red peatonal interna y de acceso a vías principales, equipamiento urbano, comunitario, espacios verdes y proyectos de iniciativas comunitarias, obras de mitigación ambiental, y adquisición de tierras para consolidación del asentamiento en el área de intervención y para reubicar familias. |
| Incremento del capital social y humano | Trabajo de campo de equipos multidisciplinarios que tienen por función hacer el acompañamiento urbano, social, ambiental y legal a los vecinos del barrio; apoya la gestión de las iniciativas autónomas de los vecinos, articula las relaciones entre vecinos y organismos del Estado y ONG, y respalda y financia el desarrollo de proyectos de fortalecimiento del capital social y humano para actividades de contención y prevención de riesgos en grupos vulnerables (recreación, deporte, capacitación en empleo y en tratamiento de residuos sólidos). |
| Fortalecimiento de la capacidad de gestión | Actividades de capacitación, de planes de intervención urbana, de prevención de nuevos asentamientos, implantación del sistema de monitoreo, evaluación y gestión, y registro de villas y asentamientos a escala nacional. |

Fuente: Elaboración del autor.

bajo de coordinación entre los diferentes actores: programas de gobierno, instituciones participantes, empresas contratistas y la comunidad. Existen otras experiencias de interacción con otros programas nacionales, provinciales o municipales. Entre estas destacan: i) *obras en el interior de los lotes* (viviendas y conexiones intradomiciliarias), cuando algunos subejecutores (provincias o municipios) completan los proyectos Promeba en el lote con recursos propios; ii) *tierras*, ya que los proyectos se realizan sobre terrenos municipales, provinciales, propiedad de los ocupantes o de cooperativas que mediante el aporte de sus asociados han adquirido tierras para construcción de viviendas; iii) *mitigación y medio ambiente*, cuando los proyectos se complementan con aportes municipales para la construcción de nexos (vías de acceso, adiciones de agua potable, colectores y emisarios de alcantarillado), construcción de parques y obras de menor envergadura (obras mayores de mitigación se han ejecutado con recursos obtenidos por las provincias), y iv) *actividades de promoción social* que fomentan actividades deportivas, culturales, de capacitación, articulando

Cuadro 5.4 Costo y financiamiento del Promeba II por componentes (en miles de dólares estadounidenses)

| Inversiones | BID | Local | Total | Porcentaje |
|--|----------------|---------------|----------------|------------|
| Legalización de la tenencia de la tierra | 6.624 | 736 | 7.360 | 1,9 |
| Provisión de equipamiento, infraestructura y saneamiento ambiental | 307.694 | 32.666 | 340.360 | 87,3 |
| Incremento del capital social y humano | 20.142 | 2.238 | 22.380 | 5,7 |
| Fortalecimiento de la capacidad de gestión | 9.000 | 1.000 | 10.000 | 2,6 |
| Administración (auditorías y evaluaciones) | 6.540 | 3.360 | 9.900 | 2,5 |
| Total | 350.000 | 40.000 | 390.000 | 100 |

Fuente: Promeba.

acciones con organismos u organizaciones que trabajan para la comunidad.

Los recursos humanos y la estructura para la conformación de unidades ejecutoras provinciales o municipales son aportes obligatorios de cada jurisdicción. La formulación de proyectos y equipos de campo se financia en forma compartida entre Promeba, los municipios y las provincias. Es usual que las empresas prestadoras de servicios —la mayoría privatizadas— aporten recursos para la formulación de los proyectos de su incumbencia. Las obras financiadas por Promeba se ejecutan por medio de la contratación de empresas privadas, las que aportan su experiencia y su capacidad profesional y técnica en la resolución conjunta de problemas que puedan presentarse durante la ejecución.

El Promeba es asimismo un motor impulsor de políticas de desarrollo urbano, priorizando los barrios que formen parte de una planificación estratégica de los municipios. Este intercambio fortalece la gestión pública y aumenta las capacidades de gestión municipal. Sin perjuicio de las acciones y recursos que resulten necesarios, a través de las diversas líneas de financiamiento existentes en los distintos niveles de gobierno o de los aportes privados, se espera que todo barrio intervenido alcance estándares aceptables de saneamiento, sostenibilidad ambiental, integración urbana, seguridad en la tenencia de la tierra e incremento del capital social. A partir de este trabajo de articulación de acciones y financiamiento se ha generado una integración del programa a las políticas locales y una lenta pero perdurable asimilación de su modelo de gestión.

El proceso de diseño, ejecución y seguimiento del Promeba ha sido fuente de muchas lecciones. En el plano operacional, cabe destacar que

Las obras en el interior de los lotes proveen una unidad sanitaria en las viviendas.

Vivienda mejorada por el Promeba en Argentina



FOTO: PROMEBBA, ARGENTINA

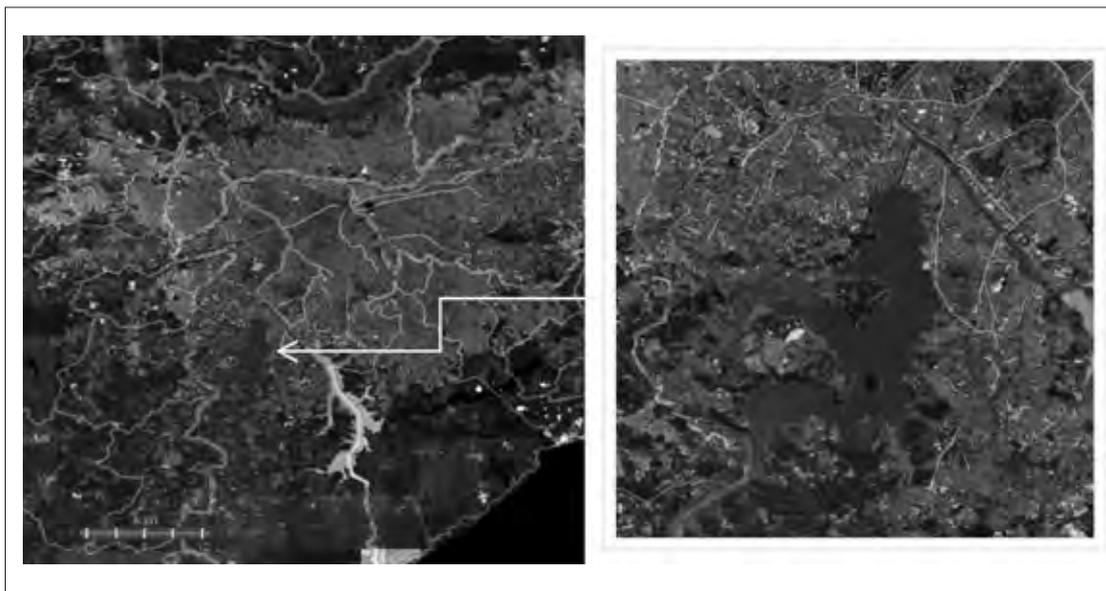
se trata de un programa flexible que se adapta a las distintas realidades del país y a sus estructuras de funcionamiento. Esta característica está construida en el esquema de ejecución del programa que, en la escala territorial, apuesta a articularse con los actores locales y permite la incorporación de los procedimientos y normativas locales, aplicando las políticas y normativa legal existentes para el logro de sus objetivos. Estas características se expresan fundamentalmente en las acciones de regularización de dominio y urbana. También se manifiestan en los acuerdos de ejecución de obras y acciones complementarias por parte de los órganos de contrapartida, municipalidades y provincias, los que aseguran los recursos necesarios para su cumplimiento y se concretan en planes de trabajo detallados que especifican todas las acciones y su ensamble para garantizar la adecuada ejecución de acciones combinadas.

ELISABETE FRANÇA

Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga, São Paulo

La cuenca hidrográfica de Guarapiranga cubre un amplio territorio del área metropolitana de São Paulo, que incluye el territorio de siete municipios donde viven aproximadamente 750.000 personas⁷⁸ en áreas

⁷⁸ IBGE, Censo 2000. Véase <http://www.ibge.gov.br/censo>.

Mapa 5.1 La cuenca Guarapiranga en la región metropolitana de São Paulo

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de imágenes satelitales de Google Maps.

de bajo estándar de urbanización y vivienda. La cuenca abastece la represa del mismo nombre cuyas aguas sirven las necesidades de 3 millones de habitantes (20% del abastecimiento de agua de la región metropolitana), lo cual la convierte en el segundo mayor productor de agua del área metropolitana de São Paulo. En los límites del territorio de la cuenca todavía existen reductos de la fauna y flora propios del ecosistema de la *mata atlântica*. Esta área —considerada desde 1975 de importancia estratégica para el desarrollo metropolitano— está regulada por la legislación estatal (leyes 898 de 1975 y 1.172 de 1976), que tiene como objetivo delimitar las áreas de protección y regular el uso del suelo para la protección de las áreas de recarga de los acuíferos, de los cursos de agua y otros recursos hídricos importantes para la región metropolitana de São Paulo. Esta legislación impidió la expansión de las actividades industriales y la urbanización del territorio y provocó una caída del valor de mercado de los terrenos que terminó favoreciendo, sin quererlo, un proceso de urbanización descontrolada, marcada por la creación de una gran cantidad de favelas y asentamientos irregulares, usos incompatibles con la preservación del área de recarga de aguas. A partir de la década de 1960, el avance de ocupación urbana aumentó en forma alarmante. Grandes contingentes de población se desplazaron hacia esta región y ocuparon áreas no aptas para usos residenciales, atraídos por la oferta de empleo de las actividades económicas que se desarrollaba en las cercanías del área de protección. En la actualidad, aproximadamente

el 20% de la población de la cuenca vive en asentamientos informales. Solamente en el municipio de São Paulo se localizan más de 200 favelas e igual número de loteos irregulares, con una población estimada de aproximadamente 380.000 habitantes. Este proceso, además de los problemas de baja calidad de vida que enfrentan los habitantes, causa diversos problemas urbanos y ambientales: áreas sometidas a inundaciones, deslizamientos, descarga de desagües y basuras en las aguas de los riachuelos que alimentan la represa, e incremento del proceso de sedimentación del lago artificial. El impacto de este proceso redunda en un deterioro gradual de la calidad del agua en los afluentes y en el cuerpo principal de agua de la represa, poniendo en riesgo el uso futuro de este recurso para el abastecimiento de la región metropolitana de São Paulo.

Objetivos

A fin de solucionar este conjunto de problemas que afectaban al territorio de varios municipios del área metropolitana, el estado de São Paulo desarrolló un programa de recuperación ambiental de la región que incluyó intervenciones para mitigar las consecuencias negativas de la ocupación del suelo. El Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga, cuya ejecución comenzó en 1992, ha tenido como objetivo fundamental la preservación del medio ambiente y el saneamiento en las zonas de alimentación de las represas del Guarapiranga. Busca controlar la ocupación desordenada del territorio de recarga de acuíferos y el desarrollo de acciones sociales y ambientales de recuperación en los barrios instalados en el área. En la ejecución del programa colaboran los organismos de medio ambiente, saneamiento y construcción de viviendas del Gobierno del Estado de São Paulo y la Secretaría de Vivienda de la Municipalidad de la Ciudad de São Paulo. La primera fase del programa con aportes del Banco Mundial terminó en 2000; sin embargo, las acciones de mejoramiento de barrios siguieron

ejecutándose hasta 2007 con financiamiento de la Prefectura Municipal de São Paulo.

El principal objetivo del programa Guarapiranga es preservar las áreas de recarga de agua para el abastecimiento de la región metropolitana de São Paulo, región que presenta escasez de recursos hídricos. A estos efectos busca mantener las condiciones operacionales de las áreas de recarga controlando la ocupación del territorio y mejorando las condiciones de

Una gran cantidad de población se ha asentado en las áreas de recarga de los acuíferos.

**Cuenca de Guarapiranga,
São Paulo, Brasil**



FOTO: PROGRAMA GUARAPIRANGA

vida de los residentes del lugar, particularmente la infraestructura sanitaria y las viviendas en los barrios más pobres, ubicados en áreas de protección. Las inversiones han favorecido directamente a cerca de 38.000 familias de bajos ingresos: 16.000 residentes en favelas y 22.000 en loteos irregulares. Entre los resultados del programa se incluye la construcción de 1.000 nuevas viviendas en favelas y la reubicación de 2.000 familias en conjuntos habitacionales fuera del área de protección.

Ejecución

El programa Guarapiranga fue estructurado en cinco subprogramas, cada uno de los cuales financia diversas intervenciones que son ejecutadas en forma coordinada por los ejecutores listados en el cuadro 5.5.

En la fase de diseño del programa (1992) el problema central fue encontrar alternativas para la remoción y reubicación de las familias que ocupaban áreas irregulares sin posibilidades de acceso a infraestructura de saneamiento. Las soluciones adoptadas por el programa fueron definidas en función de dos factores: i) el costo de la recuperación urbana comparada con el costo de remoción de miles de familias fuera del área protegida, y ii) los vínculos sociales, económicos y afectivos que las familias establecieron en la región. El modelo adoptado por el programa optó por mantener los habitantes en la región, mejorando sus condiciones de vida a través del mejoramiento de barrios y de la recuperación urbana de los loteos irregulares, acciones ejecutadas por la Secretaría de la Vivienda del estado de São Paulo.

Las principales actividades ejecutadas en los barrios de loteos irregulares fueron: construcción de redes de agua y de alcantarillado, consolidación de los principales ejes viales para el acceso fácil a los servicios públicos, construcción de sistemas de drenaje, eliminación de riesgos naturales, pavimentación de vías y escaleras de acceso, y construcción de áreas de recreación. También se desarrolló un programa de remoción y reubicación de familias que ocupaban las zonas de mayor riesgo en nuevas viviendas construidas en la propia área o en emprendimientos fuera del perímetro del área de recarga de los acuíferos. La Prefectura Municipal de São Paulo adoptó como principio que las intervenciones para la recuperación urbana y ambiental en los barrios y loteos tendrían como objetivo no solo intervenir en los problemas de polución, sino que también debían transformar a cada uno de los beneficiados en un nuevo socio del sector público en la busca de la calidad ambiental que se necesita para la manutención de los acuíferos.

A partir de la experiencia ganada en el mejoramiento de los primeros siete barrios, con proyectos centrados en la implantación de las redes de infraestructura básica, se avanzó hacia acciones más complejas. Los proyectos siguientes se basaron en el concepto de rehabilitación urbana integral, de modo que al término de las obras no solo quedara la infraestructura sino un nuevo barrio integrado a la ciudad. Los barrios se beneficiaron de nuevas redes de agua y alcantarillado, vías pavimentadas,

Cuadro 5.5 Ejecutores del Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga

| Subprogramas | Ejecutores | Intervenciones |
|--|--|---|
| Servicios de agua y de alcantarillado | Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo, SABESP | Expansión de los sistemas de agua y alcantarillado sanitario, mejoría de las estaciones de tratamiento de aguas servidas, intervenciones en los cuerpos de agua a través de la flotación, la recuperación de humedales y la mejoría de la eficiencia operacional de los sistemas de alcantarillado, recolección de residuos sólidos y solución de la disposición final de los desechos. |
| Desechos sólidos | Prefectura Municipal de São Paulo | Recolección y disposición final de basura. |
| Recuperación urbana | Prefectura Municipal de São Paulo y Compañía de Desarrollo Habitacional y Urbano | Mejoramiento de barrios, implantación de infraestructura en loteos irregulares y construcción de nuevas viviendas para la relocalización de las familias. |
| Protección ambiental | Secretaría del Medio Ambiente | Implantación de parques, recuperación de la vegetación y de las áreas degradadas. |
| Administración y gestión del territorio de la cuenca | Secretaría del Medio Ambiente, Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo, Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental y Prefectura Municipal de São Paulo | Implantación de la nueva legislación, elaboración de estudios para atraer emprendimientos y preparación de una operación urbana en la región. |

Fuente: Elaboración del autor.

arroyos canalizados, sistemas de drenaje, eliminación de áreas de riesgo y más de 30 nuevas áreas de recreación.

Resultados

El programa implantó nuevas formas de gestión pública que conciliaron la apropiación privada de recursos naturales para el desarrollo urbano con límites a esta apropiación definidos con base en la necesidad social de preservar el bien público. El paso más importante fue reconocer como cuestión central de una política pública urbana la posibilidad de agotamiento de un recurso natural, el agua, sus consecuencias catastróficas para el futuro de la metrópoli y la necesidad de coordinar la acción de varios gobiernos municipales para asegurar su protección. El gobierno del estado de São Paulo actuó en un área de preservación localizada al lado de una de las mayores concentraciones de población del mundo. Para estos efectos definió un objetivo central, claro y sintético —recuperar a corto plazo la calidad de las aguas para el abastecimiento de parte de la población de la región metropolitana— que permitió medir fácilmente el progreso alcanzado y, sobre todo, entregó metas claras a los diversos agentes ejecutores. Además, la demarcación precisa —definida por los

límites de la cuenca hidrográfica— facilitó la coordinación de las acciones en el terreno.

Se ejecutaron acciones vinculadas a dos estrategias complementarias: i) desarrollar la capacidad técnica, financiera e institucional para la gestión de la cuenca, integrando los gobiernos del estado, de los municipios y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual resultó en un nuevo estatuto jurídico para el área, y ii) mejorar la calidad de vida de los pobladores de los asentamientos irregulares a través de la mejoría y expansión de la infraestructura de saneamiento básico, la rehabilitación de las áreas urbanas más densamente ocupadas, la superación de las condiciones de insalubridad de las viviendas y la propuesta de nuevos espacios públicos para el desarrollo de actividades colectivas.

El primer conjunto de acciones condujo a la implantación de un modelo de gestión coordinada de acciones multisectoriales que innova con respecto a la tradición de gestión pública por sectores. Esto fue posible gracias a la creación de una unidad de gestión compuesta por representantes de los diversos órganos ejecutores de los dos niveles de gobierno involucrados —el estatal y el municipal— que impuso una cultura de ejecución ágil basada en la complementariedad de las acciones y la optimización del uso de los recursos. La unidad de gestión representó un primer paso en la nueva composición institucional que pasó a administrar la subcuenca. Este modelo de gestión condujo a la cristalización de una nueva forma de gestión ambiental en el estado de São Paulo, modelo que se ha repetido en otras situaciones similares.

El segundo conjunto de acciones condujo a la ejecución de un programa integrado de urbanización de favelas basado en el concepto de que el control de la polución hídrica y la calidad de vida de la población residente son variables insolubles y que la remoción de la población afuera del área debería ser un recurso de última instancia, ya que representaría altos costos económicos, sociales y políticos. La urbanización de las favelas representó y representa todavía una parte significativa del plan de recuperación de la represa de Guarapiranga, ya que contribuye a la solución de problemas de infraestructura sanitaria y de la red vial, a la consolidación geotécnica de los terrenos y a la eliminación de las condiciones de insalubridad de las unidades habitacionales, y satisface la demanda de equipamiento social y mobiliario urbano.

A pesar de los resultados positivos, el programa no logró contener el surgimiento de nuevas ocupaciones de tierra en el área, producto de la inexistencia de un plan conjunto de fiscalización coordinado por las diversas esferas del gobierno y de la sociedad. Las inversiones realizadas en la mejoría de las condiciones físicas y sociales de los asentamientos irregulares deben ser complementadas con acciones preventivas, que validen la reglamentación del uso del suelo de manera que facilite la inclusión social de las familias de bajo poder adquisitivo a través del acceso legal a la vivienda.

Durante el desarrollo del programa de Guarapiranga fue posible actualizar los conceptos que forman el esqueleto de la nueva forma de

gestión urbana y, más específicamente, de su vertiente ambiental. Uno de ellos es incorporar la cuestión ambiental como un componente central de las políticas públicas, reconociendo que el agotamiento de los recursos naturales trae consecuencias catastróficas para los habitantes de las ciudades. Otro es implantar acciones multisectoriales basadas en la integración institucional como una nueva cultura de formulación y ejecución de políticas públicas, de modo de permitir la agilidad, complementariedad y optimización de los recursos técnicos y financieros. Finalmente, este tipo de programas promueve la adopción de modelos transparentes de gestión que permitan a todos los sectores de la sociedad el acceso a la información y la implantación de sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados.

RAMIRO BURGOS

Programa Barrio de Verdad, La Paz

Según datos del censo de 2001 el municipio de La Paz cuenta con una población de 793.000 habitantes que crece a una tasa del 1,1%, menor al promedio nacional. El mapa de pobreza de la ciudad, elaborado por el gobierno municipal con base en indicadores de necesidades básicas insatisfechas, muestra que el 61% de la población enfrenta carencias que la ponen en situación de pobreza. Esta población tiene problemas de vivienda, altos niveles de analfabetismo e inadecuada atención en salud y carencia de —o inadecuados— servicios de agua, electricidad y saneamiento. La mayoría vive en barrios que se han conformado recientemente, en general ubicados en laderas con altas pendientes, que los hacen vulnerables a riesgos naturales. Son asentamientos no planificados, con muy poco terreno para espacios públicos, sin buenas vías de conexión vehicular con la ciudad y vías peatonales restringidas. La mayoría de las viviendas es autoconstruida, en condiciones de habitabilidad precarias y con altos niveles de hacinamiento. Aunque la mayoría de los habitantes tiene algún documento de propiedad, un gran porcentaje no está debidamente validado porque lo han adquirido de terceros, en gran medida loteadores irregulares de tierras municipales. La mayoría de los habitantes está constituida por emigrantes del área rural, particularmente del altiplano boliviano, aunque también hay personas de la clase media empobrecida, expulsadas de zonas formales de la ciudad por problemas económicos. El programa desarrollado por la municipalidad busca beneficiar a 100 de los barrios que se encuentran en situación de marginalidad urbana por altas deficiencias en infraestructura y elevados niveles de pobreza.

Objetivos

El Programa Barrios de Verdad fue iniciado en 2005 a partir de la experiencia de mejoramiento de barrios impulsada por el Banco Interamericano



de Desarrollo como uno de los componentes del Programa de Reforma del Sector Vivienda. El objetivo general de Barrios de Verdad es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que vive en condiciones de marginalidad urbana, promoviendo su participación en el desarrollo integral del barrio donde viven. Los objetivos específicos son: i) promover la organización y participación vecinal para el control social del proyecto y su sostenibilidad; ii) movilizar y organizar a la comunidad para la protección de su medio ambiente; iii) capacitar y organizar a la comunidad para responder adecuadamente a situaciones de emergencia; iv) otorgar seguridad jurídica a las familias a través de la regularización de sus derechos de propiedad; v) instalar infraestructura urbana para mejorar los barrios; vi) construir sistemas viales que optimicen la accesibilidad; vii) mejorar los servicios básicos, ambientales y de control de riesgos, y viii) dotar de equipamiento urbano a los barrios.

El Programa Barrios de Verdad reconoce que la situación de pobreza de la población está relacionada no solamente con la desigualdad económica sino también con factores sociales como la exclusión, que afecta más a la población que habita en las laderas que rodean a la ciudad de La Paz y, dentro de estas, a la población de origen indígena. Por consiguiente, considera que atender a la población que vive en situación de pobreza y marginalidad significa brindar oportunidades de acceso a

La mayor parte de los asentamientos irregulares de La Paz se ubican en las laderas, producto de la subdivisión ilegal de tierras municipales.
La Paz, Bolivia

Cuadro 5.6 Componentes del programa Barrio de Verdad, Bolivia

| Línea de acción | Intervenciones |
|---|---|
| Sistemas viales | Calles, avenidas, pasajes, escaleras para mejorar la vinculación interna y externa del barrio. |
| Control de riesgos | i) Drenaje pluvial: mejoramiento, sustitución o implementación de sistemas de recolección y/o conducción de aguas pluviales (embovedados, canales hidráulicos, cunetas, control de torrenteras y cuencas), y ii) obras de estabilización: estabilidad de terraplenes, taludes o torrenteras, incluidos muros longitudinales, transversales, gaviones. |
| Equipamiento comunitario | Equipamientos deportivo, social y cultural: canchas, casas comunales, guarderías, plazas, parques, juegos recreativos, miradores, recorridos peatonales, áreas verdes. |
| Servicios básicos | Instalación de módulos sanitarios: dotación de artefactos sanitarios y accesorios a las viviendas con carencias de servicios básicos y baño interior. |
| Electrificación y alumbrado público | Provisión de postes de luz y accesorios de electrificación y de alumbrado público, así como las obras civiles necesarias para la dotación de este servicio. |
| Mobiliario urbano | i) Parada de transporte público: construcción y localización de paradas de transporte público en algunos puntos de las vías vehiculares, y ii) murales y esculturas: creación de murales y/o esculturas de temáticas que reflejen la realidad del barrio o su entorno para embellecer los espacios públicos. |
| Acompañamiento social | Actividades orientadas a fortalecer el capital humano y social de los barrios para que ejerzan el control de la ejecución de las obras y el cumplimiento de los aportes, y para fortalecer los procesos de organización y participación comunitaria de forma tal de garantizar la apropiación de los procesos comunitarios y de las obras físicas. |
| Regularización del derecho de propiedad | Formalizar la situación de los poseedores de predios para mejorar su capital físico y generar sentimientos de pertenencia y arraigo con su entorno. Para proteger los derechos de las mujeres, la titulación de las viviendas se hace a nombre de la pareja, independientemente del estado civil. |
| Medio ambiente | Sensibilizar a la población sobre la fragilidad del ecosistema y la necesidad de adquirir un compromiso individual y colectivo en la preservación y restauración del medio ambiente. Las acciones incluyen campañas de limpieza, forestación, cuidado de las áreas verdes y cuidado de la salud de los vecinos. |
| Sostenibilidad | Involucrar a la comunidad para promover el buen uso del equipamiento urbano y social, asumiendo la responsabilidad del mantenimiento de la infraestructura social y de llevar adelante iniciativas que beneficien a todo el barrio. |
| Prevención de emergencias y desastres | Desarrollar en los vecinos de todas las edades competencias que les permitan identificar, reducir y estar preparados ante emergencias o desastres. |

Fuente: Elaboración del autor.

recursos económicos, sociales, culturales y políticos. La metodología de intervención del programa se basa en un enfoque integral, de género, cultural (reconoce la diversidad étnica del país y la condición bilingüe de la población) y generacional, que apunala la participación vecinal organizada.



Ejecución

El mecanismo de ejecución de las intervenciones en los barrios es el concurso público, que se usa no solamente para priorizar las obras de acuerdo con la demanda de la comunidad sino también para motivar la participación de todos los habitantes. Asimismo, permite al Gobierno Municipal de La Paz seleccionar los barrios donde las inversiones tengan el mayor impacto social y económico. La convocatoria al concurso tiene como base la metodología de la planificación participativa —puesta en práctica a partir de la Ley de Participación Popular— y pretende incentivar y comprometer la participación de los vecinos mediante un proceso de movilización, reflexión y concertación para concursar con proyectos priorizados por ellos mismos. Es el barrio junto a sus dirigentes el que hace las gestiones y recolecta la información necesaria para cumplir con los requisitos del concurso: características físico-geográficas, socioeconómicas, culturales, organizativas, ambientales y de acceso a servicios. Estos datos permiten priorizar los barrios que muestran mayores índices de pobreza y mejores niveles de organización.

La construcción progresiva de viviendas es la forma habitual de acceso a una solución habitacional en los asentamientos informales.

La Paz, Bolivia

Las viviendas informales construidas en las empinadas laderas presentan un alto riesgo para los habitantes y un complejo problema de mejoramiento para el Programa Barrio de Verdad.

La Paz, Bolivia



El programa ejecuta, da seguimiento y evalúa los resultados alcanzados mediante el marco lógico diseñado para cada uno de los proyectos. Las actividades están organizadas de modo sistémico con sus respectivos cronogramas, indicadores, medios de verificación y coberturas. La acción comunal —entendida como el trabajo de los vecinos organizados para la realización de obras que benefician al barrio— es el aporte voluntario que realizan como contrapartida a la dotación de infraestructura que el Gobierno Municipal de La Paz realiza en los barrios. Las obras y actividades que se desarrollan bajo esta modalidad incluyen la forestación y arborización del barrio y las campañas de limpieza dirigida a eliminar basurales y retirar escombros. Esta modalidad de trabajo comunitario no es nueva en los barrios: los vecinos y vecinas la han utilizado por años para resolver gran parte de los problemas de su asentamiento en zonas no urbanizadas; su origen se remite a las áreas rurales —de donde provienen mayoritariamente los vecinos y vecinas—, donde el trabajo comunal es habitual para obras de uso colectivo.

Resultados

Los barrios beneficiados por el programa muestran signos visibles de mejoramiento. Las obras de mayor impacto son la dotación de módulos sanitarios en las viviendas, y la regularización del derecho de propiedad por la mejora en la calidad de vida y el incremento de valor de los activos de los beneficiarios. En materia de medio ambiente, se han eliminado



permanentes focos de contaminación al construir en su lugar espacios de recreación que cambian sustancialmente la imagen de los barrios. El impacto a nivel de generación de empleo ha sido significativo porque las empresas han optado por contratar obreros y obreras de los mismos barrios. Destaca también el impacto en la calidad de vida de las madres, la confianza y la seguridad de contar con guarderías para sus hijos mientras trabajan dentro o fuera de sus hogares, y el impacto en los jóvenes por la importante inversión en obras deportivas.

Las organizaciones barriales han sido fortalecidas. Esto ha producido mayor participación en las actividades organizadas por las juntas vecinales, mejor calidad de las reuniones, mayor credibilidad de los dirigentes, y mayor participación de las mujeres en las actividades de los barrios. Se han consolidado las asambleas mensuales de información sobre el avance físico y financiero de los proyectos como un eficiente mecanismo de control social por el cual la comunidad se informa, debate y toma decisiones.

Aunque no se ha intervenido directamente en la dotación de agua potable y alcantarillado, el proyecto ha contribuido a que la población que no contaba con estos servicios gestionara la conexión de sus viviendas, ampliando y mejorando notablemente la cobertura de servicios en estos barrios. Otro efecto inmediato y muy significativo ha sido la mejora de las viviendas, tanto en la ampliación de las mismas como en el cambio de los materiales de construcción de mejor calidad y acabado. También es para destacar el sentimiento de pertenencia y elevada autoestima que se aprecia en la población que habita en los barrios mejorados.

La experiencia de ejecución del programa indica que la mayor parte de las actividades programadas demandan la concurrencia de vecinos, autoridades, entidad ejecutora y municipio. Para la mayoría de ellos, estas actividades son en gran medida nuevas y suponen un importante esfuerzo de reconocimiento, adaptación y aprendizaje.

La comunidad participa en la selección y la ejecución de las obras de mejoramiento del Programa Barrio de Verdad.

La Paz, Bolivia

MARÍA EUGENIA
GONZÁLEZ ALCOCER

Programa Hábitat, México

El Programa Hábitat está orientado a abordar los problemas que enfrentan los hogares pobres que viven en áreas de concentración de pobreza de las zonas urbanas.⁷⁹ Conforme al conteo de población y vivienda de 2005, en las ciudades de México residían 73,7 millones de personas, lo cual representa el 71,4% de la población nacional; esta población crece a una tasa media anual del 1,5%, mayor que el promedio nacional. El Consejo Nacional de Población prevé que durante los próximos 25 años el 90% del incremento demográfico nacional se dará en las ciudades. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) estima que en 2006 el 35,6% de los habitantes localizados en el ámbito urbano (26,2 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza.⁸⁰ Esta alta incidencia de la pobreza va de la mano de otros indicadores: el 44% de la población urbana (32,4 millones de personas) no tiene acceso a servicios de salud; el 4,7% es analfabeta (3,5 millones), y el 20% pertenece a un hogar con una mujer a cargo (14,7 millones). Asimismo, el 4,4% de las viviendas (762.000 unidades) tiene piso de tierra; el 7% (1,2 millones de unidades) tiene un solo cuarto; el 5,9% (1 millón de unidades) no dispone de agua entubada en el terreno; el 3,8% (660.000 unidades) no dispone de drenaje; el 5,3% (920.000) no dispone de electricidad, y aproximadamente el 34% del total de viviendas (5,9 millones) se asienta en suelo irregular, lo que incrementa hasta un 50% los costos de edificación (datos del II Censo de Población y Vivienda 2005). De los 5,1 millones de hogares pobres urbanos, 1,9 millones, equivalentes al 37,3%, viven altamente concentrados (Coneval, 2007). Las manzanas con alta concentración de hogares en situación de pobreza —denominadas polígonos Hábitat— son el objeto de trabajo del programa.

Objetivos

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) diseñó el Programa Hábitat, en ejecución desde 2003, con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y territorial. Hábitat busca superar los rezagos y profundos contrastes sociales en las

⁷⁹ Se considera como zona urbana a toda localidad de 15.000 o más habitantes y se denomina Sistema Urbano Nacional (SUN) al conjunto de 358 ciudades que cumplen con este criterio. El SUN está integrado por 56 zonas metropolitanas y abarca 656 municipios, incluidas las 16 delegaciones del Distrito Federal.

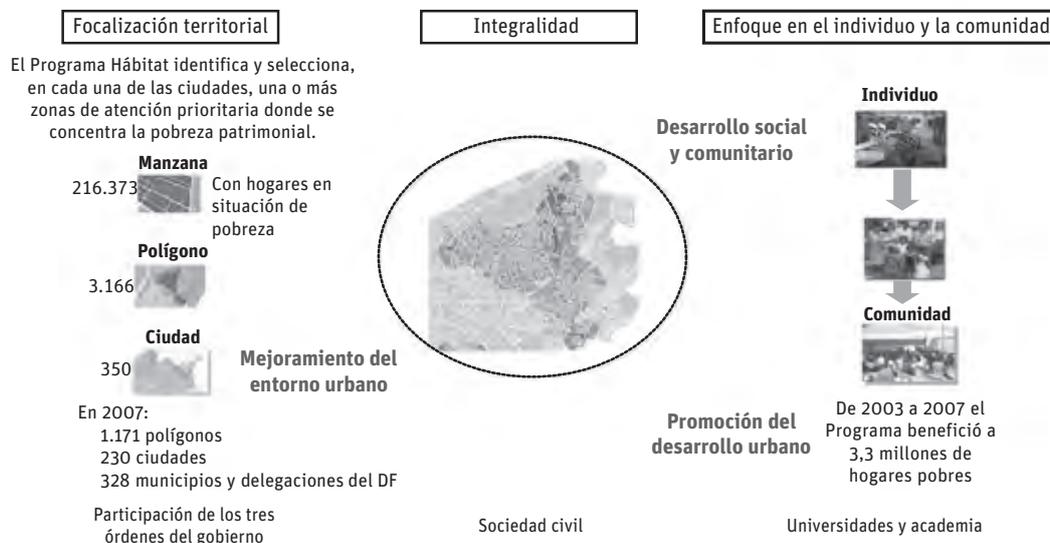
⁸⁰ El Coneval define tres niveles de pobreza: i) *pobreza alimentaria*: incapacidad para adquirir una canasta básica de alimentos, aun si se usara todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta; ii) *pobreza de capacidades*: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares sólo para estos fines, y iii) *pobreza de patrimonio*: insuficiencia de ingresos para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizada exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

ciudades y zonas metropolitanas, así como contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables. El Programa Hábitat contribuye a “hacer ciudad” por cuanto construye espacios con identidad y valor social, articula los barrios marginados y los asentamientos precarios al desarrollo de la ciudad, favorece el ejercicio de los derechos de ciudadanía de la población asentada en esos ámbitos territoriales, y eleva la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. El programa busca asegurar la concurrencia e integración de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población en situación de pobreza de las zonas urbanas marginadas mediante acciones para mejorar el equipamiento y la infraestructura básica, favorecer el desarrollo comunitario y asegurar la prestación de servicios sociales. La Sedesol ha identificado 3.166 manzanas con alta concentración de hogares en situación de pobreza, los polígonos Hábitat, que constituyen el ámbito de actuación del programa, donde se aplican en forma coordinada recursos federales complementados con aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de los propios beneficiarios. Los municipios son los principales ejecutores de los proyectos.

Ejecución

Por su enfoque integral, el Programa Hábitat contribuye al desarrollo de habilidades, la formación de capital social, el mejoramiento del entorno, el ordenamiento territorial y el fortalecimiento de la capacidad de gestión y planeamiento municipal o local. Esto se logra a través de las tres líneas de acción descritas en el cuadro 5.7.

Gráfico 5.5 Convenio Hábitat



Fuente: Elaboración del autor.

Cuadro 5.7 Componentes y líneas de acción del Programa Hábitat, México

| Línea de acción | Intervenciones |
|---------------------------------|---|
| Desarrollo social y comunitario | <ul style="list-style-type: none"> i) Capacitación para el trabajo y el entrenamiento en artes y oficios; ii) construcción, ampliación, habilitación, rehabilitación y equipamiento de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales; iii) prestación de servicio social en tareas de asistencia a la población objetivo; iv) promoción de la ejecución de acciones de otros programas y dependencias. |
| Mejoramiento del entorno urbano | <ul style="list-style-type: none"> i) Construcción o rehabilitación de: banquetas y refugios; áreas verdes, jardines y canchas deportivas dentro del polígono; mobiliario y equipamiento urbano básico; corredores exclusivos de transporte y vialidad dentro de los polígonos y para la conexión de estos con la ciudad; ii) mejoramiento de los accesos para el transporte público, establecimiento de rutas, senderos y paradores seguros (peatonales y de transporte), colocación de luminarias con especificaciones para seguridad pública en áreas de riesgo, señalización y control de sitios donde se arroja basura y escombros, así como establecimiento de módulos de vigilancia, entre otros;¹ iii) estrategias integrales para la prevención de desastres mediante la elaboración de estudios y atlas de peligros naturales o de riesgos; iv) prevención de desastres mediante la realización de obras de mitigación de riesgo y reubicación de familias asentadas en inmuebles o en zonas de riesgo no mitigable; v) apoyo a hogares en situación de pobreza afectados por desastres naturales mediante la reposición de un paquete básico de enseres y muebles; vi) orientación y sensibilización de la población en materia de mejoramiento del entorno; vii) construcción de obras y provisión del equipamiento para instalar o fortalecer sistemas de recolección, reciclaje y disposición final de residuos sólidos; viii) medidas de conservación y mejoramiento del entorno, incluidas acciones de saneamiento de agua, limpieza y rescate de cauces urbanos y arborización. |
| Promoción del desarrollo urbano | <ul style="list-style-type: none"> i) Apoyo a la formulación o actualización de planes y programas municipales; ii) creación y fortalecimiento de agencias de desarrollo y observatorios urbanos; iii) acciones que contribuyan a alentar la participación social, la coordinación intersectorial y la asociación municipal para la identificación, planificación, promoción y ejecución de proyectos estratégicos para la superación de la pobreza urbana; iv) fortalecimiento de las capacidades locales en materia de planificación, administración y gestión del desarrollo social y urbano; v) adquisición de suelo para la construcción de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales; vi) apoyo a los gobiernos de las entidades federativas y municipales en la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social de lotes con servicios básicos para hogares en situación de pobreza.² |

Fuente: Elaboración del autor.

¹ Estas inversiones fueron discontinuadas a partir de 2009.

² Esta acción fue discontinuada a partir de 2009.

La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU) es la instancia coordinadora nacional de Hábitat. En cada una de las ciudades elegidas, el programa identifica, selecciona y dirige sus acciones a uno o más polígonos Hábitat. El gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y las comunidades beneficiarias participan en la ejecución y el financiamiento del programa de conformidad con sus respectivas competencias. De igual manera, se promueve la concurrencia de acciones de otros programas en los polígonos Hábitat, tanto de instancias del sector de desarrollo social como de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, en materia de certeza jurídica de las personas y su patrimonio, educación para jóvenes y adultos, escuelas de calidad, seguro popular de salud, financiamiento para emprendedores, mejoramiento de vivienda, y guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. La ejecución del programa sigue las etapas descritas en el cuadro 5.8.

Resultados

Desde su inicio en 2003, Hábitat ha financiado 50.000 proyectos. Las evaluaciones periódicas a las que ha sido sometido destacan que el programa responde adecuadamente a la problemática que le dio origen y que ha obtenido buenos resultados por cuanto ha concentrado los recursos en espacios urbanos calificados con grados de marginación alto y muy alto; ha creado oportunidades de mejoramiento en zonas marginadas que de otra manera no podrían tener acceso a obra pública o inversión social; ha mejorado el acceso a los mercados de trabajo y el incremento de las oportunidades de las mujeres, y ha creado mejores condiciones para la ejecución de las obras y la elaboración de planes de desarrollo comunitario, lo que evita la dispersión de esfuerzos y recursos. Los funcionarios estatales, municipales, de las delegaciones y oficinas centrales de la Sedesol coinciden en destacar que su principal fortaleza reside en las intervenciones integradas que aumentan su impacto de disminución de la pobreza, pero también observan que las dimensiones de la pobreza urbana rebasan los escasos recursos que se ponen a disposición del programa. De 2009 a 2011 se llevará a cabo una estrategia multianual de evaluación de impacto del programa, que considera medir los beneficios de Hábitat con indicadores representativos de sus tres modalidades. Además, se actualizará la definición de polígonos con base en la información del II Censo de Población y Vivienda 2005, lo cual permitirá ampliar la cobertura del programa hacia las zonas que requieren atención prioritaria.

El avalúo para la estimación de la plusvalía inmobiliaria generada por las inversiones en infraestructura de Hábitat, realizado en 2007, evidenció que las inversiones del programa en pavimentación, alumbrado público, electrificación, redes de agua, drenaje, alcantarillado, banquetas y refugios han tenido un efecto muy significativo, ya que por cada peso inver-

Cuadro 5.8 Fases de ejecución de las intervenciones del Programa Hábitat

| Fase | Actividades |
|--|---|
| Asignación de subsidios por entidad federativa y municipio | Definición de los techos presupuestales por entidad federativa y por municipio aplicando una fórmula que considera incidencia y concentración de la pobreza, carencias de infraestructura básica, y continuidad de intervención en zonas urbanas marginadas apoyadas, que se formaliza a través de acuerdos de coordinación. En estos instrumentos se señalan las ciudades y los polígonos seleccionados, así como el monto de las aportaciones federales, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. |
| Selección de polígonos Hábitat | Focalización de las inversiones con base en ámbitos territoriales identificados por la Sedesol y acordados con las autoridades locales, o en ámbitos territoriales propuestos por los gobiernos estatales o municipales, siempre y cuando reúnan los requisitos señalados en las reglas de operación del programa. |
| Programación de acciones | Se comunican las asignaciones de subsidios a las delegaciones de la Sedesol en las entidades federativas, que son responsables del proceso operativo presupuestal. Las propuestas son elaboradas y presentadas por los ejecutores a las delegaciones de la Sedesol. La UPAPU asigna un número de expediente cuando se validan técnica y normativamente las propuestas. |
| Autorización y ejecución de obras y acciones | La instancia ejecutora identifica los proyectos y sus acciones, elabora el expediente técnico respectivo y los ingresa en el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales al presentarlos a la delegación de la Sedesol para su autorización. Para maximizar el impacto se generan proyectos integrales, en cuyos perfiles ejecutivos se identifican las obras y acciones necesarias en cada polígono y se programa su ejecución. Después de evaluar cada proyecto propuesto, la delegación decide su aprobación. La instancia ejecutora gestiona ante la delegación los pagos respectivos hasta la terminación del proyecto, y es responsable de elaborar y firmar el acta de entrega-recepción, tratándose de obras, o el informe de resultados, tratándose de acciones, así como de presentar a la delegación la documentación que compruebe su conclusión. |
| Reasignación de subsidios | Los subsidios asignados a cada municipio participante del programa que no se comprometan en las fechas correspondientes son reasignados a otros municipios o entidades federativas que hayan presentado propuestas. |

Fuente: Elaboración del autor.

tido se incrementó en 2,85 pesos el valor de los predios de los hogares de las zonas intervenidas.

El Programa Hábitat ha tenido logros significativos en abordar los problemas de calidad de vida de la población más pobre del Sistema Urbano Nacional de México, focalizando en el territorio un conjunto definido de intervenciones complementarias a la acción sectorial del Estado en la lucha contra la pobreza. Como en otros programas de mejoramiento de barrios tratados en este libro, combinar el apoyo al mejoramiento del entorno y el desarrollo urbano con el desarrollo social y comunitario ha probado ser una estrategia eficaz para abordar la problemática. El Programa Hábitat es un ejemplo de la forma en que los nuevos puntos

de vista multidimensionales actúan en lo social, económico, ambiental y administrativo para dar una mayor sostenibilidad, respondiendo a la demanda local y desarrollando nuevas capacidades institucionales y humanas (Vittrup, 2004).

El territorio es un elemento determinante en la generación de la pobreza y en la definición de sus características, así como también un factor clave en la ejecución de las políticas requeridas para luchar contra ella. Hábitat fue diseñado para dar atención a los hogares en situación de pobreza en las zonas urbanas del país y así responder a la necesidad de aportar una solución desde lo local a necesidades básicas de la población en situación de pobreza. Por su estructura, el programa no podría aplicarse eficientemente en localidades con menos de 15.000 habitantes, debido a que la gran dispersión de la población que las caracteriza elevaría considerablemente los costos para proveer a dicha población de bienes y servicios básicos. No obstante, el objetivo de combinar el apoyo al mejoramiento del entorno y el desarrollo urbano con el desarrollo social y comunitario puede aplicarse a cualquier país latinoamericano que presente una problemática similar, adaptando la ejecución e instrumentación a la realidad del sistema político-administrativo de que se trate.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. 2004. *La pobreza en México: una evaluación de las tendencias y la estrategia del gobierno*. México, D.F.: Banco Mundial.
- Beltrán, B. 2008. "Características relevantes de la pobreza urbana. Estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2006 del Instituto Nacional de Economía, Geografía e Informática". México, D.F.: Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, Sedesol.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2007. "Informe ejecutivo de pobreza México 2007". México D.F.: Coneval.
- Fay, Marianne (ed.). 2005. *The Urban Poor in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2001. "Censo de Población y Vivienda 2000". Buenos Aires: INDEC.
- Kessides, C. 2004. "Mejores prácticas de política social". Conferencia internacional, México 2003. México, D.F.: Sedesol-Banco Mundial.
- Programa Hábitat. 2007. Reglas de operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2008, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2007. México, D.F.: Programa Hábitat.
- Vittrup, E. 2004. "Programa Hábitat de Naciones Unidas. Mejores prácticas de política Social". Conferencia internacional, México 2003. México, D.F.: Sedesol-Banco Mundial.



6

LA PARTICIPACIÓN, MÁS QUE UN BUEN DESEO

EDUARDO ROJAS

La participación como eje de la ciudadanía

Las comunidades residentes en los asentamientos informales sufren de múltiples déficits y vulnerabilidades. La solución de sus problemas requiere —como se ha discutido en diferentes capítulos de este libro— múltiples intervenciones coordinadas en el territorio. Si bien los problemas de coordinación y financiamiento son complejos y presentan un considerable desafío para los gobiernos locales, ninguna de estas intervenciones sería posible ni fructífera sin la cooperación y participación de la comunidad beneficiaria. Esta cooperación es necesaria por muchas razones. En el nivel más básico, la cooperación de la comunidad es esencial para la ejecución de obras en un territorio densamente ocupado donde se producen fácilmente conflictos. La cuidadosa planificación de las obras tiene que ser concertada con los habitantes para minimizar las disrupciones de la vida cotidiana y prevenir accidentes y pérdidas materiales.

Sin embargo, la necesidad de participación de la comunidad en los programas de mejoramiento de barrios tiene muchas otras facetas y sirve a muchos otros propósitos. Entre estos vale destacar que la selección de las intervenciones se beneficia enormemente de la participación de la comunidad. Sus integrantes son los que mejor conocen los problemas que enfrentan y tienen muy claras las prioridades. La incorporación estructurada de sus opiniones en la fase de diseño de los proyectos contribuye decisivamente a la apropiación de las obras por parte de los beneficiarios y ha demostrado ser un factor decisivo en la mejor operación y el mantenimiento de infraestructura, equipamiento y servicios. Otra dimensión central de la participación de la comunidad tiene lugar en la planificación y ejecución de las actividades de reubicación de los beneficiarios. La mayoría de los proyectos de mejoramiento de barrios requiere mover a una parte de los beneficiarios, sea para sacarlos de zonas ambientalmente vulnerables o para hacer espacio para la construcción de vías, instalación de infraestructura o equipamiento público. La comunidad organizada es el mejor vehículo para crear conciencia entre los beneficiarios

Foto superior:

Los ejecutores del proyecto de mejoramiento de barrios explican a la comunidad las opciones de obras que pueden ejecutarse dentro del presupuesto asignado en un ejercicio de participación para la selección de inversiones.
Belem, Brasil

Foto inferior:

El aporte de la comunidad en la ejecución de las obras contribuye a bajar los costos y fomentar la construcción de capital social.
El Alto, Bolivia

sobre la necesidad de los reasentamientos, y de crear mecanismos de apoyo a los hogares reubicados, antes, durante y después del reasentamiento. La participación de la comunidad ha probado ser también un factor importante en la fase posterior a la obra de los programas. Los barrios que han sostenido la organización comunitaria y la participación muestran mejores niveles de cuidado de espacios públicos, infraestructura y equipamiento. Esto tanto porque muchas veces son los mismos miembros de la comunidad los que son contratados por los gobiernos locales para hacer el mantenimiento, como porque las organizaciones de la comunidad toman a su cargo la supervisión de las entidades encargadas de mantener infraestructura y servicios, y presionan por mejores estándares cuando estos no son satisfactorios.

Los argumentos anteriores destacan —desde la perspectiva del barrio— el papel que juega la participación comunitaria en la eficiente ejecución de los programas de mejoramiento de barrios. Esta importancia aumenta al adoptarse la perspectiva de la ciudad. La formación y el desarrollo de organizaciones comunitarias en los barrios es un proceso de construcción de capital social, condición necesaria para la construcción de ciudadanía en los asentamientos informales. Que los habitantes de los barrios sean capaces de seguir adoptando decisiones en forma colectiva, de cooperar en el logro de objetivos comunes, y de sostenerlos en el tiempo más allá de las fases iniciales de organización para presionar a las autoridades por mejoras, son manifestaciones de convivencia ciudadana que aseguran su mejor inserción en la vida de la ciudad. Es por esta razón que se argumenta en este capítulo que la participación de la comunidad es un eje transversal tanto para el diseño y la ejecución de los proyectos como para asegurar la sostenibilidad del desarrollo urbano que se logra al mejorar la integración física y social de los asentamientos informales y sus pobladores.

La gran mayoría de los programas de mejoramiento de barrios contemplan la participación de la comunidad como una actividad transversal que recibe financiamiento y recursos humanos. En muchos casos, es un objetivo central de los programas, como en el Promeba, de Argentina, y en Barrio de Verdad, de La Paz, Bolivia. Este capítulo analiza este proceso y discute sus aplicaciones prácticas: como eje central del diseño y de la ejecución de inversiones, como mecanismo para acordar y ejecutar un proceso masivo de reasentamiento, y como forma de sostener la presencia del Estado y facilitar la operación y el mantenimiento de los servicios en los barrios.

En la primera parte del capítulo, se argumenta que el ejercicio de la participación comunitaria es una actividad compleja, tanto porque no se trata de una práctica políticamente neutral como porque debe equilibrar las percepciones e intereses de los variados actores sociales que intervienen en el proceso. Después de discutir los principales enfoques conceptuales que se han desarrollado sobre este tema, el apartado analiza los avances institucionales y metodológicos que permiten el montaje y la ejecución de complejos programas de participación comunitaria.

El impacto práctico de estos avances se puede observar en los logros de dos proyectos financiados por el BID y que muestran con mayor detalle la complejidad del proceso. El programa nacional de mejoramiento de barrios de Ecuador es un buen ejemplo del papel central que desempeña la participación de la comunidad en el buen diseño, la ejecución y el financiamiento de las intervenciones. Las consultas a la comunidad en las fases de diagnóstico, definición de prioridades, diseño de las propuestas de intervención y formulación de los planes de acción social no solo contribuyeron a que los beneficiarios gradualmente creyeran en el programa y en sus bondades sino que fueron un eje central de la relación de las municipalidades con los beneficiarios, actores ambos que contribuyen al financiamiento de las obras. El Programa Social y Ambiental de los *Igarapés* de Manaus por su parte es un buen ejemplo del papel que la participación de la comunidad puede cumplir en la ejecución fluida y sin conflictos de un masivo programa de reubicación de población. La consulta con la comunidad permitió detectar sus preferencias y su receptividad a distintas opciones de reubicación. A través de reuniones, talleres y consultas los beneficiarios fueron ampliamente informados de las opciones disponibles, seis alternativas que van desde un bono para la compra de una vivienda en la ciudad hasta la asignación de viviendas nuevas en un barrio cercano a la ubicación original. El trabajo permanente del equipo de proyecto con la comunidad permitió dar a los beneficiarios apoyo antes, durante y después de la reubicación.

Aunque está por verse si estos procesos de intensa participación de la comunidad en estas fases de los programas se sostienen después de terminadas las obras, en Río de Janeiro las extremas dificultades que enfrenta el gobierno urbano para sostener su presencia en algunas favelas no ha sido obstáculo para sostener algunas formas de participación ciudadana que apuntan a la sostenibilidad del proceso. En los programas Favela Bairro del municipio de Río de Janeiro y Baixada Viva del estado de Río de Janeiro la operación de los servicios de recolección de residuos sólidos es contratada en la comunidad con entrenamiento y supervisión del servicio municipal respectivo. La implantación de Puestos de Orientación Urbanística y Social en las favelas es otra de las estrategias que ha acercado al municipio a la comunidad al abrir un nuevo canal de cooperación y solución de los problemas.

Las experiencias discutidas en este capítulo cubren las dimensiones barriales de la participación de la comunidad. Falta aún un análisis más detallado de su impacto de construcción de ciudadanía en las comunidades beneficiarias. Sin embargo, hay indicadores de que esto está ocurriendo. El hecho de que muchas organizaciones de la comunidad mantengan una amplia y sostenida participación de sus miembros después de terminadas las obras indica que valoran la acción colectiva y la oportunidad de resolver problemas comunes mediante la cooperación voluntaria. Asimismo, que muchas de estas organizaciones estén involucradas en actividades de capacitación y generación de ingreso indica su

RECUADRO 6.1. PARTICIPACIÓN EN LA OPERACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DE SERVICIOS EN BRASIL

ADERBAL CURVELO

Favela Bairro

El programa Favela Bairro, parcialmente financiado por el BID, ha trabajado en sus dos fases ejecutadas entre 1995 y 2006 en un total de 108 favelas y ha beneficiado a más de 450.000 personas con obras de infraestructura, equipamiento, acciones de educación y de generación de trabajo e ingreso. En la fase de elaboración de los proyectos se contempló la participación de los beneficiarios a través de talleres, visitas domiciliarias de agentes comunitarios y asambleas, oportunidades en que se discutían y aprobaban los proyectos urbanísticos. En la segunda fase del programa se formuló el Plan de Acción Social Integrada que se implementó en paralelo al ciclo del proyecto urbanístico y dio un marco a la participación. En la fase de ejecución se previeron acciones educativas y otras tareas realizadas por agentes comunitarios.

Destaca el servicio de recolección de residuos; mediante un convenio la empresa municipal les traspasó a las asociaciones de vecinos la responsabilidad de contratar y gestionar los equipos humanos encargados de la recolección. Hay un encargado por barrio y se contrata un número variable de empleados en las comunidades, según las necesidades de cada barrio. La empresa municipal se hace cargo de la capacitación de los equipos y de la supervisión de los resultados.

En la segunda fase del programa se establecieron los Puestos de Orientación Urbanística y Social, oficinas ubicadas en los barrios, que proveen asistencia técnica

para aspectos legales, de construcción y regularización de la propiedad, el mantenimiento de la infraestructura urbana, el desarrollo de mecanismos de fiscalización y la educación ambiental, una estructura institucional importante para relacionarse con la comunidad en etapas posteriores a la obra.

Programa Nova Baixada

Es un programa diseñado, financiado y ejecutado por el estado de Río de Janeiro. Se implantó en ocho barrios ubicados en cuatro municipalidades del área metropolitana de Río de Janeiro. Las acciones de participación social de este programa merecen destacarse por su amplitud y profundidad. Durante la fase de diseño se hicieron visitas a los domicilios para elaborar el diagnóstico, y se realizaron talleres de capacitación para agentes de salud, síndicos, barrenderos comunitarios, y dirigentes comunitarios.¹ Se crearon comisiones de gestión que junto a las unidades descentralizadas se ocupan del mantenimiento de los servicios. Los comités de gestión de barrios, formados por representantes de la comunidad, fueron apoyados por los gobiernos municipales y tuvieron un importante rol en todo el ciclo del proyecto, principalmente en el apoyo a la supervisión de la calidad de los servicios construidos.

¹ El programa organizó 30 talleres para elaboración de material de comunicación, 32 talleres de capacitación de agentes de salud y 240 talleres de capacitación de dirigentes comunitarios.

contribución para la integración social y económica de los beneficiarios a la vida de la ciudad. El análisis de las experiencias provee una visión de los desafíos que se enfrentan al profundizar la participación de la comunidad en las distintas fases de los programas de mejoramiento de barrios y para sostenerlas más allá del período de ejecución de las obras. Las lecciones aprendidas proveen orientación sobre la mejor forma de abordar estos procesos transversales centrales para la buena ejecución de los programas y la construcción de ciudadanía en los barrios.

SONIA FANDIÑO

Participación y sostenibilidad del mejoramiento de barrios

Enfoques conceptuales

Los programas de mejoramiento de barrios ejecutados en América Latina han aportado significativamente a la reconstrucción del tejido social de las comunidades beneficiarias. Su ejecución ha requerido trascender las estructuras verticales de gestión urbana promoviendo la cooperación entre actores muy diversos, incluidas entidades de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, lo que redundó en mayores niveles de sostenibilidad de los servicios prestados a los beneficiarios. Asimismo, han demostrado que son una oportunidad para que los grupos sociales involucrados mejoren su integración al resto de la ciudad. No obstante el camino recorrido, es posible argumentar que aún falta mucho para que los procesos participativos se consoliden y formen parte integral de la vida democrática urbana. En particular cuando se entiende la participación desde una propuesta ideológica democrática que se desarrolla en escenarios como la descentralización del Estado.

Por democracia, en sentido amplio, se entiende la forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo con mecanismos contractuales. Se expresa de manera directa, indirecta o representativa, y participativa. La primera tiene lugar cuando una decisión es adoptada directamente por el pueblo; la segunda, cuando una decisión es adoptada por sus representantes, y la tercera o participativa, cuando un modelo político facilita al pueblo la capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que pueda ejercer una influencia directa en las decisiones.

Hay varios argumentos para trascender la democracia representativa. Según Weber (1968) en una democracia representativa la ciudadanía pierde protagonismo en las decisiones públicas. En palabras de Velásquez (2003), este tipo de democracia deja en un papel secundario y marginal la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Bobbio (1986), por su parte, plantea el contraargumento de que en una sociedad compleja y numerosa no queda otro camino que el de la representatividad democrática, lo que facilita considerar los diversos intereses de los distintos

grupos sociales. Este enfoque ha levantado la crítica de que este tipo de democracia excluye a parte importante de la sociedad. Empero, Held (1996) expresa que lo posible y deseable es encontrar una perspectiva que integre los dos modelos en un punto de vista alternativo. Ello implica una democracia de doble faz, en la que representación y participación no son excluyentes.

Habermas (1995) ha destacado la importancia de los procesos de diálogo, fundamentación, deliberación y consenso para establecer sociedades democráticas. De la misma manera, alimenta la concepción de democracia participativa cuando dice (Habermas 1995:55):

La esfera pública es un espacio en el cual los excluidos —mujeres, minorías étnicas, trabajadores, otros— pueden problematizar en público una condición de desigualdad que opera en la esfera privada. Las acciones públicas les permiten a los individuos cuestionar su exclusión de los arreglos políticos a través de un principio de deliberación societaria según el cual solo son válidas aquellas normas o acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional.

De Habermas se sigue que la participación solo es posible a partir de *actos de entendimiento*, los cuales no nacen de un interés individual sino de un consenso colectivo acerca de los resultados a conseguir. Los participantes persiguen el cumplimiento de sus deseos a partir de que sus intereses particulares puedan articularse con otros en una situación compartida, conocida y definida previamente. Asimismo, el autor introduce la diferencia entre una acción orientada al éxito y una acción orientada al entendimiento; la primera es individual, estratégica y manipula la intencionalidad de los sujetos; la segunda implica un acuerdo entre sujetos lingüística e interactivamente competentes. Estos acuerdos deben ser aceptados como válidos a través de procesos racionales, que sirvan de base a una coordinación concertada de los planes de acción individuales (Habermas, 1988). Velásquez (1986) precisa la intencionalidad de los procesos participativos: en ellos las distintas fuerzas sociales intervienen directa o indirectamente en la vida colectiva para transformar o mantener los sistemas de organización social o política en función de sus intereses.

La democracia participativa modifica las relaciones entre los actores, abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados para intervenir en la esfera pública y contribuye en la definición de metas colectivas. Permite la intervención sobre problemas que afectan la calidad de vida y la posibilidad de la conformación de una sociedad civil organizada, responsable, capacitada e informada sobre lo que acontece en su ámbito de actuación y en las demás esferas de la vida pública. Promueve la generación de escenarios de acuerdos y unidad de criterio a partir del reconocimiento de la diferencia y de la diversidad de género, cultural, política y religiosa. Asimismo, construye lazos de confianza entre la ciudadanía y el Estado, todo lo cual fortalece la gobernabilidad.

Para el BID la participación es “el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso” (BID, 2004:4).

En las últimas décadas la participación ha tomado un gran impulso. Esta situación es producto del reconocimiento de la confluencia de diferentes actores y lógicas y, especialmente, de la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de sus derechos y deberes, en los que se enmarca la capacidad de decidir acerca de su realidad. La metodología de abordaje del problema por parte de los diferentes actores sociales ha evolucionado con el desarrollo de nuevos lineamientos conceptuales. La racionalidad científico-técnica en que se apoyaba la planificación de arriba hacia abajo deja de tener la exclusividad en la toma de decisiones cuando se aplica a realidades complejas como es el caso los programas de mejoramiento de barrios. Si se pretende planificar y gestionar con éxito debe reconocerse a los “otros” actores.

La aplicación y puesta en marcha de procesos participativos requiere que se cumplan por lo menos tres condiciones:

- i. Un gobierno comprometido, lo cual se traduce en espacios, mecanismos e instituciones preparados y dispuestos a adoptar las nuevas propuestas.
- ii. Una sociedad civil organizada; esta debe trascender el interés individual o vincularlo a un interés general.
- iii. Mecanismos y procedimientos para la gestión que sean sencillos, eficientes y transparentes.

No es posible discutir la importancia de la participación social sin prestar atención al papel que desempeña el territorio. Este es para el ser humano el lugar simbólico y físico donde se desenvuelve su vida cotidiana. Las diferentes cosmovisiones, costumbres e interacciones sobre el territorio le otorgan sentido a la participación en cualquier propuesta de ordenación del territorio. Es allí donde se viven las confrontaciones, pero también donde se tejen los acuerdos para la convivencia.

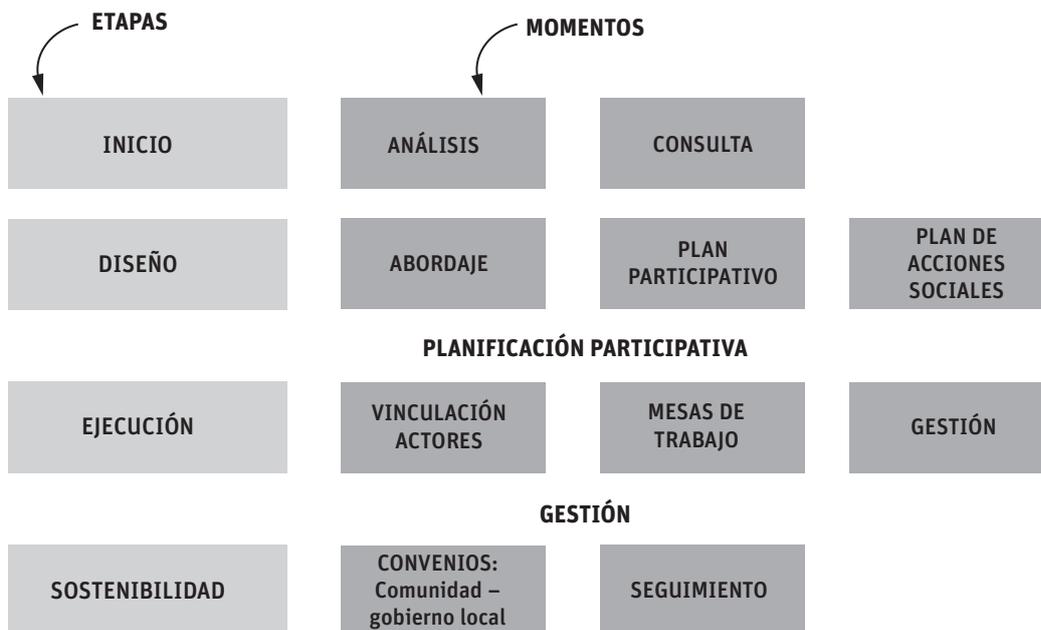
La participación en los proyectos

La calidad de la participación depende de factores como la decisión y la voluntad política, que se reflejan en la existencia en las instituciones de equipos de trabajo competentes, comprometidos, con capacidad de gestión y con destreza y conocimiento de los procesos participativos. Asimismo, depende de una organización comunitaria capaz de agenciar las respuestas a sus necesidades y aspiraciones en asociación con el poder público y otros actores del desarrollo.

Tanto el poder público como las organizaciones comunitarias han progresado en la mutua comprensión durante los últimos años. El poder público tiene presente la necesidad de informar a las organizaciones y planificar conjuntamente; sabe de la necesidad de coordinar el trabajo de los diferentes organismos gubernamentales para no despilfarrar recursos escasos y de generar sinergia con agentes privados. También ha aprendido que las intervenciones deben ser integrales y no deben operar aisladamente ni exigir de los beneficiarios tanta participación que no les permita el normal cumplimiento de sus otras responsabilidades. Las organizaciones comunitarias, en tanto, han hecho su aporte. Su conocimiento acerca de la dinámica institucional, los vericuetos de la gestión estatal y las reglas de juego democrático las ha vuelto más conscientes de sus derechos y les ha dado pautas de acción para hacerlos efectivos. Lejos de encerrarse en sí mismas, han comenzado a trazar alianzas con el poder público y con otros sectores sociales.

Ni la puesta en marcha de la participación en el contexto de los programas de mejoramiento de barrios es espontánea, ni su implementación una vez que está en funcionamiento es evidente. Por ello, al momento de acometerla es útil saber que muchas veces se debe interactuar con equipos municipales técnicamente débiles, que requieren preparación para respon-

Gráfico 6.1 Participación de la comunidad en las diferentes fases del proceso de diseño y ejecución de los proyectos de mejoramiento de barrios



Fuente: Elaboración de la autora.

der a las necesidades sociales y comunitarias. Además, es importante que los miembros del equipo técnico conozcan sus intereses respecto del programa y que identifiquen rápidamente el tipo de comunidad con la que van a trabajar. De esta manera las expectativas y el diagnóstico que orienten el trabajo conjunto estarán próximos a la realidad verificada en el terreno.

Cualquier política pública sostenible debe incluir además de la intervención del Estado la cogestión de los propios beneficiarios. Los grupos sociales requieren ser acompañados permanentemente mientras fortalecen sus capacidades. Por lo general, los habitantes de asentamientos irregulares tienen una baja autoestima, que es preciso revertir día a día. Cierta enfoque del desarrollismo ha conducido a algunas personas a considerar que el Estado debe proveerlo todo. Esta mentalidad, junto con la dualidad del modelo económico neoliberal, que asiste mediante subsidios a los grupos sociales más vulnerables al tiempo que promueve una sociedad autogestionada que compita en el mercado libre, genera una cultura pasiva y desalienta la participación de las organizaciones comunitarias en la solución de sus problemas.

Por último, aunque la participación comunitaria sea eminentemente territorial, es necesario trascender la visión fragmentaria y entender a cada barrio como parte de la ciudad. La participación debe involucrar la concertación con otros barrios o comunas para resolver institucionalmente las fricciones que puedan surgir con otras áreas de la urbe. La escala de intervención barrial debe estar articulada con la dinámica de ciudad.

MARGARITA ROMO

Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (Promib), Ecuador

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (Promib) de Ecuador fue diseñado para contribuir a implantar en las municipalidades de las ciudades grandes y medianas del país un modelo de gestión para el mejoramiento de los barrios urbano-marginales de las periferias. La informalidad urbana, la falta de legalización de la tenencia del suelo, la ausencia de servicios de infraestructura básica y accesos viales, y la profunda pobreza son las características más relevantes de los barrios objeto de estas intervenciones. El programa busca brindar a los municipios un modelo de gestión que les permita trabajar en la incorporación de asentamientos informales y barrios suburbanos a la ciudad formal, considerando como la línea estratégica de actuación la incorporación de las comunidades barriales como gestoras de su propio desarrollo. El programa se destaca por su visión integrada del problema de los asentamientos irregulares, por incorporar la estrategia de participación de la comunidad en el proceso de diseño y ejecución de los proyectos y por entregar a los gobiernos locales la responsabilidad de ejecución. Estas características se traducen en una alta sostenibilidad de las intervenciones y contribuyen significativamente a la reducción de la pobreza urbana, lográndose por lo



Asentamientos
irregulares en las laderas
del volcán Pichincha.
Quito, Ecuador

tanto impactos superiores a aquellos que se logran con los programas de obras tradicionales.⁸¹

A efectos de materializar este objetivo el ciclo de proyecto incluye las siguientes fases y formas de participación de la comunidad:

- *Proyecto de mejoramiento barrial.* Fue formulado como respuesta a los acuerdos con la comunidad, con aplicación de criterios innovadores, técnicas actualizadas y de bajo costo. El proyecto contiene una propuesta urbanística que prioriza el espacio público para el encuentro de la comunidad, redes de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial, y vialidad y equipamientos básicos. Incluye también los planes social, ambiental, de legalización y reubicación de la población.
- *Contratación y ejecución del proyecto.* Se realiza mediante los procesos establecidos en los convenios de crédito con el BID y llevados adelante por comités de contratación municipal con el asesoramiento del equipo nacional. En cada comité participa un delegado de la comunidad para observar la transparencia del proceso.

⁸¹ El programa se inició con una fase demostrativa en varias municipalidades del país, con las que se trabajó en el diseño y la ejecución de una nueva forma de intervención participativa: estado-municipio-comunidad. El programa benefició a aproximadamente 3.600 familias de barrios seleccionados por las municipalidades. El monto promedio para estas intervenciones fue de US\$2.100 por familia. El aporte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), con recursos del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, consistió en un bono de mejoramiento barrial de US\$1.000 por familia; la diferencia del valor del proyecto fue cubierta por la respectiva municipalidad y el aporte comunitario de las familias beneficiarias, que fue de US\$100 por familia.

- *Operación y mantenimiento (sostenibilidad).* Una responsabilidad compartida entre el municipio y la comunidad.

La implantación del programa consideró tanto las fases del ciclo del proyecto como el fortalecimiento de sus actores, de manera que se constituyó en la columna vertebral de todo el proceso y posibilitó la generación de una cadena de respaldo a nivel local. En el siguiente cuadro se sintetizan los contenidos, alcance y resultados del proceso de capacitación, implantación y acompañamiento de los proyectos.

Cuadro 6.1 Proceso de capacitación, implantación y acompañamiento de los proyectos del Promib en Ecuador

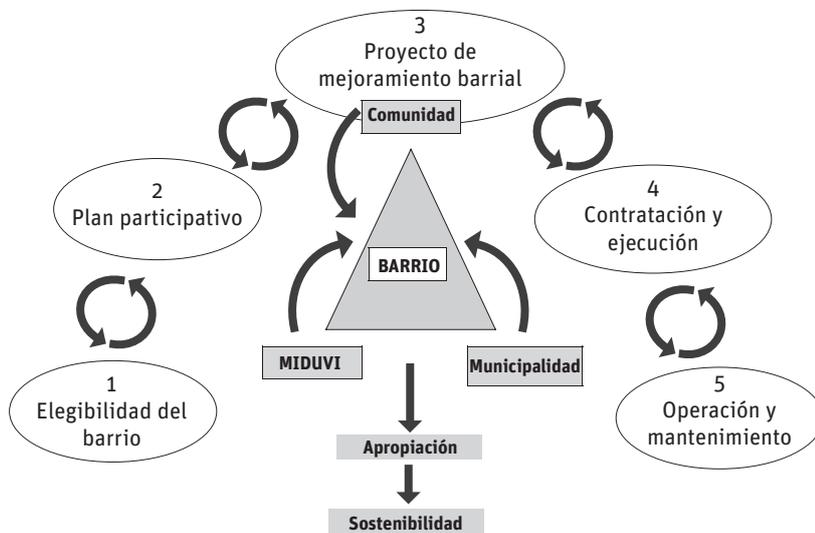
| | | | |
|-----------------------------|---|---|--|
| | MÓDULO 1 | MÓDULO 3 | MÓDULO 5 |
| | Aspectos conceptuales | Socialización: planes participativos (feria de proyectos) | Socialización de la formulación de proyectos |
| MÓDULOS PRESENCIALES | Experiencias de otros países: Colombia, Brasil, México | Experiencias de diseño en otros países | Experiencia de operación y mantenimiento |
| | Ciclo del proyecto: Elegibilidad: instrumentos Plan participativo: métodos y herramientas. | Ciclo del proyecto: formulación, experiencias de bajo costo; planes social, ambiental y de legalización. Proceso de contratación y ejecución. | Ciclo del proyecto: participación comunitaria en la ejecución; acuerdos para la operación y el mantenimiento |
| | | | |
| | MÓDULO 2 | MÓDULO 4 | MÓDULO 6 |
| | Equipo aplica formatos de elegibilidad barrial | Equipo municipal formula el proyecto con la comunidad | Equipo municipal fiscaliza la obra Comunidad apoya en el seguimiento del proyecto |
| MÓDULOS PRÁCTICOS | Equipo municipal formula el plan participativo | Comunidad participa con delegado en los comités de contratación de las obras | Comunidad ejecuta los planes social, ambiental y de legalización |
| | Apoyo con tutor social | Asesoramiento a comités | Tutor social y legal |
| | | | |
| | DEL MÓDULO 1 Y 2 | DEL MÓDULO 3 Y 4 | DEL MÓDULO 5 Y 6 |
| | Equipo municipal conformado e integrado | Expediente del proyecto completo | Obras y acciones ejecutadas |
| RESULTADOS | La comunidad preparada e involucrada en el diagnóstico | Bono de mejoramiento barrial/comunidad | Equipo y comunidad a cargo de operación y mantenimiento |
| | Diagnóstico y priorización realizados | Obras contratadas | Alianza municipio-comunidad fortalecida |
| | Plan participativo elaborado | Plan acción social ejecutado | Títulos de propiedad |

Fuente: Elaboración del autor.

Son tres los actores fundamentales que participaron en el Promib: *la comunidad*, como beneficiaria, asentada en el barrio objeto del mejoramiento, *la municipalidad*, como la entidad más próxima a la comunidad, que articula entre esta y la entidad nacional, y el Ministerio de Desarrollo Urbano y vivienda (MIDUVI), como la instancia del gobierno nacional que promueve el programa. Los tres actores contribuyen para el desarrollo y el perfeccionamiento del Promib. En términos de modelo de gestión, el Promib ha establecido un enfoque, en el que se destaca lo siguiente:

- articula los esfuerzos del gobierno nacional y de los gobiernos locales;
- promueve la participación de la comunidad en la formulación del plan barrial, en el proyecto de mejoramiento y posteriormente en la contratación, la ejecución, la operación y el mantenimiento;
- el financiamiento es compartido entre el MIDUVI, las municipalidades y la comunidad;
- procura un mejoramiento integral: promueve la legalización de la propiedad, obras y acciones en infraestructura, equipamiento y protección ambiental, y acciones sociales;
- comienza con una etapa piloto, que fue aprovechada para identificar ajustes, perfeccionar el diseño y capacitar a los actores para reproducir el modelo.

Gráfico 6.2 Estrategia de participación de los actores en el ciclo de proyecto del Promib



Fuente: Elaboración del autor.

El éxito del Promib muestra que la confluencia de factores institucionales, metodológicos y sociales permite una participación efectiva de los beneficiarios. Analizados los resultados de la línea base, se destacan los ejes centrales del programa que hicieron posible una participación efectiva: la voluntad política institucional, la solvencia del equipo técnico nacional, la planificación participativa, el seguimiento del programa, la capacitación, la fluidez comunicacional entre los actores sociales a partir de la confianza, y la credibilidad construida día a día (CGConsulting Group, 2007).

La satisfacción de las comunidades es otro de los elementos positivos de la participación. Sin embargo, el reto no termina con las mejoras que el programa aportó. Para la comunidad es imprescindible seguir trabajando en ejes como la concientización de los pobladores, el fortalecimiento de la organización y la consolidación de alianzas entre los actores. La evaluación del Promib destaca, entre otros aspectos, el fortalecimiento del modelo de gestión urbana y la capacidad de los equipos municipales para reproducir el programa. Da cuenta de que los proyectos ejecutados se han constituido en facilitadores de la integración social y comunitaria, operando sobre los espacios públicos degradados, jerarquizándolos, y convirtiéndolos en disparadores para la optimización de la calidad de vida de sus habitantes.

BÁRBARA ARAÚJO
DOS SANTOS

Programa Social y Ambiental de los *Igarapés*, Manaus

El Programa Social y Ambiental de los *Igarapés* de Manaus (Prosamim) es una acción emprendida por el estado de Amazonas en la ciudad de Manaus, Brasil, con financiamiento parcial del BID. El programa busca resolver los problemas sociales y ambientales que generan a la ciudad los asentamientos informales en las riberas de los arroyos (*igarapés*⁸²) que cruzan la ciudad y drenan al río Negro. Estos asentamientos surgieron como resultado del rápido crecimiento de la ciudad entre 1970 y 2003, que quintuplicó su población, la cual pasó de 300.000 habitantes a un poco más de 1,5 millones, un ritmo de crecimiento mucho más intenso que el del resto de las ciudades del Brasil en el mismo período.⁸³ El rápido crecimiento poblacional de Manaus no fue acompañado por inversiones en infraestructura ni por controles del uso y de la ocupación del suelo, lo que combinado con la falta de viviendas urbanas accesibles a los hogares de bajo ingreso provocó el surgimiento de asentamientos informales en áreas

⁸² *Igarapé*: del tupí, significa cursos de agua, brazos estrechos de ríos o canales. Existen en gran número en la cuenca del Amazonas.

⁸³ Este crecimiento acompañó el desarrollo de las actividades productivas y comerciales vinculadas a la instalación de la Zona Franca de Manaus y al desarrollo de servicios públicos y actividades gubernamentales. Fue el resultado de procesos migratorios locales y de otras regiones del país, particularmente del noreste, además del crecimiento vegetativo de la población. La ciudad de Manaus concentra más de la mitad de la población del estado y genera cerca del 90% del producto interno bruto.



FOTO: FERNANDA MAGALHÃES

Las condiciones ambientales en que viven los habitantes de los *igarapés* son muy malas, sujetos a inundaciones regulares y mala calidad del agua y el suelo.

**Igarapé Mestre Chico,
Manaos, Brasil**

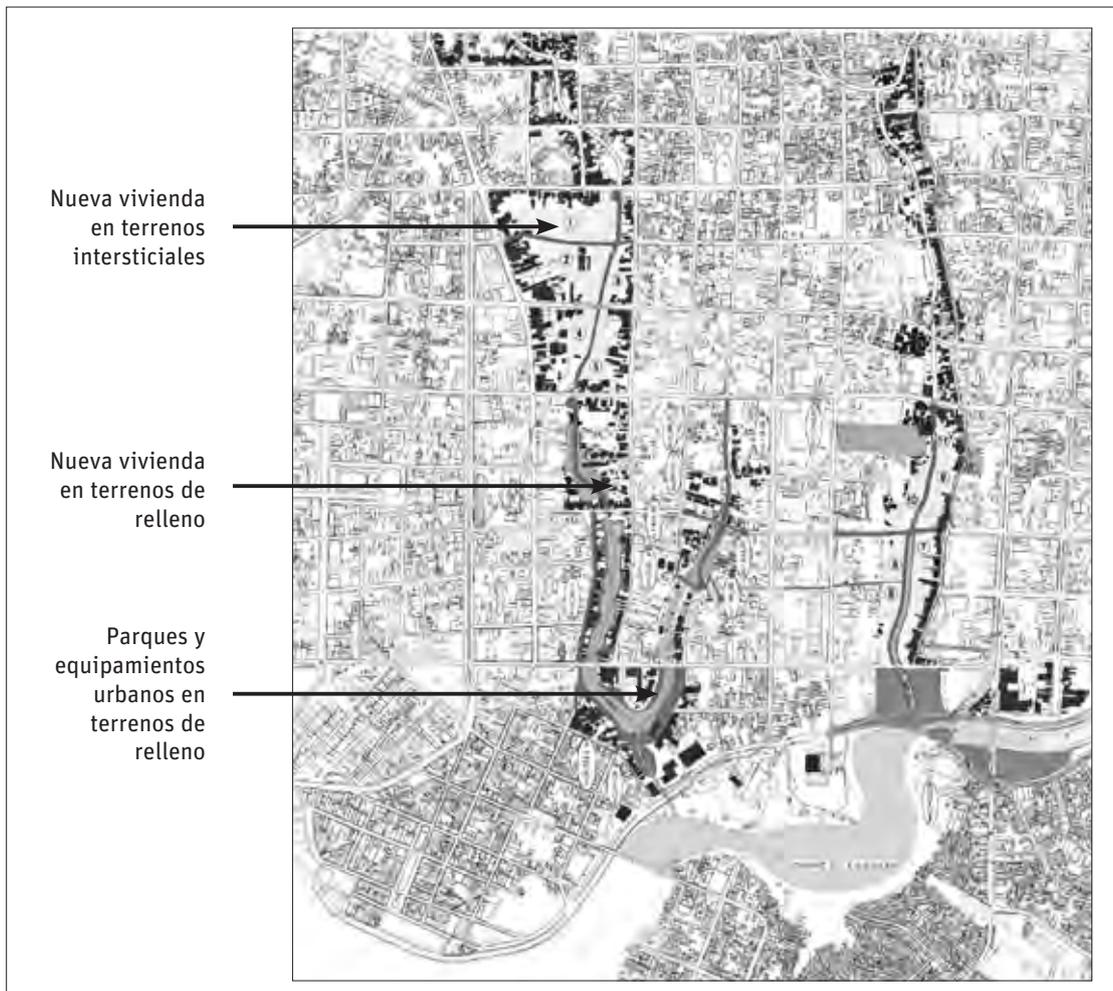
ambientalmente vulnerables, particularmente las márgenes de los *igarapés*, en áreas próximas al centro de la ciudad.

En 2003 los *igarapés* de la cuenca de Educandos acogían más de 7.000 familias (36.000 personas), más del 90% de las cuales tenía ingresos mensuales que no sobrepasaban un salario mínimo (equivalente a US\$100). Como resultado, los desagües fueron totalmente obstruidos por las construcciones de casas tipo palafitos, unidas entre sí por puentes y pasarelas estrechas. La ocupación de estas zonas de alta vulnerabilidad ambiental, no aptas para el desarrollo urbano, representa un problema ambiental, social y urbano para la ciudad. Esto genera externalidades negativas para el área central (inundaciones, malos olores, mosquitos y roedores) que resultan en el deterioro y abandono de las áreas vecinas así como en la consecuente pérdida de activos públicos y de valor inmobiliario, promoviendo la degradación de las construcciones y de los espacios públicos de las proximidades (Magalhães y Rojas, 2007). El problema afecta directa o indirectamente a todos los habitantes de la ciudad. Los servicios de abastecimiento de agua y energía eléctrica son suministrados de forma clandestina y precaria. A pesar de esto, estas familias ocupan hogares localizados en el centro de la ciudad, cerca de fuentes de empleo, de transportes colectivos, de servicios públicos, de educación y salud, así como también de otra infraestructura social disponible en el área.

El objetivo ambiental del Prosamim es devolver a las áreas objeto de intervención su función ambiental y compatibilizarlas con las necesidades de desarrollo del centro de la ciudad. Su estrategia se fundamenta en cuatro pilares, dos de ellos de carácter correctivo y los otros dos de carácter preventivo: i) obras de macro y micro drenaje para regular el impacto de

las lluvias y las intensas crecidas del río Negro; ii) reubicación de la población que ocupa los *igarapés* en terrenos aptos para uso residencial dotados de servicios básicos; iii) construcción de avenidas y parques en las áreas más vulnerables y con peligro de ser nuevamente invadidas para prevenir su ocupación, y iv) aumento de la oferta de suelo de uso residencial a costos accesibles para los hogares de bajos ingresos, con mayor control y vigilancia de la ocupación y del uso de la tierra, según disposiciones del Plan Maestro de Desarrollo Urbano de la ciudad. El programa ofrece a la población que requiere ser reubicada múltiples opciones que fueron diseñadas y ejecutadas con amplia participación de la comunidad.

Plano 6.1 Áreas de intervención del Programa Social y Ambiental de los *Igarapés* de Manaus, Brasil



Fuente: Elaboración de la autora.

Enfoque y metodología

La complejidad del problema ambiental y urbano del área del programa, y en particular el gran volumen de población directamente afectada por la ejecución de las inversiones, requirieron un trabajo muy estrecho con la comunidad para acordar soluciones aceptables a todos los interesados. Este trabajo se organizó en un Plan de Participación Comunitaria. Los objetivos específicos fueron:

- Implantar mecanismos de acercamiento y motivación a la participación de la población en el área del proyecto.
- Fortalecer la gestión participativa desde el planeamiento, la ejecución, el seguimiento, el acompañamiento y la evaluación del proyecto a través del comité representante de la comunidad y los grupos de apoyo local.
- Asegurar mecanismos de comunicación que ayuden a toda la población a estar informada sobre el proyecto.
- Asegurar la participación de las familias en las decisiones relacionadas con su nuevo hábitat, incluida la consecución de acuerdos claros en cuanto a la forma de asistencia que recibirán y las formas de reasentamiento y reubicación.
- Desarrollar acciones de capacitación de liderazgo, además de estimular el surgimiento de nuevos líderes calificados para la administración y gestión comunitaria, y el desarrollo social de los grupos.
- Implementar proyectos de educación sanitaria y ambiental que fomenten el cambio de prácticas individuales y colectivas con relación a la salud y al medio ambiente.
- Realizar actividades de capacitación profesional, con prioridad en cuanto al tema de género, para crear oportunidades de acceso a programas de generación de empleos e ingreso.
- Fomentar acciones de fortalecimiento del patrimonio social de las comunidades especialmente en cuanto a educación, solidaridad comunitaria, atención a la salud y mayor asistencia a las personas de mayor edad.
- Diseñar proyectos de evaluación y seguimiento posteriores a la ocupación, con énfasis en la preparación y el fortalecimiento de la autogestión administrativa, el uso y la ocupación de nuevos ambientes construidos, el control urbano y el establecimiento de relaciones positivas de conservación de las inversiones realizadas.

El programa estimula la participación de la comunidad como estrategia social para asegurar el bienestar y una mejor calidad de vida de la población. Para que la comunidad se manifieste y exprese su opinión se promovieron actividades de capacitación orientadas a despertar la conciencia crítica con respecto de los derechos y deberes de los ciudadanos. El concepto de participación comunitaria se relaciona estrechamente con la idea de ciudadanía al enfatizar la demanda de democratización y

la socialización del saber. Esta metodología de trabajo llevó al programa a adoptar una gestión compartida de las decisiones que afectan críticamente a los beneficiarios, haciendo que la comunidad experimentara una nueva sensación: el empoderamiento.

Dado que se realizaría una reubicación involuntaria de las familias ocupantes de los *igarapés*, se elaboraron opciones para que los afectados eligieran la más acorde a sus necesidades y preferencias. Las alternativas de relocalización fueron:

- i. *Unidad habitacional*. Construcción de nuevas viviendas en el entorno inmediato, en terrenos recuperados dentro de los límites de los *igarapés*, garantizando el acceso a los servicios y a la infraestructura social existente.⁸⁴
- ii. *Bono de vivienda*. Reasentamiento supervisado, que consiste en subsidiar y apoyar a las familias para que se muden a viviendas existentes en el mercado local y regional a través de un subsidio de vivienda por US\$8.000.
- iii. *Conjunto habitacional*. Incorporación en programas de vivienda popular ofrecidos por el gobierno del estado y del municipio de Manaus.
- iv. *Indemnización*. Relocalización independiente; es decir, compensación en efectivo de acuerdo con el proceso jurídico del país y en conformidad con las políticas del BID, aplicable a los propietarios que reúnan las condiciones sociales para ocuparse de su propio proceso de relocalización.

Debido a la dificultad de encontrar viviendas para las familias que optaron por vivir cerca del área donde estaban, el programa instituyó el llamado auxilio de vivienda, un monto mensual entregado a las familias para completar el arriendo de una casa hasta que la suya fuera terminada. Todas las mudanzas son realizadas por el programa.

Ejecución de las actividades

Para fomentar la participación de la comunidad se pusieron en funcionamiento oficinas locales de gestión compartida, instaladas en las áreas de intervención de los *igarapés* y bajo la supervisión de la unidad de gestión del programa de los *igarapés* (UGPI) de la Secretaría de Urbanismo y Habitación del estado de Amazonas. Se organizaron dos oficinas: una para atender a la población de los *igarapés* de Manaus y Bittencourt, y otra para atender al *igarapé* del Mestre Chico. Las oficinas cuentan con un equipo multidisciplinario compuesto por asistentes sociales, abogados,

⁸⁴ Las viviendas han sido construidas con ladrillo cerámico adquirido en el ámbito local, siguiendo las normas públicas sobre tamaño y número de habitaciones, a saber: dos cuartos, sala, cocina y baño con un área útil de 54 m². Las casas se agrupan en conjuntos de 6, 12 y 24 casas individuales, siendo 1/3 de una planta y las demás de dos plantas.

FOTOS: PROSAMIM



psicólogos, ingenieros, topógrafos, además de tener apoyo administrativo. El equipo de asistentes sociales que realizan actividades de participación comunitaria cumple un papel fundamental en el acercamiento, la orientación y el convencimiento de las familias con el fin de minimizar los impactos negativos generados por el reasentamiento. Se realizan reuniones, visitas domiciliarias y entrevistas individuales antes de proponer a las familias las opciones para el reasentamiento. El sector de ingeniería hace la valoración de las propiedades afectadas y negocia las indemnizaciones; el sector jurídico analiza y prepara los documentos necesarios para validar el proceso de la opción de reubicación y, finalmente, el equipo social responsable por las relocalizaciones monta los procedimientos administrativos y procede a la mudanza de las familias a las nuevas viviendas.

Se realizaron en los conjuntos de nuevas viviendas actividades sociales para hacer el acompañamiento posterior a las reubicaciones, desde la recepción del nuevo habitante hasta el cumplimiento de las actividades de inserción social del Plan de Participación Comunitaria. Las actividades de inserción social tienen carácter mitigador. Se dictaron cursos de capacitación profesional, capacitación de liderazgo, iniciativas para el aumento de la escolaridad (Proyecto Reescribiendo el Futuro, alfabetización de adultos y el Proyecto APROVAR, curso a distancia de preparación para las pruebas de ingreso a las universidades, ambos realizados en conjunto con la Universidad Estatal del Amazonas) y el Proyecto Mujeres Mil, que realiza actividades educativas para mujeres que además recibirán capacitación profesional para desempeñarse en el área de hotelería (camarera, ama de llaves y recepcionista).

El programa promovió la implantación de agentes de vigilancia, residentes que facilitan la comunicación entre el programa y los habitantes de cada grupo habitacional y que actúan bajo la orientación del equipo del programa. Esta actividad ayuda a Prosamim en la gestión posterior a la reubicación de las familias que fueron reasentadas en los parques residenciales. La selección de los agentes de vigilancia es realizada por

Foto izquierda:

Una parte significativa de las tierras recuperadas con el mejoramiento ambiental de los *igarapés* son destinadas a recreación y servicios urbanos públicos para impedir que sean ocupadas nuevamente.
Igarapé Manaus, Manaus, Brasil

Foto derecha:

Las nuevas viviendas para relocalizar a la población desplazada por las obras de mejoramiento de los *igarapés* son de alta densidad sin ser edificios de departamentos, lo que evita los problemas de gestionar condominios.
Manaus, Brasil

cuadras; en cada una se eligen un representante y un suplente, que reciben un libro de actas donde se registran las reuniones y las decisiones adoptadas. Todo el trabajo de movilización de la población avanza hacia la organización formal de la comunidad por medio de las asociaciones, ya sea para administrar los espacios públicos, impulsar asociaciones de barrio, o para la organización de grupos de producción.

Resultados

El Prosamim innovó en la forma de relacionarse con la sociedad civil y en el compromiso de la población involucrada, promoviendo un proceso de gestión participativa que se apartó de los enfoques de arriba hacia abajo habituales. Los indicadores de cumplimiento del Plan de Participación Comunitaria muestran el carácter amplio e inclusivo de la participación de la comunidad en este proceso. El nivel de conocimiento de los beneficiarios de las actividades del Prosamim y la adhesión a su implementación han sido muy altos. Hasta mediados de 2008 el programa había completado más de 5.600 reubicaciones amigables (esto equivale a casi cuatro reasentamientos por cada día de ejecución). Con las familias participando en una secuencia de no menos de tres reuniones informativas, el proceso de reasentamiento ganó en velocidad de ejecución y logró que el 100% de la población afectada conociera el programa, las opciones que ofrece y sus beneficios.

La participación de los líderes comunitarios en las instancias de toma de decisiones ha sido más que adecuada y ha permitido al Prosamim atender las peticiones de las comunidades. La participación en la elaboración de los criterios de elección y la distribución de las unidades habitacionales fue de fundamental importancia para acomodar los intereses de la población. Cuando eligen una opción de reasentamiento o una unidad habitacional construida en el suelo recuperado de los *igarapés*, las familias

Cuadro 6.2 Soluciones de reubicaciones por *igarapé* (número de viviendas)

| Control de soluciones | <i>Igarapé</i> | | | | | Total |
|-----------------------|----------------|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|
| | Quarenta | Cachoeirinha | Manaus | Bittencourt | Mestre Chico | |
| Indemnización | 661 | 409 | 518 | 162 | 367 | 2.117 |
| Bono de vivienda | 948 | 661 | 62 | 37 | 273 | 1.981 |
| Conjunto habitacional | 510 | 282 | 38 | 21 | 123 | 974 |
| Unidad habitacional | 0 | 0 | 196 | 114 | 257 | 567 |
| Total | 2.119 | 1.352 | 814 | 334 | 1.020 | 5.639 |

Fuente: Prosamim.

participan en talleres para hacer la selección de forma participativa y con la información adecuada, conforme a criterios establecidos anteriormente por la propia comunidad. Otro caso de participación activa de la comunidad se presenta en la definición de los equipamientos públicos de los parques residenciales construidos por el programa; por ejemplo, los jóvenes reivindicaron la construcción de una pista de *skate*, y trabajaron mano a mano con el equipo de ingeniería del programa en la localización y el diseño del circuito.

Para la legitimación de las acciones emprendidas Prosamin trabajó y capacitó a 30 asociaciones comunitarias del área de intervención y apoyó la constitución de cuatro asociaciones de población reubicada. También se formaron grupos de agentes de vigilancia, que representan a los residentes de 49 manzanas en los parques residenciales. Asimismo, para información de la comunidad se han usado cerca de 35 instrumentos de comunicación como folletos, carpetas de información, cartillas y manuales.

Los resultados del programa se han visto afectados por dificultades no previstas. Entre estas destacan cambios en la programación de la obra, que generan demoras en la construcción de algunos tipos de viviendas, retrasando el traslado de las familias. Las familias que optaron por el bono de vivienda enfrentaron dificultades para reubicarse por una disminución en la oferta de viviendas en la ciudad que podían ser adquiridas a través del bono y por la falta de la indexación del bono con la inflación de precios.

El Prosamin ha sido fuente de numerosas lecciones, tanto en su fase de diseño como de ejecución. Entre las principales destaca la cooperación interinstitucional en la planificación y ejecución de actividades conjuntas. Desde las primeras fases del planeamiento de este tipo de intervenciones es necesario identificar a todos los socios potenciales para la ejecución de las actividades de modo de asegurar que no fracasen por falta de apoyo y continuidad. La continuidad de la ejecución de los programas estará más garantizada cuando se establezca una buena relación con los entes involucrados: gobiernos estadual y municipal, agentes financieros, universidades y asociaciones comunitarias. Una comunidad organizada, educada y consciente, con liderazgo representativo e interesado en el bienestar público, asociada con un gobierno funcional y sensible al bienestar social hacen posible la solución efectiva y eficiente de los problemas. También vale mencionar la estrategia de gestión proactiva de los retrasos y cambios requeridos por la ejecución. Muchas veces se producen atrasos justificados en la ejecución de las obras, lo que no solo puede encarecer las reubicaciones sino fundamentalmente afectar la confianza de las familias en el programa. Para evitar esas situaciones el Prosamin creó la comisión de manejo de crisis, formada por representantes de la comunidad, representantes del área jurídica y social de la UGPI y de la parte interesada. Esta es una herramienta que posibilita llegar a un acuerdo entre las familias relocalizadas y el gobierno en los casos difíciles que no se ajustaban a lo contemplado en el plan de reasentamiento. Los acuerdos alcanzados se vierten en un acta que sirve de documento jurídico para garantizar su cumplimiento.

Referencias bibliográficas

- Araújo dos Santos, B. 2008. *Prosamim y participación comunitaria. Una propuesta democrática*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1781670>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004. "Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco". Washington, D.C.: BID.
- Bobbio, N. 1986. *El futuro de la democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CGConsulting Group. 2007. "Evaluación técnica y operativa del Promib". Quito: CGConsulting Group.
- Habermas, J. 1988. *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social* (Tomo I). Madrid: Taurus.
- . 1995. *Between Facts and Norms*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Held, D. 1996. *Models of Democracy Fully Reused*. Londres: Polity.
- Magalhães, F. y E. Rojas. 2007. "Facing the Challenges of Informal Settlements in Urban Centres: The Re-urbanization of Manaus, Brazil." Washington, D.C.: BID.
- Velásquez, F. 1986. *Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia*. Bogotá: Editorial Foro.
- . 2003. "La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro". Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Weber, M. 1968. *Economía y sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.



7

EL FUNDAMENTO DE LA SOSTENIBILIDAD

EDUARDO ROJAS

La gestión de recursos escasos y la escala de las intervenciones

Solucionar los problemas de los asentamientos informales es costoso. Proveer saneamiento, drenaje y vías de acceso a un hogar en un barrio ocupado puede costar hasta el doble que hacerlo en un proyecto nuevo. Hay varias razones. Como surge de los casos descritos en este libro, usualmente las tierras ocupadas por los asentamientos informales son de baja calidad ambiental y su habilitación para usos residenciales requiere costosas medidas de mitigación. Asimismo, en las ocupaciones ilegales de suelo, la distribución de los terrenos se hace con poca o nula planificación por parte de los ocupantes, lo que posteriormente dificulta la provisión de infraestructura, vías de acceso y equipamiento. Es común que abrir espacio para las vías, las áreas verdes y los equipamientos requiera reubicar una parte de los hogares. El desplazamiento de las familias obliga a los ejecutores de los programas a comprar terrenos y construir nuevas viviendas para alojarlos. En las subdivisiones irregulares, es usual que los barrios se encuentren en lugares alejados, con difícil acceso al casco urbano consolidado, por lo que los programas de mejoramiento de barrios se ven muchas veces forzados a ejecutar obras de conexión de la infraestructura a los servicios existentes. Estos gastos adicionales encarecen el costo de proveer vías, agua potable, electricidad, alcantarillado y drenaje pluvial a las familias beneficiadas aunque permiten servir las áreas urbanas intermedias.

Hay otros factores que también encarecen el costo de los programas de mejoramiento de barrios. Uno reside en los incentivos bajo los cuales operan los interesados —beneficiarios y promotores de los proyectos— cuando los programas ejecutan las intervenciones sin costo para los beneficiarios y el financiamiento es provisto por otros niveles de gobierno. Las consideraciones de equidad distributiva y de incapacidad de los habitantes de los barrios de cubrir incluso una mínima parte de los costos de los servicios obligan muchas veces a las entidades patrocinantes a no cobrar por ellos. Lógicamente, cuando los beneficiarios son consultados sobre sus preferencias y prioridades —como es conveniente hacerlo, en atención a las ventajas analizadas en el capítulo 6— el hecho de que no tengan

Foto superior:

La pavimentación de calles con adoquines es una solución de bajo costo y alto empleo de mano de obra que reduce los montos de inversión y aumenta los beneficios sociales de los proyectos.

El Alto, Bolivia

Foto inferior:

El mejoramiento de la accesibilidad a los barrios es uno de los principales beneficios de los programas, que además demandan mano de obra poco calificada durante su ejecución.

Grenada, Indias Occidentales

que pagar el costo de las soluciones les proporciona un incentivo para no limitar los bienes y servicios que se solicita que provean los programas. El aumento de los costos de las soluciones reduce el número de soluciones que pueden otorgarse con un presupuesto dado. Otra situación que incentiva a los ejecutores a no ocuparse por el costo de los programas se da cuando las inversiones son financiadas por transferencias de niveles superiores de gobierno (nacional o estadual) y ejecutadas por los gobiernos locales. Bajo estos arreglos, a los gobiernos locales no les conviene limitar la variedad y el costo de las intervenciones. Incluso cuando el ejecutor es el mismo nivel de gobierno que financia los programas (por ejemplo, un municipio) el financiamiento para mejoramiento de barrios se hace en competencia con los recursos que se dedican a otras inversiones, lo que incentiva a los promotores del mejoramiento de barrios a competir y captar el máximo posible de recursos para sus objetivos.

La contrapartida del mayor gasto por beneficiario —que cuando está bien hecho conduce a soluciones de mejor calidad— es la menor cobertura de los programas. En muchos casos, eleva los estándares urbanísticos de los barrios beneficiados muy por encima de los estándares de los barrios formales del entorno. Peor aún, por falta de recursos beneficia a solo una parte de los hogares afectados por las carencias de los asentamientos irregulares y deja a otra (usualmente la mayoría) a la espera de una solución. Dada la escasez de recursos, su uso eficiente es una consideración central al momento de definir y ejecutar el gasto. Más aún, es una consideración de equidad para ampliar la escala de las intervenciones a todo el universo de hogares necesitados. El uso eficiente de los recursos se une así a la gestión del suelo, la facilitación de los mercados de vivienda y las políticas de desarrollo económico urbano como estrategia para ampliar la escala de las intervenciones que prevengan y resuelvan los problemas de la informalidad en el asentamiento de población.

Por las consideraciones anteriores, se hace necesario introducir en los programas restricciones presupuestarias estrictas. Usualmente estas adoptan la forma de montos máximos de inversión por vivienda atendida. Estos montos son difíciles de determinar y pueden variar significativamente entre casos dependiendo tanto de los objetivos de los programas (grado de regularización urbanística buscado) como de factores locales (complejidad de los barrios, costos de la mano de obra y otros insumos). Para decirlo simplemente: el costo económico de la solución de los problemas de los barrios no debería ser superior a los beneficios que aporta a la sociedad. Este cálculo es el principal aporte del análisis económico al diseño y a la evaluación de los programas de mejoramiento de barrios, tema del presente capítulo. El capítulo se abre con una discusión de los conceptos centrales del análisis económico aplicado a este campo de actividad pública, y una discusión de las distintas formas de analizar y medir los costos y beneficios económicos de los programas. Luego se muestran los resultados de este tipo de análisis aplicado a los casos de programas en Ecuador y Colombia financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. En ellos se muestran aspectos conceptuales y operativos del cálculo de

los costos y beneficios, lo que destaca la necesidad de tener los objetivos claros para poder estimarlos con precisión. Tal como se discute en el texto, esta tarea se hace más compleja por la necesidad de incorporar los múltiples efectos, directos e indirectos, que generan las intervenciones en ciudades, y por tener que calcular con técnicas imperfectas los verdaderos costos y beneficios económicos que la sociedad enfrentará en el mejoramiento de barrios. El análisis económico pone en evidencia los múltiples compromisos (*trade-offs*) entre objetivos, medios para lograrlos y costo. Llega a valores que permiten cuantificarlos de modo de ofrecer soluciones que maximizan el impacto de los recursos. Este análisis es de gran utilidad en el diseño de los programas, ya que permite dimensionar mejor las intervenciones, generalmente definiendo un monto máximo de inversión por vivienda y proveyendo criterios para asignar ese monto entre las múltiples inversiones que se pueden hacer en un barrio.

Dada la complejidad y el costo de este tipo de análisis, los programas financiados por el BID lo desarrollan en detalle para una muestra de proyectos —representativa de los problemas, los barrios beneficiarios y las ciudades donde se ubican— y usa los resultados de ese análisis para definir parámetros que se aplicarán al diseño del resto de las intervenciones financiadas por los programas. Estos parámetros se usan también para el seguimiento de los programas. En algunas ocasiones, se hacen evaluaciones *ex post* para medir resultados y verificar los impactos esperados en el análisis *ex ante*.

En el capítulo se presenta una síntesis del estado del arte en la práctica de la aplicación de las metodologías de análisis económico a los programas de mejoramiento de barrios en la experiencia del BID, se proveen ejemplos de su aplicación en diversos contextos y proyectos, y se pregunta hasta dónde conviene llegar con el análisis. La discusión de estos temas pone de relieve la importancia del análisis económico para asegurar una asignación más eficiente de los recursos disponibles y muestra el significativo aporte que hace al mejor diseño de los proyectos.

FERNANDO CUENIN

Análisis económico para los programas de mejoramiento de barrios

El análisis económico tiene como objetivo fundamental identificar usos eficientes y equitativos para los recursos disponibles de modo que contribuyan a maximizar el bienestar de la comunidad. Esta búsqueda de mejores alternativas se enmarca en un contexto de recursos escasos y necesidades múltiples, lo cual pone de relieve la importancia y el desafío de lograr dicho objetivo. Ante este reto, el análisis económico se apoya en una serie de conceptos y técnicas que le permiten abordar de manera simplificada el análisis de una realidad compleja y cambiante. A esta realidad no escapan los programas de mejoramiento de barrios, donde los

encargados de tomar decisiones y los formuladores de política deben dar respuesta a una gama variada y creciente de carencias, enfrentando restricciones presupuestarias muy fuertes.

Como se analizara en el capítulo 5, la magnitud, variedad e interrelaciones de los problemas observados en los asentamientos informales demandan una respuesta integral que genere cambios significativos y sostenibles en la calidad de vida los habitantes de estos asentamientos. Así, a los programas originales que se focalizaban en la provisión de servicios básicos, protección ante riesgos y legalización de la tenencia, se agregaron otros componentes relacionados con la prestación de servicios sociales (salud, educación, guarderías infantiles, centros comunitarios, lugares de esparcimiento, etc.), integración del barrio al tejido urbano formal, apoyo a la generación de ingresos (por ejemplo a través de capacitación o apoyo a ciertas iniciativas productivas), y promoción de la organización y participación comunitaria en la resolución de problemas de la comunidad (participación en las decisiones públicas de inversión y mantenimiento de obras). Este enfoque, de múltiples objetivos y componentes, ha incrementado la complejidad de los programas, haciendo evidente la necesidad de un trabajo interdisciplinario, tanto en el diseño como en la ejecución y el seguimiento de los mismos. En este marco, el análisis económico contribuye a clarificar los objetivos y estrategia del programa, y brinda información que permite analizar distintas alternativas para escoger las más adecuadas, verificando que estas generen beneficios que superen los costos de su ejecución. Como parte de este proceso se identifican los aspectos económicos, sociales y político-institucionales clave de los que hay que hacer seguimiento para que la ejecución del programa genere los impactos y resultados deseados.

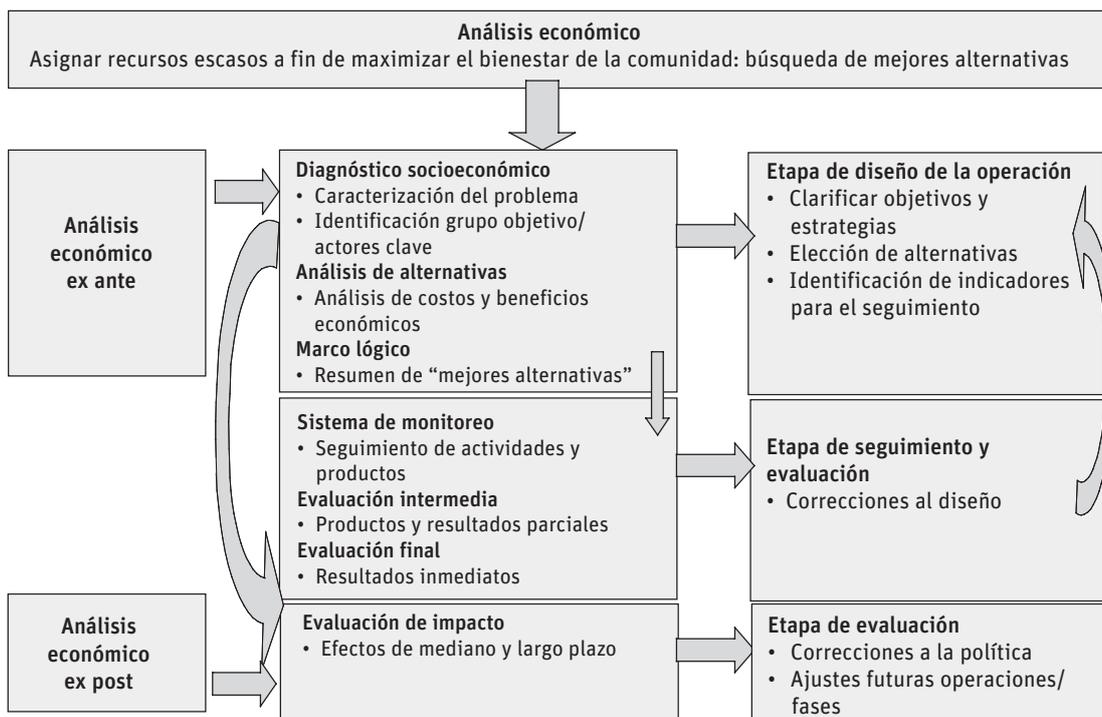
El presente apartado tiene como objetivo central brindar al lector no familiarizado con el análisis económico de proyectos una idea general de cómo este último puede apoyar el diseño, el seguimiento y la evaluación de operaciones. Este análisis es complementado por los estudios de casos, que contribuyen a una mejor comprensión de las conclusiones presentadas en este primer apartado del capítulo. Para estos efectos, se discute primero el aporte del análisis económico en las distintas etapas del ciclo de proyecto, enfatizándose su rol en el diagnóstico de problemas, la identificación de objetivos, y la selección de alternativas, como así también su relación con el marco lógico y las evaluaciones intermedia, final y de impacto. También se presentan algunos conceptos teórico-técnicos generales para facilitar la lectura de casos.

La economía y el análisis económico parten de reconocer que los recursos disponibles en una sociedad son escasos, y por lo tanto tienen un costo de oportunidad; por ejemplo, un dólar gastado en salud deja de estar disponible para ser gastado en educación. Ante esta realidad, el análisis económico se concentra en estudiar alternativas de asignación de recursos que conduzcan a maximizar el bienestar de la comunidad, desarrollando modelos e instrumentos que permitan entender una realidad compleja.

Esto último requiere un fuerte trabajo interdisciplinario en el que los economistas incorporen las visiones de otros especialistas a fin de evitar excesivas simplificaciones que lleven a tomar decisiones incorrectas.

El análisis económico es útil en la medida en que genere información confiable para la toma de decisiones. Por lo tanto, su contribución al diseño y seguimiento de operaciones va a ser mayor cuando se utilice en las primeras etapas de preparación de los proyectos y se realice en paralelo al resto de los análisis técnicos. Solo de esta manera existe la posibilidad de analizar alternativas y tomar decisiones que mejoren la efectividad del proyecto en un momento oportuno. Contrariamente, si el análisis económico se utiliza al final de la preparación de un proyecto, limitándose a la presentación de una tasa de rentabilidad, solo quedará la decisión de seguir adelante o no en una instancia en la que, habiéndose creado fuertes expectativas, será muy difícil rechazar el proyecto aun cuando esto fuese lo correcto. Adicionalmente, se perdería la oportunidad de tomar medidas correctivas que podrían haber mejorado el impacto del programa. El gráfico 7.1 presenta esquemáticamente la intervención y el aporte del análisis económico en las distintas fases del ciclo de proyecto. A continuación se profundizan estos temas.

Gráfico 7.1 El análisis económico y el ciclo de proyectos



Fuente: Elaboración del autor.

Análisis ex ante

Al inicio de la etapa de diseño el análisis económico contribuye a clarificar los objetivos y estrategias del programa a partir del diagnóstico de los principales problemas económicos y sociales que se pretenden resolver, la búsqueda de opciones eficientes y efectivas que actúen sobre las causas de dichos problemas, y la identificación de los grupos objetivo y actores clave. En esta etapa es importante analizar las distintas alternativas que pueden existir para alcanzar un mismo objetivo, seleccionar las más eficientes, y demostrar que las mismas generan beneficios superiores a sus costos. Las alternativas pueden ser de políticas, mecanismos de ejecución, tipo y cantidad de bienes y servicios a proveer, como así también, en el caso de obras, de materiales, localización y prácticas constructivas. El análisis económico provee cuatro técnicas para escoger entre distintas opciones: i) mínimo costo; ii) costo-efectividad; iii) costo-efectividad ponderado; y iv) análisis costo-beneficio (véase el recuadro 7.1). Las tres primeras permiten identificar alternativas eficientes en función del costo, pero no indican si los beneficios que conllevan superan los costos asociados a su implementación; para esto se utiliza el análisis costo-beneficio que permite calcular la rentabilidad económica de las acciones propuestas.

La identificación y el análisis de alternativas requiere definir claramente los objetivos, para lo que se necesita contar con un buen diagnóstico social y económico del problema. Este diagnóstico se irá profundizando con la elaboración del análisis económico y del resto de los análisis técnicos; concretamente, a medida que se avance en la estimación de costos y beneficios de las opciones de intervención, surgirán preguntas que deberán contestarse con una profundización del diagnóstico. Por ejemplo, para estimar los beneficios económicos de la provisión de agua potable, se deberá indagar cuáles son las fuentes de aprovisionamiento usadas actualmente, la calidad y el costo de las mismas, y los niveles de consumo.

Como parte del diagnóstico, también es importante analizar los incentivos que tienen los actores clave del programa, ya que condicionarán los resultados. Puede ocurrir que una opción sea eficiente en función del costo y rentable económicamente para la sociedad, pero que no tenga viabilidad al no estar alineada con los incentivos de quienes se ven directamente o indirectamente afectados por la misma. Por ejemplo, la titulación de predios puede fracasar si las familias no quieren o no pueden afrontar los costos de la formalización (por ejemplo, mayores impuestos), o si las excluye de otros beneficios más atractivos (subsidio para la adquisición de viviendas).

La estimación de costos y beneficios económicos de una determinada intervención se debe hacer *desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto*, es decir, más allá de la perspectiva de sus beneficiarios o financiadores directos. Esto implica, entre otras cosas, reconocer la existencia de externalidades, tanto positivas como negativas. Por ejemplo, la reducción de enfermedades diarreicas producto de un mejor acceso a agua pota-

RECUADRO 7.1. EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y LA COMPARACIÓN DE ALTERNATIVAS

Análisis de costo-efectividad. Este método se utiliza cuando es posible medir en unidades físicas los beneficios o resultados de las alternativas que se están evaluando; básicamente se compara el costo medio de dichas alternativas. Por ejemplo, puede utilizarse para analizar cuál sería la forma menos costosa de lograr reducciones en casos de enfermedades diarreicas: i) provisión de agua potable y alcantarillado sanitario; ii) educación sanitaria, y iii) provisión de agua potable y alcantarillado sanitario más educación sanitaria.

Análisis de costo-efectividad ponderado. Esta técnica se utiliza cuando las alternativas generan más de un resultado o beneficio, y lo hacen en distintas cantidades. Ante esta situación, puede ser necesario asignar pesos relativos a los diferentes resultados, si es que unos son más importantes que otros. Siguiendo el ejemplo anterior, además de la reducción de casos de diarrea, las distintas alternati-

vas podrían contribuir a reducir los casos de dengue.

Análisis de mínimo costo. Es un caso especial del análisis de costo-efectividad, ya que se utiliza para comparar alternativas que producen idénticos resultados o beneficios (cualitativos y cuantitativos). En los programas de mejoramiento de barrios es común utilizar esta técnica para comparar alternativas de material o constructivas en las obras.

Análisis de costo-beneficio. A diferencia de los casos anteriores, con esta técnica los resultados cuantitativos se valúan en términos monetarios, lo que permite a partir de la comparación de costos y beneficios analizar la rentabilidad económica de cada alternativa. Siguiendo el caso anterior, la menor incidencia de enfermedades diarreicas podría monetizarse teniendo en cuenta ganancias de productividad laboral, y/o menores costos de atención médica.

ble y saneamiento, y además de mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios intervenidos, permite reducir los gastos públicos en salud, y liberar así recursos para usos alternativos.

También es importante considerar solo *beneficios y costos incrementales* asociados con las intervenciones del programa; básicamente se trata de comparar la “situación con programa” con la que se hubiese dado en ausencia del mismo, la “situación sin programa” o “escenario contrafactual”. En ocasiones se confunden los escenarios “con y sin programa” y “antes y después del programa”; la diferencia es fundamental, ya que “antes y después” implica un enfoque diacrónico y no permite identificar los efectos atribuibles exclusivamente a las inversiones financiadas por la operación. Por ejemplo, la tasa de morbilidad en un barrio puede estar disminuyendo producto del acceso a agua potable y saneamiento provisto por un programa de mejoramiento de barrios, pero también como consecuencia de otro programa focalizado en acciones de educación sanitaria. Adicionalmente, no se deben incluir entre los beneficios o costos económicos aquellos que impliquen *transferencias de un grupo a otro de*

la sociedad, por ejemplo, impuestos y subsidios; no obstante, es importante analizar los efectos distributivos de estas transferencias —¿quiénes ganan y quiénes pierden?— a fin de considerar medidas compensatorias e identificar los principales grupos de apoyo u oposición al proyecto.

Costos

Para la identificación y valuación de costos económicos existen varias consideraciones importantes. En primer lugar, deben identificarse y considerarse todos los costos incrementales de inversión, operación y mantenimiento asociados a los resultados que se espera obtener con el programa o con un componente específico, aun cuando parte de las acciones necesarias para alcanzar esos resultados se financien con recursos no incluidos en el presupuesto del programa (por ejemplo los costos de obras complementarias). También deberán adicionarse a los costos económicos las posibles externalidades negativas que tengan efectos muy significativos en el bienestar de algún grupo de la sociedad. En tanto, tienen que excluirse los denominados costos hundidos, es decir, aquellos que si bien contribuyen a los objetivos del proyecto, ya se incurrieron y no es posible recuperarlos. Supóngase que en un barrio se mejoraron dos vías internas que están unidas por un puente pero por problemas de presupuesto el puente nunca se hizo; el nuevo proyecto que se está evaluando construirá dicho puente permitiendo la movilidad en el barrio. En este caso, se imputan completamente los beneficios de las mejoras en movilidad, pero solo el costo incremental de construir el puente, y no el de las vías ya mejoradas.

Otra consideración importante es la utilización de precios sombra o de mercado al momento de valorar los recursos insumidos en el proyecto.⁸⁵ En general no existen estimaciones actualizadas de precios sombra para las distintas economías de América Latina (especialmente en las menos desarrolladas), con lo cual se debería proceder a estimarlos siempre que exista evidencia de que la elección de precios tenga efectos significativos en las conclusiones del análisis; sería el caso de un programa que hace un uso muy intensivo de un insumo cuyo precio de mercado tiene fuertes distorsiones.

Beneficios

Al igual que con los costos, es clave considerar solo beneficios incrementales atribuibles al proyecto. No deben confundirse los beneficios económicos con los financieros; por ejemplo, la mayor recaudación del impuesto predial que pueda derivarse de la titulación de predios, si bien es posi-

⁸⁵ En presencia de distorsiones (de mercado o de gobierno) tales como monopolios, impuestos, aranceles, subsidios, o fijación de precios mínimos o máximos, los precios de mercado no reflejan el verdadero costo de oportunidad que los recursos tienen para la sociedad; los precios sombra, en cambio, reflejan adecuadamente dicho costo.

RECUADRO 7.2. VALUACIÓN DE BENEFICIOS ECONÓMICOS

Valuaciones objetivas. Los beneficios se estiman a partir de considerar costos evitados. Por ejemplo, si se reduce la incidencia de una enfermedad, los beneficios estarían dados por la reducción de gastos en atención médica y de las pérdidas de productividad por ausencias laborales.

Valuaciones subjetivas: a) precios hedónicos/valorización de propiedades: básicamente se asume que los precios inmobiliarios pueden reflejar cambios que ocurran en el entorno de la vivienda, por lo cual se procede a estimar una relación funcional entre precios inmobiliarios (variable dependiente) y una serie de atributos de los barrios (y/o propiedades) que afectan dichos precios (espacios verdes, seguridad, etc.) (variable independiente).

Con este tipo de funciones es posible estimar cambios en los precios inmobiliarios originados en modificaciones de los atributos asociados a la implementación del proyecto. Esta metodología resulta apropiada cuando se cuenta con un mercado inmobiliario que funciona adecuadamente (genera información representativa y confiable); b) valuación contingente: a partir de encuestas se indaga la disposición a pagar por un determinado bien o servicio, la cual se considera representativa de los beneficios económicos asociados al consumo de dicho bien o servicio. Los resultados son altamente sensibles a la forma en que se hacen las preguntas; por ejemplo, las familias no revelarán su verdadera disposición a pagar si perciben que no serán excluidas de los beneficios del proyecto.

tiva desde el punto de vista de las finanzas municipales, no constituye un beneficio económico, sino una transferencia de los privados al Estado.

Por otro lado, está el tema específico de cómo valorar los beneficios, lo cual es relativamente sencillo cuando los bienes y servicios que se proveen revisten características de consumo privado (por ejemplo, el servicio de agua potable). En este caso es posible estimar funciones de demanda y calcular cambios en los excedentes netos del consumidor⁸⁶ a partir de las intervenciones planteadas. No obstante, cuando existen bienes públicos o cuasi públicos,⁸⁷ lo cual suele ocurrir en los programas de mejoramiento de barrios (iluminación pública, vías internas, plazas, etc.), es necesario acudir a técnicas más complejas de valuación, las cuales pueden resumirse en dos grupos: i) valuaciones objetivas (por ejemplo, estimar costos evitados), y ii) valuaciones subjetivas, precios hedónicos/valorización de propiedades, y valuación contingente/disposición a pagar.

⁸⁶ Se define como la diferencia entre lo que el consumidor está dispuesto a pagar (valoración del bien o servicio) y lo que efectivamente paga.

⁸⁷ Son los bienes y servicios para los cuales no es muy costoso hacerlo a quienes no están dispuestos a pagar por su consumo, por lo cual la estimación de su curva de demanda es compleja.

Las técnicas de valuación subjetiva suelen ser muy intensivas en datos, requieren el uso de instrumentos estadísticos y econométricos, y la realización de encuestas muy bien diseñadas. En la práctica de la evaluación de los programas se ha difundido la utilización de una variante de precios hedónicos: en lugar de estimarse econométricamente una función de precios de las propiedades que permita calcular su valorización como consecuencia de las acciones de mejoramiento, se suelen realizar encuestas a agentes especializados en las que: i) se pregunta directamente cuáles son las expectativas de la valorización teniendo en cuenta los problemas de los barrios y las acciones previstas (“juicio informado”), y/o ii) se obtienen los valores medios de mercado de las propiedades en el área a ser intervenida (situación sin programa), y en otro sector comparable que ya haya tenido una intervención similar a la prevista por el programa que se está evaluando (situación con programa), estimándose la valorización esperada como diferencia de dichos valores medios.

En el recuadro 7.3 se presentan variantes del análisis de precios inmobiliarios como método de estimación de beneficios económicos asociados a estos programas. Los casos de México y Uruguay muestran cómo puede estimarse el efecto de cada una de las obras en los precios de las propiedades, lo cual es importante cuando el paquete de intervención varía en los distintos barrios o existen dudas respecto de la rentabilidad económica de alguna de las obras. Por último, el caso de Brasil incorpora en el cálculo de áreas sobre las que se aplica la valorización esperada el incremento en la superficie construida de las viviendas, que suele observarse cuando se mejoran los barrios.

La buena práctica en análisis económico de proyectos sugiere que, dada la relativa complejidad y los costos de los distintos métodos de evaluación, la elección de los mismos debería guiarse por la información que se espera obtener del análisis, y cuán importante esta sea para la toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso de un bien de primera necesidad que resultaría política y socialmente complicado excluir de un programa (acceso a agua potable), sería recomendable concentrar el análisis en la identificación de opciones costo-eficientes, en lugar de hacerlo en una valuación detallada de beneficios.

Seguimiento y supervisión

Como resultado del análisis de costos y beneficios esperados, además de mayor claridad en los objetivos, alternativas y viabilidad del programa, se identificarán los indicadores de seguimiento que permitirán verificar la obtención de aquellos productos y resultados parciales que son clave para alcanzar los objetivos del programa y, por ende, los beneficios esperados ex ante. La mayoría de estos indicadores se sintetizan en instrumentos como el marco lógico, y son la base del seguimiento y de las evaluaciones intermedia y final del proyecto.

El sistema de seguimiento permite una retroalimentación constante del avance en la implementación de las actividades y los productos clave

para el logro de los resultados objetivo previstos (todo esto reflejado en el marco lógico a nivel de componentes y actividades), facilitando las acciones preventivas o correctivas. Independientemente de la periodicidad de los informes del sistema de seguimiento (habitualmente semestrales), este último debe estar montado sobre mecanismos que garanticen la recopilación continua de información oportuna y confiable.

A diferencia de los informes de seguimiento, las evaluaciones intermedia y final tienden a verificar en qué medida se alcanzan o comienzan a alcanzar los resultados objetivo previstos en el programa; básicamente se concentran en los indicadores expresados a nivel de resultados objetivo del marco lógico, los cuales son la base del cálculo de los beneficios económicos. La evaluación intermedia también puede ser muy oportuna en la identificación de problemas que condicionen el logro de los objetivos de desarrollo del programa; en este contexto, y a fin de maximizar su utilidad, es conveniente que la elección del momento de su realización no esté necesariamente relacionada con los avances en el uso de los recursos asignados, sino con el cumplimiento de hitos clave del programa. Por ejemplo, en un programa donde existe un proceso importante de reubicación temporal de familias como paso previo a las mejoras en el barrio, suele resultar importante hacer la evaluación intermedia luego de finalizado dicho proceso.

Análisis ex post

Las evaluaciones de impacto buscan determinar si el programa tuvo los efectos esperados en las personas, familias e instituciones, y si estos efectos pueden realmente atribuirse a la ejecución de los componentes previstos en el mismo. Básicamente los efectos que se analizarán son aquellos que se previeron de manera ex ante en el análisis de costos y beneficios que llevó a justificar la intervención del programa. Los resultados de esta etapa de análisis son clave para sustentar eventuales cambios de políticas y ajustes a futuras operaciones o fases. En el recuadro 7.5 se resumen las principales características y opciones metodológicas para el diseño de las evaluaciones de impacto.

En los programas de mejoramiento de barrios, donde habitualmente se interviene en los barrios secuencialmente, existe la posibilidad de analizar ciertos impactos con la evaluación final del programa, tomándose como base de análisis los barrios intervenidos al inicio de la operación.⁸⁸ Esto es importante porque, además de poder definirse un grupo de control sin la necesidad de excluir barrios del programa (actúan como grupo

⁸⁸ En el caso de los programas financiados por el BID, los recursos prestados se desembolsan en un plazo de cuatro a cinco años, mientras que el ciclo de mejora de un barrio lleva unos dos años desde que se realiza el proceso comunitario participativo hasta que se terminan las obras; de esta manera, transcurren aproximadamente dos años entre la intervención de los primeros asentamientos y la finalización de la operación completa, tiempo suficiente para analizar algunos impactos de corto y mediano plazo.

RECUADRO 7.3. ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS A PARTIR DE PRECIOS INMOBILIARIOS

México, Programa Hábitat. La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha desarrollado un método muy interesante para analizar la viabilidad económica de las obras de infraestructura básica contempladas en la línea de mejoramiento de barrios del Programa Hábitat (agua, alumbrado público, banquetas y guarniciones, drenaje y/o alcantarillado, energía eléctrica y pavimentación). Los beneficios se estiman a partir de la plusvalía o valorización inmobiliaria; para ello se compara el precio promedio de los terrenos en polígonos con características similares en cuanto a nivel de pobreza patrimonial, que se diferencian por las obras de infraestructura que poseen. A diferencia de otros casos, en este se busca ver la contribución o beneficio económico de cada una de las obras de infraestructura por separado, debido a que los paquetes de obras varían en los diferentes polígonos objeto del programa. El estudio fue complejo y costoso, ya que las seis obras consideradas originaban 64 paquetes diferentes; por lo tanto, se requería encontrar precios de mercado para cada una de las combinaciones, lo cual, a pesar de contarse con una muestra de 521 polígonos, solo fue posible para 12 de ellas. Para el resto de las combinaciones, los precios de los terrenos se estimaron a partir de los costos de producción/reproducción de una parcela con determinadas características, entre ellas la disponibilidad de servicios básicos. Adicionalmente, el análisis de precios de mercado y costos de producción fue complementado con una encuesta tendiente a analizar las preferencias de las familias por los distintos servicios básicos ofrecidos. Una vez obtenidos los precios para cada una de las combinaciones fue posible calcular la plusvalía que generarían los distintos paquetes de obras. El procedimiento de valuación se ajustó a

partir de su implementación piloto en tres polígonos del municipio de Querétaro; por ejemplo, esta prueba identificó situaciones donde la disponibilidad de un determinado servicio presentaba discontinuidades en el polígono. Finalmente el procedimiento de valuación se aplicó en 80 polígonos beneficiados por el programa Hábitat (60 ciudades), representativos de la diversidad regional del país.

Uruguay, programa de mejoramiento de barrios. Desde 1998 el BID ha apoyado al gobierno de Uruguay en sus esfuerzos por mejorar los barrios más necesitados del país; primero a través del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI I), y actualmente con la formulación de un nuevo proyecto de mejoramiento de barrios (UR-L1009). Este último proyecto incluye el financiamiento de: i) obras de infraestructura de saneamiento, agua potable, drenajes pluviales, vialidad, alumbrado y unidades sanitarias; ii) titulación de predios; iii) fortalecimiento del capital humano y social; iv) reubicación de familias; v) obras complementarias para integrar el barrio a su entorno; y vi) equipamiento social y comunitario. Los beneficios económicos se calcularon sobre la base de la valorización esperada de las propiedades afectadas (directa e indirectamente) por las intervenciones del programa. Para estimar dicha valorización se utilizó la técnica de precios hedónicos, con una encuesta a una muestra de 882 casos distribuidos en los asentamientos a ser intervenidos y en otros de similares características que actuarían de grupo de control. A través de dichas encuestas se recopiló información de: i) valor de las propiedades (terrenos y construcción); ii) características del terreno y de la vivienda; iii) disponibilidad de servicios;

iv) eventuales problemas de inundaciones; v) distancia a centros comunitarios y equipamientos sociales; vi) localización y accesibilidad al barrio, y vii) características socioeconómicas de las familias. Con base en esta información y la utilización de métodos econométricos se estimó una función de precios hedónicos con la cual fue posible simular el cambio en el precio de las propiedades asociado a cada una de las principales obras previstas en el programa. Se concluyó que la aplicación del paquete completo de obras (incluida la titulación de predios) se traduciría en un incremento del 154% en el valor de las propiedades, mayormente explicado por la disponibilidad de agua potable y saneamiento, eliminación de inundaciones y adecuado acceso vial. Complementariamente a este enfoque, se analizó la disposición a pagar de las familias con respecto a las principales mejoras a ser introducidas en los asentamientos; mediante una encuesta en 629 hogares seleccionados aleatoriamente se estimó una disposición a pagar global por hogar de entre US\$1.600 y US\$2.000, cifra muy inferior a la valorización de las propiedades estimada por el método hedónico (US\$6.800 por vivienda). Estos resultados fueron descartados ya que se consideró que no reflejaban adecuadamente el efecto del programa; existía evidencia de que las familias contestaron estratégicamente y que no comprendieron cabalmente las preguntas. Finalmente, con base en el estudio de valorización, el cálculo de predios afectados, los costos de inversión y recurrentes, se analizó la rentabilidad de los proyectos a realizar en dos zonas representativas del programa, Pando Norte (representativo del interior del país), y Sector Norte de Montevideo; en ambos casos se obtuvo una tasa interna de retorno (TIR) positiva que superaba la tasa

de referencia del 12% (28% y 25% respectivamente).

Brasil, Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro (PROAP II). Entre otras acciones, este programa contempla la realización de obras de infraestructura básica tendientes a mejorar las favelas de Río (<http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=BR0250&lang=es>). Los beneficios económicos se estimaron con base en la evolución esperada de los precios de las propiedades en el área de intervención. Para calcular dicha valorización, se tomó una muestra de 143 transacciones inmobiliarias en tres áreas ya intervenidas por el PROAP I (situación con programa), y otras tres áreas que serían intervenidas por el PROAP II (situación sin programa). Para cada grupo de áreas se calcularon los valores promedio de los inmuebles; los ya favorecidos por el PROAP I presentaron un valor que aproximadamente doblaba el de aquellos que serían afectados por el PROAP II (+97%). También se analizó lo sucedido en el entorno de las favelas ya mejoradas con el PROAP I (efecto indirecto), donde el valor de los terrenos aumentó un 20% y el de los inmuebles más de 170%. Posteriormente se procedió a calcular las áreas sobre las cuales aplicar la valorización esperada; a diferencia de otros ejemplos, en este se incluyó el efecto del mejoramiento de barrios en la introducción de mejoras y ampliaciones en las viviendas. Concretamente, con base en la experiencia del PROAP I, se estimó que el 30% de hogares de las favelas incrementaron la superficie construida en un promedio de 2,23 metros cuadrados. Finalmente se procedió con el análisis de costo-beneficio para cada una de las favelas a ser intervenidas, obteniéndose tasas de rentabilidad de entre el 13% y el 71% (promedio de 42%).

de control los barrios que se intervendrán en la segunda mitad de la operación), se hace un uso más eficiente de las evaluaciones, y el análisis de impactos queda incluido y presupuestado en el programa, sin que su realización dependa de la voluntad y los recursos del prestatario.

En síntesis, se enumeran a continuación una serie de aspectos que deben considerarse al momento de realizar el análisis económico de una operación de mejoramiento de barrios. El análisis económico es útil en la medida en que contribuye a generar información para la toma de decisiones. A tal fin, debe realizarse en las etapas iniciales de preparación de la operación, en paralelo al resto de los análisis técnicos. De esta manera se maximiza su valor agregado en el diseño y seguimiento de las operaciones. Por esta razón es importante integrar los resultados del análisis económico a los mecanismos de seguimiento de los programas.

Es importante que el responsable del análisis económico tenga una participación activa en la definición de los indicadores de marco lógico y de las evaluaciones intermedia, final y de impacto. Esto garantiza que se dé seguimiento a aquellos aspectos críticos cuya ocurrencia hará factible la materialización de los beneficios económicos que se previeron ex ante, y que justificaron las intervenciones.

La imposibilidad de calcular una tasa de retorno a partir de la valoración monetaria de costos y beneficios, muchas veces por falta de información, no debe impedir el análisis de la racionalidad económica de las alternativas que se están proponiendo: ¿la estrategia y las acciones del programa son coherentes con sus objetivos?, ¿se beneficia a quien realmente se quiere beneficiar?, ¿se han identificado y dimensionado las intervenciones de acuerdo con la magnitud y el tipo de problemas identificados?, ¿están los incentivos de los participantes alineados con los objetivos que se pretenden alcanzar?, ¿existe alguna opción más eficiente para obtener los resultados previstos? Estas son algunas de las preguntas que el análisis económico debería ayudar a responder.

El alcance y la complejidad del análisis económico, y por lo tanto su costo, debe estar justificado por su capacidad de generar información que apoye la toma de buenas decisiones. Este aspecto es muy relevante en las evaluaciones de programas de mejoramiento de barrios, especialmente en aquellos componentes que proveen servicios de primera necesidad. Entrado el siglo XXI, nadie duda de que todas las familias, independientemente de su ingreso, deban tener un adecuado acceso a servicios tales como agua potable, saneamiento y protección ante riesgos naturales. En estos casos, el análisis económico poco agrega a la toma de decisiones si se concentra solo en el cálculo de los beneficios económicos asociados a estos servicios; contrariamente, puede tener un gran aporte si se focaliza en la identificación de opciones de mínimo costo o eficientes en función del costo para proveer los mismos. Desde luego, hay que ser cuidadosos con estos argumentos, ya que en algunos casos la cuantificación de beneficios y costos puede contribuir a evitar que se sobredimensionen algunas intervenciones; por ejemplo, cobertura de vías internas en los barrios, o cantidad y tamaño de parques barriales.

RECUADRO 7.4. EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y EL MARCO LÓGICO

El marco lógico es una herramienta que permite de manera económica y objetiva seguir los resultados que se espera alcanzar con la ejecución de un proyecto. Se construye con dos herramientas principales: el “análisis de involucrados” y el “árbol de problemas”, del cual se derivan alternativas para la solución de los mismos. En forma simplificada, presenta una serie de relaciones entre actividades y productos que conducen al logro de uno o más resultados relacionados con los objetivos del programa. Sin embargo, nada indica si esos resultados se han alcanzado eficientemente, menos aún si los costos de los componentes son menores o no a los beneficios generados. Es aquí donde el análisis económico hace su aporte, dando respuesta a estas preguntas, de forma que el marco lógico pasa a ser un resumen de la mejor alternativa para alcanzar los resultados esperados (o al menos una alternativa eficiente en función del costo). Los

indicadores de marco lógico deben basarse en resultados fácilmente verificables y no en estimaciones de beneficios económicos. Si se optara por esto último, el marco lógico perdería simplicidad, y por lo tanto su valor como instrumento económico de seguimiento de proyectos; por ejemplo, es mucho más simple verificar que las familias han aumentado su consumo de agua potable que estimar el beneficio económico asociado a este mayor consumo. Así, cuando se prepara el marco lógico es clave que: i) los indicadores de resultados e impactos reflejen los objetivos del programa y puedan verificarse fácilmente sin necesidad de supuestos adicionales o técnicas complejas de valuación; ii) las alternativas identificadas estén sustentadas por el análisis económico de manera que si se verifican los resultados planteados, bajo determinados supuestos, sea de esperar que el proyecto contribuya al bienestar de la comunidad.

La práctica indica que el análisis económico de estos programas suele concentrarse en: i) la determinación del costo por familia asociado al paquete de intervenciones, y ii) la estimación de beneficios económicos con base en la valorización de los predios afectados directa e indirectamente por las mejoras en el barrio.

Para la determinación del monto por familia se suele estimar un presupuesto referencial con base en programas similares ya ejecutados que, en algunos casos, se complementa con el análisis de alternativas técnicas (de materiales o métodos de construcción) para las principales obras de infraestructura. Salvo en los casos donde se trabaja a nivel de prefactibilidad en un barrio piloto, no existe un real análisis del dimensionamiento de las intervenciones; básicamente se asume que el mismo se llevó a cabo en los programas ya ejecutados, lo cual es una debilidad del análisis. Este es el enfoque usado en los casos que se tratan en el siguiente apartado de este capítulo.

El método de valorización inmobiliaria, si bien es ampliamente utilizado, suele subvalorar los beneficios de los programas, especialmente

RECUADRO 7.5. OPCIONES METODOLÓGICAS PARA LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

El rigor metodológico de las evaluaciones de impacto se basa en la estimación de un escenario contrafactual, es decir, aquel que se hubiese dado en ausencia del programa; la construcción de este escenario permite atribuir con escaso margen de error los efectos estrictamente asociados a la ejecución de la operación. Para ello se utilizan grupos de comparación o control (no participan en el programa), que se comparan con el grupo de tratamiento (reciben los beneficios del programa). Ambos grupos deben ser semejantes, siendo la única diferencia la participación en el programa. Existen básicamente dos metodologías para establecer el escenario contrafactual: i) diseños experimentales y ii) diseños cuasiexperimentales.

El primer método selecciona aleatoriamente los grupos de control y tratamiento entre todos aquellos que forman parte de la población objetivo del programa, es decir, que reunirían las condiciones para acceder a sus beneficios. Tiene la ventaja de ser una técnica simple, donde el efecto del programa se calcula fácilmente a partir de la diferencia de valores medios observados en los dos grupos. No obstante, suele criticarse la exclusión de grupos que reciben los beneficios del programa, a la vez que resulta imposible su aplicación cuando se asiste al total de la población objetivo. El primer problema puede reducirse

si en lugar de hacerse aleatoria la participación en el programa, se hace aleatorio el momento de dicha participación; esto es viable cuando existen restricciones presupuestarias que impiden tener una cobertura inmediata de toda la población, lo cual es habitual en los programas de mejoramiento de barrios.

El segundo método busca generar grupos de comparación que se asemejen al grupo de tratamiento en cuanto a sus características observables, para lo cual se utilizan una serie de técnicas econométricas, algunas más sofisticadas que otras: i) pareo o *matching* (con técnicas econométricas se buscan grupos de comparación similares a los de tratamiento y se comparan valores medios después de la intervención); ii) dobles diferencias (se calculan las diferencias de medias de los grupos de tratamiento y control antes y después de la intervención); iii) variables instrumentales (permiten identificar variaciones exógenas atribuibles al programa), y iv) comparaciones reflexivas (se compara el grupo de tratamiento antes y después de la intervención). La principal ventaja de este tipo de diseños es que se pueden aplicar sobre la base de información existente y por lo tanto son más rápidos y menos costosos; no obstante, los resultados pueden no ser tan robustos (por sesgos de selección y por problemas de atribución de causa y efecto).

aquellos que toman la forma de externalidades que no se reflejan en los precios de las propiedades del sector de intervención (por ejemplo ciertos efectos ambientales o la utilización de las vías y parques de los barrios por personas que no habitan los mismos). Cuando resulta necesario analizar la contribución de cada una de las obras por separado (en especial cuando el paquete de intervenciones difiere por barrios), la complejidad y el costo de aplicar esta metodología se eleva sustancialmente.

FERNANDO CUENIN

El análisis económico en los casos de Colombia y Guayaquil

En esta parte del capítulo se presentan dos casos de estudio: uno de ellos en Guayaquil, Ecuador, y el otro un programa nacional en Colombia. El primero se escogió por ser un buen ejemplo de cómo el análisis económico interviene en el diseño, el seguimiento y la evaluación de las operaciones, partiendo del diagnóstico socioeconómico hasta llegar a la identificación de indicadores clave que permitan verificar la ocurrencia o no de los impactos esperados. El análisis de opciones se concentra en la identificación de alternativas de material y/o constructivas que permitan minimizar los costos de las principales obras de infraestructura. En cuanto a la estimación de beneficios económicos, se enfatizó el análisis de la valorización inmobiliaria (al igual que en los casos de Brasil, México y Uruguay resumidos en el recuadro 7.3). El caso de Colombia se incluyó por ser representativo de situaciones —típicas de programas nacionales— donde el análisis de costos tiene que captar una variedad de realidades regionales diversas, no conocidas en detalle al momento de diseñar el proyecto. También es un buen ejemplo de cómo el análisis económico contribuye a evaluar alternativas muy variadas, en este caso con respecto al mecanismo óptimo para llevar adelante un proceso de titulación masivo. Finalmente, en este caso se ve cómo es posible obtener distintas conclusiones a partir de diferenciar costos/beneficios financieros y económicos.

Guayaquil: Cooperativa Independencia II (Isla Trinitaria)

El problema y las intervenciones del programa

El BID apoya a la ciudad de Guayaquil en temas de renovación urbana y mejoramiento integral de barrios a través del diseño de un proyecto que tiene dos componentes principales: i) renovación urbana en los cerros Santa Ana y del Carmen (centro de la ciudad, US\$6,4 millones de inversión), y ii) mejoramiento integral de barrios en la Cooperativa Independencia II, en la periferia de la ciudad (US\$12,7 millones de inversión). Este segundo componente se analiza en detalle en esta parte del capítulo.

La Cooperativa Independencia II está ubicada dentro de la Isla Trinitaria, un sector rodeado de esteros de más de 40 hectáreas de extensión. Es uno de los asentamientos urbano-marginales más críticos en términos socioeconómicos que tiene Guayaquil. Posee una población de aproximadamente 7.500 personas, todas con al menos una necesidad básica insatisfecha, y la mayoría con problemas de empleo. Casi todas las viviendas están construidas precariamente sobre el agua o terrenos rellenados con basura. La mayoría de los predios no está legalizada y no dispone de servicios básicos. Hay fuertes problemas de contaminación con efectos muy nocivos en la salud. El área presenta déficit de vías,

espacios de recreación y equipamiento urbano, e importantes problemas de inseguridad.

Las acciones de mejoramiento previstas contemplan: i) reubicación temporal de familias; ii) relleno del sector; iii) dotación de predios con redes de agua potable, tratamiento de aguas servidas y drenajes, electrificación, vialidad vehicular y peatonal; iv) registro y notarización de predios; v) provisión de unidades sanitarias básicas en las viviendas; vi) educación en buenas prácticas sanitarias; vii) proyectos recreativos y sociales a ser definidos por la comunidad; viii) proyecto demostrativo de recuperación ambiental de las riberas del río; ix) construcción de un parque recreativo con áreas deportivas, senderos y áreas de reserva; x) construcción y dotación de un centro polifuncional (espacios para microempresas y ONG, una biblioteca, sala de informática, sala múltiple, centro materno-infantil para atención ambulatoria y de urgencias).

El análisis económico tuvo como objetivos contribuir al buen entendimiento de los problemas a abordar, racionalizar los costos, asegurar que las intervenciones generaran beneficios superiores a su costos, proponer acciones para maximizar el impacto de algunas medidas, e identificar indicadores para el seguimiento y la evaluación de la operación. Dada la alta informalidad del sector, la disponibilidad de información secundaria fue muy limitada, debiéndose recurrir a encuestas, principalmente entre líderes comunitarios y párrocos del sector (personas con buena aceptación en un sector muy conflictivo). Los principales problemas detectados—que constituyeron la base del cálculo de beneficios— fueron : i) fuerte incidencia de enfermedades diarreicas y respiratorias asociadas a problemas ambientales provocados por la falta de servicios básicos; ii) elevados costos de movilidad y accesibilidad dentro del barrio; iii) pérdidas materiales por condiciones precarias en las viviendas; iv) falta de espacios para recreación, y v) elevados costos materiales y humanos por problemas de delincuencia y violencia.

Análisis de costos

Básicamente se siguieron dos pasos. En primer lugar se estimó un presupuesto indicativo considerando información de costos provenientes de 11 proyectos del Programa Nacional de Mejoramiento de Integral de Barrios (Promib) (véase el capítulo 6). Esto permitió tener una idea de costos unitarios promedio, y del peso relativo de los distintos rubros de inversión. En segundo lugar, para el caso de obras de infraestructura se realizó un análisis de mínimo costo basado en alternativas de material y técnicas constructivas; en general no se analizó la obra completa sino los componentes más significativos, con la restricción adicional de evaluar, como mínimo, un 50% de los costos totales de la obra. Con base en las alternativas de mínimo costo se modificó el presupuesto (total y por familia) estimado originalmente.

A modo de ejemplo de cambios en la opción constructiva y de material, el análisis indicó que, si bien para la conformación de la base del

pavimento de las áreas comunales el uso de arena de los esteros reducía el costo del relleno hidráulico (en relación con el costo de realizarlo con lastre y geotextil), también requería un muro de contención cuyo costo superaba el ahorro en material de relleno. Otro ejemplo de impacto del análisis en la selección para la construcción: se comprobó que no se justificaba el uso de materiales más resistentes que el asfalto, que es suficiente para absorber el bajo flujo vehicular, ya que el mayor costo en materiales más resistentes, tales como el adoquín o el hormigón, no se compensaría con la reducción de gastos de reposición y mantenimiento.

Análisis de beneficios

Se consideraron dos enfoques para evaluar los beneficios económicos de la operación: i) el primero se concentró en el impacto individual de cada una de las intervenciones, estimándose costos evitados e incrementos en el excedente del consumidor; ii) el segundo se focalizó en el efecto conjunto de las intervenciones, calculándose los cambios esperados en los precios de las propiedades beneficiadas directa e indirectamente.

El primer enfoque tuvo un alcance muy limitado debido a la dificultad de obtener información confiable a un costo razonable. Básicamente se estimaron cambios del excedente neto de los consumidores que devendrían del mayor consumo de agua potable,⁸⁹ gastos evitados en la limpieza de pozos sépticos, y menores pérdidas materiales al evitarse la caída de viviendas a los esteros. No obstante estas limitaciones, es importante notar que la identificación y caracterización de los beneficios potenciales, aun cuando no pudieron valuarse en términos monetarios, aportaron información útil para el diseño y seguimiento de la operación. Por ejemplo, para valorar los beneficios asociados al alcantarillado sanitario se profundizó el diagnóstico, observándose que en la parte de la Isla Trinitaria intervenida previamente (características similares a la Cooperativa) las familias no se conectaban a la red, por ser esto costoso, por no reconocer los problemas que genera una mala disposición de aguas negras y porque no disponían de recursos suficientes para construir un baño. Esto sirvió de base para incorporar en el programa acciones de: i) educación de la comunidad en buenas prácticas higiénicas; ii) financiamiento de unidades sanitarias básicas, y iii) acciones públicas que obliguen la conexión a la red. Adicionalmente, en el marco lógico se incorporaron indicadores que permitieran dar seguimiento al uso efectivo del servicio.

El segundo enfoque consideró como base de cálculo de los beneficios económicos la evolución de los precios inmobiliarios en el sector de intervención; básicamente, las mejoras realizadas en el barrio deberían tradu-

⁸⁹ El consumo actual de las familias es muy inferior al estándar recomendado, lo cual se explica en parte por los elevados precios que deben pagar por el acceso a fuentes alternativas al sistema de agua corriente ("tanqueros y/o pileteros").

cirse en un incremento del valor de las propiedades que forman parte del área de influencia directa e indirecta del programa. Se descartó la estimación de una función de precios hedónicos, ya que no se contaba con suficiente información representativa de la realidad del sector (las transacciones de viviendas que ocurrían en el área eran muy escasas e informales). Esto llevó a realizar una encuesta entre expertos inmobiliarios, constructores y líderes comunitarios que preguntaba, entre otras cosas, cuál sería el incremento esperado en los precios inmobiliarios a partir de los cambios sociales y económicos que se producirían con la implementación del programa. En general las expectativas de los agentes no fueron muy consistentes; por ello se estimó la valorización esperada a partir de la diferencia de precios entre el sector a ser intervenido (situación sin programa) y el sector de la Isla Trinitaria ya mejorado con acciones similares a las de este programa (situación con programa). La diferencia promedio de precios entre ambos sectores fue muy significativa: más del doble para los terrenos, y aproximadamente el triple en el caso de las construcciones. Posteriormente se calculó el área de influencia directa (totalidad del sector intervenido) e indirecta (hasta 150 metros lineales del límite del sector de intervención) de las obras contempladas por el programa. Sobre dichas áreas se aplicó la valorización esperada, lo cual arrojó un beneficio total que representaría aproximadamente el 90% de los costos de inversión. Cabe destacar que este enfoque subestimó algunos beneficios que no suelen reflejarse en los precios inmobiliarios; por ejemplo, externalidades ambientales (contaminación de los esteros por vertido de aguas negras), beneficios directos de los usuarios del centro polifuncional, y costos evitados por reducción de enfermedades y control de epidemias, entre otros. Adicionalmente, el enfoque no permite separar y cuantificar los beneficios aportados por cada una de las obras y acciones individuales de los distintos componentes del programa.

Indicadores de seguimiento y evaluación

En el cuadro 7.1 se resumen algunas relaciones entre los beneficios que podrían atribuirse a la ejecución del programa, y los respectivos indicadores de marco lógico y medios de verificación.

Colombia: mejoramiento de barrios y titulación

El proyecto y los objetivos del análisis

Desde hace varios años el BID ha apoyado al gobierno de Colombia en sus esfuerzos por dar respuesta al importante déficit habitacional que afecta al país, especialmente a los sectores de bajos recursos. En 2008 se aprobó el Programa de Consolidación del Sistema de Vivienda de Interés Social y de la Política de Desarrollo Territorial (US\$585 millones) (BID, 2008a), que incluye, entre otros, dos componentes que se analizan en esta sección: i) el programa piloto de mejoramiento integral de barrios (US\$8,5 millo-

Cuadro 7.1 Indicadores de seguimiento derivados del análisis económico

| Beneficio económico | Indicador de marco lógico | Medio de verificación |
|--|---|-------------------------------|
| Costos evitados al reducirse la incidencia de enfermedades diarreicas (asociado con el acceso a servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, y mejores conductas sanitarias). | <i>Incidencia de enfermedades diarreicas:</i> Al final del programa la incidencia de enfermedad diarreica aguda se reduce un 15% (30% a los dos años siguientes). Línea de base año 2006: incidencia de 20 casos cada 100 niños. | Evaluación final y de impacto |
| | <i>Utilización efectiva de servicios básicos:</i> Al final del programa: 1) al menos el 80% de las familias del área de intervención se conectan al sistema de alcantarillado sanitario y lo utilizan; 2) el consumo de agua potable se incrementa de 5 m ³ /mes a 13 m ³ /mes. | Evaluación final |
| | <i>Utilización efectiva de servicios básicos:</i> A los 18 meses de iniciado el programa, al menos el 60% de las familias se compromete a conectarse al servicio de alcantarillado sanitario. | Evaluación intermedia |
| | <i>Provisión de servicios:</i> A los 15 meses de iniciado el programa se construyen 9.800 metros lineales de red de agua potable y 10.200 metros lineales de alcantarillado sanitario; se realizan 1.504 conexiones domiciliarias de agua y alcantarillado (igual número de unidades sanitarias básicas) y de energía eléctrica; en el transcurso del programa se dictan al menos 10 cursos de educación sanitaria para las familias del sector. | Sistema de monitoreo |

Fuente: Elaboración del autor.

nes) y ii) la titulación de predios fiscales para viviendas de interés social (US\$20,7 millones). El primer componente financia el mejoramiento integral de al menos seis asentamientos habitados mayormente por familias de bajos ingresos. La inversión promedio por familia es de US\$3.700 y se destinará a obras de infraestructura básica (vías, agua y alcantarillado, iluminación, etc.); desarrollo social (acciones a ser priorizadas por la comunidad) y legalización de urbanizaciones y predios. El segundo componente brindaría apoyo financiero, técnico y jurídico para la titulación de más de 320.000 predios fiscales ocupados con vivienda de interés social.

El análisis económico tuvo como objetivos: i) apoyar la elaboración de un presupuesto referencial que sirviera de base para estimar la inversión por familia del programa de mejoramiento de barrios, y ii) analizar opciones para llevar adelante un proceso de titulación masiva y evaluar los beneficios (económicos y financieros) asociados a la titulación de predios.

Análisis de costos del programa de mejoramiento de barrios

El análisis de costos se basó en una muestra de 11 proyectos de mejoramiento integral de barrios, ya ejecutados o en ejecución; dado que se

estaba definiendo una política nacional, se buscó que la muestra fuese representativa de la diversidad regional del país. El análisis de esta muestra sirvió para calcular el monto de recursos por familia destinado a obras de urbanismo. Para ello, sobre los valores observados se estimaron: i) costos de inversión unitarios por tipo de obra y materiales y ii) cantidades de obras por familia. Se analizaron las diferencias regionales y se estimaron promedios nacionales sobre los cuales se presupuestó la inversión por familia. Estos promedios serán revisados durante la ejecución del programa con información proveniente de los proyectos específicos.

Análisis de opciones para la titulación de predios

En primer lugar se procedió a evaluar las distintas etapas del proceso de titulación, independientemente del mecanismo específico de ejecución, a fin de identificar posibles redundancias o pasos innecesarios. En términos generales los procesos estaban correctamente justificados técnica y jurídicamente.⁹⁰ En tanto, se planteaban dos opciones para efectuar la titulación: i) habilitación legal de títulos (vigente) y ii) cesión a título gratuito (propuesta en el programa). Bajo la primera modalidad son los municipios los que llevan adelante la mayor parte del proceso, contratando individualmente los técnicos necesarios; el apoyo del gobierno nacional toma la forma de subsidio explícito a los beneficiarios. Con la segunda opción, la mayoría de las actividades del proceso de titulación se tercerizan en dos entidades nacionales (el Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] y la Superintendencia de Notariado y Registro), eliminándose la figura del subsidio (se suscriben convenios interadministrativos entre entidades del gobierno). De acuerdo con el análisis financiero, esta última alternativa permitiría reducir los costos medios de titulación en aproximadamente un 14%; sin embargo, este tipo de análisis sin duda subestima las verdaderas ganancias de eficiencia de un mejor aprovechamiento de economías de escala y los beneficios económicos asociados a la fuerte reducción de tiempos de tramitación (de aproximadamente dos años a ocho meses). La diferencia de costos económicos no se pudo estimar ya que la información disponible se refería al monto global de los convenios firmados con el IGAC y la Superintendencia, y no al costo real que enfrentaban estas agencias al desarrollar las actividades que pasaban a su cargo (que es el relevante desde el punto de vista de la sociedad). Este es un buen ejemplo de cómo el análisis financiero y el económico puede llevar a conclusiones diferentes. Adicionalmente, la eliminación de la figura de

⁹⁰ Básicamente existen cinco etapas: i) formalización (convocatoria a municipios, legalización urbanística, acuerdo del consejo municipal, convenios con los municipios, sensibilización de la comunidad); ii) identificación (capacitación, análisis jurídico y técnico, inventario de predios); iii) censo (capacitación, visita de inspección, sistematización de la información); iv) proceso catastral (reconocimiento de la zona, certificados de planos, avalúos), y v) titulación (listado de beneficiarios, expedición, notificación y registro de resoluciones, y titulación).

subsidio tendría un efecto importante en la aceptación y por ende la efectividad del instrumento, ya que las familias que reciban el título podrían también postularse a un subsidio de vivienda de interés social (el doble subsidio no está permitido en la política de vivienda colombiana).

Para el cálculo de los beneficios económicos se consideró la valorización esperada de los predios titulados. Dicha valorización se estimó con base en las diferencias observadas en precios de viviendas tituladas y no tituladas, las cuales presentaban características similares a las que forman parte del grupo objetivo de este programa. Para ello se utilizaron datos de arriendo provenientes de encuestas realizadas por el Programa Familias en Acción, el cual sirve a una población similar a la del programa de titulación. Los resultados indicaron que el valor de las viviendas con título es, en promedio, un 37% superior al de aquellas que no lo tienen (aproximadamente US\$700 por vivienda), lo cual justificaría ampliamente el costo financiero de la titulación (alrededor de US\$80). Adicionalmente se estimaron beneficios financieros para el Estado, producto de una mayor recaudación de impuesto predial (US\$11 anuales por propiedad) e impuesto sobre el valor agregado a gastos notariales (US\$4 por vivienda transada en el mercado).

HEISDA DÁVILA y
FERNANDO CUENIN

El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Quito

Se presenta aquí la experiencia de la puesta en marcha del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios ejecutado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, desde la formulación del análisis económico en la etapa de estudio, pasando por la implementación de los proyectos específicos en los barrios beneficiados, hasta el seguimiento en la elaboración de línea de base para la evaluación de impacto de este programa.

El problema y los objetivos

El programa de mejoramiento de barrios de Quito (BID, 2006) tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de una parte de los habitantes más pobres que residen en los barrios urbanos marginales de la capital de Ecuador.⁹¹ Estos barrios surgieron como asentamientos precarios en las tierras agrícolas que rodeaban la ciudad, resultado de invasiones, sin las debidas autorizaciones municipales. Se distribuyeron preferentemente en las zonas norte y sur de Quito. Los barrios de la parte norte utilizaron las tierras altas de la cadena montañosa que rodea a la ciudad, conformando barrios de laderas. Los del sur ocuparon una gran planicie.

⁹¹ Actualmente existen más de 280 barrios populares, 144 de los cuales albergan entre un 50% y un 80% de la población en condición de pobreza.

La mayoría de sus habitantes enfrentan diariamente carencias en el abastecimiento de servicios básicos. Algunas vías principales de ingreso y la generalidad de las secundarias son de tierra, sin veredas ni bordillos. No cuentan con sitios de recreación cercanos y soportan privaciones de carácter social, tales como falta de atención a grupos vulnerables, de servicios de cuidados a menores, escasa seguridad ciudadana y alta incidencia de violencia intrafamiliar, entre otras. Los barrios del norte, debido a las condiciones geográficas de la zona, se encuentran rodeados o atravesados por quebradas que, en innumerables casos, constituyen botaderos de basura o dan origen a eventos riesgosos como deslaves. Gran parte de sus habitantes son inmigrantes campesinos y guardan valores culturales y comunitarios ancestrales, como la minga.⁹² Esta característica de la población significó un puntal para la puesta en marcha del programa de mejoramiento de barrios de Quito, ya que facilitó los procesos de participación comunitaria.

Componentes

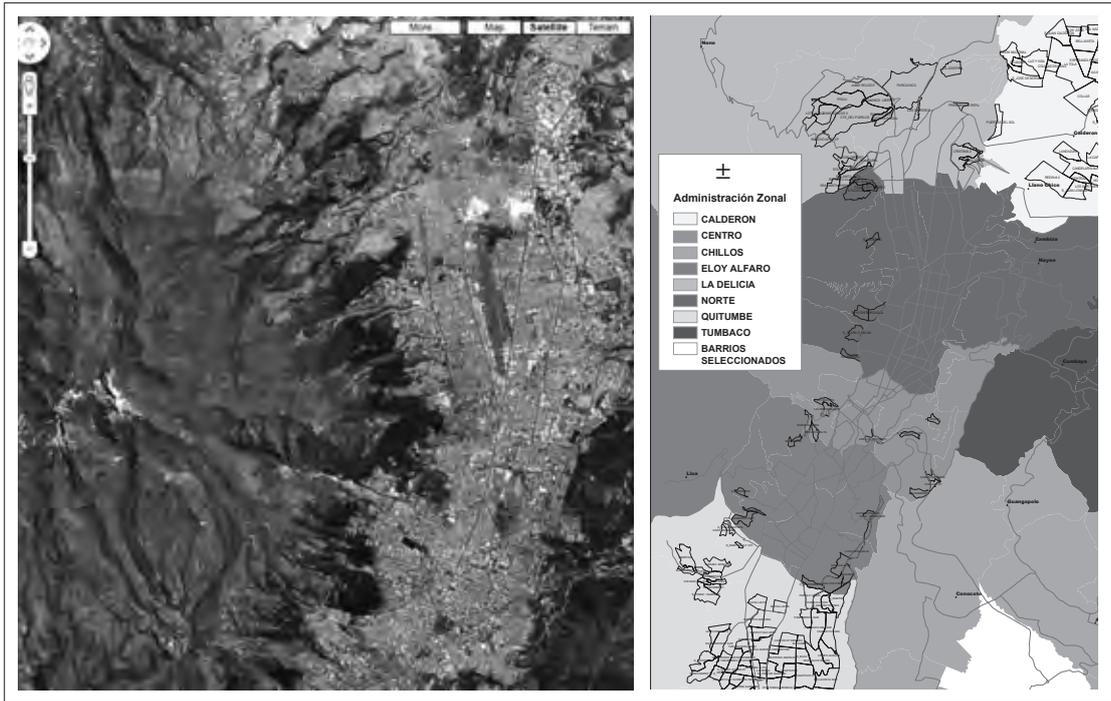
El programa se estructura con base en una concepción integral de la solución del problema, la que incluye intervenciones en: i) infraestructura básica (circuitos viales, circuitos peatonales, aceras y bordillos, conexiones de agua y alcantarillado, iluminación); ii) equipamiento urbano (casas comunitarias, centros de salud, guarderías, parques, mercadillos y rehabilitación de quebradas), y iii) aspectos sociales (canasta comunitaria, prevención de violencia intrafamiliar, seguridad, educación para preservar el medio ambiente, y participación de la población en el reciclaje de basura y el mantenimiento de algunos equipamientos). La inclusión de los proyectos sociales —que requirieron una fuerte participación de la comunidad— le otorgó al programa una característica especial, la apropiación por parte de los beneficiarios de las obras de infraestructura y equipamiento. Se espera que el hecho de que los beneficiarios sientan como suyas las obras entregadas sea la base de su sostenibilidad.

La ejecución del programa es apoyada por un crédito multifase del BID de US\$67,8 millones. Actualmente se está ejecutando la primera fase (US\$37,8 millones), que tiene dos componentes: uno de mejoramiento de barrios (US\$24,6 millones), que dota a los barrios de un paquete básico de servicios, conformado por obras de infraestructura, equipamiento urbano y proyectos sociales, y beneficia aproximadamente a 24.000 familias; y otro, de modernización institucional del municipio (US\$13,2 millones), cuyo objetivo básico es fortalecer a la alcaldía en aspectos financieros y operativos que, como fin último, buscan incrementar la eficiencia y la transparencia en la gestión.⁹³

⁹² La minga es una costumbre ancestral en la que la comunidad se une para realizar una obra de interés común o para ayudar a uno de sus miembros.

⁹³ Este componente contribuye a la viabilidad financiera del componente de mejoramiento de barrios, ya que incluye la puesta en funcionamiento de un catastro multifinanciado.

Mapa 7.1 Ubicación de los asentamientos irregulares en la ciudad de Quito, Ecuador



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Google Maps.

Diseño y ejecución de los proyectos

La estrategia de ejecución del programa sigue la lógica indicada por el análisis de viabilidad técnica y económica de los proyectos. Los principales criterios usados se resumen a continuación:

- Diseñar el paquete básico de servicios con características tales que generen efectos sobre la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios y se atienda al mayor número posible de familias. A fin de adaptarlos a la realidad de cada barrio los componentes de los proyectos son definidos por los beneficiarios de entre una lista de acciones previamente acordada.
- El techo de inversión por familia es de US\$1.000.
- Del total de US\$1.000 por familia, hasta un máximo del 90% se destinará al financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento comunitario, y un mínimo del 10% para los proyectos sociales.

que, entre otros, tendrá un efecto positivo en la recaudación del impuesto predial, además de proveer información útil para la planificación del uso del suelo y la gestión ambiental urbana.

- La participación comunitaria estará presente, como eje fundamental, en el desarrollo de la totalidad del ciclo del programa.
- Se escogerá un listado de barrios entre una primera selección de barrios potencialmente beneficiarios por medio de un sistema de puntaje en el que prevalecen, fundamentalmente, variables como el porcentaje de lotes ocupados y la presencia mayoritaria de población pobre y de organizaciones de base.⁹⁴

En la fase de preparación del programa —y con el propósito de seleccionar las intervenciones tipo y calcular los parámetros incluidos en los criterios mencionados— se trabajó con una muestra que incluía barrios en zonas planas y de laderas. Con esta pauta y bajo el supuesto de que los beneficios y costos que se generarán con las intervenciones serían diferentes, se escogieron los barrios Jaime Roldós y Pisulí (zonas de laderas) y Nueva Aurora (en tierras planas).⁹⁵

El programa de mejoramiento de barrios de Quito otorgó un énfasis especial a la participación comunitaria, aspecto que le concedió fortaleza en su desarrollo. Adicionalmente a la apropiación de las obras comentada en párrafos anteriores, cabe destacar otros impactos positivos: i) el diseño democrático y participativo de los proyectos; ii) el fortalecimiento de la organización barrial a los ojos de sus representados, y iii) el incremento del capital social en los barrios. La participación comunitaria mantuvo a lo largo de la implementación dos ejes transversales: la equidad, que ayudó al reconocimiento de las diferencias entre beneficiarios, a pesar de que convivan en una misma zona, y creó condiciones de igualdad de oportunidades en la selección de los proyectos, y la perspectiva de género: incrementó la participación de las mujeres en las organizaciones barriales, promovió la equidad entre géneros, y aumentó la conciencia, el liderazgo y la autoestima de las mujeres.⁹⁶

El resultado de la participación comunitaria en la fase de identificación y selección del paquete básico de servicios se consignó en un *expediente barrial*, levantado por un equipo multidisciplinario de técnicos de la unidad ejecutora y de las administraciones zonales del municipio de Quito, juntamente con representantes de las organizaciones barriales, líderes comunitarios y la población a ser beneficiada. El expediente barrial era presentado por la comunidad a la unidad ejecutora acompañado por una solicitud para ingresar al programa, apoyada con las firmas de por lo menos el 70% de las jefas y jefes de familias del barrio.

⁹⁴ En total se seleccionaron 73 barrios, 34 ubicados en laderas y 39 en sectores planos, en los cuales, en promedio, el 60% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza.

⁹⁵ Los barrios Roldós y Pisulí son colindantes y comparten un área de las estribaciones de las montañas que rodean, por el este, a la ciudad de Quito.

⁹⁶ Vale la pena también destacar el impacto del programa dentro del municipio de Quito al potenciar las acciones conjuntas entre dependencias.

La evaluación

El análisis económico tuvo como objetivo apoyar el diseño y seguimiento de la operación a través del diagnóstico de los principales problemas en los barrios, la determinación de alternativas costo-eficientes, la identificación de beneficios económicos que justificaran y dimensionaran las intervenciones, y la selección de indicadores para el seguimiento y la evaluación de los resultados. El análisis se basó en las intervenciones propuestas en los tres barrios de la muestra. En estos barrios se realizó una encuesta representativa para obtener información sobre: i) datos generales del barrio; ii) características del hogar; iii) características de la vivienda; iv) acceso a servicios básicos; v) educación; vi) transporte colectivo; vii) recreación; viii) características del barrio; ix) participación ciudadana, y x) necesidades de capacitación. La información recopilada fue clave para el cálculo de los beneficios económicos y el dimensionamiento de algunas intervenciones.

Para el análisis de *costos* se diseñaron por lo menos dos alternativas perfectamente comparables entre sí; es decir, que posean igual vida útil y generen idénticos impactos positivos. El análisis contempló los rubros de inversión más significativos, que en conjunto representarían más del 60% del monto total de inversión. La identificación de las alternativas de mínimo costo conllevó ahorros en un rango del 5% al 60%. El presupuesto definitivo se calculó en base a estas alternativas. Como indicadores para orientar esta decisión en el análisis de costo-efectividad se calculó el valor total presente del programa, el valor presente de las inversiones y de los costos de operación y mantenimiento. El análisis de costo-beneficio se ejecutó para aquellas alternativas técnicas que resultaron las opciones de mínimo costo.

La valoración de los *beneficios* se realizó principalmente con el método de costos evitados, lo cual fue posible gracias a la riqueza de la información generada en las encuestas. Específicamente se estimaron beneficios para: i) vías y aceras: al mejorar su estado se reducen los costos de operación y mantenimiento de los vehículos, los tiempos de circulación vehicular (aumenta la velocidad promedio) y peatonal (menor distancia al transporte público), y se reducen los gastos asociados con enfermedades respiratorias (esto resulta de menos polvo en el ambiente, aunque el beneficio no se pudo estimar); ii) parques barriales: se cuantificaron costos de transporte y ahorro de tiempo al reducirse la distancia que las familias deben recorrer para acceder a un parque, así como también menores gastos asociados al control de plagas en áreas comunales abandonadas; iii) agua potable y alcantarillado: se cuantificaron el cambio en el excedente del consumidor derivado de un mayor consumo de agua, y los costos evitados en el mantenimiento de letrinas y control de plagas; iv) prevención de violencia familiar: se consideraron los costos evitados de atención médica y policial producto de una menor proporción de actos de violencia; v) capacitación para cuidado de niños (capacitación en general): se estimó el diferencial salarial de madres cuidadoras con y sin capacitación como indicador de las ganancias de productividad asociadas a la instrucción.

Con base en el análisis de costos y beneficios se estimó la *rentabilidad económica* para cada una de las principales intervenciones del programa. Una de las ventajas de este enfoque es la posibilidad de identificar acciones que puedan no estar contribuyendo a mejorar la calidad de vida en los barrios, las cuales no se detectarían en un análisis agregado que calculara una tasa de rentabilidad para todo el programa. Adicionalmente, fue clave para el dimensionamiento de algunas obras, como el circuito de vías internas al barrio y la dotación de parques. En el primer caso, el bajo flujo vehicular en los barrios no justificaba mejorar todas las calles internas (los beneficios no superaban los costos); por lo tanto, se diseñó y mejoró un circuito que facilitara el acceso al barrio, principalmente del transporte público y del servicio de recolección de residuos. En el segundo caso, para barrios colindantes, los beneficios económicos estimados no justificaban la realización de un parque en cada barrio, con lo cual se propuso la realización de parques mancomunados; si bien no fue previsto ni estimado originalmente, este tipo de parques generó beneficios adicionales ya que fueron clave para la integración social de los pobladores de los barrios.

Aportes de la evaluación al diseño del programa

El diseño de las intervenciones del paquete de servicios básicos estuvo condicionado al techo de inversión de US\$1.000 por familia, de los cuales un mínimo del 10% debía ser destinado a los proyectos sociales. Los US\$900 restantes por familia debían ser repartidos de manera que la comunidad obtuviera los mayores beneficios posibles de proyectos de: movilidad, incluido el mejoramiento de calles, escalinatas, tramos peatonales, iluminación en aceras, aceras y bordillos, contenedores de basura, paradas de autobuses, otro tipo de mobiliario urbano y conexiones de agua y alcantarillado en vías intervenidas; recreación, campo que incluye parques, áreas de concentración para la comunidad, parques lineales en quebradas, y mejoramiento de equipamiento de casas comunales, centros de salud y guarderías. En este contexto, la evaluación económica desempeñó un papel preponderante para la optimización de los recursos de inversión y la definición de la dimensión de las soluciones elegidas. A continuación se resumen las principales contribuciones encontradas.

Adopción de circuitos estratégicos de movilidad

Dadas las limitaciones en los recursos de inversión y el escaso flujo vehicular se optó por la creación de circuitos de tráfico que: permitieran el acceso vehicular y peatonal hacia servicios básicos existentes en las zonas; posibilitaran que el mayor número de pobladores dispongan del servicio de transporte público cercano, y facilitaran la recolección de basura en un mayor número de puntos estratégicos de carga de los residuos. Los circuitos de movilidad requerían un monto considerable de inversión y mantenimiento. Este elevado flujo de recursos comprometidos debía de generar, correlativamente, un importante monto de beneficios económicos.

Los primeros resultados de la evaluación económica consideraron solamente los beneficios de los individuos que habitaban frente a las vías a ser mejoradas, en razón de que eran estos los directamente favorecidos por los circuitos de movilidad (aproximadamente el 20% de los hogares). Los indicadores de rentabilidad económica fueron negativos. Con estos resultados, la evaluación económica alertó a los ingenieros que estas intervenciones debían ser diseñadas en función de su localización estratégica dentro del barrio, de forma tal que se ampliara el área de influencia del circuito vial a fin de que todos, o la mayoría, de los habitantes de la zona se beneficiaran con esta intervención. Se trabajó según lo indicado y los circuitos viales de Jaime Roldós, Pisulí y Nueva Aurora fueron diseñados según estas consideraciones, generando impactos positivos que hicieron rentable la intervención.

Creación de parques que satisfagan las necesidades de todos

Como resultado de la falta de planificación urbana, en los barrios urbano-marginales de Quito la disponibilidad de tierras para construir equipamiento comunitario de recreación o de otro tipo es muy restringida. Cuando un recurso es escaso su costo de oportunidad es elevado; por este motivo el valor de la tierra comunitaria de los barrios urbano-marginales aparecía en la evaluación económica como uno de los rubros más importantes del flujo de costos económicos.

Las simulaciones de los escenarios de viabilidad económica de los parques de recreación del programa de mejoramiento de barrios determinaron taxativamente que era necesaria la utilización de una sola área comunitaria, en la que debían concentrarse los servicios de recreación para todos los estratos de edad de la población; es decir, era suficiente construir un solo parque en los barrios, que incluyera oferta para recreación pasiva (caminos, mobiliario urbano de descanso, pérgolas familiares), activa (canchas, ciclorrutas), e infantil (juegos y áreas didácticas para niños) optimizándose de esta manera el uso de la tierra.⁹⁷

Rescate de inversiones hechas en el pasado por la sociedad

Se hizo un análisis de costo-efectividad del rescate del equipamiento comunitario ya existente en los barrios. La rehabilitación de estos equipamientos —a pesar de que no incrementaba los niveles de oferta para la comunidad— mejoraba las condiciones de prestación de los servicios con un volumen menor de recursos (costos económicos). De este modo se mejoraron las condiciones de vida de la población y se rescataron inversiones ya hechas que de no ser intervenidas se hubieran perdido, con el correspondiente costo para la sociedad. Las obras de intervención consistieron, básica-

⁹⁷ En la práctica, esta solución única e integral significó para la comunidad un espacio de recreación familiar que fortalece lazos de interrelación, de acuerdo a lo manifestado por los usuarios.

mente, en mantenimiento de estructura y cubiertas, enlucido de paredes, recubrimiento de pisos, pintura de puertas, paredes y ventanas, cambio de instalaciones eléctricas, e instalación de cielo falso y de vidrios.

Proyectos mancomunados: parque El Curiquingue

Los barrios Jaime Roldós y Pisulí colindan en una zona de laderas y albergan aproximadamente a 6.000 familias. El barrio Roldós es más antiguo y consolidado que Pisulí aunque los dos son el resultado de invasiones. Por problemas de la propiedad de la tierra las comunidades de los barrios han tenido relaciones conflictivas. Como consecuencia de estos problemas la postura inicial de las dos comunidades fue la construcción de parques para cada uno de los barrios. En respuesta a estas solicitudes, se procedió a diseñar equipamientos de recreación en cada barrio.

La evaluación económica correspondiente evidenció que estos parques no eran rentables debido a que se generaba un desperdicio de recursos de inversión al proponer la creación de equipamientos repetitivos para poblaciones cercanas.⁹⁸ Con los resultados de la evaluación económica el equipo de diseño decidió plantear un parque de mancomunidad en un área estratégicamente ubicada y de fácil acceso tanto para los pobladores de Jaime Roldós como los de Pisulí. Este parque, ya construido, se denomina El Curiquingue, rescatando la antigua denominación de una de las quebradas aledañas, incorporada al equipamiento como parque lineal. La evaluación económica de esta solución obtuvo una rentabilidad del 14%. De esta forma, se optimizaron la utilización de los recursos de inversión y se construyó un sitio de recreación de 21 hectáreas que es aprovechado no solamente por las familias de Jaime Roldós y Pisulí sino también por pobladores de otros sectores cercanos, con lo cual se ha convertido en un parque zonal.

Sinergia entre las obras y las intervenciones sociales

En la etapa de preparación del programa el trabajo con la comunidad identificó las necesidades que debían solventarse con los proyectos sociales. Como parte del proceso de validación económica se procedió a realizar una identificación cualitativa de los potenciales beneficios que generarían dichos proyectos. El análisis de estos beneficios evidenció que muchos de ellos coincidían con los impactos positivos que se generarían con la puesta en marcha de obras de infraestructura y equipamiento del paquete básico de servicios; específicamente, con beneficios relacionados con la preservación de la salud de los pobladores o con la conservación y/o el mejoramiento del medio ambiente. Esta concomitan-

⁹⁸ La rentabilidad del parque barrial de Jaime Roldós presentó una viabilidad negativa (tasa interna de retorno: 11%), mientras que los resultados del parque barrial de Pisulí rondaban el valor del costo de oportunidad económico del capital (tasa interna de retorno: 13%)

cia de beneficios alertó al equipo de diseño del programa sobre la importancia y la necesidad de que los proyectos sociales y las obras físicas se complementaran de forma tal que los primeros pudieran influir en la preservación futura de los segundos, asegurando de esta manera que el volumen estimado del flujo de beneficios económicos se mantenga inalterado en el tiempo.

Identificación de indicadores de seguimiento y evaluación

Este programa tiene la particularidad de que es posible medir con bastante confiabilidad los impactos de corto y mediano plazo al final de la ejecución de la operación. Esto se debe a que el mejoramiento secuencial de los barrios lleva a que transcurra algo más de dos años entre la finalización de las intervenciones en los primeros asentamientos y el término del programa completo. En este contexto se diseñó y comenzó a aplicar —con el levantamiento de la línea de base— una evaluación de impacto en la que los grupos de control y tratamiento se definieron de acuerdo con el momento en que se realiza la intervención (véase el recuadro 7.5). Los que reciben los beneficios en la segunda mitad del programa actúan de grupo de control de aquellos que los reciben durante la primera mitad. Utilizando el método de pareo (*matching*) se estableció una muestra de 28 barrios, 14 de tratamiento y 14 de control, en ambos casos 7 barrios ubicados en laderas y 7 en zonas planas. Los temas indagados se concentraron principalmente en las conductas y resultados que son clave para la materialización de los beneficios económicos asociados con las intervenciones del programa: i) condiciones del entorno físico, social y ambiental del barrio (situación y percepción); ii) movilidad vehicular y peatonal y tiempos de acceso al transporte público; iii) modificaciones en conductas tales como formas de disposición de residuos y utilización de medios de transporte y espacios públicos rehabilitados; iv) evolución del precio de terrenos y construcciones; v) inversiones realizadas en las viviendas; vi) situación ambiental en el barrio (como la eliminación del uso de las quebradas como botaderos de basura); vi) niveles de seguridad de la zona (situación y percepción); vii) condiciones de salud de hogares y aumento de oportunidades económicas; viii) aceptación y efectos de los procesos de capacitación, y ix) participación comunitaria con sus efectos en la vida social del barrio. Con esta evaluación será posible verificar si los resultados observados coinciden con los esperados ex ante en el análisis económico, lo cual resultará de gran utilidad para la eventual introducción de ajustes en las fases siguientes del programa. En el cuadro 7.2 se resumen algunas relaciones entre los beneficios identificados y/o cuantificados en el análisis económico, y los respectivos indicadores de marco lógico.

Cuadro 7.2 Ejemplo de indicadores de seguimiento derivados del análisis económico

| Beneficio económico | Indicador de marco lógico | Medio de verificación |
|--|--|-------------------------------|
| Menores costos de acceso a sitios de recreación y reducción de gastos de control de plagas en áreas comunales (asociado a la dotación de parques barriales). | <p><i>Aceptación del servicio y cambio de conducta:</i> A los dos años de finalizadas las obras en el barrio el 80% de la población considera que los parques existentes en los barrios constituyen un sitio adecuado para la recreación, y los utilizan. Línea de base año 2005: el 100% de la población considera que los parques existentes no son adecuados. Se ha eliminado el uso de la zona de influencia de los parques como botaderos de basura.</p> | Evaluación final y de impacto |
| | <p><i>Aceptación del servicio provisto:</i> Al finalizar las obras en los barrios, al menos el 80% de la población considera que los parques existentes son una buena opción para sus actividades de recreación.</p> | Evaluación intermedia |
| | <p><i>Provisión del bien o servicio:</i> A los 15 meses de iniciada la intervención, se ha construido o rehabilitado al menos un parque de recreación múltiple (pasiva, activa e infantil), en el cual se encuentran también espacios arborizados. En el transcurso del programa se ha dictado al menos un curso sobre educación sanitaria y ambiental por barrio beneficiado.</p> | Sistema de monitoreo |

Fuente: Elaboración del autor.

Referencias bibliográficas

- Baker, Judy. 2000. "Evaluación de impactos de los proyectos de desarrollo en la pobreza: Manual para profesionales". Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Asiático de Desarrollo. 1997. "Guidelines for the economic analysis of projects." Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Belli, Pedro et al. 1997. "Handbook on Economic Analysis of Investment Operations." Operational Core Services Network Learning and Leadership Center. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. Análisis económico del programa "Urbanización de asentamientos populares de Rio de Janeiro" (PROAP II) (BR-0250). Documento interno, disponible en archivos técnicos del programa. Washington D.C.: BID.
- . 2006. Análisis económico del programa "Mejoramiento integral de barrios de Quito: primera fase" (EC-L1017). Documento interno, disponible en archivos técnicos del programa. Washington D.C.: BID.
- . 2007a. Análisis económico de la propuesta de programa "Guayaquil: Renovación urbana" (EC-L1032). Documento interno, disponible en archivos técnicos del programa. Washington D.C.: BID.
- . 2007b. "Economic Analysis for Development Effectiveness." Documento borrador. Washington D.C.: BID.
- . 2008a. Análisis económico del programa "Consolidación del sistema de vivienda de interés social y de la política de desarrollo territorial" (CO-L1018). Documento interno, disponible en archivos técnicos del programa. Washington D.C.: BID.
- . 2008b. Análisis económico del programa "Mejoramiento de Barrios de Uruguay" (UR-L1009). Documento interno, disponible en archivos técnicos del programa. Washington D.C.: BID.
- IDAABIN. 2008. Avalúo de 80 polígonos para determinar la plusvalía inmobiliaria generada por las inversiones en infraestructura del Programa Hábitat de México. México, D.F.: Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y Secretaría de la Función Pública.
- Rojas, Eduardo. 2004. *Los desafíos de un continente urbano*. Washington D.C.: BID.

ACERCA DE LOS AUTORES

Beatriz Abizanda se desempeña como consultora independiente para proyectos de modernización del Estado, y se ha enfocado en el diseño y la ejecución de operaciones en las áreas de seguridad ciudadana, gestión pública por resultados y administración del comercio exterior. Economista por la Universidad de Valencia (España), también cuenta con el Diploma Superior de Administración Internacional de la Escuela Superior de Comercio de Marsella (Francia). Becada por La Caixa de Barcelona, se graduó con honores académicos en 2003 del MBA de la Universidad de Georgetown.

Nathalie Alvarado trabaja desde 2000 en el Banco Interamericano de Desarrollo como especialista de modernización del Estado; su principal área de focalización es la de seguridad y convivencia ciudadana. Ha liderado operaciones del BID en el sector y ha encabezado el trabajo del marco de acción de la institución en el sector de seguridad y convivencia ciudadana. Es abogada y magíster en Derecho Económico.

Bárbara Araújo dos Santos coordina el sector de proyectos sociales de la unidad de gestión del Programa Social y Ambiental de los *Igarapés* de Manaus. Ha trabajado en la Legión Brasileña de Asistencia Social, donde coordinó el proceso de descentralización de la asistencia social en la implantación de la ley orgánica de la asistencia social. Asistente social formada en la Universidad Federal de Amazonas, también es especialista en planificación y administración de programas sociales.

José Brakarz es especialista senior en Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1993. Participa en la preparación de proyectos urbanos, sociales y de desarrollo municipal en toda la región. Ha trabajado para el gobierno federal de Brasil y en el Instituto Brasileño de Administración Municipal. En el área de desarrollo urbano ha sido responsable por la preparación de una serie de programas de vivienda y de mejoramiento de barrios en distintos países de América del Sur y del Caribe. Tiene un doctorado por la Universidad de California, Berkeley.

Ramiro Martín Burgos es el gerente general del programa Barrios de Verdad, primer eje de la propuesta de gobierno del municipio de La Paz, Bolivia. Posee una maestría en Proyectos para el Desarrollo de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha realizado estudios de posgrado en

la Universidad Católica São Paulo y en la Universidad del Valle, ambas de Bolivia, en temáticas referidas a gobernabilidad y gestión pública, y a células urbanas y asentamientos informales.

Michael Cohen es profesor de Relaciones Internacionales y director del Graduate Program in International Affairs (GPIA) en la New School University de Nueva York. Fundó el GPIA en 2001. Desde 1972 hasta 1999 trabajó para el Banco Mundial como responsable de la política de desarrollo urbano. Ha publicado varios libros sobre desarrollo urbano y evaluación del impacto de ayuda al desarrollo. Ha actuado como asesor de gobiernos, y en UN-Hábitat, ONG e instituciones académicas alrededor del mundo. Fue presidente del Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo. Obtuvo un doctorado en Economía Política de la Universidad de Chicago en 1971.

Jack Couriel es subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay. Se ha desempeñado como profesor adjunto de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, de Uruguay, y ha realizado varios trabajos de investigación en gestión urbana así como también en temas de vivienda y desarrollo urbano. Es arquitecto y posee una maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, ambos títulos otorgados por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, así como también un posgrado del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Fernando Cuenin es economista de proyectos en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo. Antes de ingresar al BID, trabajó como economista en el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y como profesor ayudante de las cátedras de Microeconomía y Economía Espacial de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Tiene una licenciatura y una maestría en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. También posee un certificado ejecutivo de la Universidad de Duke en evaluación de proyectos y análisis de riesgos.

Aderbal José Curvelo trabajó por 20 años en la prefectura municipal de Rio de Janeiro, donde presidió el Fondo Municipal de Desarrollo Social y trabajó en proyectos de urbanización de áreas de bajos ingresos, entre ellos el programa Favela Bairro, del cual fue coordinador y secretario ejecutivo. En 2004 se unió al Banco Interamericano de Desarrollo, en donde se desempeña como especialista de Desarrollo Urbano. Es ingeniero civil por la Universidad de Rio de Janeiro.

Heisda Dávila Armas se desempeña como gerente de crédito del Banco del Estado de Ecuador. Ha sido coordinadora de la unidad ejecutora del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Quito y gerente técnica del Banco del Estado para la ejecución del Programa de Desarrollo Muni-

cipal financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Economista graduada en la Universidad Católica del Ecuador, también tiene diplomados en formulación, evaluación y gestión de proyectos tanto en la Universidad de los Andes (Bogotá), como en Monterrey, México.

Sonia Fandiño tiene amplia experiencia en trabajo social y es especialista en el manejo de procesos participativos, de gestión, planificación territorial y de desarrollo social (sectores de salud, educación y vivienda). Posee un título de trabajadora social de la Universidad Mayor de Cundinamarca y una maestría en Política Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Es además especialista en Planificación Urbana y Regional con orientación en gestión urbana participativa.

Elisabete França ocupa desde 2005 el puesto de superintendente de la vivienda para los habitantes de baja renta dentro de la Secretaría de la Vivienda de la ciudad de São Paulo y es la responsable de la coordinación de varios programas destinados a las familias de bajos ingresos, entre ellos el programa de mejoramiento de barrios. Entre 2001 y 2004 coordinó proyectos con aportes financieros de donantes multilaterales (UN-Hábitat, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y bilaterales en países de América Latina y el Caribe, África y Asia. Ha publicado libros y artículos en el ámbito del desarrollo y mejoramiento de barrios. Es arquitecta y urbanista con una maestría en Estructuras Ambientales Urbanas.

Vicente Fretes Cibils es jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo. Previamente trabajó durante 20 años en el Banco Mundial. Ha ejercido la docencia en la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina) y de Carolina del Norte (Estados Unidos) y ha sido autor de publicaciones en las áreas de econometría aplicada, finanzas públicas, economía internacional y desarrollo económico. Realizó sus estudios en la Universidad Nacional del Nordeste y las universidades de Pensilvania y de Carolina del Norte, donde obtuvo la maestría en Administración de Empresas y el doctorado en Economía.

María Eugenia González Alcocer se desempeña como titular de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, parte de la Secretaría de Desarrollo Social de México. Se ha desempeñado como investigadora de temas sociales, educativos y de procesos de comunicación organizacional y social en instituciones públicas y privadas. Catedrática del Instituto Politécnico Nacional y de la Universidad Femenina de México, ha impartido talleres de capacitación a distancia de alto nivel de especialización. Posee estudios de licenciatura en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México y estudios de maestría en Medios de la Comunicación Social por la Universidad Iberoamericana.

Pamela J. Hershey se ha desempeñado como asistente de profesor, coordinadora en la Oficina de Consejo Legal y secretaria administrativa en la Oficina de Tesorería en la New School University de Nueva York. Su experiencia de investigación se ha centrado en temas de desarrollo de infraestructura. Tiene experiencia internacional como consultora para la New School University en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo y ha sido voluntaria del Peace Corps en Benin. Graduada en Asuntos Internacionales por la University of Southern California, realizó una maestría en la misma área de especialización en la New School University.

Adriana de Araujo Larangeira es miembro del equipo coordinador del Plan Municipal de Vivienda de Interés Social de la prefectura municipal de Rio de Janeiro y docente del Lincoln Institute of Land Policy. Fue fiscal de proyectos de urbanización en el ámbito del programa Favela Bairro. Es arquitecta por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Santa Úrsula, Rio de Janeiro, magíster en Ordenación del Territorio y doctora en Ingeniería por la Universidad de Cantabria, España.

Clara López Obregón se desempeña como secretaria de gobierno de Bogotá. Ha sido auditora general de la República de Colombia, contralora y concejal de Bogotá, y asesora de instituciones como la Asamblea Nacional de Venezuela, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Desarrollo Económico, la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia y la Secretaría Económica de la Presidencia de la República de Colombia. Es economista *magna cum laude* de la Universidad de Harvard. También es abogada de la Universidad de los Andes (Bogotá) y candidata a doctora en la Universidad de Salamanca.

María de la Luz Nieto Ríos trabaja en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile como asesora en materia de política habitacional y encargada de formar una unidad de estudios habitacionales y urbanos estratégicos. Asimismo, se desempeña como consultora para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Es economista por la Universidad de Chile.

Cléia Beatriz H. de Oliveira se desempeña desde 1979 como técnica de la Secretaría de Planeamiento Municipal de la Prefectura Municipal de Porto Alegre, a cargo de implementar las políticas y directrices del Plan Director. Actualmente es gerente del programa Porto do Futuro. Es arquitecta graduada de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, con especialización en Planeamiento Urbano y Regional y en Desarrollo Sostenible.

Patricia Palenque es coordinadora ejecutiva del Programa de Mejoramiento de Barrios de Argentina desde 2006, y fue responsable del área legal desde su ingreso al programa, en 1995. Ha desarrollado funciones en el

Poder Judicial de la República Argentina e integrado y asesorado a diversos organismos de derechos humanos. Con el Centro de Estudios Legales y Sociales trabajó en métodos alternativos de resolución de conflictos en villas de la ciudad de Buenos Aires. Es abogada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado estudios de posgrado en la misma institución.

Denise Bonat Pegoraro es técnica de la Secretaría de Planeamiento de la Prefectura Municipal de Porto Alegre desde 1997, y actualmente coordina el Proyecto Integrado Lomba do Pinheiro en la elaboración y aprobación de la Ley de Operación Urbana Consorcio Lomba do Pinheiro en la Cámara Municipal. Trabaja también como catedrática de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Es arquitecta graduada de la Universidad Federal de Pelotas, Rio Grande do Sul.

Carlos Pisoni es administrador general del Instituto Provincial de Vivienda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Se ha desempeñado como director de posgrado del curso “Hábitat y pobreza urbana” en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, director titular de la Compañía Termoeléctrica General Güemes, y subsecretario de Planeamiento y Desarrollo Urbano del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros. Arquitecto de la Universidad de Buenos Aires y maestro mayor de obras de la Escuela Industrial Otto Krause, posee además una maestría en Ciencias Políticas y otra en Hábitat y Vivienda.

Juli Ponce Solé es director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. Ha publicado libros y artículos en el ámbito del derecho público en general y en cuestiones urbanas. Doctorado en Derecho, ha realizado estudios de posgrado en la Academia Europea de Derecho Público y estancias de investigación en las universidades de Harvard y Colorado. Es además miembro de organizaciones internacionales tales como la European Network for Housing Research o el European Group of Public Law.

Eduardo Rojas es especialista principal en Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo, institución a la que se sumó en 1989. Antes de trabajar para el BID, lo hizo para Departamento de Desarrollo Regional de la Organización de Estados Americanos y se desempeñó como profesor adjunto de Planeación Urbana en el programa de maestría en Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile. Posee un grado en Arquitectura de la Universidad Católica de Chile, un M.Phil. en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Edimburgo, un MBA con especialización en Finanzas de la Universidad Johns Hopkins y un certificado en Gerencia Ambiental del Centre d’Études Industrielles de Ginebra, Suiza.

Margarita Romo se ha desempeñado como consultora del Banco Interamericano de Desarrollo en programas como el de saneamiento ambiental del distrito metropolitano de Quito y los programas Apoyo al Sector Vivienda I y II ejecutados por el Ministerio de Urbanismo y Vivienda de Ecuador. Ha trabajado como directora de Desarrollo Urbano y directora nacional de Planeamiento en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, directora nacional de Planeamiento para la Junta Directiva de la Vivienda y jefa nacional de Convenios de Cooperación Externa, entre otros. Arquitecta urbanista y magíster en Economía con mención en Descentralización y Desarrollo Local de la Universidad de las Américas, también tiene un diploma en Evaluación Integral de Proyectos del INCAE y Harvard, un diploma en Alta Gerencia del INCAE y un posgrado de la agencia internacional de cooperación de Japón en Políticas de Vivienda y su financiamiento.

Verónica Ruiz ha trabajado para el Banco Centroamericano de Integración Económica en Honduras como especialista en vivienda. También ha hecho consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo en temas de vivienda, legalización de tierras y mercado de lotificaciones de desarrollo progresivo. Se ha desempeñado como asesora ejecutiva de Planificación Estratégica en el Ministerio de Gobernación de El Salvador y como catedrática de la Facultad de Economía y Administración. Ingeniera industrial, posee una maestría en Economía con mención en Economía Financiera y un MBA de la Universidad Católica de Chile.

Martim O. Smolka es *senior fellow*, director del Programa sobre América Latina y el Caribe y copresidente del Departamento Internacional del Lincoln Institute of Land and Policy en Cambridge, Massachusetts. Es cofundador y ex presidente de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional de Brasil. Economista, obtuvo una maestría y un doctorado de la Universidad de Pensilvania.

ÍNDICE DE MATERIAS

Nota: Números en itálicas indican fotos, gráficos, mapas o cuadros.

- Abizanda, Beatriz, 38, 40, 47–63, 253
Abramo, P., 83n29
aburguesamiento, 75
accesibilidad, 41, 57, 184, 185, 218
Accra, Ghana, 42
Acosta, P., 124n54
actividades extracurriculares, 61
actos de entendimiento, 202
Administración Nacional de Acueductos y
 Alcantarillos, El Salvador, 99
África, 38, 42. *Véanse también naciones específicas*
Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), 108n48
agencias tipo empresas (AGETYPES), 45
agenda de trabajo, 31–32
agentes de vigilancia, 214–215
agentes interesados, 174
agua potable, redes de, 2, 16, 89, 114, 180, 188, 192,
 206, 219, 237, 239, 246
alcantarillado, 2, 16, 89, 114, 180, 188, 192, 206, 219,
 237, 246
Alianza de Ciudades, 45
alianzas, generación de las, 63
alternativas, comparación de, 224–225
Alvarado, Nathalie, 38, 40, 47–63, 253
Amazonas, Brasil, 209–217
América Central, 161. *Véanse también naciones específicas*
América Latina, 1, 7–9. *Véanse también naciones específicas*
 criminalidad en, 47–48
 desarrollo económico en, 7–9, 8
 fragmentación en, 131
 programas de mejoramiento de barrios de
 viviendas sociales en, 115–116, 118
 servicios públicos en, 10, 10, 12
 tasas de crecimiento de PIB, 9
 urbanización en, 7–9, 8
 violencia en, 47–50
AMSS. *Véase* San Salvador, El Salvador
análisis económico, 223
 análisis costo-beneficio, 224, 225–226
 en el caso de Colombia, 238–241
 en el caso de Guayaquil, Ecuador, 235–238
 costo-efectividad, 224, 225
 ejemplo de indicadores de seguimiento
 derivados del, 250
 indicadores de seguimiento derivados del, 239
 el marco lógico y el, 233
 mínimo costo, 224, 225
Araújo Dos Santos, Bárbara, 209–217, 253
Araujo Larangeira, Adriana de, 69–70, 71–84, 256
arborización, 89, 187
área metropolitana de San Salvador. *Véase*
 San Salvador, El Salvador
áreas de protección ambiental, 14, 14n3, 15n4
áreas de recarga de agua, 179, 179–180
áreas de recreación, 180, 239, 242, 246, 247,
 247n97
áreas de riesgo, 180, 181
Áreas Especiales de Interés Social (AEIS), Brasil,
 69–70, 78n21, 78–79, 92
áreas urbanas de ocupación prioritaria (AUOP), 92
áreas verdes, 143, 151
Área Urbana de Ocupación Intensiva, 92n35
Argentina, 13n3, 76, 76, 119–120n52, 161, 165, 198
 Arraigo, 74, 76
 asentamientos irregulares en, 172, 173
 el BID y, 172n77
 Fondo Nacional de Vivienda, 172
 infraestructura en, 171, 172, 172
 medio ambiente en, 172

- Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), 156, 157, 171nn74–76, 171–177, 172, 174, 177
- programa Desarrollo Social en Áreas de Frontera NEA-NOA (Prosofa), 171n76
- Programa Federal de Construcción y Mejoramiento de Viviendas, Emergencia Habitacional, Urbanización de Villas y Asentamientos en el Gran Buenos Aires, 171n76
- Programa Federal de Vivienda de Argentina, 119–120n52
- Provisión de Agua Potable (Propasa), 171n76
- servicios en, 171, 172
- Sistema Federal de la Vivienda, 172
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 172n76, 173
- tenencia del suelo en, 172
- armas de fuego, 48
- Arraigo, Argentina, 74, 76
- arrendamiento con promesa de venta, 101n42, 101–102, 105
- Arroyo Pantanoso, Montevideo, Uruguay, 135n60, 135–138
- asentamientos formales. *Véase* asentamientos regulares
- asentamientos informales. *Véase* asentamientos irregulares
- asentamientos irregulares, *xiv*, 1, 4, 13, 13, 243.
Véanse también asentamientos específicos en Argentina, 173
- asentamientos regulares y, 12
- autoestima de los habitantes de los, 205
- en Bolivia, 183–188, 184, 186, 187
- en Brasil, 4, 6, 15n4, 84, 154, 177–183, 179, 209–216, 210
- en Chile, 68
- condiciones de convivencia en los, 38–40
- definición de, 131n56
- en Ecuador, 206, 241–242, 243
- fragmentación y, 131–134
- en Honduras, 78, 78
- infraestructura de los. *Véase* infraestructura
- integración de los, 1, 16–17, 41–46, 154, 155
- marginación económica y, 35–36
- en Paraguay, 74–75
- presencia del Estado en, 39
- prevenir la proliferación de los, 2, 25–27, 67–71, 78
- regularización de los, 79–84
- como terreno fértil para las actividades ilícitas, 49–50
- en Uruguay, 131–138, 135n58, 135nn58–60, 136n61
- violencia en los, 35, 38–40
- asentamientos regulares, 4
- deterioro de los, 2, 3–4, 28–31, 29, 31, 32
- Asociación de Lotificadores de El Salvador (ALES), 101, 104
- asociaciones público-privadas, 78, 80–81, 85–96
- autogestión, 212
- ayuda mutua/comunitaria, 26, 26
- ayuda propia/auto ayuda, 26, 26
- Ayuntamiento de Barcelona, 52
- Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil, 165
- Baixada Viva, Rio de Janeiro, Brasil, 199
- Baltrusis, N., 79
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *xiii*, 108n48, 155, 156n67, 159–171, 183–184, 203
- Argentina y, 172n77
- Bolivia y, 183–184
- Brasil y, 159
- Colombia y, 220, 238–239
- División de Gestión Fiscal y Municipal, 124n54
- Ecuador y, 220, 238, 242
- monto total y número de préstamos del BID para programas de mejoramiento de barrios, 163
- préstamos del, 159–162, 160–163
- programas de mejoramiento de barrios financiados por, 159–171, 160–163, 172n77, 199, 200, 206, 209, 220–221, 229n88, 230–231, 238
- proyectos en el ámbito de la prevención de la violencia y la inseguridad ciudadana, 54nn12–13, 54–55
- Banco Mundial, 42, 46, 179
- Barcelona, España, 52, 117
- Barrio 17 de Septiembre, Santiago, Chile, 151, 151
- Barrio Jaime Roldós, Quito, Ecuador, 244, 244n95, 247, 248, 248n98
- Barrio Nueva Aurora, Quito, Ecuador, 244, 247
- Barrio Nueva Esperanza, Bogotá, Colombia, 14

- Barrio Padre Hurtado, Santiago, Chile, 40, 125
- Barrio Pisulí, Quito, Ecuador, 244, 244n95, 247, 248, 248n98
- barrios. *Véase también* barrios de vivienda social deterioro de, 139–142
mejoramiento de, 1, 2, 18, 35–40, 190. *Véanse también programas específicos*
- Barrio Santa Adriana, Santiago, Chile, 152
- Barrio Schwager, Coronel, Chile, 29
- barrios de vivienda social, 27–29, 32, 112, 113.
Véase también viviendas sociales
conexión a la ciudad, 126
deterioro de los, 27–29
ubicación de los, 120
- Belém, Brasil, 26, 196
- Belo Horizonte, Brasil, 79n22
- beneficios económicos, valuación de, 227–228
- bienes públicos, 1, 227, 227nn86–87
- Bittencourt, *igarapé*, Brasil, 213
- Bobbio, N., 201
- Bogotá, Colombia, 14, 34, 39, 66
macroproyectos de vivienda en, 66
Operación Nuevo Usme, 81, 81n25, 82n27, 83
seguridad ciudadana en, 58–59
- Bolivia
asentamientos irregulares en, 183–188, 184, 186, 187
infraestructura en, 187
Programa Barrio de Verdad, La Paz, 183–188
Programa de Reforma del Sector Vivienda, 184
programas de mejoramiento de barrios en, 158, 183–188, 185, 188, 196, 198, 218
riesgos naturales en, 183, 184, 185, 187
- Bonat Pegoraro, Denise, 85–96, 257
- Brakarz, José, 158, 159–171, 253
- Brasil, 26, 70, 79, 79n22, 86, 178, 196, 211, 214
Áreas Especiales de Interés Social (AEIS), 69–70, 78n21, 78–79
asentamientos irregulares en, 84, 154, 177–183, 179, 210
Constitución Federal, 77
convivencia ciudadana en, 61n15
crecimiento demográfico en, 209n83
criminalidad en, 47–48
Estatuto de la Ciudad, 77, 77n20, 95–96
homicidios en, 48
infraestructura en, 89, 175–176, 177, 180–181
- Ley de Operación Urbana Conjunta de Lomba do Pinheiro, Brasil, 85
medio ambiente en, 209–216
Plan de Acción Social Integrada, 200
Plan de Desarrollo Urbano de Porto Alegre, 70
Plan de Mejorías Urbanas, 94, 96
Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA), 89–93, 92n35
Plan Director de Porto Alegre, 92
Programa de Desarrollo Urbano (Procidades), 166n73
Programa de Eliminación de Cortiços, São Paulo, 158n68
Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga, São Paulo, 157–158, 167, 177–183
Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro (PROAP II), Brasil, 231
programa Escuelas Abiertas, 61n15
Programa Favela Bairro de Rio de Janeiro, 23, 159
Programa Habitar-Brasil, 164n69
Programa Nova Baixada, 165, 165n7, 200, 200n1
programas de mejoramiento de barrios en, 119–120n52, 157–158, 159, 161, 164n69, 165, 177–183, 196, 199, 200, 209–216, 228, 231
programas de mejoramiento social en, 166n73
Programa Social y Ambiental de los *Igarapés* de Manaus (Prosamim), Brasil, 199, 209–216, 211, 215
- Proyecto Mujeres Mil, 214
Proyecto APROVAR, 214
Proyecto Especial de Desarrollo Sostenible de Lomba do Pinheiro, Porto Alegre, 89–90, 92–93
Proyecto Integrado de Desarrollo Sostenible de Lomba do Pinheiro, Porto Alegre, 85–96, 90–93, 94
Proyecto Reescribiendo el Futuro, Manaus, 214
Proyecto Urbanizador Social, 94, 95–96
Puestos de Orientación Urbanística y Social, 199, 200
seguridad en, 56, 61n15
urbanizadores sociales en, 85–96
violencia en, 48, 49

- Buenos Aires, Argentina, 171n74
 asentamientos irregulares en, 173
 convivencia ciudadana en, 61n16
 seguridad en, 61n16
- Burgos, Ramiro Martín, 183–188, 253–254
- Calderón, J., 73–74
- Cali, Colombia, 47–48
- calidad de vida, 7–32, 116, 118, 133, 182, 184, 187, 188, 190, 212
- Canelones, Uruguay, 132, 133, 133n57, 135, 135n60
- capacitación de liderazgo, 212, 214
- capacitación laboral, 3, 32, 39, 61
- capacitación profesional, 61, 212, 214
- capital social, 175–176, 177, 190, 198
- Caracas, Venezuela, 49
- CARE International Zambia, 42
- Caribe, 1, 7–9. *Véanse también naciones específicas*
 desarrollo económico en, 7–9, 8
 servicios públicos en, 10, 11, 12
 urbanización en, 7–9, 8
- Cataluña, España, 116, 117
- Centro Nacional de Registros, El Salvador, 99
- Chile, 20n5, 28, 108n48
 asentamientos irregulares en, 68
 Consejo Nacional de Deportes, 149
 Consejo Nacional de la Cultura, 149
 construcción de viviendas en, 68, 68–69, 69
 convivencia ciudadana en, 61n16
 criminalidad en, 47–48
 deterioro urbano en, 139–142
 infraestructura en, 143
 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 140, 143n64, 145, 146, 149, 150
 programa Chile-Barrio, 156n67, 157, 161
 Programa de Mejoramiento de Barrios de Chile, 156n67
 Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, Chile, 149
 programa Quiero mi Barrio, 115–116, 139–152
 programas de mejoramiento de barrios en, 115–116, 119–120n52, 124, 130, 139–152, 140n62, 156n67, 157, 161
 Programa Vivienda Básica, 119–120n52
 Programa Vivienda Progresiva, 119–120n52
 seguridad en, 61n16
- violencia en, 47
 viviendas sociales en, 29, 112, 119–120n52, 124, 130
- circuitos de movilidad, 246–247
- ciudadanía, 62, 190, 201–202
 construcción de, 1, 35–40
 fragmentada, 7–14
 ingresos y, 35–47
 participación y, 197–205
 seguridad y, 35–63
- ciudadanos, 201–202. *Véase también* ciudadanía
- Ciudad de la Costa, Uruguay, 132
- Ciudad de México, México. *Véase también*
 Programa Hábitat, México
 subdivisiones ilegales en, 13
 violencia en, 49
- ciudades, 157–158, 161–162, 190. *Véanse también ciudades específicas*
- civismo, 62
- “clima de negocios,” mejoramiento del, 45
- Cohen, Michael, 38, 41–47, 254
- Colombia
 análisis económico para los programas de mejoramiento de barrios en, 235, 238–241
 el BID y, 220, 238–239
 criminalidad en, 47–48
 homicidios en, 48
 Ley 388, 77
 macroproyectos de vivienda en, 66
 Plan de Prevención de Conflictos Urbanos, a Violencia y el Delito, 58–59
 Programa de Consolidación del Sistema de Vivienda de Interés Social y de la Política de Desarrollo Territorial, 238–241
 Programa Familias en Acción, 241
 programas de mejoramiento de barrios en, 161, 220, 235, 238–241
 seguridad ciudadana en, 34, 58–59
 violencia en, 48
- comercio informal, 6, 37. *Véase también* marginación económica
- Comisión de Estado de Formalización de la Propiedad Informal (Cofropi), Perú, 73–74
- competitividad, 140
- comportamiento antisocial, 39. *Véase también* criminalidad
- comunicación, 212, 214–215

- comunidad, 62, 208, 212
 convivencia ciudadana y, 61–62
 participación y, 201–205, 204
 seguridad y, 61–62
- conectividad, 136. *Véanse también* transporte;
 vialidad
- conectividad digital, 145
- Coneval. *Véase* Consejo Nacional de Evaluación
 de la Política de Desarrollo Social (Coneval),
 México
- Consejo Nacional de Deportes, Chile, 149
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de
 Desarrollo Social (Coneval), México, 189,
 189n80
- Consejo Nacional para la Cultura y el Arte,
 El Salvador, 99
- Consejo Nacional de Población, México, 189
- conservación, 212. *Véase también* medio ambiente
- Consorcio de Operación Urbana Lomba de
 Pinheiro, 93nn36–38, 93–96
- contratos de barrio, 130, 147–150
- control urbano, 212
- Convenio Hábitat, 190. *Véase también* Programa
 Hábitat, México
- convivencia ciudadana, 2, 24–25, 47–63, 50, 52–54,
 198
 en Argentina, 61n16
 en Brasil, 61n15
 en Chile, 61n16
 comunidad y, 61–62
 condiciones de, 38–40
 en Ecuador, 61n16
 educación y sensibilización en, 60–61
 programas de mejoramiento de barrios y, 62–63
 en República Dominicana, 61n16
- cooperación, 39–40, 53, 197–201
 interinstitucional, 63, 216
 pública-privada, 78, 80–81, 85–96. *Véase también*
 asociaciones público-privadas
- Cooperativa Independencia II (Isla Trinitaria),
 Guayaquil, Ecuador, 235–238
 análisis de beneficios, 237–238, 239
 análisis de costos, 236–237
 evaluación de la, 238, 239
 seguimiento de la, 238
- corresponsabilidad, 53. *Véase también* cooperación
- costos regulatorios, 41
- Couriel, Jack, 114, 131–138, 254
- CPTED (“Crime Prevention through Environmental
 Design”), 57
- crecimiento demográfico, 41, 131–134, 209n83,
 209–210
- crecimiento económico, 7–9, 43–44. *Véase también*
 desarrollo económico
- crédito, 26, 41, 45, 73–74, 80, 116, 118, 172, 206
- “Crime Prevention through Environmental Design”
 (CPTED), 57
- criminalidad, 47–48, 121. *Véase también* violencia
- Cuenca de Guarapiranga, São Paulo, Brasil, 177–
 183, 178
- Cuenin, Fernando, 221–234, 235–241, 241–251, 254
- Curvelo, Aderbal José, 200, 254
- Damáσιο, Cláudia, 80, 92n34
- Dávila Armas, Heisda, 241–251, 254–255
- Defensoría del Consumidor, El Salvador, 100, 107
- degradación ambiental, 89
- Deluge, Haití, 37
- democracia
 definición de la, 201
 participativa, 202
 representativa, 201–202
- democratización del saber, 212–213
- departamentos de vivienda social, 112, 113. *Véase
 también* viviendas sociales
- derechos de propiedad, 184, 187. *Véase también*
 tenencia
- desarrollo comunitario, 192, 212
- desarrollo económico, 7–9, 8, 17, 22–24, 31, 32, 46,
 170
- desarrollo social, 16–17
- desarrollo urbano, 41, 46, 166. *Véase también*
 mejoramiento urbano
- De Soto, H., 74
- deterioro urbano, 139–142
- Diadema, São Paulo, Brasil, 79
- diagnósticos participativos, 63
- diseño ambiental, prevención de la delincuencia
 mediante el, 57
- distritos de aumento de impuestos, 118
- drenaje, 16, 114, 180, 181, 192, 210–211, 219, 239
- drogas, 61

- economía, 2–3, 7–9, 8, 44, 46. *Véanse también*
 análisis económico; desarrollo económico;
 empleo; marginación económica
- Ecuador, 243
 análisis económico para los programas de
 mejoramiento de barrios en, 235–238
 asentamientos irregulares en, 206, 241–242, 243
 el BID y, 220, 238, 242
 convivencia ciudadana en, 61n16
 esquema de intervenciones para regularizar las
 lotificaciones, 105
 infraestructura en, 205, 239, 242
 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
 (MIDUVI), 206n81, 208
 pobreza en, 205
 Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
 (Promib), Quito, 205–209, 206, 208, 241–250,
 242–243n93, 250
 programas de mejoramiento de barrios en,
 164n70, 165, 199, 205–209, 208, 220,
 241–250
 seguridad en, 61n16
 servicios en, 239, 242, 243, 244, 246
- edificios de vivienda en altura, 122, 123, 126n55
- educación, 3, 32, 39, 60–61, 133, 214
 ambiental, 212
 sanitaria, 212, 237, 239
- El Alto, Bolivia, 196, 218
- electrificación, 2, 192, 219, 239
- El Salvador, 27, 70
 arrendamientos con promesa de venta en,
 101n42, 101–102
 Centro Nacional de Registros, 99
 Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, 99
 crecimiento de la informalidad urbana en, 103–
 104
 Defensoría del Consumidor, 100, 107
 evolución de la situación de vivienda en, 102–
 103, 103
 Fiscalía General de la República, 99
 intervenciones del gobierno para regularizar las
 lotificaciones, 104–108, 105
 legislación en, 100nn40–41, 100–101, 105–107
 lotificaciones en, 97, 97–108
 lotificadores en, 70–71
 mercado informal en San Salvador, 6
 microempresas en, 34, 35, 43
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, 99
 Ministerio de Medio Ambiente y Recursos
 Naturales, 99
 nueva estructura del mercado de lotificadores,
 106
- Reglamento a la Ley de Urbanismo y
 Construcción en lo relativo a Parcelaciones
 y Urbanizaciones Habitacionales, 100
- Sistema de Ahorro y Financiamiento
 Habitacional, 108, 108n48
- Sistema de Información de Lotificaciones, 101,
 101n43, 107n47, 107–108
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano
 (VMVDU), 99
- violencia en, 47
- empleo, 39, 133, 188
 condiciones del, 22–24
 generación del, 3, 31, 32, 41–47
 mejoramiento de las condiciones del, 22–24
- empresas, 35, 45
- equidad distributiva, 219, 220
- equipamiento, 138, 143, 151, 151. *Véase también*
 espacios públicos
 de áreas verdes, 151
 básico, 206
 comunitario, 247–248
 de educación, 114
 inversión en, 124–125
 de recreación, 126–127, 151, 239
 rehabilitación del, 247–248
 de salud, 61, 114, 126–127, 246
 urbano, 184, 242, 246
 de las viviendas sociales, 126–127
- escala, 21–30, 44, 47, 76
- Escuelas Abiertas, Brasil, 61n15
- espacios públicos, 28, 40, 115–118, 126n55, 138,
 188, 192, 206, 239, 246, 247, 247n97. *Véase
 también* equipamiento
 calidad de los, 63
 control de los, 127
 de deportes, 136–137
 de esparcimiento, 136–137
 gestión de los, 63
 identidad de los, 190
 inversión en, 56
 mejoramiento de los, 39
 de recreación, 136–137

- rehabilitación de los, 127
 responsabilidad por el mantenimiento de los,
 127, 127
 seguridad y, 56–57
 de las viviendas sociales, 113–114
 en las viviendas sociales, 124–125, 125
 España, 52
 programas de mejoramiento de barrios de
 viviendas sociales en, 116, 117
 violencia en, 52, 52n1
 esquema ABC (ahorro, bono, crédito), 32
 Esquina, Argentina, 76
 Estado, 205, 208. *Véase también* gobierno
 cooperación con la comunidad, 39–40
 participación en los programas de mejoramiento
 de barrios, 156–158
 presencia del, 39
 violencia y confianza en las instituciones de, 50
 Estados Unidos, programas de mejoramiento de
 barrios de viviendas sociales en, 115, 116, 124,
 124n54, 129
 estándar de vida, 2. *Véase también* calidad de vida
 Estatuto de las Ciudades, Porto Alegre, 70
 Europa, programas de mejoramiento de barrios de
 viviendas sociales en, 115, 116, 124, 124n54,
 129. *Véanse también* naciones específicas
 exclusión, 77
 económica, 9–12, 35, 38, 41–46. *Véase también*
 comercio informal
 social, 9–12, 38
 territorial, 9–12, 38
 Fandiño, Sonia, 201–205, 255
 Favela Bairro de Rio de Janeiro, Brasil, 23, 159, 167,
 199, 200
 Favela Fernando Carmin, Rio de Janeiro, Brasil, 154
 Fiscalía General de la República, El Salvador, 99
 Fondo de Fomento, Cataluña, España, 117
 fondos de contrapartida por los municipios
 (*matching grants*), 156
 forestación, 187. *Véase también* arborización
 formalización, 73–76
 Foro Económico Mundial, 48
 fragmentación, 131–134, 132
 França, Elisabete, 177–183, 255
 Francia, programas de mejoramiento de barrios de
 viviendas sociales en, 116
 Fretes Cibils, Vicente, 7–32, 255
gentrification, 75
 gestión, 182, 190, 203, 205
 autogestión, 212
 modalidades de, 45
 nueva forma de, 90–93
 participativa, 212
 potencial de la, 77–79
 pública-privada, 78, 80–81, 95
 Ghana, 42
 gobierno, 203, 205, 208. *Véase también* Estado
 González Alcocer, María Eugenia, 189–195, 255
 Graham, J., 124n54
 Grenada, Indias Occidentales, 218
 grupos sociales, 201, 202
 Guarapiranga, cuenca, São Paulo, Brasil, 178
 guetos, 96
 Habermas, Jürgen, 202
 Haití, 37, 161
 Held, D., 202
 Hershey, Pamela J., 42, 256
 Holanda, programas de mejoramiento de barrios
 en, 116
 homicidios, 47–48, 49. *Véanse también*
 criminalidad; violencia
 Honduras, 1
 asentamientos irregulares en, 78, 78
 Programa de Vivienda de Interés Social, 164n70
 programas de mejoramiento de barrios en, 161,
 164n70
 viviendas sociales en, 112
 “huella económica,” 44
 identidad, 190
Igarapé Bittencourt, 213
Igarapé Mestre Chico, 210
igarapés, 209–216, 210, 214
 definición de, 209n82
 II Conteo de Población y Vivienda 2005, México, 192
 Ilha do Governador, Rio de Janeiro, Brasil, *xiv*
 iluminación, 89, 143, 192, 246
 incentivos, 25–26, 29, 45, 219, 220
 Indias Occidentales, 218
 índice global de competitividad (IGC), 48
 informalidad urbana, 7–9, 71–72, 81–82, 102

- crecimiento de la, 103–104
 erradicación de la, 15–16
 integración de la, 16–17
 nuevas perspectivas, 73–74
 pobreza y la, 102
 prevenir la nueva, 28–31, 113–154
 problemas emergentes, 112, 113–119
 reproducción de la, 71–72
 respuestas a la, 15–20
- Informe Global de Competividad 2008–2009, 48
 infraestructura, 4, 45, 73, 74, 80, 80n24, 219. *Véanse también obras específicas*; servicios
- en Argentina, 171, 172, 173
 en Bolivia, 187
 en Brasil, 89, 175–176, 177, 180–181
 en Chile, 143
 deportiva, 61
 deterioro de la, 113–115, 122
 en Ecuador, 205, 239, 242
 inversión en la, 56, 66, 124–125
 en las lotificaciones, 97, 98
 en México, 192, 193–194
 de ocio, 61
 en El Salvador, 97
 seguridad y la, 56–57
 en Uruguay, 136–137
- ingresos, 2, 35–47. *Véase también* empleo
 generación de los, 31, 32, 167
 mejoramiento de, 22–24
- inmigrantes, 39, 52
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Colombia, 240–241
- Instituto Libertad y Progreso, El Salvador, 99
- integración, 136, 190
 - económica, 41–47
 - social, 140, 144
 - urbana, 177
- interdisciplinaridad, necesidad de, 222–223
- intervenciones, 167. *Véanse también programas específicos*
 - escala de las, 219–221
- inversión, 47, 93–94, 95–96
 - crecimiento económico y, 43–44
 - diseño y, 44
 - escala y, 44
 - extranjera, 45
 - impactos económicos de la, 41
 - incentivos para la, 45
 - local, 45
 - política de, 169–170
 - pública, 1
- Iquique, Chile, 68, 69
- Isla Trinitaria, Guayaquil, Ecuador, 235–238
- jóvenes, 39, 49, 60–61, 144, 167
 - integración de jóvenes en riesgo en Barcelona, 52
 - integración social y cultural de los, 60–61
 - intervenciones dirigidas a los, 60–61
 - pandillas juveniles, 52
 - violencia y, 48, 52
- Kaztman, Rúben, 131
- Kumasi, Ghana, 42
- La Libertad, El Salvador, 101
- La Paloma-Tomkinson, Montevideo, Uruguay, 135, 135n60
- La Paz, Bolivia, 1
 - asentamientos irregulares en, 183–188, 184, 186, 187
 - Programa Barrio de Verdad, 158, 183–188, 185, 188, 198
 - programas de mejoramiento de barrios en, 158, 183–188, 188, 198
 - riesgos naturales en, 183, 184, 185, 187
- Latin Kings*, 52
- Latinobarómetro, 48, 50
- leasing*, 101n42, 105
- legislación, 77–79, 78n21. *Véanse también leyes específicas*
 - Ley 2/2204, Cataluña, España, 117
 - Ley de Consorcio de la Operación Urbana Lomba do Pinheiro, Brasil, 91–92, 93n36–38, 93–96
 - Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, San Salvador, El Salvador, 100, 100nn40–41
 - Ley de Medio Ambiente, El Salvador, 107, 108
 - Ley de Operación Urbana Conjunta de Lomba do Pinheiro, Brasil, 85
 - Ley de Protección al Consumidor, El Salvador, 100
 - Ley Especial de Lotificaciones, El Salvador, 105–107
 - Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre, Brasil, 93n38
- Lima, Perú, 121

- Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 85n30, 92n34, 96n39
- Línea de Crédito Condicional de Inversiones (CCLIP), Argentina, 172n77
- lo local, preeminencia de, 53–54
- Lomba do Pinheiro, Porto Alegre, Brasil, 85–96, 87
- López Obregón, Clara, 58–59, 256
- lotificaciones, 97, 97–108
 - actores en el mercado de, 99–100
 - impacto sobre la situación de vivienda, 102–104
 - infraestructura en las, 97, 98
 - intervenciones de gobierno para regularizar las, 104–108, 105
 - legislación de las, 100nn40–41, 100–101
 - marco regulatorio y el mercado de las, 100–101
 - el mercado de, 98–102
 - nueva estructura del mercado de las, 106
 - nueva legislación y las, 105–107
 - número de las, 101, 102
 - origen del mercado de las, 98–99
 - servicios en las, 97, 98
- lotificadores, 70–71, 77, 83, 106
- Lusaka, Zambia, 42
- Macroproyecto de Vivienda de Pereira, Colombia, 81, 81n25, 83
- macroproyectos de vivienda, 66
- Madrid, España, 52, 52n1
- Manaus, Brasil, 209n83, 209–216, 210, 211, 214
- marco lógico, el análisis económico y, 233
- marginación económica, 35, 38, 41–46. *Véase también* comercio informal
- medio ambiente, 136, 145, 210–211
 - en Argentina, 172
 - en Bolivia, 184, 187–188
 - en Brasil, 177–183, 209–216
 - en Chile, 145
 - en Colombia, 239
 - conservación, 212
 - degradación ambiental, 89
 - educación ambiental, 212
 - polución hídrica, 182
 - recuperación ambiental, 239
 - refugios, 192
 - saneamiento ambiental, 177–183
 - servicios ambientales, 184
 - sostenibilidad ambiental, 140, 175, 177
 - en Uruguay, 136
- mejoramiento de barrios, 1, 18, 35–40. *Véanse también* mejoramiento urbano; programas de mejoramiento de barrios
- construcción de un saber hacer, 155–158
- intervenciones en el, 2
- inversiones en el, 1
- modelo del, 18
- participación y el, 201–205
- programas del, 155–196
- sostenibilidad del, 201–204
- mejoramiento urbano, 41–47. *Véase también* mejoramiento de barrios
- menores. *Véanse* jóvenes; niños
- mercados, 6, 45
- Mestre Chico, Brasil, 210, 213
- México
 - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 189, 189n80
 - Consejo Nacional de Población, 189
 - infraestructura en, 192, 193–194
 - pobreza en, 189, 189n80, 192, 193, 194
 - Programa Hábitat, 156, 157, 189–195, 190, 191, 193
 - programas de mejoramiento de barrios en, 156, 157, 161, 165, 189–194, 228, 230
 - Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 230
 - Sistema Urbano Nacional (SUN), 189n79, 193
 - subdivisiones ilegales en, 12
 - violencia en, 49
 - viviendas sociales en, 120, 123n53
 - zonas urbanas en, 189, 189n79, 190
- microcrédito, 26, 45. *Véase también* crédito
- microempresas, 34, 43
- minga, 242, 242n92
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador, 99
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador, 99
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Uruguay, 131–138
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Chile, 140, 143n64, 145, 146, 149, 150
- Montevideo, Uruguay, 114, 131–138, 133n57

- asentamientos irregulares en, 131–138, 135n58–60, 136n61
- crecimiento demográfico en, 131–134
- criminalidad en, 48
- fragmentación en, 131–134, 132
- infraestructura en, 136–137
- mapa de, 132
- plano de intervención, 137
- programas de mejoramiento de barrios en, 131, 134–138, 137
- servicios en, 136–137
- Morar Legal*, 77
- mujeres, 10, 42, 48, 49, 60, 132, 167, 188, 192, 202, 214, 244
- multisectorialidad, 53
- municipios, 161–162. *Véanse también municipios específicos*
- financiamiento por los, 157–158
- municipalidad, 208
- planeamiento municipal, 190
- negociación, 174
- Ñeta*, 52
- Nicaragua, programas de mejoramiento de barrios en, 161
- Nieto Ríos, María de la Luz, 115, 139–152, 256
- niños, 48, 60–61, 132, 144, 167. *Véase también jóvenes*
- Nuevo Amanecer, Uruguay, 135, 135n58
- objetivos. *Véanse programas específicos*
- Objetivos de Desarrollo del Milenio, xiii, 158
- ocupación, 94–95
- Oliveira, Cléia Beatriz H. de, 85–96, 256
- Operación Nuevo Usme, Bogotá, Colombia, 81, 81n25, 82n27, 83
- organizaciones comunitarias, 2, 188, 198, 199, 200, 203, 204
- organizaciones no gubernamentales (ONG), 99, 171, 236
- Palenque, Patricia, 171–177, 256–257
- Panamá, programas de mejoramiento de barrios en, 161
- Pando, Uruguay, 135n60, 231
- Paraguay, 74n18, 74–75
- parque El Curiqingue, Quito, Ecuador, 248
- parques, 211, 214, 216, 232, 234, 236, 239, 242, 245, 246, 247, 247n97, 248, 248n98
- participación, 196, 197–205, 204, 208, 208, 212
- el BID y, 203
- comunitaria, 61–62, 212–216, 242, 244
- como eje de la ciudadanía, 197–201
- programas de mejoramiento de barrios y, 201–205, 204
- sostenibilidad del mejoramiento de barrios y, 201–204
- patrimonio social, 212
- pavimentación, 89, 114, 143, 180, 192, 218
- Pelourinho, Salvador de Bahía, Brasil, 56
- Perú
- Comisión de Estado de Formalización de la Propiedad Informal (Cofropi), 73–74
- titulación en, 73–74
- viviendas económicas en, 121
- Pisoni, Carlos A., 18, 257
- Plan de Acción Social Integrada, Brasil, 200
- Plan de Desarrollo Urbano de Porto Alegre, Brasil, 70
- Plan de Manejo de Desarrollo Urbano, Brasil, 88
- Plan de Mejorías Urbanas, Brasil, 94, 96
- Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), Uruguay, 131, 136n61
- Plan de Prevención de Conflictos Urbanos, la Violencia y el Delito, Bogotá, Colombia, 58–59
- Plan de Saneamiento Urbano (PSU III), Montevideo, Uruguay, 135, 136
- Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA), Brasil, 89–93, 92n35
- Plan Director de Porto Alegre, Brasil, 92
- planeamiento municipal, 190
- planes zonales, 136, 136n61
- planificación, 85, 203, 204, 216
- pobreza, 9–12, 38–39, 155, 161
- alimentaria, 189n80
- en Bolivia, 183, 184–185
- de capacidades, 189n80
- en Ecuador, 205
- informalidad urbana y, 102
- en México, 189, 189n80, 192, 193, 194
- de patrimonio, 189n80
- reproducción de la, 133
- tipos de, 9n1, 189n80

- poder público, 80–81, 85, 88–89, 92–93, 95, 204
- policia
 comunitaria, 62
 relaciones con la comunidad, 39
- Política Nacional de Vivienda (El Salvador), 108
- política pública
 inclusiva, 139–140
 planificación de, 54–55
 política de desarrollo urbano, 176
 política de inversiones, 169–170
 política de vivienda, 164
 política social, 165, 166–167
 política urbana, 161–162, 164
 viviendas sociales y, 122–124
- polución hídrica, 182
- Ponce Solé, Juli, 52, 117, 257
- Port-au-Prince, Haití, 161
- Porto Alegre, Brasil, 27–28, 70, 79, 81, 85n30, 85–96, 86, 87
- precios inmobiliarios, 227, 228, 230–231, 237–238
- prevención situacional, 57
- Programa Barrio de Verdad, La Paz, Bolivia, 158, 183–188, 185, 188, 198
 accesibilidad y el, 184, 185
 componentes del, 185
 control de riesgos y el, 184
 control social del, 184
 derechos de propiedad y el, 184
 ejecución del, 186–187
 infraestructura urbana y el, 184
 medio ambiente y el, 184
 objetivos del, 183–184
 resultados del, 187–188
 seguridad jurídica y el, 184
 servicios y el, 184
 sostenibilidad del, 184
- programa Chile-Barrio, Chile, 156n67, 157, 161
- programa Creando Chile en mi Barrio, Chile, 149
- Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), Brasil, 164n69
- Programa de Apoyo al Sector Vivienda, Ecuador, 164n70
- Programa de Barrios y Áreas Urbanas de Atención Especial de la Generalitat de Cataluña, 116, 117
- Programa de Consolidación del Sistema de Vivienda de Interés Social y de la Política de Desarrollo Territorial, Colombia, 238–241
- Programa de Desarrollo Urbano (Procidades), Brasil, 166n73
- Programa de Eliminación de Cortiços, São Paulo, Brasil, 158n68
- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), Uruguay, 131, 164n69, 134–137, 135nn58–60, 230–231
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 48
- Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), Argentina, 156, 157, 165, 171–177, 172n77, 174, 198
 componentes del, 174–176, 175
 costo y financiamiento del Promeba II por componentes, 176
 ejecución del, 173–174
 objetivos del, 173
 política de desarrollo urbano y el, 176
 resultados del, 174–177
- Programa de Mejoramiento de Barrios de Chile, 156n67
- Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (Promib), Quito, Ecuador, 205–209, 206n81, 208, 241–250
 actores fundamentales del, 208, 208
 análisis de costos y beneficios del, 245–246, 248–249
 análisis económico del, 245–246, 248–249, 250
 aportes de evaluación al diseño del, 246–249
 beneficios del, 245–246, 248–249
 componentes del, 242
 comunidad y el, 208
 costos del, 245–246
 diseño del, 243–244, 246–249
 ejecución del, 242–243n93, 243–244, 249
 evaluación del, 245–246, 246–249, 250
 expedientes barriales, 244
 financiamiento del, 206, 206n81, 242–243n93
 intervenciones sociales del, 248–249
 municipalidad y el, 208
 objetivos del, 241–242
 operación del, 207
 participación comunitaria y, 244
 proceso de capacitación, implantación y acompañamiento de los proyectos del, 207
 rentabilidad económica y el, 245–246, 247
 seguimiento del, 249, 250

- sinergia entre las obras y las intervenciones sociales del, 248–249
- sostenibilidad del, 207
- Programa de Reforma del Sector Vivienda, Bolivia, 184
- Programa de Rehabilitación Urbano-habitacional (PRUH), Uruguay, 131, 138
- Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga, São Paulo, Brasil, 157–158, 167, 177–183
- componentes y líneas de acción del, 181
- ejecución del, 180–181
- ejecutores del, 181
- fase de diseño del, 180
- objetivos del, 179–180
- resultados, 181–183
- Programa Desarrollo Social en Áreas de Frontera NEA-NOA (Prosofa), Argentina, 171n76
- Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, Chile, 149
- Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro (PROAP II), Brasil, 231
- Programa de Vivienda de Interés Social, Honduras, 164n70
- Programa Familias en Acción, Colombia, 241
- Programa Favela Bairro de Rio de Janeiro, Brasil, 23, 154, 159, 167, 199, 200
- Programa Federal de Construcción y Mejoramiento de Viviendas, Emergencia Habitacional, Urbanización de Villas y Asentamientos en el Gran Buenos Aires, Argentina, 171n76
- Programa Federal de Vivienda de Argentina, 119–120n52
- Programa Habitar-Brasil, 164n69
- Programa Hábitat, México, 156, 157, 165, 189–194, 190, 230
- componentes del, 191
- Convenio Hábitat, 190
- ejecución del, 190–191, 193
- fases de ejecución de las intervenciones del, 193
- líneas de acción del, 191
- objetivos del, 189–190
- resultados del, 192–194
- Programa Nova Baixada, Brasil, 165, 165n7, 200, 200n1
- Programa Quiero mi Barrio, Chile, 115–116, 139–152, 140n62, 143n63
- componentes del, 143–145, 143
- conectividad digital y el, 145
- Consejo Vecinal de Desarrollo, 144, 148
- contratos de barrio en el, 147–150
- desafíos del, 151–152
- duración de fases según tipo de barrio, 148
- ejecución del, 146–150
- ejes transversales del, 144–145
- equipo executor del, 146–147, 150–151
- estrategia de intervención del, 141, 141–142
- fases del, 147–150, 148
- identidad y el, 144–145
- inversión por tipo de barrio, 146, 147
- medio ambiente y el, 145
- modelo operativo del programa, 149
- objetivos del, 142
- participación ciudadana y el, 144, 152, 152
- participación de los municipios, 142
- patrimonio cultural y el, 144–145
- Plan de Gestión de Obras, 143, 144, 147, 148, 149
- Plan de Gestión Social, 144, 147, 148, 149
- principios orientadores del, 141–142
- seguridad ciudadana y el, 145
- tipos de barrios, 145–146, 147
- programas culturales, 39
- programas de interés social, 94
- programas de mejoramiento de barrios, 2–3, 4–5, 16–17, 39, 71, 116–118. *Véanse también naciones específicas; programas específicos*
- acciones sociales y, 170–171
- alcance de los, 19–20, 21, 22, 26, 37
- análisis económico de los, 221–234, 223, 239, 250
- análisis e identificación de alternativas, 224–225
- aportes del enfoque de seguridad y convivencia ciudadana, 62–63
- beneficios de los, 220–221, 224–226, 227–228, 230–231, 239
- cálculo de los costos y beneficios, 220–221
- capacidad técnica para ejecución de los, 169
- ciclo de los, 223
- cobertura de los, 220
- complejidad de los, 222
- compromiso de participación de los interesados, 128
- convivencia ciudadana y los, 55–63

- cooperación y los, 197–205
- costos de los, 219–221, 224–226, 239
- desafíos de los, 130
- dimensión económica de los, 22–24, 36–38, 41–47, 170, 219–234
- diseño de los, 23, 31, 37–38, 204, 220, 221, 222, 223
- ejecución de los, 17, 19, 22, 31, 169–171, 204, 222
- escala de los, 1–2, 19–31, 37–38, 44, 46, 47, 76, 134
- estructura formal de gestión de los, 129–130
- evaluación de los, 46–47, 222, 234. *Véase también* análisis económico
- financiados por el BID, 159–171, 160–163, 199, 200, 206, 209, 220–221, 229n88, 230–231, 238
- financiados por los municipios, 157–158
- financiamiento de los, 17, 19, 22, 23, 30–31, 116–120, 119n51, 128–129, 155–156n66, 155–159, 159–171, 160–163, 172, 172n77, 199, 200, 206, 209, 220–221, 229n88, 230–231, 238
- generación de empleo y los, 41–46
- intervenciones de los, 124–130
- intervenciones urbano-ambientales y, 167
- locales, 165–168, 168
- monto total y número de préstamos del BID para, 163
- municipales, 165–168, 166n73
- nacionales, 164n69–70, 164–165, 164–165n71, 168
- objetivos de los, 37–38, 124, 168–169, 224–225
- participación de la comunidad en los, 197–205, 204
- participación del gobierno nacional en los, 156–158
- participación en los, 156–158, 197–205, 201–205, 204
- política pública y los, 164, 165, 166–167, 169–170
- provinciales, 165
- restricciones presupuestarias en los, 220–221
- seguimiento de los, 222, 223, 228–229, 239
- sostenibilidad de los, 129, 169–171, 201–205
- supervisión de los, 228–229
- tipología de los, 163, 163–168
- ventajas y desventajas de los programas nacionales y locales, 168
- programas de mejoramiento de barrios de viviendas sociales, 116–118. *Véanse también* naciones específicas; programas de mejoramiento de barrios; programas específicos
- compromiso de participación de los interesados, 128
- desafíos, 130
- estructura formal de gestión, 129–130
- financiamiento de los, 116, 117, 118–120, 119n51
- intervenciones de los, 124–130
- objetivos de los, 124
- sostenibilidad de los, 129
- programas de mejoramiento social, 166n73
- programas de mejoramiento urbano-habitacional, 131–138
- programas deportivos, 39
- programas de resolución de conflictos, 61
- Programa Social y Ambiental de los *Igarapés* de Manaus (Prosamim), Brasil, 167, 199, 209–216
- actividades de inserción social y el, 214
- agentes de vigilancia y el, 214–215
- áreas de intervención y el, 211
- cooperación y el, 216
- ejecución del, 213–215
- enfoque del, 212–213
- metodología del, 212–213
- objetivos ambientales del, 210–211
- participación en el, 212–216
- Plan de Participación Comunitaria, 212, 214, 215
- plano del, 211
- resultados del, 215–216
- reubicación y el, 213–216, 215
- soluciones de reubicaciones por *igarapé*, 215
- unidad de gestión del programa de los *igarapés* (UGPI), 213, 216
- programas públicos de viviendas, 27–29, 30, 31–32, 77–79, 81n25, 81–84, 85–96. *Véanse también* programas específicos
- Programa Vivienda Básica, Chile, 119–120n52
- Programa Vivienda Progresiva, Chile, 119–120n52
- Proyecto Mujeres Mil, Brasil, 214
- Promeba II, 172n77, 174. *Véase también* Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), Argentina
- componentes del, 176
- costo del, 176

- ejecución del, 173–174
 financiamiento del, 176
 resultados del, 174–177
 Promib. Véase Programa de Mejoramiento de Barrios (Promib), Ecuador
 Provisión de Agua Potable (Propasa), Argentina, 171n76
 Proyecto APROVAR, Brasil, 214
 Proyecto de Obras Prioritarias, Ghana, 42
 Proyecto de Pequeñas Empresas en Zonas Periurbanas de Lusaka (PULSE), Zambia, 42
 Proyecto Especial de Desarrollo Sostenible de Lomba do Pinheiro, Porto Alegre, Brasil, 89–90, 92–93
 Proyecto Integrado de Desarrollo Sostenible de Lomba do Pinheiro, Porto Alegre, Brasil, 85–96
 Proyecto Reescribiendo el Futuro, Manaus, Brasil, 214
 Proyecto Urbanizador Social, Brasil, 94, 95–96
 Proyecto Urbano II, Ghana, 42
 Puestos de Orientación Urbanística y Social, Brasil, 199, 200

 Quinta Monroy, Iquique, Chile, 68, 69
 Quito, Ecuador, 13n3, 61n16, 165, 206, 241–250, 243

 Rau, Macarena, 57
 Recife, Brasil, 84
 recreación, 126–127, 136–137, 151, 180, 239, 242, 246, 247, 247n97
 recuperación ambiental, 239
 recursos escasos, 219–221, 222–223
 Rees, William, 44
 Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales, El Salvador, 100
 regularización urbanística, 76, 77–84
 rehabilitación, programas de, 61
 Reino Unido, programas de mejoramiento de barrios en, 116
 rentabilidad económica, 246, 247, 248, 248n98
 República Dominicana, 61n16
 reubicación, 213, 214, 214–215, 219, 239
 riesgos, control de, 184
 riesgos naturales, 183, 184, 185, 187
 Río de Janeiro, Brasil, *xiv*, 4, 6, 15n4, 77, 165
 áreas de protección ambiental en, 15n4
 asentamientos irregulares en, 15n4, 154
 programas de mejoramiento de barrios en, 23, 159, 199, 200
 violencia en, 49
 Rojas, Eduardo, 7–32, 35–40, 67–71, 113–119, 119–130, 155–158, 197–201, 219–221, 257
 Romo, Margarita, 205–209, 258
 Rosario, Argentina, 76
 Ruiz, Verónica, 97–108, 258

 saber
 construcción de un saber hacer, 155–158
 democratización del, 212–213
 socialización del, 212–213
 Sacrificio de Sonia Sur, Montevideo, Uruguay, 135, 135n59
 salud, 61, 212
 equipamiento de, 61, 114, 126–127, 246
 salud psicológica, 61
 saneamiento, 136, 175, 177–183, 187, 206, 219, 237, 239, 246
 San José, Uruguay, 133, 133n57
 San Pedro Sula, Honduras, 112
 San Salvador, El Salvador, 6, 34, 35, 43, 98–112
 Santa Ana, El Salvador, 101
 Santiago, Chile,
 Barrio 17 de Septiembre, 151
 Barrio Padre Hurtado, 40, 125
 Barrio Santa Adriana, 152
 criminalidad en, 48
 Villa Portales, 112
 Santo André, Brasil, 79n22
 São Paulo, Brasil, 79, 178, 179
 criminalidad en, 48
 mapa de, 178
 Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Guarapiranga, São Paulo, 177–183
 programas de mejoramiento de barrios en, 119–120n52, 157–158, 177–183
 violencia en, 49
 Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, 189–190, 192
 segregación, 9–12, 77
 seguridad ciudadana, 2, 3, 10, 24–25, 34, 35–66, 61nn15–16, 145, 242
 comunidad y, 61–62
 espacios públicos y, 56–57

- infraestructura y, 56–57
 programas de mejoramiento de barrios y, 62–63
 Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), Chile, 143, 143n64
 servicios, 4, 18, 45, 73–74, 80, 80n24
 en Argentina, 171, 172
 en Bolivia, 184, 188
 en Brasil, 89, 95, 211
 carencia de, 113–115, 133
 en Chile, 143
 cobertura de, 10, 11, 12
 en Colombia, 239
 comunitarios, 131–138
 demanda de, 41
 en Ecuador, 237, 242–244, 246
 reproducción de la urbanización informal y, 12–15
 en El Salvador, 97, 98
 sociales, 170–171
 en Uruguay, 136–138
 Sistema de Ahorro y Financiamiento Habitacional, El Salvador, 108, 108n48
 Sistema de Información de Lotificaciones, El Salvador, 101, 101n43, 107n47, 107–108
 Sistema Urbano Nacional (SUN), México, 189n79, 193
 Smolka, Martim, 69–70, 71–84, 258
 socialización del saber, 212–213
 sociedad civil, 201, 203, 215
 sostenibilidad, 29–30, 62–63, 73–75, 129
 ambiental, 140, 175, 177
 en Bolivia, 184
 en Brasil, 95, 96
 en Colombia, 238–241
 en Ecuador, 235–238
 gestión de recursos escasos y la escala de las intervenciones, 219–221
 en México, 194, 207
 participación y, 201–205
 de los programas de mejoramiento de barrios, 205, 219–252
 Suame Magazine, Kusami, Ghana, 42
 subdivisiones, 12n2, 12–15, 13n3, 27–28, 66, 66, 69–71, 82n28, 82–83, 88–89, 96, 97. *Véase también* lotificaciones
 suelo, 12n2, 26, 67–108, 97, 211, 220
 acceso al, 26–27, 32, 67–71, 71–84
 consolidación del, 45
 gestión del, 77n20, 77–79
 ocupación del, 94, 95
 subdivisión del, 12n2, 12–15, 13n3, 27–28, 66, 69–71, 82n28, 82–83, 88–89, 96, 97. *Véase también* lotificaciones
 urbanización del, 79–84
 uso del, 95
 zonificación del, 45
 Superintendencia de Notariado y Registro, Colombia, 240–241
 Tamale, Ghana, 42
 Tegucigalpa, Honduras, 1, 78
 Tema, Ghana, 42
 tenencia, seguridad de, 13n3, 41, 71–76, 77–79, 97, 99, 105–107, 175, 177, 184
 tierra. *Véase* suelo
 “tierra de nadie,” 119–120, 123, 125
 titulación, 73–76, 238–241
 transporte, 41, 136, 246–247. *Véanse también* movilidad; vialidad
 Un Barrio para la Sociedad de la Información, Chile, 149
 UNESCO, 61n15
 UN-Hábitat, 49
 unidad de gestión del programa de los *igarapés* (UGPI), 213, 216
 Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU), México, 192
 Unión Europea, 117. *Véase también* Europa
 Universidad Estatal de Amazonas, 214
 urbanización, 7–9, 8, 79–84, 88, 94–95
 cerrada, 117
 financiamiento de la, 79–84
 poder público y la, 85
 reproducción de urbanización informal, 12–15
 tendencias de la, 8
 titulación y la, 73–76
 violencia y la, 49
 urbanizadores sociales, 70, 79–83, 85n30, 85–96
 Uruguay, 132
 asentamientos irregulares en, 131–138, 135nn58–60
 crecimiento demográfico en, 131–134
 criminalidad en, 48

- crisis económicas en, 133n57
- fragmentación en, 131–134
- infraestructura en, 136–137
- intervenciones en áreas urbanas precarizadas en, 131–138
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), 131–138
- Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), 131, 136n61
- Plan de Saneamiento Urbano (PSU III), Montevideo, 135, 136
- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), 131, 134–137, 135nn58–60, 164n69, 230–231
- Programa de Rehabilitación Urbano-habitacional (PRUH), 131, 138
- programas de mejoramiento de barrios en, 131, 134–138, 137, 164n69, 228, 230–231
- viviendas sociales en, 124
- valores éticos, educación y sensibilización en, 60–61
- valorización inmobiliaria, 210, 227, 228, 233–234, 237–238, 241
- valuaciones objetivas, 227–228
- valuaciones subjetivas, 227–228
- Velásquez, F., 201
- Venezuela, 49
- vialidad, 136, 206, 211, 219, 239, 242, 246–247.
Véase también transporte
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), El Salvador, 99, 101, 104–108, 105, 107n47
- vida comunitaria, reconstrucción de la, 126
- vigilancia natural, 57
- Vila Manchete, Olinda, Pernambuco, Brasil, 77n20
- Villa Portales, Santiago, Chile, 112
- violencia, 35, 38–40, 48–50, 52–54
- acciones sociales preventivas, 60–62
 - armas de fuego y, 48
 - en Brasil, 48, 49
 - características de la, 48–50
 - en Colombia, 48
 - costos de la, 48
 - efectos de la, 48
 - en España, 52, 52n1
 - factores de riesgo de la, 50
 - fallas institucionales del Estado y la, 50
 - heterogeneidad de la expresión de la, 49
 - incidencia de la violencia en áreas urbanas, 49
 - intrafamiliar, 48, 242
 - jóvenes y, 48, 52
 - marco conceptual de la, 50–54
 - en México, 49
 - mujeres y, 48
 - nuevo paradigma de abordaje integral, 50, 52–54
 - paradigma tradicional de la, 51
 - prevención de la, 55, 57
 - raíces de la, 50
 - rehabilitación, 55
 - urbanización de la, 49
 - en Venezuela, 49
- viviendas, 45, 74n18, 74–75, 121. *Véase también*
- viviendas sociales
 - acceso a las, 1, 2
 - construcción de nuevas, 20n5, 67–68
- viviendas sociales, 27–29, 32, 67–69, 68, 69, 96, 112.
Véase también programas de mejoramiento de barrios de viviendas sociales
- carencia de servicios en las, 113–115
 - en Chile, 125
 - departamentos de vivienda social, 112, 113
 - deterioro de las, 112, 113–115, 119–130
 - equipamiento de las, 124–125, 126–127
 - espacios públicos en las, 113–115, 124–125, 125
 - financiamiento de las, 123n53, 123–124
 - en Honduras, 112
 - infraestructura de las, 113–115, 124–125
 - en México, 120, 123n53
 - pérdida de valor de las, 122
 - política pública y las, 122–124
 - rehabilitación de las, 127–128
 - ubicación de las, 120, 120
 - en Uruguay, 124
- volcán Pichincha, Ecuador, 206
- voluntad política, 203
- Weber, Max, 201
- Zambia, 42
- zonas críticas, 58–59
- zonas urbanas, 189n79, 190

DESARROLLO URBANO

Los esfuerzos de los gobiernos por cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio han redundado en un incremento de los recursos para mejoramiento de barrios y en la diversificación de las respuestas a los variados problemas que enfrenta la población de los asentamientos irregulares. *Construir ciudades* pasa revista a la experiencia de América Latina y el Caribe en el diseño y ejecución de programas de mejoramiento de barrios. El libro expone el conocimiento adquirido por los especialistas del BID y sus contrapartes técnicas y directivas en los organismos ejecutores de los préstamos que otorga para mejoramiento de barrios. *Construir ciudades* analiza las distintas dimensiones del problema, discute experiencias exitosas y saca conclusiones útiles para enfrentar los desafíos de las ciudades de los países en desarrollo de todo el mundo que, con contadas excepciones, ven aumentar sistemáticamente la población de los asentamientos irregulares. Este libro es de interés tanto para los especialistas en desarrollo urbano como para quienes definen políticas y diseñan programas para mejorar el hábitat de los más pobres.

“...No se trata solamente de mejorar los asentamientos ilegales existentes, sino de evitar otros en el futuro... Construir ciudades es un libro importante, que puede ayudar a evitar muchos de los errores cometidos en la urbanización de nuestra región”.

Enrique Peñalosa
Ex-alcalde de Bogotá
Presidente del Directorio del Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo, Nueva York

“Construir ciudades nos recuerda que la participación comunitaria es esencial para la sostenibilidad de las mejoras en calidad de vida que se logran con las intervenciones de mejoramiento de barrios”.

Marcello Balbo
Profesor de Planificación Urbana
Universidad de Venecia

“Disponemos de una cantidad impresionante de información y experiencia sobre nuestras ciudades, pero las entendemos menos que nunca. El problema es de enfoque. Construir ciudades presenta y ordena las piezas del rompecabezas de los programas de mejoramiento de barrios”.

Gustavo Riofrío
Presidente
DESCO, Lima

