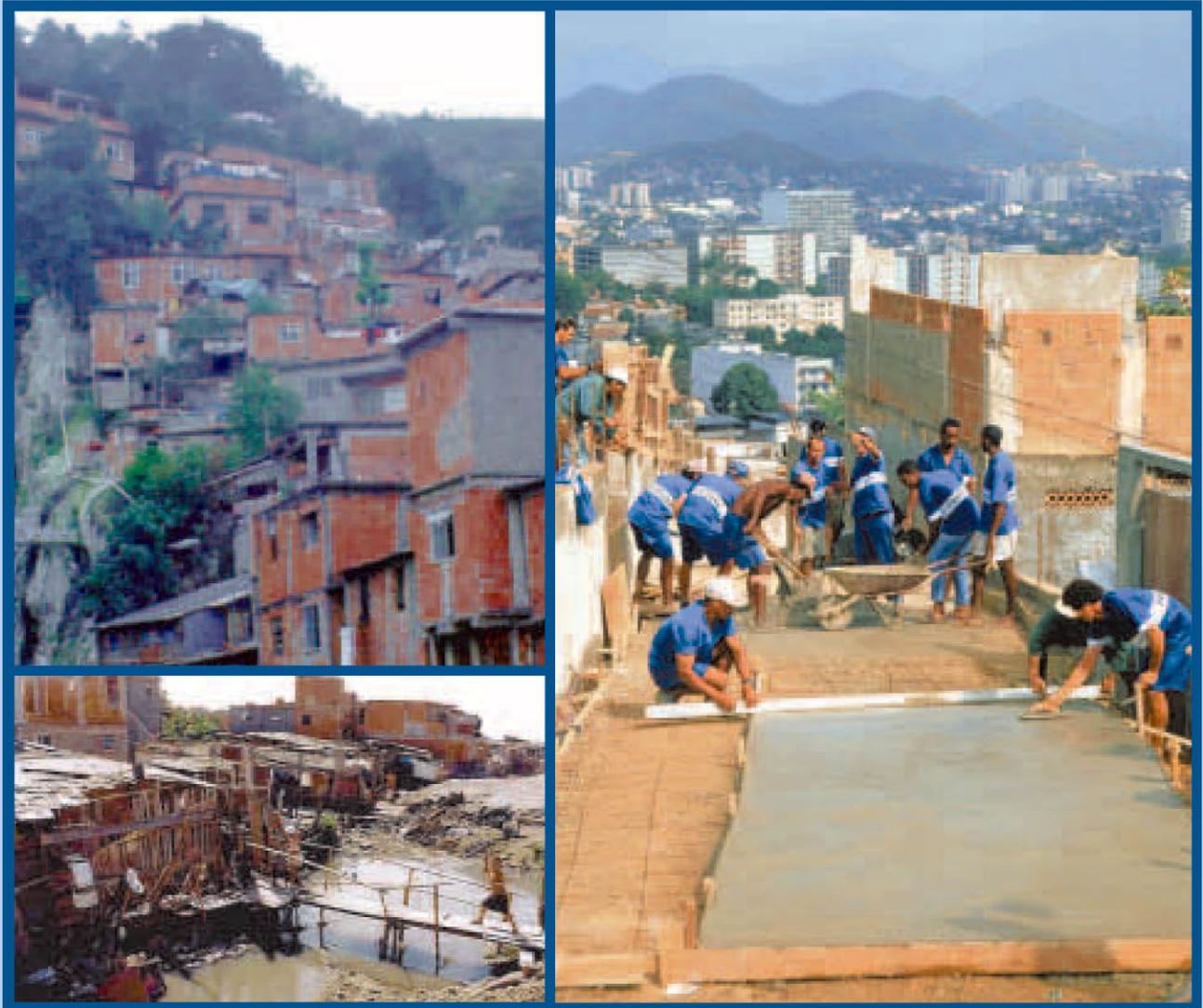


BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

# CIUDADES **PARA** TODOS

LA EXPERIENCIA RECIENTE EN PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS



**JOSÉ BRAKARZ**

CON

**MARGARITA GREENE**

**Y EDUARDO ROJAS**

*Página en blanco a propósito*

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

# **CIUDADESPARATODOS**

**LA EXPERIENCIA RECIENTE EN PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS**

**JOSÉ BRAKARZ**

**CON**

**MARGARITA GREENE  
Y EDUARDO ROJAS**

**Washington, D.C.**

**2002**

Producido por la Sección de Publicaciones del BID. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Brakarz, José.

Ciudades para todos : la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios / por José Brakarz con Margarita Greene y Eduardo Rojas.

p. cm. Includes bibliographical references.

ISBN: 1931003173

1. Community development, Urban—Latin America. 2. City planning—Latin America. I. Greene, Margarita. II. Rojas, Eduardo. III. Inter-American Development Bank. IV. Title.

307.14 B771--dc21

**Ciudades para todos  
La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios**

©Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

*Esta publicación puede solicitarse a:*

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

1-877-782-7432

[idb-books@iadb.org](mailto:idb-books@iadb.org)

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

ISBN: 1-931003-17-3

## PRESENTACION

El crecimiento urbano ha traído grandes avances en la productividad económica de las naciones, aunque al mismo tiempo ha generado –especialmente en los países en desarrollo– problemas urbanos y sociales de dimensiones extraordinarias. En América Latina en particular, el crecimiento del empleo y de la infraestructura urbana se ha quedado a la zaga del aumento demográfico, creando una brecha que ha sido llenada por los sectores informales tanto de la economía como de las propias ciudades.

En la región la ciudad informal abriga, al margen de las reglas normales de ocupación, entre 20 y 50% de la población de las grandes urbes. Las condiciones de vida en estas áreas son deplorables, pues en ellas se concentra la pobreza, las malas condiciones ambientales y la marginalidad. La ciudad informal es la cara más visible de las desigualdades sociales, que pone en evidencia y localiza espacialmente la pobreza urbana. Esta visibilidad constituye un problema pero también una oportunidad, ya que facilita la identificación y la ubicación de los grupos sociales más carentes.

En los últimos años se ha venido desarrollando un modelo de intervención que ha mostrado su efectividad para enfrentar el problema de la urbanización informal. Se trata de los programas integrados de mejoramiento de barrios, en los cuales se combina el mejoramiento de la infraestructura de los asentamientos informales con la entrega de servicios sociales. Esta metodología de acción

integral, que aborda aspectos urbanísticos y al mismo tiempo ayuda a solventar las necesidades más urgentes de los grupos vulnerables, ha probado ser una importante herramienta de política social y de lucha contra la pobreza.

Los resultados positivos alcanzados por los programas recientes de mejoramiento de barrios en la región han generado un gran interés por parte de los gobiernos y de los técnicos de los sectores social y urbano, quienes solicitan información referente a la metodología de diseño, ejecución y evaluación de impactos de estos esfuerzos. Es así como la preparación de este libro ha sido motivada principalmente por la necesidad de responder a este tipo de solicitudes, y de difundir el concepto y las enseñanzas prácticas derivadas de la ejecución de estos proyectos. La diseminación de los conceptos básicos y de las ventajas del modelo de intervención integrada focalizada en barrios pobres es una forma de promover este paradigma como instrumento de lucha contra la pobreza y de reducción de las desigualdades sociales.

En el libro se describe el fenómeno de la urbanización informal en América Latina, así como las estrategias que se han usado para tratar el problema. De igual manera se presentan diferentes alternativas en el proceso de diseño y ejecución de los programas de mejoramiento de barrios, incluyendo sus componentes más importantes, los aspectos de organización para su ejecución, los criterios para la selección de barrios

y otros elementos destacados. Finalmente se hace hincapié en una serie de recomendaciones que pueden contribuir a asegurar la sostenibilidad en el largo plazo de los programas, así como en las enseñanzas extraídas durante experiencias recientes de ejecución.

El libro incluye siete estudios de caso de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, con los que se espera contribuir a facilitar la labor de quienes estén interesados o involucrados en el diseño de programas de esta naturaleza.

**Carlos M. Jarque**

Gerente

Departamento de Desarrollo Sostenible

## AGRADECIMIENTOS

A la realización de este trabajo han contribuido diversas personas. Los consultores Nora Clichevsky, Héctor Hernán González Osorio y Juan Gonzalo Zapata prepararon los estudios de caso y documentos de antecedentes que se utilizaron en este libro. Jorge Fiori, Fernando Cavallieri y Carlos Pisoni, con sus perspectivas académica y práctica, hicieron valiosos aportes

a versiones intermedias del documento. Para todos ellos mis más sinceros agradecimientos.

El autor agradece también el apoyo de las Divisiones de Programas Sociales de las Regiones 1 y 3, y del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, así como a los diversos compañeros del Banco que aportaron comentarios y sugerencias a este trabajo.

*Página en blanco a propósito*

# INDICE

<b>Capítulo I. Ciudades divididas: la informalidad urbana</b> .....	1
Urbanización y pobreza .....	3
Crecimiento de la población urbana .....	3
La informalidad en las ciudades .....	5
Urbanización de la pobreza .....	6
Pobreza y espacio urbano .....	7
La informalidad urbana: una respuesta de los pobres .....	10
Magnitud de la informalidad urbana .....	10
La urbanización informal como falla del mercado .....	10
Fallas regulatorias que contribuyen a la informalidad .....	12
Impactos de la informalidad urbana .....	15
Efectos sobre el medio ambiente urbano .....	15
Efectos sobre las condiciones sociales .....	16
Costos para la ciudad .....	17
Inseguridad legal y ciudadana .....	17
La respuesta pública: un desafío multidimensional .....	19
Políticas sociales de vivienda y asentamientos humanos .....	19
Hacia políticas de urbanización integral .....	20
Programas de regularización de la propiedad .....	21
Programas integrados de mejoramiento de barrios .....	24
<b>Capítulo II. Programas de mejoramiento de barrios: concepto y ejecución</b> .....	25
Los PMB como intervenciones integrales .....	27
Racionalidad de los PMB .....	28
Objetivos de los PMB .....	29
En qué se invierten los recursos .....	32
Obras de infraestructura .....	32
Servicios urbanos .....	34
Servicios y equipamiento social .....	35
Actividades de desarrollo comunitario .....	37
Provisión de vivienda y reasentamiento de población .....	37
Mitigación de riesgos ambientales .....	38

Regularización de la propiedad .....	39
Prevención de la proliferación de asentamientos informales .....	39
Seguimiento y evaluación .....	42
<b>Asignación de recursos y selección de barrios</b> .....	43
El origen de los recursos: problemas de eficiencia y equidad .....	43
¿Dónde se hacen las inversiones? .....	44
Cómo seleccionar los barrios a ser urbanizados .....	46
Criterios a utilizar en el diseño de proyectos .....	49
<b>Ejecución de los programas</b> .....	52
Organización y ubicación de las unidades ejecutoras .....	52
El ciclo de ejecución .....	54
Funciones de coordinación .....	54
Funciones de ejecución de proyectos .....	56
La gestión de los programas .....	57
Los proyectos iniciales .....	57
Estrategias de gestión .....	58
Estrategia de ejecución participativa .....	59
Planes de urbanización de barrios .....	59
Desarrollo comunitario y educación ambiental y sanitaria .....	62
<b>Cuánto gastar en los proyectos</b> .....	63
Métodos de análisis económico .....	63
<b>Capítulo III. Impactos, sostenibilidad y enseñanzas</b> .....	67
<b>Los múltiples impactos de los programas</b> .....	69
Beneficios generales derivados de la sinergia entre componentes .....	69
Impactos sociales .....	70
Reducción de la pobreza .....	70
Mejoramiento de las condiciones de salud y salubridad .....	71
Impactos en los grupos vulnerables .....	72
Mejoramiento en las condiciones de seguridad .....	72
Impactos urbanos .....	74
Integración urbana .....	74
Regularización y ampliación de los servicios urbanos .....	74
Mejoramiento en las condiciones de vivienda .....	74
Impactos económicos y financieros .....	75
Valorización inmobiliaria .....	75
Actividades económicas .....	75
Finanzas locales .....	75

Sostenibilidad de los programas de mejoramiento de barrios .....	77
Sostenibilidad de la infraestructura, equipamientos y servicios urbanos .....	77
Sostenibilidad de las acciones de desarrollo comunitario .....	79
Continuidad de la política de radicación de asentamientos y acciones preventivas .....	80
Políticas complementarias .....	81
Enseñanzas de los programas de mejoramiento de barrios .....	84
Aplicabilidad de los PMB .....	84
Recomendaciones a partir de las enseñanzas que han dejado los PMB .....	85
La variable política .....	85
Capacidad técnica .....	85
Ejecución integrada .....	86
Principio del costo máximo .....	86
Funcionamiento de los servicios urbanos .....	86
Mantenimiento y acciones posteriores .....	87
Regularización de propiedades .....	87
Actuar sobre las causas .....	87
Fiscalización .....	87
El futuro .....	89
Urbanización y pobreza .....	89
Las soluciones integradas .....	89
La demanda y el papel del BID .....	89
Ampliar la escala .....	90
<b>Anexo. Estudios de caso</b> .....	93
PMB apoyados por el BID .....	95
Chile: consolidación de la periferia urbana .....	97
Colombia: mejoramiento de la vivienda y el entorno .....	101
Brasil: de favelas a barrios .....	105
Argentina: énfasis en el desarrollo comunitario .....	118
Bolivia: un programa de política de vivienda .....	123
<b>Referencias</b> .....	129

*Página en blanco a propósito*

# **CAPITULO I**

## **CIUDADES DIVIDIDAS LA INFORMALIDAD URBANA**

*Página en blanco a propósito*

## URBANIZACION Y POBREZA

### Crecimiento de la población urbana

En América Latina, el incremento notorio de la población ha estado acompañado de un acelerado proceso de urbanización que la convierte en la región en desarrollo más urbanizada del mundo y confiere a su sistema de ciudades una gran importancia demográfica y económica. En el año 2000, las ciudades latinoamericanas concentraban el 75% de los 507 millones de habitantes que tenía la región y generaban el 80% del crecimiento del Producto Interno Bruto (HABITAT, 2001).

A principios del siglo XX sólo uno de cada cuatro habitantes vivía en ciudades (entendidas como asentamientos con 2.000 habitantes o más). En los albores del siglo XXI esa proporción ha ascendido a tres de cada cuatro. En 1900 ninguna de las ciudades de la región tenía un millón de habitantes, mientras que en el año 2000 había 49 ciudades con más de un millón, cuatro de las cuales figuran entre las 10 más grandes del mundo. El proceso de crecimiento de las ciudades se aceleró en los últimos cincuenta años, tal y como lo muestran las cifras de aumento de la población urbana y de estancamiento de la población rural (véase el cuadro 1.1)

La concentración de población en las ciudades es el resultado de la existencia de mayores oportunidades de desarrollo personal y de la mejor calidad de vida que éstas ofrecen, por lo que

se espera que esta tendencia continúe. Se estima que para el año 2025, el 85% de los habitantes de América Latina estará residiendo en ciudades. Para ese entonces, la población de los países con procesos de urbanización más avanzados (por ejemplo Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela) será más de un 90% urbana. Incluso en los países que actualmente están en una fase más rezagada de la transición urbana (como Costa Rica, Guatemala, Haití y Honduras), más de la mitad de su población vivirá en ciudades, comparada con un poco más del 40% en la actualidad. Los países más populosos de la región (Brasil y México), junto con otros que hoy en día se encuentran en plena transición urbana (Colombia, Perú y Cuba), concentrarán más del 80% de su población en las ciudades, en tanto que la de aquéllos que hoy en día exhiben una urbanización moderada (Bolivia, Ecuador, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua) llegará al 70% (CEPAL, 2000) (véase el cuadro 1.2).

Un segundo cambio ocurrido en el siglo XX es la profunda transformación de la estructura de los centros urbanos de la región. A principios de siglo, la configuración urbana de la mayoría de los países se caracterizaba por una ciudad principal (que en ninguno de ellos superaba un millón de habitantes), que servía como sede del gobierno nacional y de los principales servicios para las actividades productivas, y un conjunto de pequeñas ciudades que apoyaba la agricultura o la exportación de productos pri-

**Cuadro 1.1. Urbanización en América Latina, 1970-2010**

Población	1970	1980	1990	2000	2010
Población total	276.146.849	351.677.799	429.775.378	507.932.044	583.699.449
Población urbana	158.557.829	229.537.489	305.251.509	382.631.107	457.709.699
Porcentaje urbano	57,4%	65,3%	71,0%	75,3%	78,4%
Población rural	117.589.019	122.140.309	124.523.868	125.300.936	125.989.749
Porcentaje rural	42,6%	34,7%	29,0%	24,7%	21,6%

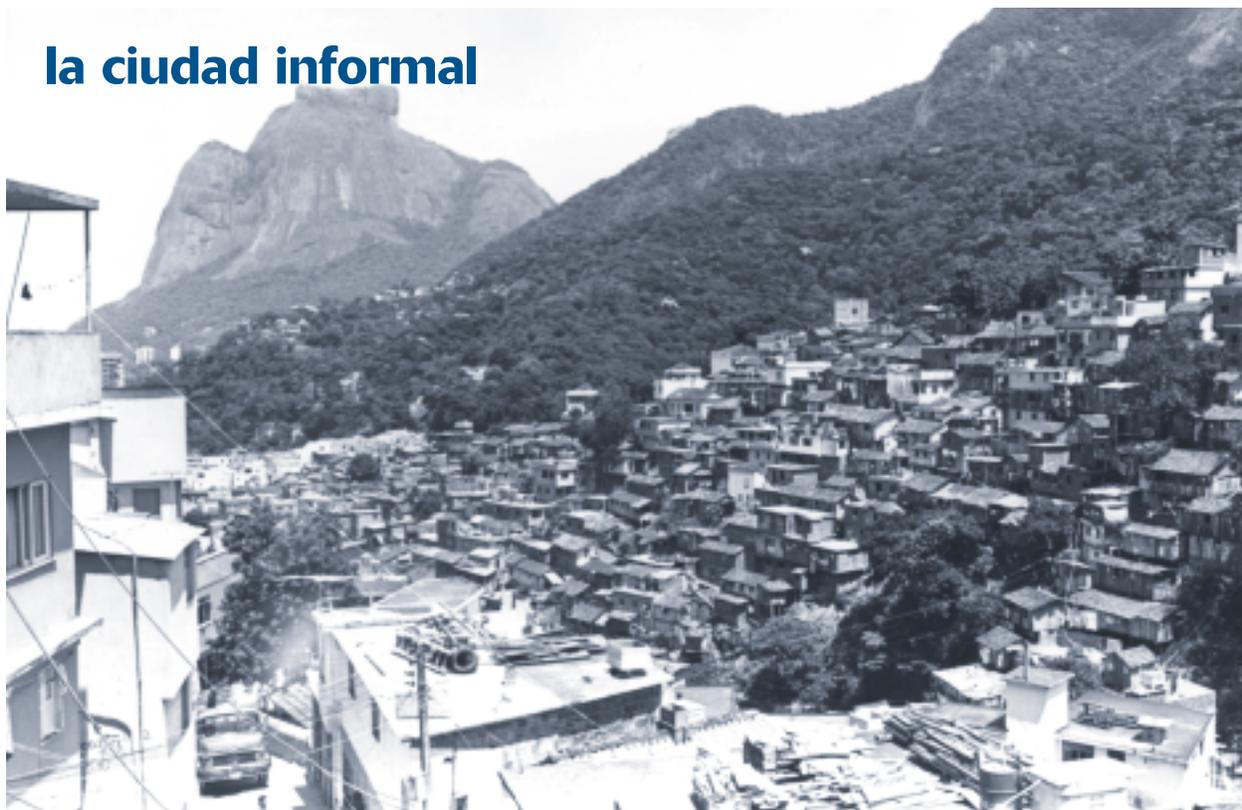
Fuente: CEPAL (1999).

**Cuadro 1.2. América Latina y el Caribe:  
Porcentaje de la población urbana por país, 1970 – 2020**

Países según transición urbana	Años							
	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020
<b>Transición urbana avanzada</b>								
Argentina	78,4	83,0	86,9	89,6	90,6	91,4	92,0	92,5
Bahamas	71,8	75,1	83,6	88,5	90,0	90,9	91,5	92,0
Barbados	37,1	40,2	44,8	50,0	52,8	55,6	58,4	61,1
Chile	73,0	79,0	82,8	85,7	86,9	87,9	88,8	89,6
Jamaica	41,5	46,8	51,5	56,1	58,5	61,0	63,5	65,9
Uruguay	82,0	86,1	90,5	92,6	93,1	93,7	93,9	94,0
Venezuela	71,8	78,9	83,9	87,4	88,8	89,9	90,8	91,5
<b>En plena transición urbana</b>								
Brasil	55,6	67,3	74,7	79,9	81,7	83,1	84,2	85,0
Colombia	57,7	64,4	69,4	74,5	76,6	78,4	80,0	81,4
Cuba	60,1	68,0	74,8	79,9	81,9	83,4	84,7	85,7
México	58,9	65,5	71,4	75,4	77,2	78,8	80,2	81,3
Perú	58,1	64,2	68,7	72,3	73,5	74,6	75,5	76,3
Trinidad y Tobago	63,0	63,1	69,1	74,1	76,1	77,8	79,3	80,7
<b>Transición urbana moderada</b>								
Bolivia	36,2	45,4	55,6	64,6	68,2	71,0	73,1	74,8
Ecuador	39,5	47,1	55,4	62,7	65,8	68,5	70,7	72,5
El Salvador	39,0	44,1	49,8	55,2	57,8	60,3	62,6	64,7
Nicaragua	46,8	50,1	52,5	55,3	56,7	58,1	59,4	60,6
Panamá	47,6	49,7	53,8	57,6	59,5	61,2	62,9	64,5
Paraguay	37,1	41,6	48,6	56,1	59,6	62,9	65,7	68,2
Rep. Dominicana	39,7	49,9	53,7	60,2	62,9	65,3	67,4	69,1
<b>Transición urbana rezagada</b>								
Costa Rica	38,8	43,1	46,7	50,4	52,3	54,2	56,1	57,9
Guatemala	36,2	37,2	38,0	39,4	39,9	40,5	41,2	41,8
Haití	19,7	24,5	30,5	38,1	41,8	45,3	48,4	51,3
Honduras	29,0	35,0	40,8	48,2	52,1	55,9	59,5	62,7

Fuente: CEPAL (2000).

## la ciudad informal



marios. Las excepciones las constituían Brasil (con dos ciudades de importancia) y Colombia (con tres). En la región había siete ciudades de más de un millón de habitantes en 1950; en 2000 ya sumaban 49. La población de estas mismas ciudades ha pasado de 16,8 millones de habitantes a 164,9. Como se mencionó más arriba, América Latina alberga a cuatro de las 15 megaciudades del mundo: Ciudad de México con 16,6 millones de habitantes, São Paulo con 16,5 millones, Buenos Aires con 11,6 millones y Rio de Janeiro con 10,2 millones; asimismo tiene otras 45 ciudades de más de un millón de habitantes, algunas de las cuales superan los cinco millones (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) (HABITAT, 2001). Esta transformación indica que hay un mayor equilibrio en el sistema urba-

no de la región, aunque su ritmo acelerado ha sobrepasado ostensiblemente la capacidad de las administraciones locales para ampliar la oferta de infraestructura y servicios requeridos por una población cada vez más numerosa.

### La informalidad en las ciudades

El proceso de urbanización descrito más arriba ha redundado en mejoras notables en la calidad de vida de los latinoamericanos, ya que la concentración de población eleva la productividad de la fuerza de trabajo y permite proveer servicios básicos a menor costo. Entre los principales avances figura el aumento de la cobertura de servicios básicos como los de saneamiento, salud y

educación. Para fines de la década de los años noventa, en muchos países la cobertura de los servicios de agua potable alcanzaba a más del 90% de la población; se nota, sin embargo, un marcado sesgo urbano ya que los porcentajes de hogares sin acceso a agua potable en las áreas rurales generalmente duplican a los de las zonas urbanas. La cobertura de los servicios de alcantarillado es significativamente inferior –menos de un 50% en muchos países– y exhibe el mismo sesgo urbano (CEPAL, 2000).

Aunque la urbanización ha propiciado un progreso relativo en lo que se refiere a satisfacer las necesidades básicas de la población, no ha significado la eliminación o reducción sustancial de la pobreza. Si bien los servicios públicos son más abundantes en la ciudad, el costo de vida es mayor que en las zonas rurales. Por eso prevalece en la actualidad la llamada pobreza “económica”, caracterizada por la insuficiencia de ingresos que garanticen la supervivencia en el ambiente urbano (Arriagada, 2000). Esto se atribuye principalmente a la informalización del mercado de trabajo, que resulta en parte del desfase entre el aumento de la oferta de empleo formal y el incremento de la población económicamente activa en las ciudades.

El sector informal –predominante en las actividades del sector de servicios, el cual da cuenta del 73% de los empleos en las ciudades– es el que más ha crecido en la región. Según los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999), en la década de los años noventa el 60% de los nuevos puestos de trabajo en las ciudades se generó en el sector informal. Se estima que en el año 2000, el 48% de los trabajadores urbanos se desempeñaba en el sector informal, lo cual indica que no se trata de un fenómeno transitorio sino de un rasgo estructural de la economía de América Latina. De es-

tos trabajadores informales, la gran mayoría (66%) se ocupa en actividades de supervivencia (50% son trabajadores por cuenta propia de baja calificación y 16% realizan labores domésticas) y sólo el 33% está ocupado por microempresas, el segmento de mayor productividad e ingresos dentro del sector informal (OIT, 1999).

Para la población urbana sin acceso al mercado de trabajo formal, el sector informal representa una “válvula de escape”. El gran desafío consiste en incorporar esta mano de obra a la economía formal, mejor pagada, protegida socialmente y más productiva. Se busca entonces modernizar las actividades informales mediante el aumento de la proporción de empleos formales en los segmentos de mayor productividad e ingreso del sector (OIT, 1999). Con relación a las mujeres, cuya incorporación masiva al mercado de trabajo urbano ha sido una característica de la evolución del empleo en las ciudades, el reto es mejorar sus condiciones de trabajo e igualar sus ingresos con los de los hombres.

## Urbanización de la pobreza

En el último cuarto de siglo se ha producido en América Latina un proceso de urbanización de la pobreza; actualmente los pobres urbanos superan ampliamente en número a los pobres rurales, si bien en términos relativos la pobreza rural afecta a una proporción mayor de la población.

Al tiempo que el número de pobres urbanos se ha casi triplicado en las últimas tres décadas (de 44,2 millones en 1970 a 125,8 millones en 1997), el de pobres rurales se ha mantenido prácticamente estable en alrededor de 78 millones (véase el cuadro 1.3). Este proceso se atribuye tanto al desplazamiento de los pobres desde el medio rural como al empobrecimiento

**Cuadro 1.3. Evolución de la pobreza urbana en América Latina, 1970-1997 (en miles de habitantes)**

	1970	1980	1990	1997
<b>Población pobre</b>				
Total	119.800	135.900	200.200	204.000
Urbana	44.200	62.900	121.700	125.800
Rural	75.600	73.000	78.500	78.200
% urbano	36,9	46,3	60,8	61,7
<b>% de hogares pobres</b>				
Total de hogares	45	35	41	36
Urbano	29	25	35	30
Rural	67	54	58	54

*Nota:* Porcentaje de hogares pobres (100 = total de hogares según localización)

*Fuente:* Arriagada (2000).

de la población urbana generado por la crisis económica de los años ochenta. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), un 30% de la población urbana latinoamericana vive en condiciones de pobreza y un 10% es indigente (CEPAL, 2001).

Arriagada (2000) señala que los hogares pobres son generalmente extensos (incluyen varias generaciones) y compuestos (incluyen miembros adicionales a los de la familia nuclear); asimismo, entre ellos hay una mayor proporción de hogares con jefatura femenina que en el promedio de la población urbana. Más de la mitad de los jefes de hogares pobres presenta niveles educacionales muy inferiores a los diez años que se consideran necesarios para minimizar el riesgo de pobreza, en tanto que las perspectivas de superación de la misma se ven severamente limitadas por la desigualdad de ingresos que, se-

gún el Banco Mundial (1997), en América Latina es la más alta del mundo<sup>1</sup>.

Estudios realizados en los diferentes países considerados por Arriagada (2000) indican que la incidencia relativa de la pobreza en los centros urbanos de tamaño medio es superior a la de las grandes ciudades. Esto se puede atribuir al mayor dinamismo demográfico reciente de estas ciudades (principales receptoras de los flujos migratorios rurales) y a la mayor incidencia de empleo informal en sus economías.

## Pobreza y espacio urbano

Las políticas orientadas a resolver los problemas de los asentamientos informales –tema principal de este trabajo– se enmarcan en esfuerzos más generales por superar las condiciones de pobreza en las ciudades. El diseño de estas polí-

<sup>1</sup> En promedio en la región, el último quintil de ingresos de la población recibe el 5% del ingreso nacional, en tanto que el quintil más alto concentra el 50% (Banco Mundial, 1997).

ticas ha sido influenciado por la forma en que han evolucionado la visión, la conceptualización y la medición del fenómeno general de la pobreza. Fiori *et al.* (2000) identifican dos tendencias principales en la forma de conceptualizar el problema, una enfocada en las dimensiones individuales y otra en las estructurales.

Bajo la perspectiva de las causas individuales, la pobreza es el resultado de la interacción entre las características personales (por ejemplo, el nivel de educación) y el contexto social donde se desenvuelven los seres humanos. La visión alternativa explica la pobreza en términos del funcionamiento del sistema social y económico e identifica sus causas tanto en la estructura cultural y de valores como en la del empleo y la distribución de activos entre los grupos sociales. Con todo, Fiori arguye que estas dos explicaciones no logran captar las múltiples dimensiones de este complejo problema dado que la pobreza, en particular la urbana, no puede definirse solamente como una falta de ingresos por parte de la población de las ciudades, y que su adecuada comprensión requiere tomar en cuenta complejos procesos sociales que afectan en forma diferente a los miembros de la población pobre dependiendo de su edad, género y origen étnico.

Las formas de medir la pobreza también han evolucionado. El método más tradicional consiste en estimar el ingreso y capacidad de consumo de la población en relación con el nivel de consumo que se considera necesario para garantizar un estándar básico de bienestar. El ingreso requerido para adquirir una canasta mínima de bienes define la línea que separa los pobres de los que no lo son. Esta es una forma de medir la “pobreza de ingresos” que ha permitido estimar en forma relativamente simple el número de pobres en un país y en un lapso determinado. Sin embargo, tal metodología ha sido criticada

por no tomar en cuenta tanto las variaciones en el costo de vida que se dan entre países, como la medición de los activos de los pobres y sus fuentes no monetarias de ingreso.

Otra modalidad más avanzada es la que se basa en indicadores sociales, con la cual se intenta develar las múltiples dimensiones de la pobreza y sus complejas interacciones. Este enfoque ha llevado a desarrollar índices de pobreza que incorporan en forma ponderada factores como la esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, nutrición, consumo de alimentos, tasas de analfabetismo y acceso a servicios de saneamiento. El Índice de Pobreza Humana (IPH) desarrollado por Naciones Unidas, es uno de los varios que permiten ampliar considerablemente la perspectiva desde la cual se analiza la pobreza, captando mejor su multidimensionalidad.

Una óptica similar se encuentra en los indicadores que se refieren a la satisfacción de necesidades básicas. Si bien se observan diferencias en relación con las variables y los niveles mínimos de provisión que se consideran satisfactorios en diversas circunstancias, los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) suelen considerar un paquete integral que incluye las condiciones sociales y materiales de vida. Para estos efectos se combinan variables como la tasa de mortalidad infantil, el nivel de escolaridad (niños en edad escolar que asisten al colegio), los ingresos de los jefes de hogar, la tasa de dependencia (número de personas por trabajador ocupado), el acceso a los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, salud y educación), la densidad de uso de las viviendas (número de personas por habitación), el tipo de construcción de la vivienda (materiales, pisos, techos) y la disponibilidad de instalaciones sanitarias, entre otros.

En la medida en que este enfoque destaca la importancia de los aspectos de la vivienda y la calidad de los asentamientos humanos en el conjunto de factores que caracterizan la pobreza, clasifica como pobres a los integrantes de hogares que enfrentan carencias habitacionales o que viven en barrios privados de acceso a servicios básicos; es así como reconoce la calidad del hábitat humano como una necesidad básica.

A partir de los análisis basados en el índice de NBI se ha constatado que la pobreza urbana tiende a concentrarse espacialmente, en particular en los cinturones que surgen alrededor de las grandes ciudades. Muchos pobres tienen acceso a servicios públicos domiciliarios – la mayoría de las veces de modo informal o irregular– mediante conexiones clandestinas, servicios privados de entrega de agua y otros métodos. Sin embargo, mientras siga existiendo una baja cobertura de servicios públicos y servicios sociales básicos –como los de educación y salud– el solo aumento del ingreso no va a solucionar las situaciones más problemáticas de insatisfacción de necesidades básicas, y menos aún las de los grupos vulnerables como son las madres solteras, los niños de la calle o las personas mayores.

La discusión sobre la evolución de la conceptualización y forma de medir la pobreza urbana, así como el avance logrado en lo que hace a explicar sus causas, permiten concluir que su naturaleza es muy heterogénea y compleja. Por lo tanto, un enfoque que tenga impactos efectivos en cuanto a romper el ciclo de pobreza exige acciones multisectoriales, coordinadas entre sí, que puedan dar solución tanto a problemas de carencias de orden ambiental y habitacional de la población de bajos ingresos, como a las necesidades sociales específicas de los grupos más vulnerables.

La visión integrada de las relaciones entre pobreza y hábitat confiere al tema de la focalización territorial una importancia particular en el diseño y ejecución de programas de reducción de la pobreza. Así, las políticas urbanas y sociales más recientes ya no se centran solamente en la producción de viviendas sino en la resolución integrada de las múltiples carencias que enfrentan los pobres. Tal enfoque permite además orientar territorialmente las intervenciones, agregando una dimensión espacial a los programas sociales. Esto, como se verá más adelante, conduce a aumentar la eficacia y focalización de los programas.

# LA INFORMALIDAD URBANA: UNA RESPUESTA DE LOS POBRES

## Magnitud de la informalidad urbana

En la discusión sobre la pobreza se destacó el papel que cumplen las actividades económicas informales en suministrar empleo y sustento a la población pobre de las ciudades. Igualmente, las soluciones informales de vivienda cumplen un papel importante en la búsqueda de salidas frente a los problemas habitacionales de esta población. La proliferación de soluciones habitacionales informales en la región es el resultado de una combinación de factores en que predomina el alto costo relativo de la tierra y de las viviendas en relación con los ingresos de una gran cantidad de residentes de las ciudades, lo cual los excluye del mercado formal. La respuesta frecuente de los grupos de menores ingresos ha sido ocupar tierras vacantes (públicas o privadas) o comprar lotes en subdivisiones ilegales para levantar sus hogares con su propio esfuerzo. Esto da origen a los denominados asentamientos informales que han estado en permanente expansión en la región. Es así como en varios contextos nacionales, la tasa de crecimiento de la vivienda generada por el sector informal es igual o superior a la de las viviendas convencionales (CEPAL, 1996).

La informalidad urbana de los sectores pobres latinoamericanos tiene muchas manifestaciones y asume diferentes nombres según el país y tipo de proceso social que les da origen. Favela, callampa, barriada, asentamiento, villa miseria, toma, tu-

gurio y urbanización pirata son algunas de las acepciones más conocidas. A pesar de la gran variedad de formas de urbanización informal en cuanto a su origen, precariedad y condiciones de habitabilidad, en principio todas éstas conllevan dos formas básicas de incumplimiento: en primer lugar en lo que tiene que ver con aspectos dominiales y la falta de títulos de propiedad sobre la tierra o inmueble ocupado, y en segundo lugar respecto a un proceso de urbanización que implica el incumplimiento de las normas de fraccionamiento de tierras y construcción de la ciudad. De todos los tipos de informalidad, la adquisición de lotes en subdivisiones ilegales, irregulares o clandestinas a cargo de los propietarios de la tierra o “promotores” es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina. Aunque la ocupación de tierras públicas vacantes en el interior de las ciudades es posiblemente la forma más visible del problema, proporcionalmente es menor comparada con los asentamientos irregulares mencionados. Aun cuando existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad urbana, es indudable que afecta a gran parte del hábitat de los pobres. Algunos ejemplos permiten apreciar la magnitud del fenómeno (véase el recuadro 1.1).

## La urbanización informal como falla del mercado

El fenómeno de los asentamientos informales puede ser interpretado como una falla del mer-

### Recuadro 1.1. La informalidad urbana en las ciudades latinoamericanas

- En Brasil, la situación de informalidad asume magnitudes importantes en las ciudades más grandes y en las regiones metropolitanas. En Rio de Janeiro y Belo Horizonte, la población que habita en favelas representa entre el 22% y el 25%; en São Paulo, Salvador y Fortaleza, esta proporción varía entre 21% y 22%. Estas cifras no incluyen los residentes de loteos informales de la periferia de estas áreas metropolitanas (Mello Bueno, 1999). En São Paulo se estimó que cerca de 2,4 millones de personas vivían en 2.600 loteos irregulares en 1990 (Mello Bueno, 1999).
- En Bogotá, los loteos clandestinos datan de los años cincuenta. En los años setenta el 54% de la población habitaba en este tipo de asentamientos, mientras que para los años noventa esa cifra había ascendido al 59% (Clichevsky, 1991; Mello Bueno, 1999).
- En Caracas, la proporción de personas que vive en asentamientos informales ha pasando del 20% a principios de los años sesenta, al 50% en los años setenta, cifra que se mantiene hasta principios de los noventa (Clichevsky, 1998a).
- En la Ciudad de México se calcula que 40% de los hogares de la ciudad está ubicado en áreas informales o loteos ilegales (Clichevsky, 1999).
- En Perú, durante el período 1981-1993 el ritmo de crecimiento de las viviendas improvisadas superó once veces el ritmo promedio de crecimiento del total del parque habitacional. En Lima, el número de pueblos jóvenes aumentó de 432 en 1979 a 691 en 1985. La proporción de personas que vivía en los distintos tipos de ilegalidad pasó del 15% a finales de los años cincuenta al 35% en los años noventa. Las estimaciones para 1999 indican que más del 40% y hasta el 50% de los residentes de la ciudad se ubicaba en hábitats informales (Riofrío, 1999; Mello Bueno, 1999).
- En Quito, aproximadamente el 50% de los asentamientos es ilegal y ocupa más de 4.000 hectáreas de la ciudad. El número y tamaño de estos barrios ha aumentado rápidamente; mientras que en 1981 existían 87 asentamientos en 2.498 hectáreas, en 1985 había 134 barriadas que ocupaban 4.575 hectáreas; en 1991 ya había 202 asentamientos informales en 3.979 hectáreas (Clichevsky, 1998b).
- En San Salvador, la población asentada informalmente representa el 41% del total de viviendas; de ese total, el 32% vive en los llamados mesones y el 9% en tugurios (Fundasal, 1993).

cado, o como resultado de la incapacidad del sector formal para satisfacer la demanda de tierra y vivienda para un segmento considerable de la población (Gilbert, 1998). El mercado informal constituye una alternativa que provee soluciones de cobijo, aun cuando no siempre adecuadas, para el segmento inferior del mercado de vivienda. La escasez de oferta de soluciones habitacionales (trátese de tierras con infraestructura o de viviendas) a precios y en localizaciones compatibles con la capacidad de pago de los consumidores de bajos

ingresos, es el resultado de las particularidades del suelo urbano y de las características de los mercados en que se comercializa.

El suelo se compra y se vende en un mercado altamente imperfecto que carece de transparencia, opera con información incompleta, presenta severas barreras de entrada, y se encuentra considerablemente regulado (por las limitaciones al uso de la tierra). Es así como la formación de precios depende de factores externos a la decisión de los propietarios. Algunas veces

**Cuadro 1.4. Precios de terrenos en los mercados formal e informal**

Ciudad	Precio (US\$/m <sup>2</sup> )	
	Terreno legal	Terreno ilegal
Lima	54,2 a 113 (c/i)	20 a 30 (s/i)
B. Aires	12 a 50 (s/i a c/i)	8 (s/i)
R. Janeiro	50 a 120 (c/i)	14 a 90 (s/i a c/i)
Quito	20 a 60 (c/i)	3 a 20 (s/i)

*c/i*: con infraestructura ; *s/i*: sin infraestructura.

Fuente: Clichevsky (1999).

estos factores los perjudican –tal es el caso de las regulaciones restrictivas al uso del suelo– mientras que en otros los favorecen, como cuando se realizan inversiones públicas que valorizan los predios sin costo alguno para sus dueños. Sin embargo, en América Latina la escasez de suelo disponible para usos urbanos es endémica, principalmente por la limitada inversión en infraestructura, lo cual genera una tendencia al aumento de precios del suelo urbano.

El suelo de uso residencial con títulos de propiedad saneados es en general costoso en la región, en parte por la escasez ya mencionada, y en parte por los altos costos de dar cumplimiento a las estrictas normas urbanísticas que imponen altos estándares de dotación de infraestructura y servicios para legalizar las subdivisiones. Es así como en la región florece el mercado informal de suelos no regularizados que son comercializados entre la población más pobre y que exhiben diferencias de precio excesivas en relación con los terrenos formales (véase el cuadro 1.4).

La producción informal de suelo urbanizado se realiza en forma dispersa, a través de fraccionamientos de tierras ubicadas en la periferia de la ciudad, o mediante la ocupación de tierras vacantes en su interior. En este mercado irre-

gular participa una gran diversidad de actores: desde los ocupantes ilegales y los propietarios de la tierra, hasta urbanizadores clandestinos e incluso agentes que trabajan en el mercado formal (véase el recuadro 1.2). Los precios son relativamente menores que en el mercado legal, dada la ausencia de obras de urbanización formalmente requeridas, la baja calidad y escaso acceso a la tierra, y fundamentalmente la falta de seguridad jurídica. Para los sectores pobres, la ilegalidad de la operación inmobiliaria, y a veces la dudosa propiedad de quien la vende, no representan un obstáculo mayor para adquirir el bien. Encuestas realizadas entre ocupantes ilegales indican que éstos valoran más que nada la seguridad de no ser removidos de la tierra, independientemente de la forma como se pueda garantizar su propiedad sobre la misma.

### Fallas regulatorias que contribuyen a la informalidad

Las políticas del Estado hacia el mercado urbano de tierras están definidas por el marco jurídico-institucional que regula el proceso de subdivisión y ocupación de las mismas. Las regulaciones sobre la subdivisión, uso del suelo y edificación apli-

### Recuadro 1.2. El mercado informal de tierra

Un ejemplo sobre la manera en que se procesan las transacciones informales es la práctica prevaleciente en Colombia de los loteos “piratas”. El urbanizador hace una convocatoria para los futuros ocupantes de terrenos en forma individual. La negociación incluye un documento (“la promesa de compraventa”) que establece las condiciones de pago por el lote. Frecuentemente este proceso cuenta con el apoyo de los políticos locales, quienes están comprometidos con la urbanización pirata y operan como intermediarios frente a las autoridades para evitar cualquier desalojo.

En otros casos, como en las cooperativas agrícolas de Quito, existe la figura del «promotor», quien lidera el loteo de terrenos y muchas veces organiza la invasión de tierras públicas. Una vez ocupadas, empieza un proceso de presión frente a las autoridades locales para la construcción de la infraestructura básica y la legalización de las propiedades.

cadadas en América Latina desde mediados del siglo XX, han tenido un impacto significativo pero generalmente limitado a las zonas centrales de las ciudades y a las periferias que acogen los proyectos inmobiliarios formales. Hacia fines de la década de los años sesenta, las ciudades más importantes de América Latina ya poseían instrumentos de planificación urbana (véase el recuadro 1.3). Este proceso se expandió significativamente a partir de las iniciativas de descentralización que comenzaron en la década de los años ochenta, mediante las cuales casi todos los países latinoamericanos comenzaron a transferir a los municipios las atribuciones de planificación y control del desarrollo urbano. Entre tales instrumentos figuran la elaboración y puesta en vigencia de normas de subdivisión y uso del suelo. El hecho de que los regímenes legales de casi todos los países confiaran a los municipios una función clave en el manejo del suelo urbano, significa que entran a cumplir un papel crítico en la resolución de los problemas de la informalidad urbana.

Sin embargo, es evidente la falta de adecuación de las normas municipales a las necesidades de vivienda y servicios urbanos de la población más pobre. Las regulaciones referentes al

fraccionamiento de tierras—que determinan el tamaño mínimo de los lotes, el ancho y calidad del pavimento de las vías públicas y las reservas para áreas públicas, al igual que las exigencias de infraestructura mínima como condición de aprobación de las subdivisiones y las regulaciones en cuanto a la construcción, ocupación máxima de lotes y el uso de la tierra urbana—, son en general estrictas e inflexibles. Los estándares muy elevados implican costos de urbanización y se convierten en definitiva en barreras para la legalización de propiedades irregulares.

A esto se suma la compleja burocracia involucrada en los procesos de aprobación del fraccionamiento de tierras, y de los permisos de construcción o legalización de inmuebles por parte de las municipalidades. Todo lo anterior implica factores de costos adicionales y serios obstáculos para la legalización, especialmente para inmuebles de bajo valor. En suma, las regulaciones inadecuadas y los procedimientos burocráticos contribuyen al alto grado de informalidad habitacional observado en las ciudades latinoamericanas; es así como su reforma o flexibilización eliminaría significativas barreras para que los pobres accedan a soluciones habitacionales legales.

### Recuadro 1.3. Regulación del fraccionamiento y uso del suelo en América Latina

- Chile estableció normas de uso y subdivisión del suelo a partir de los años treinta. A mediados de la década de los años cincuenta se legisló para eliminar las subdivisiones ilegales de tierras. En un intento por liberalizar esos mercados, en los años setenta se limitó la intervención del Estado, así como las regulaciones a la propiedad privada, cuando se consideraba que constituían trabas para la comercialización del suelo. Se extendieron los límites urbanos y se legalizó la incorporación a las áreas urbanas de tierras agrícolas situadas en la periferia de las ciudades. Asimismo se flexibilizaron las normas de zonificación y construcción en el interior de las áreas urbanas. Los precios del suelo no bajaron y se aceleró la incorporación de tierra agrícola a usos urbanos. Muchas de las normas de regulación del suelo se instituyeron nuevamente a principios de los años noventa (Green, 2000).
- En México, la primera ley de fraccionamiento data de 1958 (aunque la más importante es la Ley de Asentamientos Humanos de 1976) y surge en un momento de conflictos en torno al suelo motivados por la situación de la tierra ejidal. Aunque la ley expresa que tiene como objetivo la regulación del mercado, no se crean mecanismos concretos para ello (instrumentos para poder intervenir sobre la propiedad privada). En 1983, el estado de México establece el loteo social progresivo en que las obras de urbanización pueden ser construidas paulatinamente por los compradores y el Estado apoya la autoconstrucción de viviendas. Las leyes, planes y programas que forman parte del Sistema Nacional de Planeación Urbana (SNPU) contienen estrategias y líneas de acción referentes al suelo urbano, principalmente en materia de regulación y control de los usos, creación de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra. Pero la legislación carece de los instrumentos jurídicos necesarios para incidir sobre el mercado con el fin de mejorar el acceso al mismo por parte de los sectores de bajos ingresos (Schteingart, 1993).
- En Argentina, dado el régimen federal, las leyes sobre tierra urbana pueden ser nacionales o provinciales. La regulación de la ocupación y uso del suelo es de jurisdicción provincial, y por delegación es municipal. Las provincias legislan de manera asistemática, respondiendo muchas veces a necesidades puntuales y urgentes. Hasta los años setenta, las políticas sobre la producción del suelo urbano ejercían mínimas restricciones; esta situación cambió a partir de 1977, año en que la Provincia de Buenos Aires aplica el Decreto-Ley 8.912, el cual establece normas de urbanización. Desde entonces muchos municipios y provincias han adoptado regulaciones similares (Green, 2000).
- En Brasil, la regulación del uso del suelo le compete al municipio. Sin embargo, desde 1979 la Ley Federal 6.766 ha definido parámetros a ser adoptados por las legislaciones municipales, tales como las superficies mínimas de los lotes para la población en general (300 m<sup>2</sup>) y para los «sectores populares» en especial (125 m<sup>2</sup>). Sin embargo, los municipios tienen autonomía para legislar dentro de estos parámetros y para establecer excepciones en casos de interés social. Una ley más reciente (Ley 9.786 de 1999) ha permitido que los municipios establezcan los porcentajes de áreas destinados al sistema vial, equipamientos sociales y otros de uso común. La Ley 10.257 de 2001, denominada “Estatuto de la ciudad”, establece un marco normativo amplio para la política urbana, incluyendo la adquisición de propiedad después de cinco años de ocupación, y la obligatoriedad de construcción y utilización de terrenos urbanos, la concesión de derecho real de uso y el derecho sobre la superficie de terrenos, entre otras innovaciones (Green, 2000).
- En Venezuela, el límite urbano y los usos de la tierra se fijan a través de la zonificación, y se establecen normas de construcción que sólo inciden sobre los aspectos físicos (Clichevsky, 1990). Las autoridades urbanísticas (Ejecutivo nacional y municipios) están obligadas a constituir Reservas Públicas de Suelos Urbanos, las cuales deberán ser creadas mediante ejidos, baldíos o propios, adquiridos por expropiación. Los gobiernos locales pueden establecer su propia estructura tributaria (Green, 2000).
- En Nicaragua existen leyes que hacen referencia a las competencias y atribuciones municipales: La Ley de Inquilinato (1979 y 1981); la Ley de Expropiación de Tierras Urbanas Baldías (1981); la Ley sobre Usos del Suelo en las Áreas de Desarrollo de los Asentamientos Humanos (1983). En 1999 se promulgó la Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos, una legislación de carácter nacional destinada a facilitar la regularización de tales asentamientos por parte de los municipios (Green, 2000).
- En Quito, Ecuador, se podía lotear sin infraestructura hasta los años noventa. En 1996 se estableció en Guayaquil la ordenanza que determina regulaciones sobre la producción de infraestructura en los loteos, seguida de ordenanzas locales en otros municipios (Green, 2000).

# IMPACTOS DE LA INFORMALIDAD URBANA

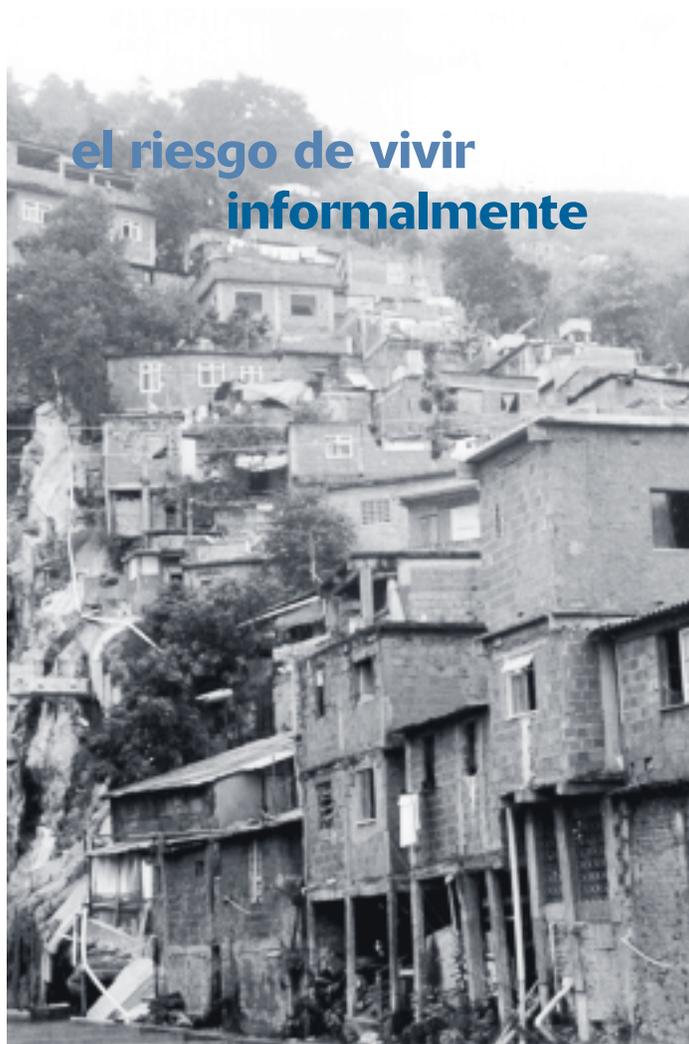
La informalidad tiene graves consecuencias urbanas, tanto ambientales como económicas y sociales, que afectan a los moradores de los asentamientos irregulares y a los vecinos inmediatos de los mismos; dependiendo de la dimensión de la informalidad, tales repercusiones pueden sentirse en áreas extensas de la ciudad. Algunas son comunes a todos los tipos de informalidad –por ejemplo la inseguridad jurídica–, mientras que otras son específicas a cada asentamiento, como son los problemas ambientales relacionados con la ocupación ilegal de tierras inundables o de pendientes excesivas.

## Efectos sobre el medio ambiente urbano

Con un gran sentido de realismo, y buscando maximizar la posibilidad de no ser desalojados del lugar, cuando realizan ocupaciones ilegales los pobres normalmente buscan tierras de poco interés comercial o que están restringidas por la legislación urbana. Asimismo, los loteadores ilegales usan las tierras menos aptas para las subdivisiones ilegales, reservando las mejor dotadas para operaciones inmobiliarias destinadas al mercado formal. Las primeras normalmente tienen restricciones ambientales y suelen presentar riesgos para uso residencial, como son las fuertes pendientes, zonas inundables, suelos contaminados, proximidad a basurales, lechos de

ríos y otras. También se producen ocupaciones en terrenos destinados a programas de obras públicas no ejecutadas, tierras declaradas de protección ambiental o de reserva ecológica, o áreas que se han apartado con fines de equipamiento público u ocupadas por infraestructuras en desuso como patios de maniobras de ferrocarriles o puertos.

En muchos casos, particularmente en las tierras localizadas en las áreas centrales de las ciudades, la forma en que se producen las ocupaciones en términos de densidad, organización del loteo y tipos de construcción, agudiza los problemas y riesgos ambientales. Por ejemplo, los peligros que entraña la localización en un medio natural adverso se magnifican por la precariedad de la construcción, la alta densidad de ocupación del suelo, y la falta de elementos de protección (como muros de contención) y de infraestructura adecuada. El crecimiento no planificado y las altas densidades redundan en la casi inexistencia de espacios libres y en graves dificultades de circulación dentro de la mayoría de los asentamientos; esto dificulta la prestación de servicios como la recolección de basuras y de emergencia (entrada de ambulancias o carros-cisterna). También son problemáticas aquellas subdivisiones clandestinas ubicadas en la periferia de las ciudades en que la distancia a las áreas urbanizadas y la baja densidad de ocupación dificulta y encarece la provisión de servicios públicos como el agua potable y el alcantarillado,



## el riesgo de vivir informalmente

Ocupación de los cerros de Rio de Janeiro.

así como los de índole social. En ambos los casos, la situación de irregularidad tiene consecuencias directas sobre la calidad de vida de la población y dificulta y encarece las soluciones para mejorarla.

### Efectos sobre las condiciones sociales

Por sus circunstancias de aislamiento de la ciudad formal, marginalidad social e irregularidad

de ocupación de las tierras, los asentamientos informales tienden a concentrar una mayor cantidad de problemas sociales. Esto se refleja en indicadores sociales y de pobreza consistentemente más elevados respecto al promedio de la población urbana (véase el cuadro 1.5). Esta situación afecta en particular a las poblaciones más vulnerables (madres solteras, mujeres jefas de hogar, discapacitados, jóvenes en riesgo, y especialmente a los niños y adolescentes) que no disponen de los servicios de apoyo provistos por la ciudad formal.

**Cuadro 1.5. Indicadores de pobreza comparados, Rio de Janeiro ,1991**

INDICADOR	Ciudad %	Favelas %
Jefes de hogar analfabetos	7,3	20
Jefes de hogar con ingresos < 1 salario mínimo	5	40
Hogares sin acceso a agua	4,7	25
Hogares sin acceso a alcantarillado	8	35

*Fuente:* Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Indicadores urbanos producidos por el Instituto de Planeamiento de la Ciudad (IPLAN-RIO) (1997).

La precariedad socioeconómica y familiar en que viven estos grupos multiplica los riesgos a los que están expuestos, y conlleva un fuerte impacto negativo sobre su desarrollo humano y social. Las malas condiciones de higiene para los bebés y niños, el abandono y la deserción escolar, así como el embarazo precoz, la violencia doméstica y el tráfico de drogas son consecuencia y causa de las condiciones urbanas y sociales deficientes. Los índices de desempleo formal también son más elevados en los asentamientos donde predominan las ocupaciones informales y el subempleo. Estas condiciones, que afectan a un porcentaje creciente de la población de las ciudades, hacen de los asentamientos irregulares un foco prioritario de las intervenciones sociales urbanas.

### Costos para la ciudad

Los costos del hábitat informal para la ciudad son altos. Estos van desde un aumento del número de enfermos en los hospitales, pasando por la necesidad de poner infraestructura y llevar servicios públicos a localizaciones poco adecuadas, hasta los impactos ambientales y de contaminación en las zonas ocupadas en forma irregular. Los asentamientos generan efectos negativos, o externalidades, sobre las áreas vecinas, depreciando el valor de las propiedades y causando dete-

rioro. Los costos de recuperación de estas áreas para uso urbano regular suelen ser altos si se los compara con los de asentamientos ubicados en sitios y en condiciones normales de ocupación. De hecho, en algunos casos se hace necesaria la relocalización de todos o gran parte de los ocupantes ilegales, precisamente por la gravedad de los problemas ambientales que enfrentan, cuya mitigación puede ser muy onerosa.

La existencia de grandes bolsones de pobreza en las ciudades repercute negativamente en su economía, reduce su atractivo para la localización de negocios y disminuye su competitividad frente a otras ciudades. Cabe notar también que la situación de ilegalidad conlleva un alto costo de vida para los propios pobladores; es así como los pagos por servicios como el abastecimiento de agua y suministro de electricidad, y los costos de transporte hasta los lugares de trabajo —que representan una porción importante de sus escasos ingresos—, son generalmente más altos —mientras que su calidad es peor— que la de aquellos servicios suministrados de forma regular.

### Inseguridad legal y ciudadana

La inseguridad que implica el no poseer un título de propiedad, así como el consecuente riesgo

de desalojo, generan una sensación de precariedad tan grave como la que producen las malas condiciones de vida físicas y sociales. Las personas que se hallan en esta situación se sienten marginalizadas de la sociedad y privadas de los derechos que sí disfrutaban los demás ciudadanos. Además, frecuentemente se las asocia a la ilegalidad y a la criminalidad, aun cuando la evidencia sobre esta relación sea bastante débil y esté cargada de estigmas sociales.

Los ocupantes de estas propiedades dejan de invertir en sus viviendas o de utilizarlas como garantía para préstamos y otras transacciones comerciales. De hecho, la falta de formalización de las propiedades, tan común en los países en desarrollo, constituye uno de los factores que los diferencian de las economías desarrolladas. Según De Soto (2000), la titulación constituye una de las oportunidades más des-

perdiciadas por parte de los países pobres en su calidad de engranaje de sus economías, dado que los títulos de propiedad y otras formas de “representación del capital” son la base de los mercados de capitales en los países desarrollados.

La ausencia de comprobantes legales de propiedad genera una inseguridad y un estigma social que disminuye incluso el sentido de ciudadanía. Los residentes de los asentamientos ilegales se sienten como ciudadanos de segunda clase, sin los mismos derechos y deberes de los demás ciudadanos. La falta de servicios básicos, sumada a la ausencia de documentos de propiedad, y hasta de direcciones de residencia, crean las condiciones de marginalidad física y social que caracterizan a las “ciudades partidas” (Ventura, 1998), esto es, divididas entre quienes son ciudadanos normales y quienes se encuentran segregados física, social y económicamente.

## LA RESPUESTA PÚBLICA: UN DESAFÍO MULTIDIMENSIONAL

### Políticas sociales de vivienda y asentamientos humanos

En consonancia con el creciente consenso en torno al papel de la vivienda en la mitigación de la pobreza, la mayoría de los gobiernos de la región ha promovido políticas y programas orientados a proporcionar soluciones habitacionales a los hogares más pobres. En sus inicios, estas políticas promovieron su construcción y distribución directa por parte del Estado. Durante los años sesenta, los gobiernos latinoamericanos enfocaron sus esfuerzos en la creación de instituciones nacionales de vivienda y en el financiamiento de proyectos masivos de viviendas terminadas. Los resultados no fueron siempre los esperados; en muchos casos se crearon instituciones excesivamente burocráticas e ineficaces, las viviendas resultaron costosas y accesibles a los hogares más pobres sólo con altas subvenciones, y los esquemas de subsidio no llegaron precisamente a la población destinataria, pues la ambigüedad de las reglas y la ausencia de soluciones de mercado hizo que los hogares de ingresos medios desplazaran a los hogares pobres en el uso de la vivienda social.

A raíz de los resultados descritos y respondiendo a la preocupación por satisfacer en forma urgente las necesidades básicas de las poblaciones más pobres, a mediados de los años setenta se registró un cambio de orientación de los programas públicos hacia el suministro de lotes urbanizados dotados de servicios de saneamiento y de soluciones habitacionales mínimas. La

meta era proveer tierra urbanizada con los servicios básicos a los beneficiarios, de modo que ellos mismos construyeran en forma gradual sus viviendas, por autoconstrucción o ayuda mutua. A pesar de la disminución significativa de costos y de una mejor focalización de los recursos públicos, en general estos programas no lograron el resultado masivo esperado. El volumen de recursos requeridos para atender a los hogares necesitados era muy grande; muchas familias no lograron movilizar los medios para terminar sus casas, y gran parte de los programas requería la relocalización de los hogares en zonas alejadas de los centros de trabajo y servicios (donde la tierra era más barata), lo cual afectaba negativamente las condiciones de vida de los beneficiarios.

A partir de la década de los años ochenta, y muy marcadamente en los años noventa, los gobiernos adoptaron una posición más realista frente al problema habitacional. El enfoque que predomina en la actualidad hace hincapié en que el problema habitacional no se restringe a la falta de casas, sino que reconoce que las situaciones de carencia social y habitacional están interconectadas y que no se puede aspirar a solucionar la totalidad de las deficiencias de hábitat urbano valiéndose únicamente de los recursos públicos. Este cambio de visión frente a la cuestión de la vivienda y asentamiento de la población constituyó el punto central de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre los Asentamientos Hu-

manos realizada en Estambul en 1995. Allí se abogó por políticas integradas de mejoramiento de los asentamientos humanos, y por la incorporación de enfoques que faciliten el funcionamiento de los mercados de vivienda.

Este abordaje fue originalmente propuesto por Naciones Unidas en su Estrategia Global de Vivienda para 2000 (Naciones Unidas, 1988). A la postre fue incorporado por el Banco Mundial en su Documento de Política de Vivienda (Banco Mundial, 1993) y promovido activamente por el Banco Interamericano de Desarrollo en sus préstamos de apoyo al sector vivienda (BID, 1995).

El enfoque facilitador de los mercados se centra en mejorar la eficiencia global del sector de vivienda a través de medidas que favorezcan la operación de los mercados de suelo urbanizado, viviendas y financiamiento habitacional, con el fin de expandir la capacidad del sector privado de construir y financiar soluciones de vivienda para los distintos estratos socioeconómicos. Por otra parte, y conscientes de las limitaciones de los mercados de vivienda para ofrecer tales alternativas para los niveles de ingreso más bajos, se reconoce la necesidad de promover programas públicos que financien soluciones habitacionales para los segmentos más pobres de la población. Los aportes públicos y el microcrédito, aunado al ahorro de las familias, se pueden utilizar para proveer terrenos urbanizados y núcleos de vivienda evolutivos a ser ampliados y mejorados por los beneficiarios a través del tiempo.

Finalmente, se ha reconocido también la necesidad de invertir en resolver el problema urgente de los asentamientos irregulares y prevenir que el crecimiento de las ciudades siga el padrón de informalidad que se verifica actualmente. La atención a este problema se traduce en la prioridad que se da a las inversiones en la

mejora de las condiciones físicas y sociales de estas áreas. Entre tanto las acciones preventivas incluyen reformas a los regímenes de regulación del suelo para facilitar el acceso legal de los hogares de menores ingresos a suelo urbanizado, en combinación con incentivos a la producción privada de viviendas orientadas a las necesidades de todos los grupos de la población. Esta perspectiva viene produciendo un cambio significativo de enfoque y de lenguaje: la preocupación por el tema habitacional ha sido reemplazada por la de la calidad de los asentamientos humanos, mientras que la prioridad de la vivienda social fue sustituida por la de las soluciones habitacionales integrales. Este nuevo enfoque está en pleno proceso de difusión en la región. Países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá y Uruguay se encuentran en diversas fases de implantación de este enfoque y de ejecución de los programas de acción requeridos.

## Hacia políticas de urbanización integral

La evolución de las políticas habitacionales descritas también enmarca los cambios en la forma de actuación sobre los asentamientos irregulares. Frente al cuadro crónico y cada vez peor de la vivienda subnormal e irregular, la actitud de los gobiernos en América Latina ha pasado por diversas etapas que coinciden, en términos generales, con las fases de la política de vivienda y la evolución de la conceptualización y acción de mitigación de la pobreza urbana.

La primera fase –caracterizada por una visión de la marginalidad como una situación transitoria y por una perspectiva optimista de la solución de los problemas habitacionales

mediante la construcción pública de viviendas terminadas— estuvo marcada por el desconocimiento, por parte de las autoridades, de la existencia de los asentamientos irregulares, que en esa época eran fundamentalmente ocupaciones ilegales de lotes urbanos vacíos ubicados en lugares centrales. En ausencia de políticas gubernamentales que orientasen su crecimiento, los asentamientos evolucionaron según su propia dinámica y se los reprimió ocasionalmente, aunque por lo general se desconoció su existencia e importancia. En algunas ciudades los mapas oficiales aún no registran los asentamientos irregulares, lo cual demuestra que esta actitud todavía persiste.

La segunda fase se produjo cuando se empezaron a sentir los impactos negativos de los asentamientos irregulares sobre la ciudad formal. Este momento coincide, en términos generales, con el viraje de las políticas de vivienda desde la provisión de soluciones habitacionales de bajo costo, hacia soluciones más básicas de lotes con servicios. La reacción favoreció la erradicación de los asentamientos irregulares mediante el traslado de la población a la periferia urbana para que se asentara o bien en lotes con servicios o en conjuntos de viviendas terminadas. Esta estrategia probó tener altos costos sociales para los ocupantes de los asentamientos, quienes perdían lo invertido en el mejoramiento de las viviendas originales, así como sus redes sociales de apoyo. Las nuevas localizaciones eran menos favorables en lo que se refiere al acceso a los servicios urbanos y a los lugares de trabajo.

La tercera fase es la que se vive actualmente y está marcada por el reconocimiento del problema de los asentamientos informales como una realidad inevitable y como una grave cuestión social en las ciudades. Su magnitud significativa le ha asegurado un lugar pro-

minente en las agendas políticas y en los programas gubernamentales de desarrollo urbano. Como resultado de la experiencia acumulada con estos programas, se ha desarrollado un consenso en torno al hecho de que las estrategias basadas en la radicación de poblaciones en las áreas ya ocupadas por ellas es la solución social y económicamente más deseable. Esto conduce a que se implanten varias modalidades de programas, desde aquellos restringidos a la regularización de las propiedades ocupadas de forma irregular, hasta los programas integrados de mejoramiento de barrios en su concepción más completa. A continuación se presentan las características de estas formas de intervención, dado que la modalidad de los programas integrados de mejoramiento de barrios se verá en detalle en capítulos posteriores.

### *Programas de regularización de la propiedad*

En muchos países se ejecutan programas de regularización de la propiedad de la tierra en los asentamientos informales, paralelamente a las acciones encaminadas a suministrar vivienda e infraestructura urbana. Para la población que se beneficia de estos programas, la regularización significa el reconocimiento de su propiedad y de las inversiones hechas en los terrenos, así como la seguridad de permanencia. Asimismo, la propiedad con título representa un activo comercializable que permite al dueño incorporarse a los mercados de tierra y vivienda (Calderón, 1997). Sin embargo, las complejas formas que asume la informalidad, los múltiples actores involucrados y la poca claridad sobre la propiedad de los terrenos, constituyen dificultades serias cuando se trata de llevar a cabo estos esfuerzos.

La regularización incide sobre dos aspectos básicos: el dominial y el urbano. La regulari-

### Recuadro 1.4. Regularizaciones

- En Lima, entre 1982-96, la municipalidad otorgó 134.000 títulos de propiedad que, sumados a los entregados anteriormente, cubrían al 55% del total de personas que habitaban en barriadas en 1981. Luego, entre julio de 1996 y julio de 1997, se entregaron cerca de 170.000 títulos. Sin embargo, el 90% de los títulos entregados hasta 1995 presenta problemas de registro y muchas de las nuevas escrituras son sólo revisiones de otras entregadas anteriormente (Calderón, 1999).
- En Recife, entre 1987-91 el Programa Suelo y Techo dio 48.000 títulos, que cubren el 20% del total de la población que vive en favelas (Clichevsky, 1999).
- En Managua, entre 1982 y 1989 el Frente Sandinista de Liberación Nacional declaró de utilidad pública una extensión de 502,42 hectáreas y reordenó 22 tomas (4.320 lotes/ 22.631 pobladores), creó 72 organizaciones progresivas (15.904 lotes/85.086 habitantes) e intervino 62.932 repartos bajo consideraciones de uso social (Clichevsky, 1999).
- En Chile, entre 1978 y 1984 se concedieron unos 370.000 títulos de dominio de propiedades ocupadas por pobladores (Clichevsky, 1999).

zación *dominial* (o jurídica) implica la legalización de las propiedades, reconociéndose el derecho de ocupación por períodos específicos, y la venta o donación de tierras a sus ocupantes. Dependiendo del tipo de regularización, de los objetivos de los gobiernos y de las posibilidades financieras, las soluciones van desde la entrega gratuita de la tierra a los ocupantes hasta la venta por valores próximos a los del mercado.

La regularización *dominial* incorpora las propiedades irregulares al registro de tierras y a los sistemas locales de recaudación de impuestos. Estos programas generalmente no abordan los otros problemas que afectan a los asentamientos irregulares, aunque sí abren la posibilidad de una solución progresiva al incorporar las tierras al sector formal de la ciudad.

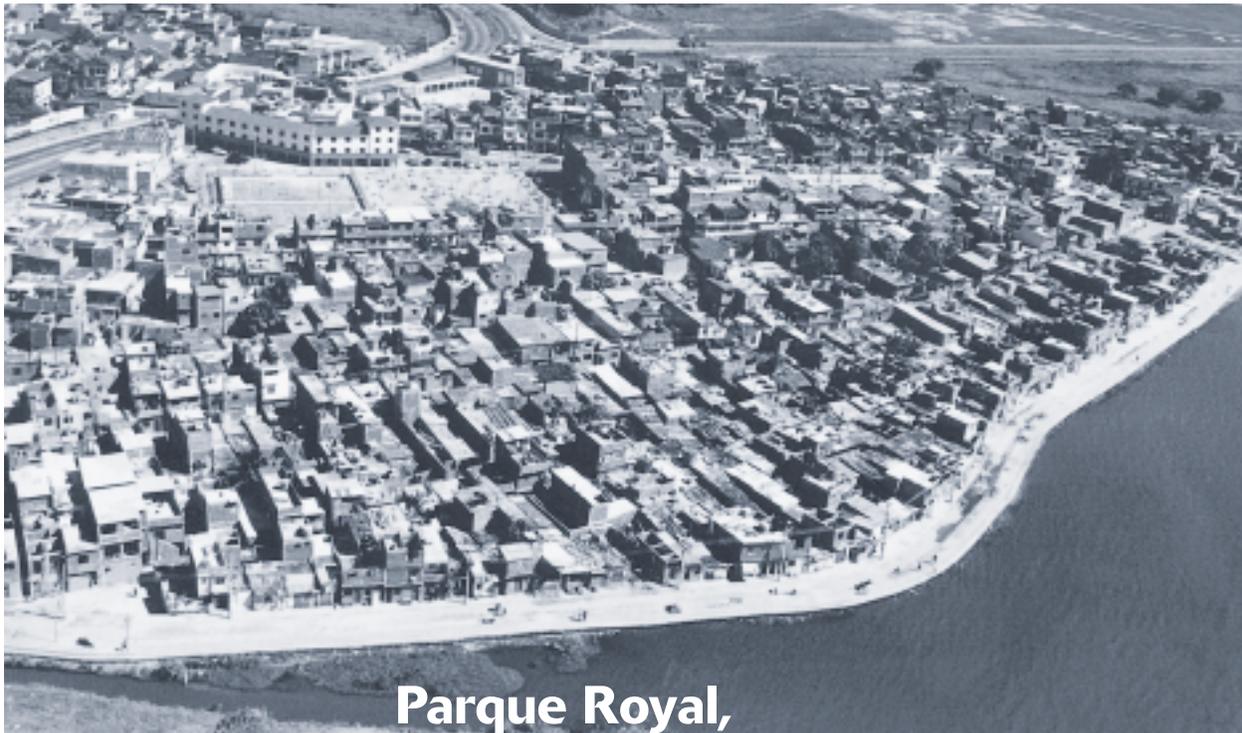
La regularización *urbana* se refiere al reconocimiento de loteos o de áreas ocupadas irregularmente como zonas urbanas regulares (que pasan a recibir servicios y a pagar impuestos

como en el resto de la ciudad). En casi todos los casos esta regularización requiere de excepciones a las normas urbanísticas o de normas especiales para la situación particular. Esto porque la dimensión de las vías públicas o de los lotes ocupados usualmente es menor que la exigida por las normas, porque no se dispone de la infraestructura requerida, o porque se localizan en áreas no destinadas al uso residencial. Estas excepciones se justifican por tratarse de situaciones de interés social y se aplican a barrios ya consolidados. Frecuentemente, tales regularizaciones están acompañadas de inversiones en la mejora de vías públicas, infraestructura de saneamiento y otras, de modo que la consolidación de los barrios ocurra bajo condiciones urbanas mínimamente aceptables.

Los programas de regularización de dominio son más costosos cuando se necesita comprar o expropiar la tierra ocupada. En general, los programas más exitosos de regularización de



**es posible cambiar**



**Parque Royal,  
antes y después del proyecto**

dominio han sido precedidos por la expedición de normas especiales que otorgaron al poder público vías excepcionales para proceder la expropiación, venta o entrega gratuita de tierras a los ocupantes (véase el recuadro 1.4). Sin estos poderes, los procesos de adquisición contenciosa obligan al Estado a pagar el precio de mercado por la tierra, lo que frecuentemente lleva a un proceso judicial lento y costoso. Cuando sea posible, es preferible realizar compras de común acuerdo o que los propios ocupantes adquieran la tierra con la asistencia del Estado.

Los programas de regularización implican la radicación de poblaciones en el sitio que ya ocupan. Dependiendo de la localización en el área urbana, y de la densidad de los asentamientos, en algunos casos es imprescindible reubicar parte de la población, sea porque se encuentra asentada en áreas de riesgo o por la densidad excesiva. Sin embargo, si los terrenos tienen problemas ambientales muy graves, es recomendable que se efectúe un cuidadoso análisis de costos para determinar si es más conveniente relocalizar la población, incluso tomando en cuenta los costos sociales que esto implica.

### *Programas integrados de mejoramiento de barrios*

La pensamiento predominante en los medios urbanos respecto a la urbanización informal se enmarca en la visión más realista de la complejidad de la pobreza urbana a que se aludía anteriormente. Se aceptan los asentamientos irregulares como una realidad urbana que no es posible erradicar y que hace parte del proceso de crecimiento de las ciudades. Esto conduce a buscar formas de atenuar su efectos más negativos, de la siguiente manera:

- avanzando más allá de la regularización del dominio de los lotes, promoviendo la plena incorporación de los asentamientos irregulares a la ciudad;
- incorporando inversiones en el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento urbano de los barrios; y
- desarrollando en forma coordinada programas dirigidos a mitigar los principales problemas sociales de las comunidades y a mejorar integralmente su calidad de vida.

Estos principios reflejan entonces una visión más amplia del desarrollo urbano y se apoya en políticas de vivienda más integrales que, como ya se señaló, buscan reformar el sector vivienda para que provea soluciones al alcance de hogares pertenecientes a todos los niveles de ingreso. Su esencia es el enfoque de la consolidación de los hogares pobres en los asentamientos que ya ocupan y su plena incorporación a la ciudad minimiza el costo económico, social y político de la solución del problema, al tiempo que permite aprovechar las mejoras hechas por los habitantes. La acción pública se orienta a conferir ciudadanía a una porción significativa de la población urbana, lo que contribuye fundamentalmente a promover la justicia social entre los habitantes de las ciudades.

Los capítulos siguientes contienen una discusión detallada de este tipo de programas, sus impactos y las enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de diseño e implantación de aquellos proyectos que han contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

# **CAPITULO II**

## **PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS CONCEPTO Y EJECUCION**

*Página en blanco a propósito*

## LOS PMB COMO INTERVENCIONES INTEGRALES

Los programas de mejoramiento de barrios (PMB) están constituyéndose en una de las estrategias privilegiadas por los gobiernos locales para abordar los complejos problemas de la pobreza urbana. La integración física, social y económica de los asentamientos informales a la ciudad ha probado ser una forma efectiva de mejorar las condiciones de vida de sus ocupantes, mayoritariamente pobres, y de aumentar sus opciones para salir de esta condición. La coordinación, en el territorio de los asentamientos, de un conjunto integrado de programas sociales que está en el centro de la ejecución de estos esfuerzos, mejora la eficiencia en la prestación de servicios sociales y aumenta sus impactos sobre las poblaciones y grupos beneficiarios específicos.

Los PMB representan una evolución en la forma como se aborda y actúa sobre el problema de la informalidad urbana. Son programas de urbanización *in situ* que aprovechan lo invertido por los habitantes en sus soluciones de vivienda, y que hacen hincapié en la participación de las comunidades en la ejecución de las intervenciones públicas. Inicialmente los PMB se orientaron a la provisión de infraestructura y servicios urbanos de los barrios –a fin de ofrecer condiciones de salubridad mínimas– y a regularizar la tenencia de la tierra. Hoy los PMB incluyen componentes que atienden las carencias sociales más urgentes (servicios dirigidos a grupos vulnerables, guarderías infantiles, etc.), en la medida en que se han transformado en ve-

hículos para la implantación de distintas estrategias de acción social. Esta evolución llevó a definir las características que hoy tienen estos programas, entre las cuales figuran:

- Integración de la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y los pobres; esto implica la provisión de un paquete mínimo de inversiones de infraestructura que hagan posible un salto de calidad en la condición urbana del barrio.
- Provisión de servicios sociales dirigidos a los grupos más vulnerables, con combinaciones flexibles ajustadas a las necesidades de las comunidades.
- Intervención integral –que debe cubrir las necesidades más urgentes de los diferentes segmentos de las poblaciones beneficiadas–, y la ejecución integrada y coordinada de los distintos componentes.
- Participación de la comunidad en todas las fases del proyecto: diseño, ejecución del mismo y mantenimiento de los servicios.

En América Latina y el Caribe hay una experiencia de casi 20 años en la formulación, ejecución y evaluación de programas de mejoramiento de barrios, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha acompañado esta evolución desde sus inicios. En el proceso, el Banco ha acumulado un conocimiento privilegiado sobre es-

tos programas y su ejecución, parte del cual se sintetiza en este trabajo. Las enseñanzas que aquí se discuten surgen precisamente de la experiencia en el diseño y ejecución de programas financiados por el Banco, los cuales se inician en Chile a principios de los años ochenta, para continuar posteriormente en Colombia, Brasil, Argentina y Bolivia, entre otros países. La difusión de esta experiencia es oportuna en un momento en que el reconocimiento de las virtudes de los PMB ha despertado el interés mundial, tal y como lo comprueba el hecho de que la eliminación de los asentamientos irregulares se ha constituido en el eje de la estrategia urbana definida por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT). Este, conjuntamente con el Banco Mundial, ha lanzado una campaña global con el tema “Ciudades sin asentamientos informales” (*Cities without Slums*).

## Racionalidad de los PMB

El cambio de perspectiva en torno a la solución de los problemas de los asentamientos informales, de la cual se derivan los PMB, es el resultado de la constatación de que los problemas que los afectan son esencialmente multisectoriales y por ello su solución requiere de intervenciones coordinadas desde varios ámbitos de la acción pública. La destinación de recursos públicos para financiar las variadas inversiones y programas requeridos para abordar este problema se puede justificar a partir de tres perspectivas que se complementan y refuerzan mutuamente. Es así como los PMB se pueden ver: a) como componentes de estrategias de lucha contra la pobreza, b) como instrumentos de desarrollo urbano, y c) como elementos importantes de las políticas de vivienda.

Como *componentes de estrategias de lucha contra la pobreza*, los PMB son intervenciones dirigidas a un territorio específico con el fin de reducir las desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio que enfrentan los hogares ubicados en asentamientos informales. Estos hogares pertenecen en su mayoría a los estratos más pobres de la sociedad y albergan una gran cantidad de individuos pertenecientes a los grupos más vulnerables (niños en hogares irregulares, mujeres jefas de hogar, madres solteras, jóvenes desempleados). El conjunto de inversiones ejecutadas en los PMB tienen impactos significativos sobre el bienestar y la calidad de vida de estos grupos. Tales impactos positivos resultan del mejoramiento de las condiciones de salud de la población vía inversiones en saneamiento; del mayor acceso a servicios sociales a través de la instalación en los barrios de servicios públicos como centros de salud, escuelas, guarderías infantiles y centros de atención a grupos vulnerables; y del aumento del patrimonio de los hogares como producto de la entrega de títulos de propiedad saneados.

Los PMB promueven el suministro eficiente de servicios y el aprovechamiento de la sinergia que existe entre ellos a través de la coordinación, en el tiempo y en el espacio, de programas sociales orientados a la reducción de pobreza (como salud y educación) y reducción de la vulnerabilidad ambiental y social (como seguridad ciudadana, prevención del uso de drogas, etc.). La experiencia del Banco indica que los resultados de estas intervenciones integrales son casi inmediatos y se reflejan en indicadores superiores de salud, mejoramiento de las viviendas por esfuerzo propio o ayuda mutua de los hogares, y reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios. La alta concentración espacial de los hogares pobres en asentamientos informales

es un factor que hace de los PMB instrumentos efectivos en la focalización del gasto público social en las poblaciones más carentes. En suma, estos programas constituyen una forma operativa de enfrentar este aspecto del problema de la pobreza que afecta a una alta proporción de la población urbana de la región.

Como *instrumentos de desarrollo urbano*, los PMB contribuyen a resolver tanto los problemas ocasionados por la segregación física y social que sufren los habitantes de los asentamientos informales, como los derivados de la discontinuidad de las redes viales y de servicios urbanos instalados en las ciudades. Bajo esta perspectiva, la meta de los programas es la reducción de la desigualdad en la disponibilidad de servicios entre distintas áreas de la ciudad –o la integración de la ciudad informal a la formal– a través de la expansión de las redes de transporte, de los sistemas viales y de servicios urbanos como el alumbrado público y la recolección de residuos. Esta integración tiene efectos positivos para toda la ciudad, que se manifiestan en el aumento de la cobertura de los servicios urbanos básicos y mayor acceso a los servicios sociales. Esto conduce no sólo a reducir los gastos de mantenimiento urbano, sino a la valorización de las propiedades aledañas a los asentamientos informales, al aumento de la seguridad ciudadana, y al mejoramiento de los indicadores de salud y otros. Por esta razón, los PMB se convierten en una prioridad cada vez mayor en las agendas de desarrollo urbano de muchas ciudades que no están dispuestas a aceptar situaciones de grandes contrastes sociales y de infraestructura en su territorio.

Como *elementos importantes de la política de vivienda*, los PMB configuran un complemento de las acciones públicas para promover la producción de soluciones habitacionales accesibles

a los hogares de menores recursos. En este sentido se ocupan de mejorar las condiciones de vivienda de familias ya instaladas en las ciudades, aunque presenten déficits de infraestructura e inseguridad en la tenencia. En el contexto de un sistema amplio y coherente de financiamiento de la vivienda, los PMB contribuyen a mejorar el acervo de soluciones habitacionales, en particular las que usan los hogares más pobres que no tienen acceso a crédito para viviendas formales. La infraestructura de agua, saneamiento, vías y alumbrado público que suministran los PMB es un componente del paquete de servicios habitacionales que los hogares por sí solos no pueden solucionar. Estas inversiones, en combinación con el apoyo a la regularización de la tenencia del suelo, son no sólo complementarias sino que además propician las inversiones que hacen las familias en la mejora de sus hogares. En términos de la eficiencia del gasto, los subsidios públicos a la provisión de infraestructura y regularización de tenencia apalancan las inversiones de los hogares beneficiados, expandiendo el total de los recursos invertidos en el sector de vivienda social.

## Objetivos de los PMB

Los objetivos centrales de los PMB han variado a través del tiempo según la evolución del enfoque de las soluciones a los problemas de la marginalidad descrito más arriba, y según el proceso de aprendizaje derivado de la ejecución de los programas. La evolución ha ocurrido en el sentido de que, hoy en día, los objetivos que se persiguen cuando se buscan soluciones para los problemas de los asentamientos informales son más ambiciosos e integrales, tal y como se verá en el anexo del presente libro, en el cual aparece una síntesis de los estudios de caso de los pro-

Cuadro 2.1. Componentes de los programas de mejoramiento de barrios

COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS	Chile PMB (1990-95)	Colombia MVE (1995)	Argentina PROMEBA (1996)	Brasil PROAP (1995)	Brasil PBV (1996)	Brasil HBB (1998)	Bolivia SMB (1998)	Brasil PROAP II (2000)
<b>INFRAESTRUCTURA</b>								
Agua potable								
Soluciones de alcantarillado								
Drenaje pluvial								
Sistema vial								
Alumbrado público								
Energía eléctrica								
<b>SERVICIOS URBANOS</b>								
Recolección de basura								
<b>SOLUCIONES DE VIVIENDA</b>								
Módulos o casetas sanitarias								
Mejoramiento de viviendas								
Reasentamiento								
<b>SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO SOCIAL</b>								
Locales y servicios comunitarios								
Plazas públicas, canchas deportivas								
Guarderías infantiles								
Servicios para grupos vulnerables (*)								
Puestos de salud								
Generación de trabajo e ingresos								
<b>MEDIO AMBIENTE</b>								
Arborización y forestación								
Recuperación y mitigación ambiental								
<b>REGULARIZACIÓN DE PROPIEDADES</b>								
Ordenamiento uso del suelo								
Regularización/titulación								
<b>DESARROLLO COMUNITARIO</b>								
Educación sanitaria y ambiental								
Promoción de la organización comunitaria								

(\*) Servicios sociales diversos, cuya definición se hace a partir de las necesidades expresadas por la comunidad.

**Siglas:**

PMB: Programas de Mejoramiento de Barrios, Chile.

MVE: Programa Mejoramiento de Vivienda y Entorno - Red de Protección Social, Colombia.

PROAP I y II: Programa de Regularización de Asentamientos Populares "Favela-Bairro", etapas I y II. Río de Janeiro, Brasil.

PROMEBA: Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios, Argentina.

PBV: Programa "Baixada Viva/Nueva Baixada", gobierno estadual, Brasil.

gramas financiados por el Banco en Chile, Colombia, Argentina, Brasil y Bolivia.

Así pues, los PMB que inicialmente se centran en la solución de cuestiones como el saneamiento básico y la tenencia de la tierra (como en los primeros programas financiados en Chile en los años ochenta), gradualmente pasaron a hacer hincapié en el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los beneficiarios, en la participación de la comunidad en la definición de las inversiones, y en la mejora de la gestión de los servicios urbanos locales. El programa de Argentina, por ejemplo, usa el proceso de diseño, ejecución y puesta en uso de las obras físicas de mejoramiento del hábitat como una oportunidad para promover la organización de la comunidad, su participación en esfuerzos colectivos y su integración a la acción social del gobierno.

Un hito importante en esta evolución ha sido la incorporación de los servicios sociales en los PMB, tal y como ha ocurrido en los programas de Brasil. Entre sus objetivos figura –además de lograr mejoras en el medio ambiente urbano mediante el aumento de la oferta de infraestructura básica– ofrecer servicios sociales a la población que vive en las favelas y loteos irregulares. De esta manera se busca no sólo transformar el paisaje urbano, sino además aliviar

los efectos de la pobreza, democratizar el acceso a servicios básicos, y contribuir a disminuir los problemas de la marginalidad urbana. En la medida en que busca desarrollar procesos innovadores y participativos involucrando tanto a los beneficiarios como a las autoridades locales, la gestión eficiente de los servicios urbanos constituye asimismo una preocupación creciente.

Es así como el Programa Baixada Viva/Nueva Baixada introduce un modelo descentralizado de gestión urbana, con mayor participación de la comunidad en la supervisión de los servicios públicos. Los objetivos y los métodos de acción de los programas más recientes (como Favela-Bairro II) se orientan a integrar la “ciudad informal a la formal”, a atender las necesidades de grupos vulnerables y a promover iniciativas de generación de ingreso. Estas metas adicionales han surgido de la consulta con la población beneficiada en la primera etapa del programa, lo cual ha constituido una importante enseñanza sobre las prioridades de las comunidades de los asentamientos marginados.

La evolución de los objetivos de los PMB puede observarse en la diversificación de sus componentes, tal y como se registra en el cuadro 2.1.

## EN QUE SE INVIERTEN LOS RECURSOS

En consonancia con los múltiples objetivos que persiguen los PMB, los recursos de los proyectos financiados se destinan a tres tipos de inversiones:

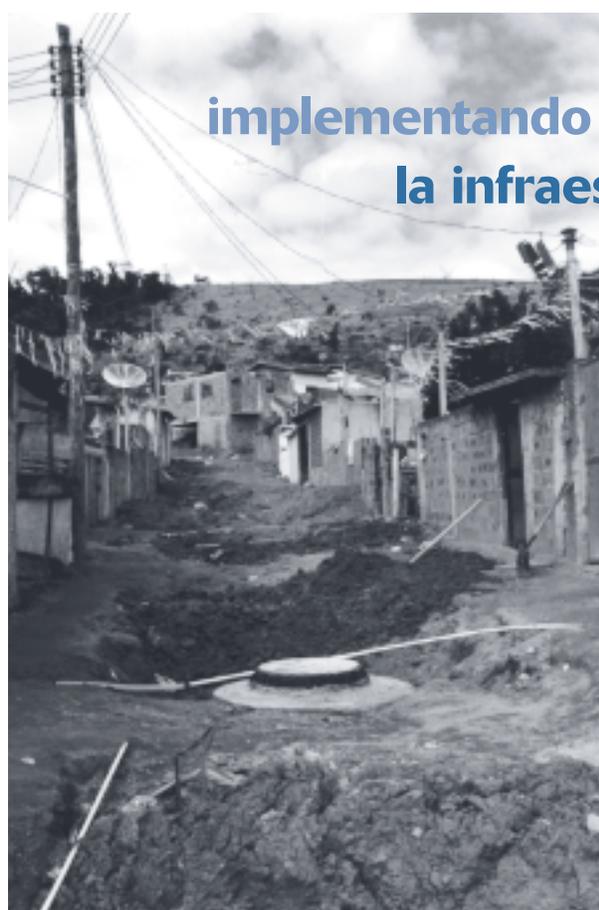
- Las obras y servicios destinados a mejorar las condiciones de vida de la población beneficiada, incluyendo infraestructura sanitaria (agua potable y disposición de aguas servidas), desagüe pluvial, vialidad, alumbrado público y electrificación.
- Servicios sociales que complementan la inversión física para atender las necesidades de los grupos más vulnerables de la población de los asentamientos incluyendo, según el caso, infraestructura social como guarderías infantiles, puestos de salud, escuelas primarias, centros sociales, y finalmente programas sociales (capacitación laboral, rehabilitación, prevención de enfermedades y embarazos, apoyo a madres solteras, entre otros).
- Acciones de apoyo a la ejecución de los programas orientadas a mejorar su efectividad y asegurar su sostenibilidad en el tiempo incluyendo, según el caso, acciones de prevención en los asentamientos informales, fortalecimiento institucional de las entidades ejecutoras, preparación de proyectos de urbanización de ingeniería y arquitectura, campañas de comunicación y difusión de los proyectos.

A continuación se discuten las características más sobresalientes de los principales componentes de estos programas, con el objeto de extraer enseñanzas a partir del análisis de la ejecución de los proyectos.

### Obras de infraestructura

Las obras de infraestructura constituyen las intervenciones más tangibles de los PMB y exigen la mayor cantidad de recursos de inversión. En la definición de los proyectos específicos para cada barrio se parte de un paquete básico de obras para todos los proyectos de un programa; esto con el objetivo de garantizar un mínimo equitativo de beneficios para todos los barrios. Este paquete se define tomando como referencia la infraestructura y el equipamiento urbano que se requerirían para que el fraccionamiento de la propiedad sea legalizado. Dado que usualmente las normas urbanísticas exigen cuantiosas inversiones en infraestructura (por ejemplo vías aptas para la circulación de todo tipo de vehículos), es conveniente acordar con la autoridad reguladora del desarrollo urbano estándares menos exigentes y ajustados a las características socioeconómicas de los barrios. Esto permitiría, por ejemplo, vías de tránsito más angostas, lotes más pequeños, menores reservas de áreas públicas, etc.

La función del paquete mínimo es asegurar la distribución equitativa de beneficios, esta-



## implementando la infraestructura urbana



Mato Alto, antes y después.

bleciendo tanto una calidad de urbanización mínima como parámetros de costo similares para todos los barrios beneficiados por el programa. Usualmente este paquete incluye: a) **sistemas de abastecimiento de agua potable**; b) **sistema de disposición de aguas servidas** (desde la provisión de soluciones individuales, hasta la construcción de redes de alcantarillado y su conexión a los sistemas de tratamiento de aguas servidas, según las condiciones del barrio); c) **desagüe pluvial** (desde sistemas superficiales hasta redes regulares); d) **obras de vialidad** (desde la construcción de

cordones y canaletas de drenaje hasta veredas, escalas y pavimentación de calzadas); e) **electrificación** (usualmente implica la regularización de tomas clandestinas); f) **alumbrado público**; g) **áreas verdes de esparcimiento y deportes**. Dependiendo de las necesidades se agregarán otras obras de infraestructura, en particular aquéllas destinadas a mitigar los riesgos ambientales a que están expuestos los asentamientos.

Algunos proyectos requieren de inversiones complementarias que hacen posible la construcción de infraestructuras en el barrio, pero que

### Recuadro 2.1. Sistema de recolección de basura del Programa Favela-Bairro

En Rio de Janeiro, los servicios urbanos prestados en las favelas han sido adaptados a sus condiciones especiales de topografía y acceso. La recolección de basura se hace con minicontenedores plásticos que son fácilmente transportados de locales próximos a las residencias a centros de concentración en lugares estratégicos de las comunidades. Ahí se instalan compactadores que acumulan los desechos y son reemplazados cada dos o tres días por la Empresa Municipal de Limpieza Urbana.

La tarea de recolección es efectuada por personas contratadas por la asociación comunitaria entre los propios habitantes de las favelas. Este modelo de contratación puede ser adaptado a las actividades de reforestación comunitaria, limpieza de calles y mantenimiento de áreas verdes y, en general, a servicios de mantenimiento urbano que requieran de mano de obra de baja especialización y no demanden mucha supervisión.

se ejecutan fuera de éste y benefician también a las áreas circunvecinas. Ejemplos de estas inversiones son los colectores de aguas servidas; las estaciones de bombeo y las de tratamiento, que permiten evacuar las aguas servidas del barrio y sectores aledaños; ampliaciones de las plantas de tratamiento, tanques de almacenamiento y redes troncales de distribución de agua potable que mejoran el abastecimiento del asentamiento y otros sectores; vías de acceso a los barrios que habilitan la urbanización de las áreas intermedias; equipamientos de salud con capacidad para servir a poblaciones mayores. El mantenimiento de las inversiones en agua potable y evacuación de aguas servidas es responsabilidad de la empresa de servicios públicos correspondiente. Con el fin de asegurar el mantenimiento oportuno y adecuado de las obras, es necesario firmar convenios con estas empresas especificando tanto las condiciones de traspaso de la infraestructura financiada por los programas como las responsabilidades de operación y mantenimiento que aquellas habrán de asumir.

La combinación específica de componentes de infraestructura se define generalmente con participación de la comunidad, enmarcándola siempre dentro de límites de costo por hogar be-

neficiario. Estos límites se determinan con base en estudios de costo-beneficio y en las restricciones presupuestales de los programas. A la luz de la experiencia del BID, la contribución de la comunidad ha sido importante para definir la ubicación de equipamientos comunitarios y áreas de esparcimiento, así como la dimensión y trazado de vías públicas, lo cuales definen ajustes en los límites de las propiedades y parten de las necesidades de reasentamiento.

### Servicios urbanos

El servicio urbano más crítico es sin duda la recolección de desechos sólidos, un problema recurrente en los asentamientos informales. Los PMB generalmente financian la construcción de obras para que esta recolección sea posible, como por ejemplo áreas y recipientes de acumulación de basura, de donde se recogerá periódicamente. Con frecuencia los sistemas de recolección tienen que ser adaptados a las condiciones especiales de acceso de los asentamientos. (véase el recuadro 2.1). Además, la implantación de una recolección regular tiene que estar acompañada de un trabajo de educación ambiental realizado con la activa



Ladeira dos Funcionarios, Rio de Janeiro.

participación de la comunidad. Un aspecto crucial para garantizar los beneficios derivados de las inversiones de los PMB es la capacidad municipal para dar mantenimiento a las obras realizadas como calles, drenajes, plazas y jardines.

### Servicios y equipamiento social

La incorporación de servicios y equipamientos sociales a los PMB ha sido un paso importante en su evolución hacia programas integrales y en sintonía con las necesidades de las comunidades. No existe un paquete predefinido de equipamientos, y la decisión acerca de los que se incluirán en un proyecto se hará según las nece-

sidades específicas de cada asentamiento y en consulta con la comunidad. Los servicios más comunes son de tres clases:

*Servicios destinados a tratar problemas especiales o a satisfacer las necesidades de grupos específicos.* Son aquéllos suministrados (pudiendo incluir o no la construcción o refacción de locales para su prestación) a grupos vulnerables como infantes y niños e incluyen los de atención a la primera infancia, guarderías infantiles y otras modalidades alternativas de atención infantil; a jóvenes y adolescentes, como los de retención y refuerzo escolar (vía incentivos alimentarios, promoción familiar, deportes) y prevención del embarazo precoz; a los discapacitados; a familias



Fernão Cardim, Rio de Janeiro.

en situación de riesgo; y a mujeres y otros grupos de riesgo extremo, mediante programas de prevención de drogadicción, prostitución, violencia doméstica, etc. La experiencia de los programas respaldados por el Banco muestra que la contratación de entidades de la sociedad civil con financiamiento de los mismos y complementado por el presupuesto regular de las entidades públicas responsables, es una forma eficaz de prestar estos servicios.

*Equipamientos sociales y comunitarios.* Estos incluyen normalmente guarderías infantiles, centros comunitarios, canchas deportivas, plazas públicas y áreas verdes para recreación, así como equipamientos primarios de salud (consultorios o puestos de urgencia) y escuelas. Una preocupación básica en torno a la inclusión de equipamiento

comunitario es garantizar la continuidad de su operación y mantenimiento (véase el capítulo III).

*Generación de empleo e ingresos.* En este rubro aparecen aquellas iniciativas destinadas a mejorar los ingresos de las comunidades mediante programas como capacitación de mano de obra, y fomento y apoyo a pequeñas empresas y comercios. Entre los programas que han obtenido mejores resultados figuran los siguientes: capacitación especializada, becas para cursos profesionales específicos, y asistencia técnica a profesionales autónomos y a microempresarios; apoyo de gestión (y eventualmente crédito) a microproductores o unidades productivas; y aumento de la escolaridad con programas de complementación para adultos destinados a completar su educación formal, facilitándoles así el acceso al mercado de trabajo.



## casas para reasentamiento

Nova Holanda, Rio de Janeiro.

### Actividades de desarrollo comunitario

Los PMB ponen particular énfasis en la movilización y organización de las comunidades, con miras a garantizar su acceso a la información y a la educación, y a que participen activamente en las decisiones y acciones desarrolladas por el programa. Para fomentar esta participación, los programas contienen componentes de desarrollo comunitario, cuyas actividades pueden incluir: a) la organización de la comunidad, mediante la formación de comités de calles y barrios; b) educación sanitaria y ambiental; y c) capacitación de organizaciones y líderes comunitarios para que participen en la prestación y mantenimiento de los servicios urbanos y sociales introducidos en los barrios, y para que realicen actividades comu-

nitarias en general. El desarrollo comunitario es parte integral de la estrategia de participación popular, factor que favorece la realización de los PMB y les asegura una base sólida de sostenibilidad (véase más adelante la discusión sobre estrategias de ejecución participativa).

### Provisión de vivienda y reasentamiento de población

Si bien el objetivo último de los PMB es mejorar la calidad del entorno en que viven las familias, la mayor parte de los programas sólo incluye acciones parciales o indirectas respecto al suministro de viviendas nuevas. Algunos de los programas cubren la construcción de módulos o casetas sanitarias con el objetivo de asegurar el

uso adecuado de los servicios de agua potable y disposición sanitaria de aguas servidas. Se trata de construcciones de entre 10 y 20 m<sup>2</sup> que contienen un baño con sus artefactos sanitarios, y conexión para aparatos de cocina. Otros esfuerzos contemplan el suministro de apoyo técnico y microcrédito para el mejoramiento paulatino de las viviendas. Sin embargo, la construcción de viviendas nuevas es un componente habitualmente requerido para acoger a las familias que requieren ser relocalizadas, sea porque sus viviendas tienen que ser demolidas para la ampliación de vías o instalación de infraestructura, o porque están ubicadas en áreas de riesgo donde su mitigación no es posible o es muy costosa.

En el diseño de los programas es necesario tomar en cuenta que la cantidad de hogares a reasentar tiene una gran incidencia en el costo de los proyectos, ya que cada hogar reasentado exige una inversión muy superior a la requerida por los hogares que reciben una solución in situ. Para el reasentamiento de las familias desplazadas se requiere invertir en la construcción de viviendas mínimas o adquirir las que están disponibles en el propio asentamiento. Tanto por consideraciones de costos como para mantener el carácter de “mejoramiento de barrios” de los programas, es común establecer límites al número de reasentamientos. En los programas financiados por el BID, este límite varía entre 5 y 15% de los hogares en cada barrio, dependiendo de los costos de las viviendas y de las características físicas de los terrenos en que se localizan los asentamientos. Tal limitación promueve la búsqueda de soluciones de diseño urbano más económicas, sea en el dimensionamiento de las

vías públicas o en el aprovechamiento de los lotes y los terrenos de los asentamientos para albergar las viviendas existentes.

En el caso de Chile, por ejemplo, se ha observado que, en la medida en que el PMB avanzó en la eliminación de los asentamientos irregulares, la proporción de familias reasentadas aumentó de menos de un 5% en las fases iniciales a casi el 30% en los últimos proyectos. La razón es que las familias atendidas en los últimos programas se encontraban en locales considerablemente peores que la primeras, lo que obligó a una mayor cantidad de reubicaciones.

El proceso de reasentamiento es complejo. Es aconsejable involucrar directamente a la comunidad en la identificación y negociación con las familias a reubicar, con el fin de minimizar las tensiones sociales que estos procesos generan. Asimismo, por consideraciones de equidad y protección social, es necesario contemplar la posibilidad de ofrecerles en la nueva localización soluciones habitacionales que son iguales o mejores que las que tenían.<sup>2</sup>

## Mitigación de riesgos ambientales

Debido a la ubicación de los asentamientos informales (en zonas de pendiente, riberas de ríos o en áreas propensas a las inundaciones), al efecto negativo que muchas veces han tenido en el medio ambiente (contaminación de cursos de agua con desechos sólidos y líquidos, tala de vegetación y erosión), y a los riesgos que tales impactos ambientales crean para los ocupantes,

<sup>2</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo tiene una política y guías operativas específicas que orientan sus actuaciones en los casos en que surge la necesidad de relocalizar familias. Documento IND96-101 de diciembre de 1996.

muchas veces se requiere realizar obras de prevención y mitigación ambiental. Entre ellas figuran la estabilización y forestación de laderas para prevenir deslizamientos de tierra, la construcción de defensas fluviales para prevenir inundaciones, y el tratamiento de basurales y rellenos sanitarios en desuso. Las inversiones en mitigación de riesgos son altamente prioritarias y generan efectos externos muy positivos en su entorno. Sin embargo, al igual que en el caso de los reasentamientos, los programas de mejoramiento de barrios deben definir límites de inversión en prevención y mitigación ambiental, ya que éstas pueden llegar a ser muy costosas. La idea es destinar recursos suficientes para que se puedan llevar a cabo las obras necesarias pero sin que éstas se conviertan en el principal objetivo y destino de los recursos. A la luz de las restricciones presupuestarias se ajustan los criterios de elegibilidad, de modo que los asentamientos seleccionados para ser mejorados y consolidados sean aquéllos económicamente viables. Como se explica más adelante, aunque siempre sea técnicamente posible solucionar las situaciones más difíciles, existe un límite definido de gasto por beneficiario que determina hasta dónde es económica y socialmente factible realizar el proyecto.

## Regularización de la propiedad

Aunque la regularización de las propiedades constituye un componente central de los PMB, es a la vez uno de los más difíciles de ejecutar. En general consiste en prestar asistencia técnica y jurídica para regularizar los terrenos donde está asentado el barrio, con el consiguiente registro y legalización de los lotes individuales a nombre de los beneficiarios. La complejidad de la tarea

varía según la situación específica de cada barrio. Normalmente incluye alguna de las siguientes etapas, o todas, según el caso: a) estudio de los títulos de propiedad; b) adquisición de la propiedad si ésta no pertenece al municipio o a otra entidad vinculada al programa y dispuesta a traspasar la propiedad a los beneficiarios; c) preparación de planes catastrales, planes urbanísticos y otros instrumentos técnicos para permitir la subdivisión de las tierras; d) elaboración y aprobación del proyecto de subdivisión incluyendo la definición de áreas públicas (vías, plazas), cesiones de tierras para equipamiento comunitario, y definición de los lotes individuales; e) obtención de registros individuales de identificación catastral y tributaria para los lotes; f) emisión de títulos individuales de propiedad a nombre de los beneficiarios; g) inscripción de los títulos en los órganos correspondientes de registro de los derechos de propiedad.

Muchas de estas fases pueden enfrentar obstáculos que dilatan el plazo de ejecución de este componente de los proyectos. Por ejemplo, cuando los asentamientos a radicar ocupan tierras de propiedad pública, en muchos casos es necesario recurrir al Poder Legislativo para permitir su transferencia a los beneficiarios. Cuando las tierras son de propiedad privada, a menudo las entidades ejecutoras deben recurrir a procedimientos de adquisición contenciosa para fines de bien público, proceso que puede dilatar el plazo de toma de posesión de los terrenos e inflar su precio.

## Prevención de la proliferación de asentamientos informales

La acción central de mejoramiento físico, entrega de servicios y regularización de la tenencia del

**Cuadro 2.2. Estrategias de prevención de asentamientos irregulares, Uruguay**

Objetivos	Medidas
Aumento en la oferta de tierras urbanizables	- Revisión de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales
Reducción de costos	- Legislación especial para fraccionamientos populares
	- Simplificación de trámites municipales
	- Aumento de eficiencia/competitividad de la industria de la construcción
Aumento en la oferta de soluciones de vivienda social	- Ampliación de la política de vivienda social (subsidios para programas de mejoramiento de barrios)
	- Intensificación de la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos

Fuente: Elaboración propia.

suelo en los barrios debe complementarse con políticas e intervenciones encaminadas a prevenir en forma efectiva la proliferación de asentamientos informales. Existe siempre el riesgo potencial de que la solución de los problemas de estos asentamientos estimule la ocupación de tierras y el desarrollo de loteos ilegales en otras partes de la ciudad (véase el recuadro 3.4). Esto por cuanto la solución oficial a déficits de infraestructura y servicios, así como la expedición de títulos de propiedad, pueden animar a otras comunidades a considerar la ocupación de tierra y los loteos ilegales como una estrategia de solución a sus problemas de vivienda.

Las acciones dirigidas a prevenir la creación de asentamientos irregulares pueden ser muy variadas e involucrar a muchos actores institucionales. La medida preventiva por excelencia es que exista un sector vivienda efectivo que ofrezca soluciones habitacionales al alcance de los hogares en todos los niveles de ingreso. La reforma del sector vivienda para lograr estos objetivos es un proceso complejo que requiere acciones en muchos frentes y generalmente toma

largo tiempo. Es necesario remover las restricciones que impiden tanto a los mercados financieros como a las institucionales públicas de vivienda suministrar en forma eficiente el financiamiento que requieren los hogares para adquirir o mejorar sus moradas.

Es así como se requiere diseñar y ejecutar medidas para activar los distintos submercados de vivienda, incluyendo el de alquiler, con el fin de incentivar la oferta de nuevas viviendas para la población de bajos ingresos. Una de las condiciones necesarias para lograr un sector vivienda como el descrito es la operación fluida de los mercados de tierras de modo que provean el suelo requerido por las distintas actividades urbanas a precios razonables.

Una de las restricciones a la oferta de terrenos a precios accesibles para los hogares pobres es la escasez de tierras legalmente urbanizables, ya sea por la ausencia de infraestructura de saneamiento y vialidad o por la existencia de regulaciones sobre su uso y ocupación que restringen excesivamente o encarecen la oferta de terrenos debidamente legalizados. Por esta

### Recuadro 2.2. Los PEMAS de Brasil

Uno de los componentes más innovadores del Programa Habitar Brasil es la preparación de Planes Estratégicos Municipales de Asentamientos Subnormales (PEMAS). Los PEMAS son el instrumento utilizado por el programa para inducir a los municipios a preocuparse por los aspectos de política urbana relacionados con el problema de los asentamientos informales en su jurisdicción. Los PEMAS comprenden los siguientes elementos:

- Elaboración de un diagnóstico sobre la capacidad institucional del municipio en el sector urbano.
- Elaboración de una matriz que contiene las políticas y programas urbanos y de vivienda, especialmente los de atención a los asentamientos informales; un módulo de planificación y gestión en el cual se jerarquizan los asentamientos informales del municipio y se define la estrategia de atención; y medidas de regulación urbanística, incluyendo normas de urbanización y construcción que favorezcan la oferta de vivienda popular.
- Definición de las acciones de desarrollo para lograr los objetivos y metas previstas en los PEMAS; esto implica la coordinación de acciones municipales, cambios en las políticas y programas, simplificación de procedimientos e implantación de mecanismos de control y fiscalización.

razón, las medidas de prevención para los asentamientos informales incluyen, por un lado, las inversiones en infraestructura pública que favorezca la expansión de áreas aptas para la urbanización, y por otro, la revisión de la legislación nacional y local relativa al uso y subdivisión de la tierra urbana, en aras de permitir la reducción de los estándares de fraccionamiento de tierra y la dotación progresiva de infraestructura y servicios urbanos en las subdivisiones para fines residenciales.

Así, y como se mencionó en el capítulo anterior, la visión del problema de la urbanización informal como un desequilibrio entre oferta y demanda de tierra y vivienda para la población de bajos ingresos apunta a buscar medidas que logren bajar el umbral de entrada al mercado formal de estos bienes. Las metas y medidas comúnmente adoptadas con estos propósitos son las siguientes:

- Aumentar la disponibilidad y reducir los costos del suelo urbano y de la vivienda (inversión en infraestructura troncal y revisión

de leyes del uso del suelo, límites de zonas urbanas y mayor financiamiento a la vivienda popular).

- Adecuar los estándares y simplificar los procedimientos de desarrollo de tierra (reducir exigencias para la aprobación de fraccionamiento de terrenos, disminuir los trámites de aprobación de loteos y facilitar la legalización de tierras loteadas irregularmente).
- Bajar los costos de construcción (reduciendo exigencias para construcciones e incentivando la competencia entre urbanizadores).

En la mayoría de los PMB recientes se han incluido medidas destinadas a enfrentar el problema de la proliferación de asentamientos informales, entre las cuales figuran acciones de flexibilización normativa e inversiones estratégicas orientadas a aumentar la oferta de soluciones habitacionales para los hogares de bajos ingresos (véase el cuadro 2.2).

En la mayoría de los países, son los gobiernos municipales los que tienen competencia y disponen de instrumentos normativos para

lograr la mayoría de estos objetivos. Por lo tanto, el enfoque integral requiere que se establezca una estrategia de desarrollo urbano y social arraigada en el nivel local, con un horizonte de largo plazo que incluya la revisión de instrumentos legales y procedimientos burocráticos, junto con un programa de inversiones en proyectos de mejoramiento de barrios.

En algunos de los programas apoyados por el Banco se incluye la elaboración de planes estratégicos municipales para enfrentar de modo amplio y coherente el problema de los asentamientos informales (véase el recuadro 2.2) La formulación de estos planes estratégicos obliga a realizar diagnósticos de la situación local que orienten las estrategias y medidas más efectivas para prevenir la expansión de los asentamientos irregulares. Entre las medidas posibles se cuentan la modernización de los instrumentos de planificación urbana en la dirección apuntada anteriormente, así como la capacitación y refuerzo del cuerpo técnico municipal en aspectos relacionados con la gestión urbana y la fiscalización, para evitar así la proliferación de subdivisiones y nuevos asentamientos irregulares.

## Seguimiento y evaluación

El seguimiento de los resultados de la ejecución de proyectos específicos es un mecanismo importante de control y retroalimentación para la toma de decisiones durante el proceso mismo. Para esto es necesario poner en práctica sistemas de seguimiento físico y financiero que generen información integrada sobre la situación de los distintos componentes de cada uno de los proyectos en ejecución.

La evaluación de los programas busca determinar la relación costo-beneficio que se está logrando en el terreno, el impacto social y la sostenibilidad de las acciones desarrolladas en los programas. Para estos efectos se usan los métodos usuales de realización de encuestas de campo entre los beneficiarios, antes y después de la implantación de los proyectos en cada asentamiento (idealmente se hacen comparaciones con la situación en áreas no beneficiadas, para medir impactos comparados).

Entre los indicadores de impacto y de proceso usualmente utilizados se destacan los siguientes: satisfacción de los habitantes y usuarios de los servicios; facilidad de acceso a los servicios urbanos y comunitarios; cobertura de actividades de vacunación y vigilancia nutricional; tasas de reinserción en el mercado laboral; estudios de seguimiento de los egresados de programas de capacitación para generación de ingresos; y retención y rendimiento escolar de los niños atendidos por programas sociales, entre otros.

# ASIGNACION DE RECURSOS Y SELECCION DE BARRIOS

## El origen de los recursos: problemas de eficiencia y equidad

El origen de los recursos y la forma como se transfieren a los ejecutores generan incentivos de distinto tipo que tienen impacto sobre la eficiencia y equidad con que se invierten. Como se discutirá más adelante en la sección sobre organización de los PMB, los municipios cumplen un papel central en la ejecución efectiva de los proyectos. Muchas veces son los municipios los que financian las inversiones; en otros casos éstos reciben recursos de otros niveles de gobierno para financiar total o parcialmente los programas.

Cuando los municipios financian las inversiones en mejoramiento de barrios con recursos propios existe un fuerte incentivo para su uso eficiente, dado que buscan atender a la mayor cantidad posible de familias con los fondos locales, generalmente limitados. El análisis de costo-eficiencia y la evaluación económica de costo-beneficio de los proyectos les permite determinar los montos de inversión más eficientes por beneficiario. El otro problema consiste en definir las prioridades de inversión, esto es, el orden en que se va a atender los asentamientos de la localidad, ya que los recursos nunca van a ser suficientes para solucionar el problema en el corto plazo. Como se verá más adelante, este ejercicio de priorización requiere que se adopten criterios técnicos

para la selección de asentamientos, de manera tal que se tengan en cuenta aspectos como la urgencia de sus necesidades, la cantidad de familias beneficiadas por proyecto (costo-eficiencia de la inversión), y el esfuerzo propio demostrado por la comunidad en lo que se refiere a contribuir a su realización.

El problema de la asignación se hace más complejo cuando el financiamiento proviene parcial o totalmente de otros niveles de gobierno. Conscientes de la efectividad de los PMB para mitigar los problemas de pobreza, muchas administraciones nacionales o subnacionales se interesan en financiar estos proyectos a través de las municipalidades u organismos especializados. Las transferencias entre niveles de gobierno se justifican tanto en su calidad de mecanismo efectivo para compensar los desequilibrios horizontales de recursos que se producen por la concentración espacial de hogares pobres en ciertos municipios, como en su calidad de mecanismos efectivos para inducir a los municipios a destinar recursos propios a este tipo de programas. En el primer caso se trata de transferencias con destinación específica y usualmente financian la totalidad de las inversiones; en el segundo caso se trata de transferencias contingentes a la asignación de fondos de contrapartida por parte del municipio beneficiario. En ambos casos es necesario asignar los recursos entre proyectos competitivos de la forma más eficiente y equitativa posible.

## ¿Dónde se hacen las inversiones?

El objetivo final de un PMB es solucionar completamente los problemas de los asentamientos informales de una determinada jurisdicción territorial. Sin embargo, las limitaciones de recursos obligan a definir prioridades. Desde el punto de vista de la equidad, el objetivo central de la distribución de fondos y selección de barrios beneficiados por un programa es la focalización de los esfuerzos en los hogares de menores ingresos. La forma de alcanzar este objetivo es diferente según se trate de programas nacionales o municipales. En los programas nacionales, la distribución regional de los recursos es la decisión que permite a los PMB contribuir a la reducción de desigualdades territoriales. En los casos en que se decida financiarlos con transferencias contingentes, un objetivo complementario de la distribución de recursos es apalancar la mayor cantidad de fondos locales, lo cual implica adoptar incentivos para el cofinanciamiento de las inversiones. Estas consideraciones no aplican a los programas municipales, donde la estrategia de desarrollo urbano y el incentivo a la participación comunitaria influyen en forma determinante en la asignación de fondos.

Los criterios de asignación buscan dirigir los recursos a las regiones más pobres, a las poblaciones de menores ingresos dentro de aquéllas, y a los barrios con mayores carencias de infraestructura y servicios. Independientemente de los criterios que se utilicen, y con el fin de igualar los beneficios entre los participantes de un mismo programa, los métodos de asignación de recursos deben lograr que los recursos per cápita o por familia beneficiada sean similares para todos los barrios.

En materia de criterios de distribución de recursos en los PMB, las experiencias del BID han sido muy variadas y se las puede analizar según el

nivel de gobierno que financia los programas, como sigue.

*Asignación de recursos entre regiones o municipios.* Como se indicó anteriormente, la distribución de fondos entre las distintas regiones o municipios potencialmente elegibles es una de las decisiones más estratégicas a tomar en los programas financiados por el nivel nacional o regional. Para este nivel de gobierno las consideraciones respecto a la equidad horizontal –esto es, la distribución de fondos en proporción a la pobreza relativa de cada región– son muy importantes. Otro factor igualmente crítico es fomentar el esfuerzo local en el financiamiento de los programas, lo cual permite expandir el volumen de recursos disponibles y atender a una cantidad mayor de beneficiarios. Para lograr estos objetivos se han utilizado dos formas principales de asignación de recursos: por fórmula y por concurso. Las metas de equidad y movilización local de recursos se puede lograr con la combinación de estos criterios.

- En la asignación por *fórmula* se busca incorporar factores que reflejen la situación de la región/municipio en materia de indicadores de pobreza (como el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas- NBI) y en relación con las demás regiones (véase el recuadro 2.3). Mediante la utilización de la fórmula se establece el monto asignado a cada región o departamento, quedando por definir la selección de los barrios específicos. Esta selección puede realizarse usando criterios de pobreza y déficits de infraestructura, como se indica más adelante.
- En la asignación por *concurso* –esto es, donde concursan los barrios elegibles presentados por los gobiernos de las regiones o municipios en que éstos se ubican– el factor

### Recuadro 2.3. Distribución de fondos por fórmula

La fórmula adoptada por el Programa de Mejoramiento de Barrios de Bolivia para la asignación de fondos entre los nueve departamentos del país, esencialmente pondera la población más carente de cada departamento (población con NBI) por la población del país con NBI y compara esta proporción con el porcentaje de la población nacional que vive en el departamento. La fórmula es la siguiente:

$$CD_i = \left( \frac{PNBI_i}{PNBI_t} + \frac{PNBI_i}{PD_i} \right) / \left( \frac{PNBI_i}{PNBI_t} + \frac{PNBI_i}{PD_i} \right)$$

Donde  $CD_i$ : fondos asignados al departamento  $i$ ;  $PNBI_i$ : población del departamento con NBI;  $PNBI_t$ : población total del país con NBI;  $PD_i$ : población total del departamento; y NBI: necesidades básicas insatisfechas.

*Nota:* para más detalles, véase el estudio de caso de Bolivia, página 122.

que se valora es el esfuerzo local. Este esfuerzo puede expresarse en recursos de contrapartida al proyecto aportados por la comunidad o por el gobierno. En estos concursos es importante establecer previamente los criterios mínimos de elegibilidad (como niveles de ingreso mínimo, déficits de infraestructura, etc.) sobre la base de los cuales se elaboran los perfiles de los proyectos que van a competir. Asimismo es esencial efectuar una buena divulgación del programa y asegurar la transparencia del proceso de selección, con el fin de igualar las oportunidades de acceso para los programas de todos los participantes.

*Asignación en el nivel local - Jerarquía de barrios.* Frente a una demanda por recursos escasos dentro de una misma ciudad, es necesario establecer criterios técnicos y un proceso transparente para priorizar los barrios que van a recibir las inversiones. Los criterios más usados son los que establecen una relación entre las necesidades (pobreza relativa) y la eficiencia de la inversión en función de los costos. El criterio de

necesidad o pobreza refleja la situación social de las familias en cada asentamiento. Los mejores indicadores son los de mayor cobertura poblacional que permiten detectar con mayor precisión a los grupos de bajos ingresos, como por ejemplo los obtenidos de los censos o encuestas de hogar. Entre los indicadores más representativos, usados como aproximaciones de pobreza, se cuentan el porcentaje de madres jefas de hogar y la proporción de viviendas precarias o con altos índices de hacinamiento. El nivel de ingreso promedio de los hogares, o los indicadores de necesidades básicas insatisfechas —que serían datos más objetivos para reflejar situaciones pobreza— son útiles pero difícilmente están disponibles con suficiente desagregación territorial como para obtener datos confiables por barrios. El criterio de eficiencia en función de los costos corresponde al número de familias beneficiadas por unidad de inversión. En este caso, el criterio de asignación de recursos da prioridad a los asentamientos donde el costo de invasión por hogar es más bajo para maximizar así el número de hogares beneficiados. Para aplicar este criterio, es necesario que los promotores de los pro-

#### Recuadro 2.4. Asignación de recursos en programas nacionales

- El modelo de gestión de la Red de Solidaridad Social de Colombia utiliza dos tipos de focalización: geográfica y poblacional. La focalización geográfica asigna topes presupuestarios en los niveles departamental y municipal con base en la población en situación de miseria (de acuerdo con el NBI) y la población vulnerable (edad, sexo y otras características). Con esta información por municipio se distribuye el 70% de los recursos del programa, dejando el 30% restante para atender casos especiales. La focalización poblacional identifica barrios, comunidades, familias y/o beneficiarios de los programas de la Red, según las características de cada proyecto.
- En el caso de Argentina, las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) identifican los proyectos con el apoyo técnico de la Unidad de Control Nacional (UCN) y en consulta con las comunidades beneficiadas. En este caso es importante destacar que los recursos del Gobierno Federal cubren el 70% de los costos de los proyectos (se traspasan a las provincias como transferencias no reembolsables), y que el 30% restante debe ser pagado por las Provincias al Gobierno Federal.
- En el caso de Bolivia, la distribución de recursos se hace anualmente estableciendo cupos departamentales a través de una fórmula que privilegia a las regiones con mayor índice de NBI y priorizando a los departamentos que tienen tanto un número elevado como un alto porcentaje de población con NBI.

yectos realicen estimaciones confiables sobre los recursos de inversión requeridos para ejecutar el paquete mínimo de obras y servicios contemplados en el programa en barrios específicos y determinar mediante encuestas el número de familias a beneficiar.

Los criterios de pobreza y eficiencia en función de los costos operan de forma combinada y permiten diseñar un sistema de *puntaje* que facilite la definición de prioridades. Los valores deben ser computados para todos los asentamientos elegibles y así determinar la posición que cada uno tiene en la jerarquía de prioridades. Existe una relación inversa entre estos factores por cuanto, usualmente, a mayor el índice de pobreza mayor es el costo de inversión por familia requerido para el mejoramiento de barrios. Esto se explica por las peores condiciones de ubicación de los asentamientos más pobres, los cuales exigen inversiones mayores que los asentamientos más antiguos o en condiciones relativamente mejores.

#### Cómo seleccionar los barrios a ser urbanizados

La asignación de recursos entre jurisdicciones y la jerarquización de barrios son solo una parte de la tarea de determinación de los barrios a incluirse en un programa.

La selección de los asentamientos a urbanizar entre los cuantiosos barrios potencialmente elegibles, y en apariencia igualmente carentes de apoyo involucra la aplicación de criterios de focalización social y ambiental y otros que sean claramente comprendidos por todos los interesados. En la formulación de estos criterios es importante considerar, inicialmente, que no todos los barrios informales son factibles de urbanizar. Existen situaciones en que no es viable la radicación de asentamientos en los terrenos en que se desarrollaron, sea por razones ambientales, económicas, legales o de otro tipo. Es importante tener en cuenta que los programas tienen objetivos específicos, sea en relación con

la lucha contra la pobreza, el desarrollo urbano, la reducción de la violencia u otros aspectos, y que estos propósitos van a incidir en el peso que se dé a los criterios de selección adoptados.

Para tratar de forma sistemática este tema es conveniente desarrollar criterios técnicos de elegibilidad, los cuales definen las precondiciones que tienen que cumplir los asentamientos para poder hacer parte de los programas (ver ejemplos en los estudios de caso del anexo). La principal función de estos criterios es salvaguardar los principios de focalización social de los programas, así como asegurar la calidad técnica de las soluciones implantadas. Ambos tipos de requisitos tienen por objetivo garantizar el buen uso de los recursos tanto en términos de la factibilidad de las intervenciones como de la calidad de las soluciones técnicas usadas en cada componente de inversión. A continuación se especifican las dimensiones a ser consideradas en los criterios técnicos de elegibilidad de los proyectos.

*Focalización social.* Se refiere a los criterios que establecen las características socioeconómicas de los hogares residentes en los asentamientos o los atributos físicos de los asentamientos que los identifican como deficientes. El criterio más común es establecer un nivel máximo de ingresos aplicable a la mayoría de los hogares residentes en los asentamientos. Como estos datos normalmente son difíciles de obtener, generalmente se utilizan variables *proxí* como el déficit de infraestructura sanitaria en el barrio o indicadores de carencia o pobreza (véase más arriba la sección titulada “Asignación en el nivel local”). Este criterio de elegibilidad tiene por objeto dirigir las inversiones, y los subsidios que éstas implican, a aquellas poblaciones que viven en las peores condiciones dentro del universo de barrios elegibles.

*Factores ambientales.* Los criterios de elegibilidad ambiental cumplen varias funciones. Primero, aseguran que las inversiones realizadas no afecten negativamente el medio ambiente (por ejemplo incrementando las descargas de aguas servidas no tratadas en cursos de agua saturados). Segundo, garantizan que no existan riesgos ambientales para los habitantes de los barrios una vez realizadas las inversiones. Es así como conviene asegurarse que los barrios a ser regularizados no se encuentren localizados en áreas críticas de riesgos naturales (deslizamientos, inundaciones) o, de existir vulnerabilidad a estos riesgos, que puedan ser mitigadas por el proyecto. Una tercera función de los criterios es asegurar que el costo de mitigación de la vulnerabilidad ambiental sea el mínimo indispensable y encaje dentro de los parámetros de costo definidos por familia. Los barrios no deben ubicarse en zonas con usos totalmente incompatibles como serían las áreas arqueológicas, reservas culturales o turísticas, áreas de equipamiento industrial, reservas ecológicas, forestales o de preservación cultural. En caso de que los barrios se localicen en este tipo de áreas es necesario considerar su remoción.

*Viabilidad legal.* Este criterio busca asegurar la factibilidad de la legalización de la propiedad de los terrenos y de la transferencia final de los lotes en propiedad a las familias beneficiarias. Bajo esta perspectiva, es necesario asegurarse de que el barrio no se encuentra localizado en áreas de litigio. En caso de que así sea, este problema debe ser solucionado previamente a la realización de inversiones físicas, mediante negociaciones con los propietarios. En la mayoría de los casos, sin embargo, tales asentamientos se ubican en tierras públicas, en terrenos ocupados por muchos años sin oposición de los propietarios o se trata de loteos



**es posible recuperar  
áreas degradadas**



Parque Royal, antes y después.

incompletos y por lo tanto informales. Estas situaciones son solucionables a través de las acciones de regularización que se desarrollan con financiamiento del programa. De cualquier modo se requiere la aprobación, por parte de la municipalidad, de un plan de urbanización del barrio previo a la realización de obras, de modo que éstas se lleven a cabo en las áreas reconocidas oficialmente como vías públicas o áreas de uso colectivo.

*Viabilidad urbana.* Los criterios urbanos pretenden asegurar que los barrios puedan ser plenamente incorporados al sistema urbano local. Bajo las consideraciones de desarrollo urbano es conveniente excluir aquéllos que se encuentren demasiado alejados de las redes de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica; en su defecto, es necesario asegurar que exista la posibilidad de una solución local para el suministro de agua y el tratamiento de aguas servidas a costos razonables por hogar beneficiado. Otro aspecto relevante es la densidad demográfica de los barrios (medida por el porcentaje de lotes ocupados), cuya utilización como criterio de selección tiene el fin de dar prioridad a las áreas más consolidadas, donde la inversión genera un mayor impacto social. Deben ser restringidos los casos de asentamientos que se ubican en tierras zonificadas como no edificables, áreas reservadas para usos colectivos o para equipamientos públicos, y asentamientos demasiado aislados de la trama urbana existente y cuya regularización fomentaría el crecimiento discontinuo de la misma, lo cual acarrea mayores costos de operación del sistema urbano. Todas estas consideraciones de carácter urbano tienen su razón de ser en la preservación del interés colectivo (evitar la ocupación de áreas de uso común) o son de orden técnico, pues la consolidación de asentamientos

en áreas muy aisladas o inadecuadas incrementa los costos de inversión y de mantenimiento de los servicios públicos.

## Criterios a utilizar en el diseño de proyectos

Con el fin de asegurar que los proyectos se ajusten a las mejores prácticas de diseño y a los requerimientos técnicos de los distintos sectores y servicios públicos contemplados en las inversiones, así como a las normativas urbanísticas municipales, es conveniente definir los criterios técnicos básicos a los que deben adherir los diseñadores de los proyectos específicos.

*Criterios técnicos/sectoriales.* La exigencia relativa a la utilización de criterios estrictos de diseño de proyectos tiene como finalidad asegurar que las propuestas correspondan a las mejores prácticas sectoriales, sea en términos de ingeniería vial, de soluciones apropiadas de saneamiento y drenaje u otras. Con ello se busca que los proyectos cumplan con las normativas de las empresas operadoras de servicios públicos de manera que, una vez finalizadas las obras, no existan obstáculos para que tales empresas asuman la operación de los servicios y el mantenimiento de la infraestructura. Para esto es importante exigir que los responsables de los programas de mejoramiento de barrios obtengan las licencias de construcción de redes previamente a la aprobación de los proyectos, y asegurar que las empresas operadoras se encarguen de las inspecciones y recepción final de las obras. Los proyectos deben cumplir además con las normas urbanísticas de los municipios, aunque adaptadas a la situación especial de estos asentamientos, con el fin de

**Cuadro 2.3. Costos de inversión por solución (familia o lotes): ejemplos de costos de inversión por unidad adoptados en algunos proyectos del BID.**

País	Programa	Costo máximo (en US\$ de 1998)
Colombia	MVE	2.000
Chile	PMB	3.900
Bolivia	SMB	4.200
Argentina	PROMEBA	6.500
Brasil	PROAP	4.500
	HBB	4.000*
	PBV	3.600
Uruguay	PIAI	7.000

Fuente: Elaboración propia.

\* Para módulo sanitario, 1.500

facilitar la legalización de los loteos y la regularización de las propiedades. Frecuentemente, la forma espontánea de ocupación de la tierra en los asentamientos hace difícil que éstos cumplan plenamente con las normas urbanísticas municipales, lo que requiere que se negocien normas especiales para los proyectos de mejoramiento de barrios. Lo más común es tratar de que se apliquen especificaciones urbanísticas con estándares menos exigentes, como por ejemplo permitir calles más angostas y de trazo irregular o la existencia de pasajes peatonales para llegar a las propiedades, siempre y cuando permitan el acceso seguro de sus moradores. Otro ejemplo relativo al alcantarillado domiciliario es la aprobación de cámaras de inspección compartidas entre varias viviendas, modalidad ésta que hace parte del sistema conocido como “alcantarillado condominial”. Estos son, antes que nada, criterios de diseño que buscan orientar los proyectos hacia soluciones

de mínimo costo y asegurar patrones básicos de calidad en su diseño. Normalmente figuran en las guías metodológicas de preparación de proyectos, que son parte integral de los instrumentos de ejecución de un PMB.

*Costo de inversión por familia.* Es necesario insistir ante los encargados del diseño de proyectos que las soluciones deben corresponder a las de mínimo costo que satisfagan los requerimientos del programa. Por esta razón, el análisis técnico de los proyectos está siempre íntimamente ligado al análisis de viabilidad económica mediante el cual se determina si las inversiones propuestas tienen o no una rentabilidad social adecuada. Cada programa establece parámetros medios de inversión por familia (o por lote, según el caso), con el fin de asegurar una distribución de recursos equitativa entre todos los barrios y maximizar el número de beneficiarios. El cálculo del monto de inversión normalmente se realiza con base en

valores encontrados en proyectos iniciales o experiencias piloto.<sup>3</sup> El fijar un costo máximo por hogar o lote servido crea una restricción presupuestaria saludable para los diseñadores de proyectos. Este costo se determina generalmente con base en el análisis de rentabilidad social y económica de las inversiones, para establecer el menor valor de la inversión requerida para generar los beneficios sociales deseados.

*Límite de gasto por concepto de relocalizaciones.* La finalidad principal de los proyectos de mejoramiento de barrios es radicar a las familias en los terrenos que ocupan, aunque en ocasiones esto no se puede lograr para todos los hogares establecidos en un asentamiento. En tales circunstancias es necesario trasladar algunos hogares de sus ubicaciones originales, tanto para sacarlos de áreas que presentan riesgos ambien-

tales no mitigables, como para reducir la densidad de ocupación del suelo y permitir la construcción de infraestructuras, equipamientos comunitarios y espacios públicos necesarios para la incorporación del barrio a la ciudad formal. Es conveniente limitar al máximo en número de relocalizaciones pues no solamente ocasionan trastornos sociales sino que además son costosas. Es común que en los criterios de elegibilidad se establezcan porcentajes máximos para las relocalizaciones –usualmente entre 5 y 10% de las viviendas en un determinado asentamiento– como límites para la aceptación de un proyecto. Estos límites constituyen efectivamente parámetros que restringen el diseño de proyectos (ancho de calles, áreas verdes), ya que las relocalizaciones se producen fundamentalmente por la necesidad de ampliar las vías públicas internas y reducir riesgos ambientales.

<sup>3</sup> Estos costos por familia no deben incluir los de las obras realizadas por fuera de los asentamientos (necesarias para conectarlos a las redes de servicios existentes o vías de transporte) que son consideradas “complementarias”. Estas obras deben ser presupuestadas por separado, ya que benefician también a las poblaciones aledañas.

## EJECUCION DE LOS PROGRAMAS

La naturaleza integrada y multisectorial de los PMB hace que la ejecución se convierta en uno de sus mayores desafíos. La necesidad de articular la construcción de varios tipos de infraestructuras con la prestación de servicios sociales y con acciones de desarrollo comunitario, presenta complejos problemas de gestión. Asimismo requiere que se disponga de equipos humanos con capacidades técnicas diversificadas que operen en contextos institucionales bien estructurados, y que se realicen esfuerzos significativos de coordinación en el terreno. La necesidad de ejecutar obras en barrios densamente ocupados cuya población debe permanecer en las viviendas, exige que se forjen buenas relaciones con la comunidad para evitar conflictos.

El plazo usual de ejecución de cada PMB es de uno a dos años. Frecuentemente los organismos encargados ejecutan simultáneamente varios proyectos, lo que hace más compleja la labor de control y seguimiento. Por último, para lograr plenamente los objetivos, los proyectos requieren de acciones posteriores a la conclusión de las obras, lo cual implica un seguimiento de largo plazo. Todo esto exige una sólida capacidad de gestión por parte de las entidades ejecutoras de los PMB. En esta sección se discuten algunos principios claves de organización y gestión, cuya

adopción ha sido importante para el éxito de los proyectos de mejoramiento de barrios.

### Organización y ubicación de las unidades ejecutoras

La ubicación y vinculación institucional de las unidades responsables por la ejecución de un PMB constituye un aspecto central de su diseño que dependerá de si el programa es promovido y financiado por el nivel nacional, provincial o local. Los programas financiados por los niveles nacional o provincial contribuyen a compensar las desigualdades regionales y a promover objetivos sociales que a los gobiernos locales se les dificulta financiar con fondos propios. Sin embargo, por la naturaleza esencialmente local de las acciones de mejoramiento de barrios —desde los aspectos de control del uso del suelo y otros de desarrollo urbano, hasta la operación de varios de los servicios urbanos y sociales incluidos en los programas—, la participación de los gobiernos municipales en su realización es un requerimiento básico para su ejecución. A continuación se presentan las consideraciones que conlleva la organización de programas en distintos niveles de gobierno<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La discusión se restringe a programas ejecutados por entidades del sector público, ya que se tiene poca experiencia en programas de gran escala ejecutados íntegramente por organizaciones de la sociedad civil. Aunque esta perspectiva no deba ser excluida, por los ahorros potenciales en la contratación de obras y movilización de recursos comunitarios, la incorporación de las OSC es más común como ejecutoras de componentes específicos, especialmente en el área social.

*Programas nacionales.* Los programas financiados en el ámbito nacional necesitan de una entidad responsable por su gestión global, incluyendo la asignación de recursos entre municipios y la supervisión técnica, aunque no necesariamente en razón de su ejecución física. La naturaleza y vinculación institucional de una entidad de este tipo ha variado de un país a otro; por lo general se la ha radicado dentro de un Ministerio de Vivienda, de Obras Públicas o de Planificación, o en secretarías especiales o fondos sociales. Son dos los temas relevantes en programas promovidos por entidades del gobierno nacional: la participación del nivel local y la coordinación intersectorial de las inversiones. El diseño de los PMB se beneficia al seguir el principio de subsidiariedad, el cual indica que la eficiencia está en que cada nivel de gobierno ejecute las funciones para las cuales tiene las mejores ventajas (tanto en términos de contacto con los beneficiarios como por las economías de escala que pueda aprovechar) sin duplicar la acción de otros niveles. Así, los órganos nacionales desarrollan funciones estratégicas como la distribución y control de los fondos, la supervisión técnica, y la coordinación entre entidades nacionales y locales, entre otras. La ejecución directa de los proyectos (contratación y supervisión de obras y servicios) generalmente es mejor cuando la ejecutan los niveles locales de gobierno, que están más cercanos a los beneficiarios. En los casos en que el nivel local de gobierno no tiene la capacidad técnica para llevar a cabo algunas de las etapas o componentes de los proyectos, es posible combinar la actuación de entidades nacionales o provinciales en el esquema de ejecución, supliendo así la debilidad. Sin embargo, esto agrega complejidad a la tarea de coordinación ya que la realización de los proyectos tiene que

ser integrada al nivel de cada asentamiento. Esta capacidad de coordinación activa debe ser un atributo de gestión de los organismos nacionales encargados de los programas.

*Programas estatales o provinciales.* Dependiendo del tamaño del país y de su estructura de gobierno (federal o central), las provincias o estados pueden ejecutar con ventajas programas de mejoramiento de barrios que requieren contacto directo con las comunidades. Sin embargo, en la mayoría de los países la responsabilidad por las funciones de regulación urbana, servicios públicos locales (como aseo urbano) y algunos de los servicios sociales más relevantes corresponde al ámbito municipal. De este modo, aunque un programa pueda ser dirigido y financiado por el nivel estatal o provincial, su ejecución no debe dejar de lado la participación de los municipios. En los esquemas de ejecución conjunta se ha demostrado la eficiencia derivada de que los gobiernos provinciales sean responsables por la gestión administrativa y financiera global de los programas, mientras que la contratación de obras y la prestación directa de servicios es realizada en forma más eficiente por los municipios. Tal división de funciones puede variar según la capacidad técnica de aquéllos, y es común otorgarles asistencia técnica para complementar la capacidad instalada local. La relación de coejecución entre una unidad central y local normalmente se formaliza mediante un convenio, pues es necesario clarificar las responsabilidades de ambas partes. Este instrumento es útil para establecer las condiciones financieras y técnicas de la presentación y ejecución de proyectos y los aportes de contrapartida municipal (por ejemplo terrenos para reasentamiento), así como para formalizar las obliga-

ciones de los municipios en relación con la aprobación expedita de planes de urbanización para los barrios del programa, la revisión de sus políticas de uso del suelo y de urbanización, las condiciones para la operación de servicios de su competencia, y el mantenimiento de los barrios, entre otras.

*Programas municipales.* En aquellos programas ejecutados integralmente por municipios que tengan competencia sobre todos los componentes de los proyectos, o sobre la mayoría de ellos, la tarea de coordinación y ejecución se simplifica. Sin embargo, los desafíos de gestión no son menores, dado que es necesario coordinar la ejecución de componentes de obras físicas con los servicios sociales (funciones usualmente asignadas a distintas unidades de la estructura municipal) y la prestación de servicios que están por fuera de la competencia municipal (como pueden ser los de agua potable, alcantarillado y otros). Los mejores resultados se han logrado cuando se asigna la responsabilidad principal por la ejecución y control integral del presupuesto del programa a una sola unidad municipal. Para asegurar la coordinación entre componentes, es recomendable establecer comités técnicos de coordinación que traten de compatibilizar los planes de trabajo de las distintas áreas involucradas en la ejecución. En relación con la coordinación externa con aquellas entidades que tienen responsabilidades sobre servicios contemplados por los PMB municipales, la mejor práctica consiste en establecer procedimientos de análisis técnico en el ámbito de estas entidades que faciliten el procesamiento de las propuestas presentadas. Tales procedimientos se deben formalizar mediante convenios interinstitucionales que aborden las condiciones financieras y técnicas

de la ejecución de los programas. En los proyectos realizados por los municipios, un ejemplo típico son los convenios realizados entre aquellos y las empresas de saneamiento, con el objeto de establecer la responsabilidad de estas últimas por la evaluación y aprobación de proyectos, su participación en la contratación y seguimiento de las obras, y la recepción e integración final de las mismas en sus sistemas.

## El ciclo de ejecución

La ejecución de un proyecto de mejoramiento de barrios sigue un esquema general común, o ciclo de proyecto (véase el recuadro 2.5). Este proceso define las funciones y las demandas en términos de los recursos organizacionales requeridos de las entidades ejecutoras. Tales funciones pueden ser agrupadas genéricamente en dos tipos: las funciones de coordinación y administración general, y las de ejecución o realización de proyectos. El análisis de estas funciones permite apreciar la complejidad de las tareas y los requisitos técnicos que conlleva la estructuración de un programa de este tipo, como se puede ver a continuación.

### *Funciones de coordinación*

*Coordinación y supervisión general.* Comprende la dirección general de los programas e implica asegurar la disponibilidad de recursos y la aprobación de planes operativos anuales, así como la realización de informes de progreso y programación global de inversiones. Asimismo implica la articulación externa para coordinar la participación de otras entidades públicas y privadas en la ejecución de componentes complementarios como son los servicios sociales y otros que no sean financiados directamente por el programa.

### Recuadro 2.5. El ciclo de proyecto

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

- *Administración financiera.* Comprende las actividades de gestión financiera y contable, incluyendo el control de cuentas, la programación financiera y presupuestaria, y eventualmente el pago de contratistas. En el caso de programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo también se incluye la rendición de cuentas de gastos y la solicitud de desembolsos.
- *Análisis técnico de proyectos.* Los proyectos preparados por especialistas de entidades promotoras o por firmas consultoras de arquitectura e ingeniería requieren una evaluación por parte de la unidad técnica; en ella se verifica que cumplan con los requisitos técnicos de ingeniería y arquitectura, financieros (presupuesto de obras, costos por beneficiario), sociales (diseño de los

componentes, procedimientos con la comunidad), ambientales, legales (propiedad de terrenos, legalización urbanística), institucionales (capacidad técnica de ejecución), y económicos (análisis costo-beneficio). Por esta razón, la entidad ejecutora necesita contar con especialistas en estas materias, incluyendo ingenieros sanitarios, urbanistas, sociólogos, expertos en desarrollo social y economistas, entre otros. Alternativamente, estos servicios pueden ser tercerizados con empresas consultoras que se encargan de todas o algunas de estas tareas, bajo un contrato de gerencia técnica de proyectos.

### **Funciones de ejecución de proyectos**

Preparación de proyectos de intervención. Comprende la elaboración de los proyectos de urbanización y subdivisión de los barrios, de los cuales hacen parte los proyectos técnicos de vialidad, saneamiento básico, sistemas de drenaje, alumbrado público, plazas y áreas deportivas, y los demás componentes del plan de urbanización integral.

- *Promoción social.* Comprende el trabajo de promoción de la participación comunitaria en el diseño y ejecución de los proyectos, así como el seguimiento de las acciones de desarrollo comunitario. Se requiere personal capacitado en dinámica de trabajo comunitario, sea para llevar a cabo directamente estas tareas o para especificarlas y supervisar la contratación de servicios especializados para su realización.
- *Contratación y supervisión de los proyectos de obras de ingeniería.* Comprende la elabo-

ración de pliegos y especificaciones técnicas de licitación; el análisis y la evaluación de propuestas; y la adjudicación, contratación y seguimiento de las obras y servicios. Aunque la supervisión de obras sea frecuentemente contratada con empresas especializadas, su fiscalización y certificación de avance es una tarea interna.

- *Transferencia de servicios urbanos y sociales a los entes responsables por su operación y mantenimiento.* Esta labor debe ser garantizada por la entidad ejecutora, asegurando que las obras de infraestructura fueron realizadas según las especificaciones técnicas de los servicios, que se han efectuado las revisiones contempladas en las normas, y que las empresas de servicios públicos han recibido los trabajos. La transferencia ordenada de estas obras a las empresas garantiza que se las opere y mantenga adecuadamente. En ocasiones, se puede requerir la organización de esquemas especiales o alternativos de operación comunitaria<sup>5</sup>. En muchos casos se ha visto la utilidad de regir las relaciones entre los PMB y las entidades operadoras de servicios públicos mediante convenios interinstitucionales en los cuales se define la responsabilidad de tales entidades por la aprobación de los proyectos técnicos, la supervisión de las obras y la operación de los servicios instalados. Con frecuencia, cuando los servicios son muy especializados o escapan a los esquemas tradicionales de operación de las empresas, es necesario implantar sistemas alternativos de operación y mantenimiento. La experiencia ha demostrado que los sistemas

<sup>5</sup> Los servicios de recolección de basura y alumbrado público, así como el mantenimiento de vías, los sistemas de drenaje de aguas lluvias, las plazas y otros espacios deportivos y recreativos son usualmente de competencia municipal. En muchos países de América Latina, los servicios de agua y alcantarillado son provinciales o nacionales.

que utilizan la contratación de personas dentro de las comunidades –individualmente u organizadas en microempresas– son los que presentan mejores resultados.

- *Seguimiento y evaluación.* Estas labores permiten medir tanto los avances en la ejecución de los proyectos como sus resultados. El seguimiento de las obras y servicios es una función permanente que involucra tanto su fiscalización técnica como la verificación del avance en la ejecución de los contratos, lo cual regula los pagos a los contratistas. Generalmente, la supervisión de obras es una actividad contratada con firmas especializadas. Las actividades de evaluación miden los resultados e impactos globales de los programas, con base en indicadores de resultados definidos al inicio. Para esto se requiere de un sistema de recolección de datos que se alimente mediante encuestas realizadas antes, durante y después de las intervenciones en cada barrio (se utilizan muestreos para evaluar los impactos del programa como un todo). Además de medir la efectiva realización de las obras e instalación de servicios, la evaluación estima el impacto en las condiciones y la calidad de vida de los beneficiarios. En esta labor es común conducir encuestas de satisfacción entre los beneficiarios y hacer verificaciones externas o independientes de los resultados logrados.

*Acompañamiento post obra.* La conclusión de las obras no implica el final del proyecto. Dada las características sociales de la población y considerando que su plena incorporación a la ciudad formal toma tiempo, se requiere ejecutar actividades de acompañamiento social después de finalizadas las obras. Este seguimiento incluye actividades relacionadas con la legalización de propiedades, la organización de sistemas de man-

tenimiento de servicios de responsabilidad comunitaria, la prestación de servicios urbanos y sociales, la promoción de actividades deportivas y otras. Con el fin de asegurar la continuidad de este acompañamiento es conveniente que estas actividades sean llevadas a cabo por las entidades municipales y no por una unidad ejecutora de proyectos. Sin embargo, algunas de las actividades son específicas y se inician y terminan con los proyectos (como la regularización de propiedades), por lo que pueden ser desarrolladas por la entidad ejecutora o contratadas. La presencia física del gobierno en los asentamientos mejorados, tanto a través de funcionarios municipales en el barrio (véase el recuadro 2.6), como mediante la continuidad de las acciones sociales iniciadas por los PMB, es un factor importante para lograr los objetivos de los programas, en particular los relacionados con la promoción de la ciudadanía entre los beneficiarios.

## La gestión de los programas

### *Los proyectos iniciales*

La ejecución de programas tan complejos como los PMB constituye en esencia un proceso de aprendizaje continuo. Una estrategia importante para asegurar su adecuado desempeño técnico y probar su esquema de implantación es comenzar por la elaboración de proyectos piloto que sirvan tanto para definir los parámetros técnicos a adoptarse a lo largo del programa, como para probar la capacidad administrativa de las entidades involucradas de su ejecución. En la fase de formulación es necesario identificar en forma detallada los problemas de los barrios, conocer las aspiraciones de la comunidad, diseñar estrategias de ejecución efectivas, estimar cuidadosamente los costos de las inversiones y evaluar sus

### Recuadro 2.6. Los Puestos de Orientación Urbanística y Social de Rio de Janeiro (POUSO)

Los Puestos de Orientación Urbanística y Social (POUSO) son una innovación introducida por la municipalidad de Rio de Janeiro en el ámbito del Programa Favela-Bairro. Se trata de puestos municipales establecidos en las favelas una vez se concluyen las obras de mejoramiento urbano del programa, cuya función es orientar a las comunidades en el proceso de regularización de sus propiedades y en la obtención de crédito para mejora de viviendas. También prestan apoyo logístico a los distintos programas y servicios municipales que se instalan en los barrios, y respaldan las actividades de fiscalización. Esto con el fin de evitar construcciones por fuera de los límites del área urbanizada, en espacios públicos y en áreas de riesgo o de preservación ambiental. Su existencia garantiza un grado de presencia del gobierno municipal después de concluidas las obras.

Probablemente la función más estratégica de los POUSO es la de articular los diversos órganos y servicios públicos. En las áreas donde existen estos puestos, los servicios urbanos ya hacen parte de la rutina de los barrios, incluso cuando se trata de servicios dependientes de otras instancias de gobierno. Los POUSO tienen una función transitoria y por tanto deben retirarse una vez que los barrios estén consolidados y los servicios urbanos hayan sido incorporados a las redes de servicios corrientes de los órganos municipales o estatales competentes.

beneficios. Esto se logra mediante la realización de algunos proyectos representativos de las situaciones urbanas, topográficas y sociales que será necesario abordar. Para determinar esta muestra representativa se requiere un diagnóstico global de la problemática de los asentamientos informales que se pretende enfrentar, con el fin de establecer una tipología que especifique el número de residentes, su distribución geográfica y sus características socioeconómicas más relevantes. Los proyectos de la muestra deben ser desarrollados en forma pormenorizada con el propósito de obtener datos confiables sobre el tipo de inversiones necesarias y sus costos.

Es en esta fase preliminar de formulación de los programas cuando se definen los criterios que determinan qué proyectos vale la pena financiar, los costos promedios de las inversiones y otros criterios de orden técnico, económico, legal, ambiental e institucional. La determinación de criterios de selección de barrios y de distribución de los recursos, así como la definición de pautas de elegibilidad, deben ser deci-

siones tomadas con base en estudios técnicos que se benefician de los resultados de la preparación de la muestra de proyectos. Este proceso preparatorio ofrece también una oportunidad para diseñar los mecanismos institucionales requeridos y capacitar a las entidades ejecutoras para las distintas tareas de gestión comprendidas en los proyectos.

#### *Estrategias de gestión*

Entre las distintas alternativas adoptadas para organizar a las entidades ejecutoras de los PMB han surgido dos principios de gestión que han probado ser claves para abordar el desafío de la realización simultánea de varios proyectos, así como para la adecuada coordinación de sus múltiples componentes.

*Gerencia por proyectos.* La experiencia de los programas financiados por el BID muestra la conveniencia de organizar la ejecución de los programas por proyectos, diseñando el sistema de seguimiento de modo que permita el acom-

pañamiento de todas las intervenciones en un mismo barrio. Esto garantiza la adecuada supervisión y control de la ejecución durante el proceso y la centralización de la información y las responsabilidades por las decisiones; asimismo además de que facilita tanto la relación entre contratistas y ejecutores en torno a componentes complementarios, como los vínculos con la comunidad. Para que este esquema de gestión fluya se requieren sistemas de información adaptados al seguimiento individual de proyectos, así como la designación de gerentes de proyecto responsables por todo el ciclo de una intervención y con autoridad para tomar decisiones relativas a su ejecución.

*Contratación integrada de obras.* La coordinación en el campo de la ejecución de componentes de saneamiento, vialidad, drenajes y otros, es uno de los desafíos de los programas integrados. Si fueran contratados con distintas compañías constructoras surgirían problemas de coordinación en el tiempo y el espacio de la ejecución de obras complementarias, aumentando así el riesgo de conflictos con la comunidad. Para superar esta dificultad, los PMB han adoptado como práctica general el contratar las obras físicas con un solo constructor en cada asentamiento. La ejecución de los trabajos de infraestructura sanitaria, drenaje, vialidad e incluso la construcción de unidades sanitarias cuando es pertinente, se contrata con una empresa seleccionada mediante licitación pública. En casos excepcionales puede haber componentes (como la contención de cañadas o la construcción de estaciones de tratamiento de alcantarillado) que requieran la contratación adicional de firmas más especializadas, aunque en la mayoría de los casos los trabajos de urbanización no presentan mayores complejidades técnicas.

*Coordinación entre componentes de obras de urbanización y programas sociales.* También es importante asegurar una adecuada articulación entre la ejecución de las obras físicas y la realización de las intervenciones sociales. Para asegurar esta sincronización, el diseño de los componentes sociales debe formar parte integral de los planes de urbanización integrada a través de los cuales se programan las intervenciones financiadas por los PMB. Esta articulación constituye la esencia misma del concepto de integralidad de los proyectos y determina las condiciones para su buena ejecución en el marco de las relaciones con la comunidad. Un trabajo coordinado también tiene impacto sobre la sostenibilidad de los procesos sociales iniciados con las intervenciones (véase el recuadro 2.7).

## Estrategia de ejecución participativa

La experiencia ha demostrado que la participación de la comunidad en todas las fases de desarrollo y ejecución de los PMB permite no sólo alinear mejor las intervenciones con los objetivos de la comunidad, sino que además facilita el proceso de realización de obras en la medida en que minimiza los conflictos y contribuye a consolidar los beneficios. El uso de una metodología participativa en la preparación de los planes de urbanización de barrios, así como el trabajo de refuerzo de la organización comunitaria y en el campo de la educación sanitaria y ambiental que se realiza antes, durante y después de la realización de las obras, son acciones que facilitan la formulación y ejecución de proyectos exitosos de mejoramiento de barrios.

### Planes de urbanización de barrios

La estrategia participativa de los programas se inicia con el fortalecimiento de las organizaciones

### Recuadro 2.7. Coordinación de los componentes del programa

Una estrategia eficaz para la coordinación de los componentes sociales, y entre éstos y las inversiones físicas, ha sido la adoptada en el Programa Favela-Bairro a través de los Planes de Acción Social Integrada (PASI). Los PASI surgieron de la necesidad de articular la actividades de tres secretarías distintas, dos de las cuales pertenecen al área social y participan en la ejecución de las acciones del programa en cada barrio. Así, en cada comunidad se efectúan consultas amplias y diagnósticos coordinados entre las tres áreas de acción principal (desarrollo social, trabajo y urbanización), a fin de identificar las principales exigencias y necesidades sociales. A partir de allí se formula un plan de trabajo que incluye la definición de una estrategia de desarrollo comunitario y proyectos sociales específicos, así como sus presupuestos, cronogramas de actividades y los mecanismos de seguimiento durante la ejecución. Los PASI han facilitado principalmente la coordinación de las acciones de las secretarías involucradas, y en particular aquella entre las labores sociales y la ejecución de las obras de urbanización.

comunitarias para que puedan participar en el proceso de elaboración y discusión de los planes de urbanización integrada de cada barrio. Como se planteó más arriba, estos planes incluyen el proyecto de intervención urbana para el barrio (diseño de sistemas viales y redes de servicios, ubicación de áreas verdes, etc.) y la definición de los servicios sociales y comunitarios a suministrar. La incorporación temprana de la opinión de la comunidad en el proceso de elaboración de estos planes permite ajustar el diseño de los proyectos a las necesidades y prioridades de los beneficiarios. Dado que la elaboración de estos planes se contrata usualmente con firmas de arquitectura e/o ingeniería, es necesario asegurar que los equipos técnicos cuenten con expertos en trabajo social y comunitario, además de los profesionales de ingeniería y arquitectura. La participación se da en las tres etapas básicas de este proceso, a saber, la caracterización y movilización de la comunidad, la discusión de propuestas y su ejecución.

*Caracterización y movilización de la comunidad.* El proceso de movilización generalmente se inicia con la realización de asambleas en las que se

presenta el programa ante las comunidades beneficiarias. Allí se explica la propuesta de trabajo y el sentido general del programa, y se reciben los primeros aportes de la comunidad. Se trata de un proceso complementario a la caracterización social y económica de la población local, y a la caracterización ambiental del área que, como se vio anteriormente, es el primer paso técnico para la identificación y dimensionamiento de las necesidades de inversión física, además de que facilita la elaboración de las encuestas y estudios sociales necesarios para detectar las carencias de la población.

- *Discusión de propuestas.* Durante el desarrollo de los planes, es usual realizar talleres con la comunidad para discutir temas relacionados con las inversiones en infraestructura, la solución de los problemas ambientales y las opciones para los servicios sociales. Las informaciones recogidas en estos talleres sirven de insumo para elaborar las propuestas de intervención urbana. Estas propuestas son presentadas y discutidas con la comunidad. Es conveniente conseguir su



## reunión de consulta con la comunidad

Vicente de Carvalho, Rio de Janeiro.

aprobación de la versión final del plan, en el cual se especifican todas las intervenciones a ser ejecutadas en el barrio.

- *Ejecución.* Una vez iniciadas las obras y a lo largo de su realización, es necesario hacer reuniones periódicas de seguimiento e información con la comunidad. El canal de comunicación puede operar a través de sus representantes elegidos, y también mediante

reuniones con grupos organizados por calles o zonas, o por temas (aseo urbano, por ejemplo) para tratarlos en forma particular. En tales reuniones se evalúan las dificultades de ejecución y se planifican los ajustes necesarios; éstos frecuentemente involucran pequeñas modificaciones de diseño de proyecto o la solución de algunos reclamos de la población.

La experiencia de participación comunitaria en los PMB ha sido altamente productiva. Los habitantes aportan sugerencias que efectivamente enriquecen los proyectos, colaboran en su supervisión y hasta facilitan la articulación entre los diversos órganos públicos y organizaciones no gubernamentales que actúan en el área. Un aspecto importante es que en aquellas situaciones donde existen problemas conflictivos (como la necesidad de reasentamiento) o potencial de violencia, el proceso participativo crea una vía de comunicación que facilita su solución pacífica. La participación ayuda a crear un espíritu de colectividad y un sentido de derechos ciudadanos que hace que la población se sienta menos vulnerable a la ausencia de la autoridad pública formal, algo que frecuentemente ocurre en los asentamientos irregulares. La participación social puede ser considerada como la esencia de la formación de ciudadanía.

### ***Desarrollo comunitario y educación ambiental y sanitaria***

Las inversiones en desarrollo comunitario cumplen un papel importante en la estrategia de desarrollo social de los PMB. Su objetivo estratégico es cambiar los hábitos de comportamiento de

los habitantes en relación con el espacio en que viven, además de que se busca mejorar la comprensión y participación de la población en el proceso de transformación producido por el programa. Asimismo incorporan aspectos de educación sanitaria y ambiental, y un trabajo de educación urbanística y social.

Los métodos vigentes de trabajo participativos buscan involucrar a toda la comunidad identificando a representantes de las calles del barrio, a quienes se capacita para que actúen como multiplicadores y divulgadores del trabajo social. El desarrollo de actividades de información en las escuelas resulta de gran utilidad, ya que los niños pueden ser agentes de cambios de comportamientos dentro de sus familias. La mejor metodología consiste en trabajar en diferentes niveles de participación (desde asambleas amplias hasta reuniones por calles o cuadras) y con grupos específicos (como madres, jóvenes de baja escolaridad, etc.). La movilización de estos grupos debe mantenerse a lo largo de toda ejecución del proyecto, y continuar en la fase posterior una vez concluidas las obras físicas, cuando se debe involucrar a la comunidad en su mantenimiento y en actividades de preservación del medio ambiente.

## CUANTO GASTAR EN LOS PROYECTOS

Determinar cuánto es conveniente invertir en los PMB no es un asunto trivial. En un primer nivel, este ejercicio se relaciona con la voluntad política de invertir recursos públicos en el mejoramiento de barrios, dados los beneficios que generan para toda la sociedad. Esta decisión, que se adopta en cada ciclo presupuestario del nivel de gobierno que realiza las inversiones, establece el marco de financiamiento dentro del cual se deben desarrollar los programas. Sin embargo, se requiere un segundo nivel de análisis para determinar el monto efectivo de recursos que resulta socialmente rentable invertir, esto es, definir si los beneficios generados en cada proyecto son superiores a los costos de inversión. Tal es la esencia del análisis socioeconómico de proyectos que permite determinar su viabilidad e indica los límites de gasto por familia en los programas, racionalizándolos de modo que beneficien a la mayor cantidad posible de asentamientos elegibles

### Métodos de análisis económico

El objetivo central de análisis económico de los PMB es determinar el nivel adecuado de los siempre escasos recursos públicos que se debe destinar a este tipo de inversiones. El análisis permite cuantificar los beneficios económicos que la sociedad recibe con la realización de los proyectos. Estos beneficios pueden ser identificados para cada componente individual, lo que posibilita

determinar cuáles son las inversiones que generan beneficios de la forma más eficiente. Una función esencial del análisis económico es la de establecer criterios para asignar recursos escasos entre proyectos competitivos, permitiendo detectar aquéllos con mayores retornos. También es útil en lo que se refiere a facilitar el correcto dimensionamiento de los proyectos. Aun cuando sea deseable satisfacer todas las necesidades de las familias de cada asentamiento (lo que exige mayores costos por cada una), existe siempre un valor de inversión más allá del cual los retornos sociales ya no justifican el monto de las inversiones. El análisis económico permite identificar estos límites y racionar los recursos disponibles, de modo que cubran al mayor número posible de familias.

Dependiendo del tipo de intervenciones y de la disponibilidad de información para desarrollar el análisis se usan dos metodologías: el análisis de costo–beneficio y el análisis de costo–eficiencia.

- *Determinación de los costos.* En cualquiera de los métodos que se utilicen, la tarea básica consiste en la valoración de los costos, que es una tarea relativamente simple y objetiva. Para ello se desarrollan los estudios de ingeniería que permiten identificar la inversión necesaria para atender los requerimientos mínimos de infraestructura establecidos para el programa. Asimismo se analizan las soluciones de diseño apropiadas, conside-

rando las variaciones regionales, situaciones topográficas y otras peculiaridades. Este trabajo se hace generalmente con base en los proyectos piloto usados para el diseño de los programas y sus conclusiones se aplican a todos aquellos que serán financiados. El costo de los componentes sociales es más complejo, ya que debe considerar no sólo la inversión en la infraestructura física para los equipamientos sociales, sino también el de su operación y mantenimiento.

Para establecer los beneficios se han usado tres metodologías, las cuales arrojan valores que representan una aproximación económica (*proxi*) de lo que se estima generarán los programas. Dos de estas metodologías calculan los beneficios agregados de los proyectos: el estudio de la valorización inmobiliaria y el análisis de la disponibilidad a pagar de los beneficiarios. La tercera metodología estima los beneficios que genera individualmente cada uno de los principales componentes de los proyectos (agua, alcantarillado, drenaje y otros); su suma corresponde a los beneficios agregados.

- *Valorización inmobiliaria.* Esta metodología consiste en medir el incremento de los precios de mercado de las viviendas como resultado de las inversiones financiadas por los PMB. Si esta valorización tiene lugar, se considera que el incremento refleja la valoración económica que hace el mercado de estas mejoras y por consiguiente constituye una buena estimación de los beneficios. El método requiere que se identifiquen los precios de mercado de los inmuebles en los asentamientos antes y después de las intervenciones. Para ello es necesario un trabajo de investigación local a través del cual se establecen los precios pagados en transacciones

(formales o informales) que hayan ocurrido en los asentamientos antes de los proyectos, para posteriormente compararlos con el precio de propiedades en áreas vecinas o con condiciones comparables que dispongan de la misma infraestructura y servicios que se van a construir. Esta tarea se facilita si ha habido inversiones de mejoramiento de barrios en la misma ciudad o en ciudades comparables. La metodología en cuestión también toma en cuenta los beneficios indirectos que las inversiones tienen sobre las propiedades que rodean a los barrios beneficiarios. Para esto incluye en la contabilidad de beneficios la valorización de las propiedades vecinas a los asentamientos, dentro de un radio de influencia razonable (100 a 200 metros, dependiendo de las condiciones físicas del local).

- *Disposición a pagar.* Los beneficios generados por las inversiones se estiman con base en el monto en dinero que los usuarios están dispuestos a pagar por obtener acceso a los distintos tipos de infraestructura contemplados por el proyecto (agua, alcantarillado, calles, drenajes, etc.). Si la suma de los valores que los beneficiarios están dispuestos a pagar (calculada como el valor presente de un flujo de pagos mensuales) por los servicios o equipamientos provistos por el proyecto es superior al costo, se considera entonces que es conveniente hacer las inversiones. La medición de esta disposición a pagar se hace a través de la metodología de valorización contingente, la cual se apoya en encuestas estructuradas conducidas entre una muestra de beneficiarios, a los que se pregunta cuánto estarían dispuestos a pagar por distintos niveles de servicio. Trabajando con pagos hipotéticos de diferentes magnitudes se definen, con métodos econométricos, las

**Cuadro 2.4. Beneficios estimados por valorización inmobiliaria:  
Programa Favela-Bairro II (US\$ miles)**

Favela	Área de Intervención		Entorno	Total
	Valorización	> Densidad	Valorización	
Complexo Lins	3.082	280	4.130	7.492
Pq. Silva Vale	533	48	714	1.295
Morro Macacos	1.625	147	2.177	3.949
Pau Bandeira	2.274	206	3.047	5.527
Pq. Vila Isabel	2.599	236	3.483	6.318
Vila do Céu	4.115	374	5.512	10.001
Jacaré	3.177	288	4.258	7.723
Vila S. Jorge	1.369	124	1.835	3.328
<b>Total</b>	<b>18.774</b>	<b>1.703</b>	<b>25.156</b>	<b>45.633</b>

*Nota:* La evaluación de los impactos en términos de la valorización inmobiliaria de las favelas favorecidas por el programa, indica un aumento de 97% en el valor por metro cuadrado del inmueble en las áreas beneficiadas, comparadas con aquellas en situación equivalente que no han tenido intervenciones. Asimismo se estimó que el aumento en el área construida es de 2,5 m<sup>2</sup> en promedio, correspondiente a un incremento líquido de US\$260 por domicilio. En cuanto a la valorización del entorno de las favelas beneficiadas, ésta fue de 20%, atribuible a la urbanización de las barriadas cercanas. La valorización inmobiliaria en todos los casos fue superior a las inversiones en las respectivas favelas.

*Fuente:* Documento de proyecto.

curvas de disposición a pagar por las inversiones en valores monetarios. Esta forma de estimar los beneficios es metodológicamente compleja y requiere tanto experiencia en el diseño y aplicación de encuestas como capacidad de usar sofisticadas herramientas de análisis econométrico. Existe una amplia literatura sobre el particular en la que se discuten los pros y los contras de esta metodología, la cual ha sido ampliamente utilizada en el análisis de problemas ambientales.

- *Estudio de precios edónicos.* Otra metodología para estimar los beneficios que generan los componentes individuales de los PMB consiste en calcular la diferencia de precio de las propiedades como resultado de poseer

o no poseer un determinado atributo. Para ello se compara el precio de propiedades esencialmente similares en calidad y localización pero que difieren en uno de los atributos (por ejemplo, una cuenta con alcantarillado y la otra no, o una exhibe una tenencia saneada y títulos de propiedad perfectos y la otra no). La diferencia de precio entre las propiedades mediría la valoración del inmueble por el atributo específico que se está considerando. Este valor monetario se toma como una medida *proxi* de los beneficios que genera invertir en agregar ese atributo a la propiedad beneficiaria.

- *Análisis de costo-eficiencia.* Existen inversiones para las cuales hay un amplio consenso en cuanto a su necesidad y la voluntad

política expresa de realizarlas. Tal es el caso, por ejemplo, de la construcción de guarderías infantiles, dotación de agua potable y eliminación sanitaria de aguas servidas. En estos casos, el análisis económico busca ante todo asegurar que estas inversiones se realicen en la forma más eficiente posible. Para ello se utiliza como metodología el análisis de costo-eficiencia, que consiste esencialmente en determinar la alternativa de diseño técnico de menor costo requerida para satisfacer las necesidades que se desea atender y en estimar los costos de inversión necesarios para su implantación. Los costos así determinados son transformados en costos unitarios de eficiencia (costo por domicilio servido, o costo por niño atendido en la escuela, etc.). Tales valores se emplean para orientar el diseño y limitar el financiamiento de proyectos similares, aunque también se considera una desviación aceptable de este costo medio para atender situaciones especiales.

El cálculo de los costos de eficiencia que se utiliza en un PMB se hace generalmente con base en el análisis de una muestra de proyectos para los cuales se ha determinado el costo de dotación de la infraestructura y servicios en cuestión, tomando en cuenta distintas situaciones alternativas técnicas que podrán ocurrir en un programa de amplia escala. Con estas cifras se definen los costos de eficiencia de los proyectos individuales y, de la suma de los componentes que integran cada intervención, se deriva el monto de inversión, esto es, un valor por hogar o por lote que sirve de referencia para emprender las inversiones. En el cálculo se debe incluir tanto el costo de construcción de las edificaciones como los costos recurrentes de la operación del servicio. En el caso de servicios sociales, dichos costos pueden ser derivados de aquéllos ya en funcionamiento que sean similares a los que serán financiados por el programa. Así calculados, los costos unitarios sirven de base para el análisis y aprobación de los proyectos durante el curso del programa.

# CAPITULO III

## IMPACTOS, SOSTENIBILIDAD Y ENSEÑANZAS

*Página en blanco a propósito*

## LOS MÚLTIPLES IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS

La experiencia acumulada en la ejecución de PMB demuestra que éstos son más que herramientas en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Sus múltiples impactos sobre las ciudades los convierten en instrumentos idóneos para abordar complejos problemas de integración urbana y para eliminar las externalidades negativas que retrasan el desarrollo de los sectores de la ciudad donde se concentran los asentamientos informales. Aunque gran parte de las inversiones se dirijan a componentes de infraestructura de urbanización, la evolución del modelo de intervención –que integra componentes sociales a los servicios urbanos– confiere a estos programas un carácter de estrategia de desarrollo urbano integral, con efectos benéficos para un amplio espectro de áreas de desarrollo urbano y en variados aspectos de la vida comunitaria.

Así pues, los PMB generan tanto impactos específicos sobre los grupos que se benefician directamente de los servicios financiados como de orden general, contribuyendo así al bienestar de toda la comunidad urbana. Asimismo, se puede aseverar que los impactos positivos de los PMB sobre la estructura espacial, económica y social de la ciudad se perciben en plazos relativamente breves. Esto les confiere un lugar especial en las estrategias de lucha contra la pobreza urbana, cuando se requiere una alta focalización e impactos inmediatos sobre poblaciones que viven en condiciones muy difíciles.

En este capítulo se discuten los varios efectos observados en los programas de mejoramiento de barrios analizados. Asimismo, se presentan los factores de éxito que ofrecen enseñanzas útiles para el diseño y ejecución de este tipo de programas, prestando particular atención a los aspectos de sostenibilidad de largo plazo, con el fin de asegurar que cubren la totalidad de los problemas que representan los asentamientos informales en el área de jurisdicción de las entidades ejecutoras.

### **Beneficios generales derivados de la sinergia entre componentes**

El principal resultado de los PMB es el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiada expresado en: indicadores superiores de salud como producto de las mejores condiciones de saneamiento ambiental y del acceso a servicios públicos sanitarios; mayor disponibilidad de equipamiento de servicios urbanos; y mejores condiciones de acceso a las viviendas y a los locales de trabajo como producto de las inversiones en vialidad, entre otros beneficios. Sin embargo, por tratarse de acciones integradas y complementarias que se realizan en forma simultánea, se crea una sinergia entre los distintos componentes; ésta, a su vez, genera un impacto mayor del que se podría esperar de la ejecución de cada uno de ellos en forma individual.

El resultado de esta coordinación de actividades es que cada acción amplifica el efecto de las demás: el mejoramiento de sistemas de agua potable y saneamiento ambiental tiene un impacto mucho más significativo cuando se ejecuta en conjunto con obras de vialidad (que ayudan a la conservación de las redes instaladas), recolección de basuras y educación ambiental. De forma similar, los programas de asistencia social dirigidos a grupos vulnerables (jóvenes, madres solteras, etc.) tienen un resultado más efectivo cuando forman parte de acciones integrales de mejoramiento de las condiciones de saneamiento del barrio y además se asocian a los programas de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. La regularización de la tenencia del suelo y demás acciones para incorporar los barrios a la ciudad formal tiene repercusiones positivas en la autoestima de los beneficiarios en la medida en que promueve su integración a la vida ciudadana; esto, a su vez, contribuye al éxito de los programas de asistencia social dirigidos a los grupos vulnerables.

Este efecto sinérgico es el que justifica, en última instancia, la adopción del modelo de acción integral que caracteriza a los PMB, aun si éstos exhiben una mayor complejidad de ejecución frente a los programas sectoriales. Las evaluaciones conducidas sobre los programas terminados, en particular las entrevistas con beneficiarios, comprueban la importancia de la acción integral en términos de la satisfacción con los resultados y sus impactos en los individuos y la comunidad beneficiarias. El que las intervenciones financiadas por los programas sean decididas con la participación de la comunidad tiene repercusiones muy importantes sobre el alto nivel de satisfacción que ésta expresa. Tales resultados contrastan con la frecuente falta de satisfacción que se constata después de ejecutar

programas parciales o sectoriales que, aunque cumplan sus metas (la instalación de redes de saneamiento, la mejora de servicios de salud, la atención a madres solteras, etc.), no logran el objetivo más amplio de mejorar significativamente las condiciones de vida de las comunidades ya que la persistencia de otras deficiencias reduce el impacto de las mejoras. En la medida en que responden simultáneamente a las distintas carencias de los hogares destinatarios, las acciones coordinadas e integradas tienen mejores probabilidades de lograr el objetivo central de mitigar los impactos de la situación de pobreza en que vive la población, al tiempo que aumentan el capital humano y físico de los beneficiarios; es así como contribuyen a romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

## Impactos sociales

### *Reducción de la pobreza*

La situación inicial de los asentamientos urbanos informales presenta casi todas las características asociadas al hábitat de los hogares más pobres: carencia de infraestructura, deficiencia de servicios urbanos básicos y acceso limitado a servicios sociales de educación y salud. Estas deficiencias dan cuenta de los altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que se observan en estos asentamientos. Al financiar la construcción de infraestructura y mejorar el acceso a servicios sociales, los PMB contribuyen a reducir estos indicadores de pobreza. Más aún, el apoyo que proveen los programas sociales dirigidos a grupos vulnerables específicos (niños pobres, adolescentes fuera de la escuela, mujeres jefas de hogar) ayuda a disminuir el elevado riesgo de perpetuar esas condiciones de pobreza en que están envueltos. Un efecto positivo

### Recuadro 3.1. Programa de Mejoramiento de Barrios de Chile: Impactos sobre la salud y la calidad de las viviendas

En 1992 se llevó a cabo una evaluación ex post de la primera etapa del Programa de Mejoramiento de Barrios de Chile, que corresponde a lo realizado con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo a través del préstamo BID 115/IC-CH. En 1997 se evaluaron la segunda y tercera etapas del mismo programa, correspondientes a los préstamos BID 223/IC-CH y BID 577/OC-CH. El objetivo central fue conocer los resultados obtenidos con la aplicación del programa en todo el país, así como detectar los problemas surgidos en su ejecución.

Para estudiar el impacto del programa se seleccionó una muestra de asentamientos beneficiados distribuidos en las distintas zonas del país, donde se aplicó una encuesta y se realizaron entrevistas con informantes calificados. Asimismo se hizo un levantamiento detallado de las características de los asentamientos y de una muestra de viviendas, lo cual permitió conocer el contexto urbano y el proceso de producción de vivienda realizado por los propios beneficiarios. Para establecer los avances logrados en los niveles de salud se utilizó una muestra de control de asentamientos sin saneamiento con características similares a los de aquéllos beneficiados, donde se aplicó una encuesta centrada en los aspectos de salud.

La medición comparativa de los indicadores de salud mostró definitivamente un impacto positivo del programa, como resultado del cual se registró una importante disminución en las enfermedades infecciosas y especialmente de su grado de gravedad en los asentamientos saneados. Destaca por su significación la reducción en un 50% del riesgo a contraer diarreas en las áreas donde se llevó a cabo la primera etapa del programa; el número de episodios detectados disminuyó de un 62% en los asentamientos sin saneamiento, a un 19% en la población beneficiada en las etapas dos y tres del PMB. Además, es importante señalar que en los centros de salud donde se atiende a la población beneficiada, las infecciones estomacales y cutáneas dejaron de ser por primera vez el principal motivo de consulta. Esto conlleva un cambio importante en los niveles de salud pública y deja a las enfermedades respiratorias, los accidentes y las enfermedades crónicas como ejes centrales de preocupación en torno a la salud.

La construcción de las casetas sanitarias (compuestas de baño e instalaciones hidráulicas para la cocina) dio un fuerte impulso a la consolidación y mejoramiento de las viviendas. La mayoría de las moradas construidas por los beneficiarios-propietarios muestra, después de cinco a ocho años de la introducción del saneamiento, un mayor promedio de superficie construida que en las producidas por programas tradicionales de vivienda social. Las mayores deficiencias se producen en los materiales, que no siempre son adecuados. Sin embargo, en su gran mayoría, los beneficiarios evalúan su situación habitacional como buena y manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos con el programa.

En síntesis, el estudio concluye que: a) el PMB ha logrado el objetivo básico de mejorar los niveles de vida y salud de la población de escasos recursos; b) el nivel de satisfacción de los pobladores con el programa es muy alto; c) el proceso de consolidación de los asentamientos y viviendas ha sido impulsado significativamente, especialmente al garantizar la tenencia de la tierra a los beneficiarios.

adicional es el aumento de los activos de los hogares pobres como resultado de las obras de mejoramiento de los barrios y de la regularización de la situación de tenencia del suelo que les otorga los títulos individuales de propiedad.

#### *Mejoramiento de las condiciones de salud y salubridad*

Los PMB han tenido efectos particularmente visibles sobre la situación general de salubridad de las comunidades, lo cual se refleja en mejores

indicadores de salud en los barrios beneficiados. Lo anterior resulta tanto de las mejoras en las condiciones ambientales (exposición a basura y aguas servidas) como en las de higiene (disponibilidad de agua potable) que se logran con las intervenciones financiadas por los programas. Según datos de encuestas y testimonios de médicos que trabajan en los asentamientos, se ha constatado una clara disminución de casos de las enfermedades provocadas por la proliferación de vectores, cría de animales y condiciones sanitarias inadecuadas. Sin embargo, no se cuenta con información sistemática para evaluar con precisión estos impactos. Por esta razón, los sistemas de seguimiento de resultados que se establezcan deben contener indicadores específicos de salud.

### *Impactos en los grupos vulnerables*

Los impactos específicos sobre la situación de cada grupo objeto de atención de los programas variarán según los servicios que les sean incorporados. En los casos donde las intervenciones hayan priorizado la atención infantil, la provisión de guarderías dará como resultado una mayor disponibilidad de tiempo para que las madres trabajen fuera del hogar, así como una mejor educación para los niños beneficiados. Asimismo, introducción de servicios de salud preventiva resultará en la reducción de las enfermedades entre la población, al tiempo que los programas de educación y capacitación profesional mejorarán las destrezas de los beneficiarios –particularmente los jóvenes– ampliando sus opciones de obtener empleo y contribuir al ingreso de las familias. Como se señaló anteriormente, los PMB ofrecen dos ventajas en lo que se refiere a la atención de grupos vulnerables: potencian la sinergia que existe entre los servicios sociales aumentando su impacto, y garantizan que tales servicios lleguen a los grupos más

necesitados, contribuyendo así a mejorar la focalización del gasto público.

### *Mejoramiento en las condiciones de seguridad*

De acuerdo con los propios residentes de las comunidades, otro impacto social importante es la mejoría que experimentan las condiciones de seguridad pública en los barrios en que se han implementado los PMB. Este resultado por lo general se atribuye a la superación del aislamiento físico de los asentamientos como consecuencia de la apertura de nuevas vías de acceso (que facilitan la entrada de los servicios de bomberos, ambulancias y policía), a la instalación de alumbrado público y al mayor control social que las propias comunidades ejercen sobre el espacio público como resultado del mejoramiento de las condiciones físicas y de un mayor grado de organización comunitaria.

Otro factor que contribuye a aumentar la seguridad en los asentamientos es la construcción de instalaciones deportivas y áreas de recreación para jóvenes, cuya efectividad es mayor cuando se combina con el trabajo de orientación de agentes comunitarios locales. Los PMB a menudo incorporan componentes de capacitación laboral y asistencia en la búsqueda de empleo dirigidos a los jóvenes; esto con el fin de ofrecer alternativas de vida a un grupo de edad particularmente vulnerable a caer en la criminalidad. El efecto conjunto de estas acciones es la reducción de los niveles de delincuencia entre niños y jóvenes, y la disminución de actividades ilegales en general en las comunidades beneficiadas. Por esta razón, los PMB prestan una importante contribución a los programas de prevención de violencia y mejoramiento de la seguridad ciudadana.



## mejorando las condiciones de salubridad



Morro de Telégrafos, Rio de Janeiro.

## Impactos urbanos

### *Integración urbana*

El impacto urbano más significativo que producen los PMB es la integración de los asentamientos informales a la ciudad formal en sus distintas dimensiones. Desde el punto de vista de la vinculación física, se destaca el mejoramiento del acceso a estos barrios y su conexión con los adyacentes, así como la equidad en lo que se refiere a la dotación de infraestructura y equipamiento urbano, lo cual disminuye el contraste entre las áreas con y sin ellos en la misma ciudad. Esto permite llevar servicios de aseo, de transporte colectivo y de mantenimiento urbano en general a la población no servida, elevando los niveles de calidad urbana en toda la ciudad. En términos sociales se tienden a romper las barreras entre las poblaciones de las áreas pobres y ricas como fruto del cambio en la condición social de la comunidad, y la incorporación en el vecindario “formal”. Desde el punto de vista legal, la regularización de la tenencia del suelo introduce a los beneficiarios a la ciudad formal como propietarios con la responsabilidad de contribuir al financiamiento de los servicios a través del pago de impuestos, tarifas y contribuciones, como el resto de los propietarios. Este efecto de igualar las condiciones urbanas constituye un importante objetivo de política social, que al mismo tiempo tiene efectos en la propia funcionalidad de la ciudad.

### *Regularización y ampliación de los servicios urbanos*

La ampliación de la cobertura y la regularización de las redes de servicios urbanos básicos –agua, electricidad, alcantarillado, aseo urbano– mediante los PMB contribuye a igualar las condiciones de servicio en el territorio de la ciudad.

Las áreas donde están ubicados los barrios marginales usualmente ofrecen los mayores problemas logísticos, económicos y técnicos para la extensión de los servicios públicos. Así, las empresas del ramo no tienen incentivos para ampliar su cobertura a estos barrios, ya que el retorno de la inversión tiende a ser bajo. Los PMB representan un subsidio social que se da a las familias para permitirles acceder a los servicios. Las empresas que reciben los servicios para su operación y mantenimiento –aunque éstos no siempre sean rentables financieramente– se ven favorecidas con la expansión de su clientela y la regularización de las conexiones ilegales (especialmente de agua y electricidad) tan comunes en los asentamientos informales, lo cual les ahorra costos considerables.

### *Mejoramiento en las condiciones de vivienda*

Los PMB liberan la energía y también los ahorros de las familias para mejorar sus viviendas. En varios proyectos se ha verificado que, una vez se concluyen las obras de infraestructura y se asegura la tenencia de la tierra, surge una intensa actividad encaminada a mejorar las viviendas. Así, aunque no inviertan directamente en las viviendas, los PMB tienen un impacto positivo sobre esta dimensión de las condiciones del hábitat, en la medida en que incentivan a los hogares a hacerlo por su propia cuenta. Por esta razón, los PMB deben formar parte integral de las políticas de vivienda, ya que complementan las acciones de apoyo a la construcción de nuevas unidades habitacionales para los hogares pertenecientes a los estratos de menores ingresos, para los cuales el acceso al crédito es difícil y cuyas necesidades de vivienda pueden ser satisfechas parcialmente con las inversiones en la infraestructura barrial.

## Impactos económicos y financieros

### Valorización inmobiliaria

La valorización inmobiliaria es una de las formas más objetivas de medir el éxito de los PMB. Los efectos positivos sobre los valores inmobiliarios en las propiedades aledañas a los asentamientos informales también se dan dentro de estos últimos. El mejoramiento de las condiciones de acceso, la solución de los problemas de saneamiento, la mitigación de los problemas ambientales, la dotación de equipamiento urbano y el mejoramiento de las relaciones sociales en las comunidades beneficiadas por los PMB (que se traducen en mejores condiciones de seguridad) tienen un reflejo directo sobre la calidad y atractivo de las propiedades inmuebles en estos barrios y en su entorno inmediato. A esto se agrega el hecho de que la regularización de la tenencia de las propiedades permite su comercialización formal, lo cual incrementa significativamente su valor en los mercados inmobiliarios.

En distintos países, en los barrios beneficiados por estos programas se han constatado incrementos del valor de las propiedades superiores al 100%, aunque en promedio tales aumentos tienden a ser más conservadores, oscilando entre 30 y 60%. Este resultado representa un importante beneficio para los propietarios de los inmuebles de los asentamientos, quienes pasan a disponer de bienes con valor de merca-

do y en condiciones de ser legalmente comercializados como resultado de la ejecución de proyectos de mejoramiento de barrios<sup>6</sup>. Asimismo, los datos de las evaluaciones económicas realizadas en Rio de Janeiro, Uruguay y Rosario (Argentina) indican una valorización de entre 20 y 60% en el precio de mercado de las viviendas en las áreas circunvecinas (dependiendo de la proximidad y de las condiciones preexistentes).

### Actividades económicas

El mejor acceso e integración al entorno urbano favorece la generación de nuevas actividades económicas en los asentamientos intervenidos. Estas actividades –pequeños comercios, talleres de reparación, de producción artesanal y otros– usualmente se realizan en las residencias mismas de los vecinos. Su mercado lo constituyen tanto la población de los propios asentamientos, como la de los barrios vecinos que generalmente albergan hogares con un mejor nivel de ingreso. La constatación de estos impactos y de la demanda por espacio para estas actividades ha inducido a algunos PMB a incorporar en sus proyectos la construcción de locales para tiendas y kioscos, y para cooperativas o asociaciones de microproducción. Estas iniciativas han tenido éxito (véase el recuadro 3.2).

### Finanzas locales

Como se dijo anteriormente, a medida que los beneficiarios de los programas se convierten en propietarios de viviendas debidamente legalizadas, pasan a pagar impuestos sobre la propiedad

<sup>6</sup> Esto implica un riesgo relativamente menor de desvío de los propósitos de los proyectos. La experiencia ha demostrado que, en el corto plazo, no ha habido grandes movimientos de gentrificación (proceso mediante el cual la gente con recursos repara y se apropia de barrios urbanos en malas condiciones, forzando así la salida de sus habitantes pobres) en los proyectos terminados. Lo que sí se ha verificado es una fuerte actividad de inversión de los vecinos en la mejora de sus viviendas.

### Recuadro 3.2. PMB: ¿Buenos para los negocios?

En Rio de Janeiro, en 1998 la Secretaría Municipal del Trabajo coordinó la realización de una encuesta en ocho comunidades que habían sido beneficiadas por el Programa Favela-Bairro. Los resultados de ese trabajo mostraron la existencia de casi 400 pequeños establecimientos en estas favelas, los cuales ocupan a cerca de 700 personas. Cerca del 45% de esos negocios surgió después de las intervenciones del programa; en algunas comunidades tal proporción se acercaba al 50%. Un dato importante es que aproximadamente el 78% de los propietarios de esos establecimientos se manifestaba optimista y pensaba invertir en la continuidad de su negocio.

y tarifas de servicios públicos. En consecuencia, se produce un aumento en la recaudación de ingresos municipales y en las entradas de las empresas de servicios públicos. Esto repercute positivamente en las finanzas municipales y ayuda a recuperar el costo de inversión de los proyectos, así como el de mantenimiento de los servicios públicos. Sin embargo, frecuentemente los barrios pobres disfrutaban de exenciones impositivas, dada su anterior situación de marginalidad y pobreza. La evaluación de la capacidad de pago de impuestos y tarifas de la población beneficiada es un elemento importante del análisis de viabilidad de los proyectos de mejo-

ramiento de barrios. Este análisis permite identificar aquellos hogares que por sus condiciones de ingresos se encuentran temporalmente impedidos para pagar totalmente estos cargos, y que se beneficiarían con subsidios temporales hasta que salgan de esta situación. Tales subvenciones deben ser programadas en los presupuestos municipales o de las agencias de asistencia social de tal modo que, una vez concluidos los proyectos, se asegure la disponibilidad de recursos para el mantenimiento de los servicios en la localidad sin obligar a los hogares más pobres a que hagan pagos que no están en capacidad de asumir.

# SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

Para lograr el objetivo fundamental de mejorar la calidad de vida de toda la población que habita en asentamientos irregulares y que sufre los problemas ambientales y sociales que los caracterizan, las inversiones promovidas por los PMB tienen que ser sostenibles en el tiempo. Esto tiene varias implicaciones de política. Por una parte requiere que se adopten medidas efectivas que reduzcan, y en lo posible eliminen, la proliferación de asentamientos informales. Por otra parte exige que se dé especial atención a la continuidad de los esfuerzos iniciados con estos programas, tanto los de responsabilidad del poder público como aquéllos de los cuales se ha hecho cargo la propia comunidad beneficiada.

Las preocupaciones claves en cuanto a la sostenibilidad de los PMB se refieren al adecuado mantenimiento de los servicios públicos y de las obras y equipamientos urbanos instalados, a la continuidad de las actividades de organización comunitaria y de servicios sociales puestos en marcha, y finalmente a la continuidad de la estrategia para abordar el problema de los asentamientos irregulares por parte de los gobiernos responsables.

## Sostenibilidad de la infraestructura, equipamientos y servicios urbanos

La construcción de las redes de agua y sistemas de alcantarillado o de drenaje —en la que frecuente-

mente se emplean métodos no tradicionales en áreas de difícil acceso, o con condiciones subóptimas de urbanización (como los sistemas condominiales de alcantarillado)— constituye apenas el primer desafío de los proyectos de urbanización informal. La tarea quizás más difícil es lograr la operación y mantenimiento adecuados de estos sistemas. A continuación se mencionan las principales medidas para asegurar su preservación normal, de acuerdo con lo demostrado por las experiencias de implantación de PMB.

- *Asegurar la integración de los servicios a las redes ya existentes.* Para lograrlo es necesario involucrar a las empresas de servicios públicos en el proceso de diseño de los sistemas y obtener la aprobación formal de los proyectos por parte de los organismos reguladores y las empresas de servicios públicos. Asimismo, es necesario que estas últimas participen en la supervisión de las obras y se hagan responsables de las inspecciones previas a su recepción final. La experiencia indica que para asegurar la plena participación de las empresas públicas en este proceso es conveniente suscribir, desde el inicio de los programas, convenios formales con ellas en los que se acuerden las condiciones para la transferencia de los servicios y sistema instalados y, de ser pertinentes, políticas especiales de tarifas y atención para los barrios. La programación de obras en los barrios conjuntamente con las empresas públicas es indispen-

### Recuadro 3.3. Los PMB y los servicios privatizados o en concesión

Con el avance de la privatización en los sectores de servicios locales, un aspecto cada vez más relevante en los PMB lo constituyen las condiciones para la transferencia de las redes de servicio de agua, alcantarillado y otras financiadas por tales programas, a manos de operadores privados. Es importante considerar que los barrios seleccionados para los proyectos de mejoramiento son en general los más pobres, y como allí la operación de los servicios es menos atractiva desde el punto de vista del interés de financiarla, no ocupan un lugar prioritario en los planes de expansión de los concesionarios. Aun así, la transferencia de las redes construidas o su legalización genera ingresos adicionales o ahorros sobre las pérdidas anteriores, además de que constituye un aporte de capital o una anticipación de inversiones que los concesionarios deberían efectuar en cumplimiento de sus contratos de concesión.

Frente a estas consideraciones, la estrategia que se viene adoptando en los PMB consiste en financiar integralmente estas redes y equipamientos, y efectuar una transferencia negociada y condicionada a los operadores privados. Tales condiciones se aplican más fácilmente cuando se trata de un concesionario de servicios y no de un proveedor privado. Es importante que el programa sea ejecutado por la entidad concedente, que tiene la autoridad para efectuar las negociaciones. Es irreal esperar, por parte de las empresas privadas, alguna compensación financiera por las inversiones efectuadas, más allá de una ayuda en el repago de préstamos eventualmente asumidos para financiar la construcción.

En casos extremos, donde el sistema es antieconómico pero aun así se desea asegurar niveles mínimos de servicio, es necesario negociar con las empresas concesionarias esquemas de subsidio al consumo de la población más pobre. En el caso del agua potable es frecuente el uso de tarifas diferenciadas que favorecen a los hogares de menor consumo, y que son compensadas por los consumidores más grandes. Otra práctica que ha resultado efectiva es la de determinar un consumo máximo de agua por hogar, el cual es subsidiado por el gobierno. Los consumos superiores a este tope son pagados por estos hogares a los precios que cobra la empresa a los otros suscriptores. El gobierno asume el compromiso de pagar estas facturas con recursos de sus ingresos generales, ya que se trata de un objetivo social. Se trata de garantizar el consumo mínimo de agua potable requerido para asegurar las condiciones sanitarias de los hogares, pero haciendo transparente el subsidio necesario para lograr este objetivo.

sable para la detección temprana de necesidades complementarias de inversión (estaciones de bombeo, tanques de almacenamiento de agua, estaciones de tratamiento local de alcantarillado y otras), requeridas para viabilizar el servicio a las nuevas áreas cubiertas. Estas obras deben ser incluidas en el presupuesto de los PMB.

- *Fijar el cobro de impuestos, tasas o tarifas de servicios.* Esta medida es clave para asegurar los recursos adecuados para la operación y mantenimiento de los servicios instalados,

aunque se utilicen tarifas o tasas ajustadas al nivel de ingresos de las comunidades beneficiadas. El pago de impuestos inmobiliarios y de tarifas por servicios de agua, aseo urbano y otros confiere a los residentes un nuevo sentido de ciudadanía, haciendo que se sientan más seguros con respecto a sus propiedades (un gran avance para quienes hasta hace poco se consideraban marginales o ilegales) y a sus derechos como ciudadanos. La regularización de los pagos y el trabajo de desarrollo comunitario son claves para crear una nueva relación de los vecinos con la

municipalidad, de modo que aquéllos comiencen a colaborar en la conservación de los servicios y a exigir atención de la autoridad local cuando éstos se deterioran.

- *Considerar sistemas alternativos de operación y mantenimiento.* Esta medida es aconsejable cuando la topografía o el patrón de urbanización de los barrios impide una integración normal de los servicios instalados a las redes existentes. Tales problemas se presentan cuando el patrón de calles que resulta de la regularización del barrio dificulta el acceso de los vehículos de recolección de basura, o cuando el espacio para la entrada de equipos de limpieza de canales de drenaje o fosas sépticas es limitado. Es aquí cuando se requiere adoptar soluciones alternativas. La experiencia adquirida en los PMB señala la ventaja de utilizar sistemas que involucran la participación de la comunidad, mediante la contratación de personas o microempresas creadas para operar tales servicios, sean de naturaleza social, de limpieza urbana u otros. Esta estrategia requiere, antes que nada, un cambio de procedimientos por parte de las empresas de servicios públicos, lo cual generalmente se dificulta.

## Sostenibilidad de las acciones de desarrollo comunitario

Una acción exitosa de mejoramiento de barrios requiere que la comunidad se mantenga movilizad y motivada tanto durante el proceso de diseño y ejecución de las obras como después, con el fin de preservar el barrio en buenas condiciones después de que se concluyan los trabajos. Como se dijo anteriormente, los sistemas de mantenimiento de equipamientos urbanos uti-

lizados por la comunidad organizada han resultado efectivos y sostenibles. Asimismo, la movilización continua de la comunidad contribuye a mantener el apoyo político que requiere la asignación anual de presupuesto para los servicios urbanos instalados en los barrios, en particular aquéllos que benefician a los grupos vulnerables de esas comunidades.

La movilización efectiva de la comunidad se inicia con el proceso de consultas en la etapa de diseño de los proyectos y se materializa en su participación en las decisiones sobre los equipamientos comunitarios y componentes sociales a incluirse, continúa con su contribución a la prestación de los servicios sociales, el seguimiento de las obras durante y después de la construcción, y debe ser mantenida durante la operación y mantenimiento de las mismas. Los componentes de desarrollo comunitario y de educación ambiental que permiten establecer un canal directo con la población son claves para lograr estos propósitos. La estrategia de establecer comités de vecinos para hacer el seguimiento a los servicios urbanos instalados (en particular a la recolección de basura), fortalecer las organizaciones comunitarias de los barrios y utilizar la contratación de determinados servicios con estas últimas ayuda a consolidarlas y a conferirles legitimidad en su calidad de portavoces de los vecinos. En conjunto, estos esfuerzos son esenciales para que la comunidad desarrolle un sentido de propiedad de los proyectos, aprecie sus resultados y ayude a mantener los equipamientos y servicios instalados. Esta sostenibilidad social constituye a la vez una meta y un indicador del éxito de los PMB.

- *Servicios prestados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias (OC).* El suministro de servicios so-

ciales en los PMB por parte de ONG u OC implica siempre un riesgo en términos de su financiamiento de largo plazo. Los organismos que patrocinan los proyectos deben asegurar el financiamiento para la consolidación y operación de estas entidades, incluyendo en ello la reforma de los locales donde operan, la adquisición de equipamiento y capacitación gerencial. Es usual que los proyectos aseguren el financiamiento de estos servicios por un par de años, lo cual es insuficiente y requiere ser complementado con medidas que aseguren la continuidad de estos servicios en tanto exista demanda por ellos.

La magnitud de este desafío varía según el tipo de servicio. Para los servicios requeridos en forma permanente (como las guarderías infantiles), la preocupación es asegurar que el nivel de gobierno al que le corresponda hacerlo asigne anualmente los recursos presupuestarios para la actividad. Por esta razón, cuando se evalúa el diseño de los proyectos se debe considerar el impacto de los nuevos gastos corrientes en el presupuesto de las entidades responsables, con el fin de establecer la viabilidad de un suministro continuo, en vista de la disponibilidad de recursos para financiar gastos corrientes. Para los servicios de carácter transitorio o temporal destinados a atender situaciones particulares (como los de atención a madres solteras o de capacitación profesional), el desafío consiste en asegurar la sostenibilidad de las ONG que los prestan y su capacidad de movilizar fondos privados. Una de las estrategias para inducir a las organizaciones de la sociedad civil a buscar fon-

dos propios ha sido reducir gradualmente el apoyo del gobierno a estas entidades, dándoles tiempo y apoyo para encontrar fuentes alternativas de financiamiento. Es frecuente incluir en los PMB actividades de capacitación de las ONG en estrategias de obtención de fondos, al tiempo que se asesora a los gobiernos locales en la creación de mecanismos de captación de fondos privados para las actividades filantrópicas o servicios sociales de tales organizaciones.<sup>7</sup> También es esencial el apoyo de la sociedad civil a la movilización de las comunidades para que exijan a los gobiernos locales continuidad en la prestación de los servicios.

### **Continuidad de la política de radicación de asentamientos y acciones preventivas**

Los PMB son instrumentos de política pública cuyo principal objetivo es impulsar un proceso efectivo que conduzca a resolver los problemas de marginalidad urbana. En este caso, la preocupación con la sostenibilidad tiene que ver con la medida en que las iniciativas financiadas a través de los PMB —que pueden considerarse proyectos piloto para una política sistemática de consolidación de asentamientos irregulares— tenga continuidad en las políticas gubernamentales. Esto requiere asegurar un nivel adecuado de financiamiento proveniente de los presupuestos nacionales o locales. Los préstamos de agencias multilaterales aportan como máximo recursos complementarios y contribuyen al lanzamiento de los programas, compartiendo expe-

<sup>7</sup> Un ejemplo de esto es el Fondo del Niño y Adolescente, establecido por la municipalidad de Rio de Janeiro para recibir donaciones de personas y empresas destinadas a las actividades desarrolladas por ONG en favor de aquellos grupos. Tales donaciones son deducibles del impuesto a la renta.

### Recuadro 3.4. ¿Los programas de mejoramiento de barrios fomentan las invasiones?

Una preocupación frecuente en torno a los PMB es que las iniciativas para consolidar asentamientos informales sean interpretadas como un incentivo a nuevas invasiones de terrenos. Indudablemente este es un peligro que debe ser tomado en consideración, pero la experiencia ha demostrado que este efecto es muy reducido ya que la mayoría de las familias no toma una decisión consciente de invadir una propiedad sino que llega a ello por la falta de mejores opciones. Así, los programas deben ser concebidos en el contexto de políticas que buscan ampliar las alternativas de vivienda para las familias actuando sobre la oferta de soluciones habitacionales y terrenos. Al mismo tiempo deben restringir sus acciones a aquellos asentamientos que estén más consolidados. Aunque ciertamente se corre el riesgo de incentivar invasiones, esto queda ampliamente compensado por los beneficios sociales generados por los programas.

riencias relevantes y dándoles estabilidad frente a cambios de administración en los gobiernos.

Dos de las estrategias más efectivas para garantizar la sostenibilidad a los PMB son:

- Incorporar el mejoramiento de barrios a las *políticas de vivienda* nacional o municipal, de modo que no se tome como un conjunto de acciones de emergencia, sino más bien como parte de una estrategia de política pública más permanente. La experiencia demuestra que el mayor problema respecto a la vivienda no es su carencia sino su calidad, así como la falta de infraestructura en los sitios donde la mayor parte de la población pobre ya reside. Una vez que se los dota de infraestructura y se regularizan las propiedades, los pobladores responden invirtiendo sus ahorros en el mejoramiento de sus lugares de habitación. Si las políticas de vivienda incorporaran subsidios a la infraestructura colectiva de los barrios pobres, sería posible incrementar significativamente el número de beneficiarios con la misma inversión que se hace subvencionando la propia vivienda (un subsidio más elevado

por familia), y con resultados equivalentes en materia de calidad del hábitat.

- Enfatizar la promoción o mercadeo social de los proyectos, con el fin de asegurar el apoyo de la opinión pública local para las inversiones requeridas. Su aprobación de los esfuerzos de inversión en los proyectos dirigidos a las poblaciones más pobres es, en última instancia, el factor que más influirá en la continuidad y ampliación de tal política. Esta es una de las formas más seguras de garantizar los recursos necesarios para un esfuerzo continuado y de largo plazo de atención a los barrios marginales.

### Políticas complementarias

Una condición esencial para resolver el problema de los asentamientos informales es evitar su proliferación. Como ya se vio, la informalidad urbana es el resultado de fallas del mercado inmobiliario que no provee viviendas a precios accesibles a los hogares de más bajos ingresos, y de fallas de las políticas públicas de vivienda que no tienen la capacidad de corregir o compensar

las primeras. En estas circunstancias, los hogares resuelven su problema habitacional invadiendo suelos públicos o comprando terrenos en subdivisiones ilegales. Como se señaló más arriba, intentar resolver los problemas de estos asentamientos sin abordar la escasez de vivienda para los hogares pobres genera el riesgo de que la invasión de tierras o las subdivisiones informales se conviertan en el mecanismo de acceso a la vivienda para estas familias. Por esta razón, una forma de garantizar la sostenibilidad de los programas de mejoramiento de barrios y complementar los esfuerzos de inversión es introducir reformas en las políticas urbanas y de vivienda destinadas a asegurar que se produzcan soluciones habitacionales en cantidad suficiente y con costos accesibles a los hogares de bajos ingresos.

Para abordar el problema de la escasez de oferta de tierras a precios compatibles con la capacidad de pago y preferencias de la mayor parte de los hogares de más bajos ingresos, es necesario promover principalmente reformas en las políticas urbanas municipales. Estas incluyen reformas de las normas urbanísticas, con miras a su simplificación y a la reducción de exigencias en cuanto al tamaño mínimo de los lotes, ancho de vías públicas y otras, para permitir así la subdivisión legal de tierras a costos más reducidos. Asimismo se debe facilitar la regularización de las áreas ya urbanizadas informalmente, mediante la promulgación de normas especiales destinadas a facilitar su legalización dominial y urbana. Es esencial que se preste particular atención a aquellas subdivisiones ilegales cuyos residentes han adquirido sus propiedades en el mercado informal pero no los han ocupado irregularmente.

De la misma manera es necesario que se establezcan medidas de legislación local y regional relativas a la tributación en función de la lo-

calización y el uso del suelo, con los siguientes fines: a) desincentivar la retención especulativa del suelo urbanizado (con instrumentos tributarios e incentivos a la urbanización de tierras en áreas estratégicas); b) promover el reciclaje e incentivos al desarrollo del suelo urbanizado que se encuentra abandonado o subutilizado; y c) desincentivar el crecimiento discontinuo de las áreas urbanas, pues éste encarece los costos públicos de dotación y mantenimiento de la infraestructura, y los costos privados de transporte de los usuarios.

Estas medidas constituyen reformas de las políticas urbanas y de vivienda que apuntan a dinamizar la producción de soluciones habitacionales orientada a los hogares de bajos ingresos. Existe consenso en torno al hecho de que las políticas que facilitan la operación de los mercados de vivienda tienen mayores posibilidades de fomentar la producción de soluciones habitacionales que las políticas de producción directa por parte del sector público. Esto implica la introducción de medidas que incentiven al mercado privado a financiar a los hogares de menores ingresos, lo que se complementa con la destinación de recursos públicos al subsidio a la demanda de estos hogares. Esta estrategia, que ha sido adoptada en diversos países, ha conducido a incrementos significativos en la producción de vivienda y a la mejor focalización de los recursos públicos destinados a la solución de problemas habitacionales.

Sin embargo, este enfoque de promoción de la producción de vivienda tiene sus limitaciones cuando se trata de satisfacer las necesidades de los hogares de menores ingresos pues éstos, incluso con subsidios directos, no pueden acceder a un financiamiento complementario que les permita pagar una vivienda terminada. En consecuencia, se hace necesario complemen-

tar el financiamiento de viviendas nuevas con uno para viviendas de desarrollo progresivo que se ajusten a la capacidad de pago y ahorro de los hogares más pobres. Para ello se puede facilitar la producción de suelo urbanizado de bajo costo (o construir la infraestructura en los terrenos ya ocupados) y promover mecanismos de microcrédito y asistencia técnica para vivienda pro-

gresiva. Tomadas en su conjunto, estas estrategias de financiamiento y subsidio a la vivienda y a la infraestructura urbana –incluyendo los PMB– ofrecen la mejor respuesta a los desafíos de la escasez de soluciones habitacionales en las ciudades. La continuidad de estos esfuerzos es la clave para la solución de los problemas de urbanización informal en los países en desarrollo.

# ENSEÑANZAS DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

## Aplicabilidad de los PMB

Las opciones que se presentan ante los gobiernos dispuestos a invertir en programas sociales son muy diversas. Los programas focalizados e integrados, vale decir, los que concentran los esfuerzos en un grupo poblacional definido y combinan acciones de varios sectores para atender una gama compleja de situaciones, constituyen una alternativa para lograr impactos sustanciales y duraderos en el corto plazo. Indudablemente esta estrategia se contrapone a los programas horizontales o sectoriales de cobertura más amplia pero con objetivos más limitados.

Como se vio en el capítulo I, los asentamientos informales urbanos son un problema que enfrentan todos los países en desarrollo. En ellos se concentra la población de más bajos ingresos, que presenta una gran variedad de problemas cuya solución requiere de respuestas multi-sectoriales y adaptadas a situaciones específicas de cada comunidad. Además, las carencias que conlleva la urbanización informal exigen soluciones rápidas, ya que las poblaciones confrontan riesgos ambientales y sociales inminentes.

Las características de los PMB los hacen particularmente adecuados para abordar este tipo de realidades. Las inversiones en infraestructura proveen los niveles esenciales de servicios urbanos y garantizan condiciones básicas de salubridad y de calidad de vida dentro de los barrios. Al mismo tiempo, estos proyectos incor-

poran servicios sociales ajustados a las demandas de cada comunidad, con los que se busca responder a los principales problemas de los diferentes grupos residentes.

Estas características han hecho que los PMB en la actualidad excedan el ámbito de sus objetivos iniciales como programas de infraestructura y regularización de la tenencia de la tierra, pasando a ser parte integral de las *estrategias de superación de la pobreza urbana*. Este tipo de intervenciones son apropiadas cuando se requiere mejorar en un corto plazo las condiciones de vida de aquellos sectores de menores recursos que se concentran en el área urbana. Igualmente forman parte importante de las *políticas de vivienda social* en tanto responden a las necesidades de personas que carecen de acceso regular al mercado, pero que se han hecho a un terreno a través de medios informales y han realizado inversiones en sus viviendas. Son también un *instrumento de política urbana* en la medida en que combaten un problema de urbanización imperfecta que repercute en el resto de las ciudades, generando así externalidades negativas. Por último, también operan como *mecanismo de desarrollo social*, dado que incorporan activamente a los pobladores en la solución de los problemas de su hábitat mediante la promoción del desarrollo comunitario y la formación de capital social en las comunidades más necesitadas.

La justificación de las inversiones en los PMB se encuentra en sus impactos urbanos, ambientales, sociales y económicos. La evaluación

económica de los programas ha indicado que éstos constituyen una alternativa eficiente de utilización de los recursos públicos, y que los bienes públicos que financian son efectivamente utilizados por los grupos más pobres de la sociedad. En consecuencia, se trata de un gasto con características de *redistribución y equidad* que debe ser empleado fundamentalmente para enfrentar las manifestaciones de pobreza en las ciudades medianas y grandes.

### Recomendaciones a partir de las enseñanzas que han dejado los PMB

La experiencia adquirida en los últimos años por el BID en el diseño y ejecución de programas de mejoramiento de barrios ha permitido identificar algunos aspectos importantes para su exitosa implantación. Estos van desde las precondiciones políticas hasta los aspectos técnicos y de organización para la ejecución, pasando por la necesidad de actuar sobre las causas de la urbanización informal. Algunas de estas recomendaciones aparecen en otras partes de este libro, pero las reunimos en esta sección para darles mayor énfasis.

#### La variable política

La decisión de emprender programas de mejoramiento de barrios implica la voluntad política de destinar recursos públicos para subsidiar a grupos específicos de la población. Estos subsidios pueden financiarse con los recursos de las municipalidades, en cuyo caso la decisión es estrictamente local. La situación puede ser distinta cuando la decisión de destinar recursos a PMB proviene del nivel estatal o nacional de gobierno y la ejecución de los proyectos involucra la participación de los gobiernos municipales. En estos casos pueden surgir problemas que compro-

meten la ejecución de los programas. Una de las enseñanzas derivadas de la experiencia en el diseño de los programas es que las mayores dificultades ocurren cuando existen diferencias políticas muy acentuadas entre el gobierno central y las municipalidades, especialmente cuando se trata de los gobiernos de las ciudades capitales. Estas diferencias frecuentemente obstaculizan el establecimiento de las relaciones interinstitucionales requeridas para la adecuada ejecución de los programas. En la mayoría de los casos, los gobiernos nacionales son los que disponen de mayor capacidad financiera para realizar grandes inversiones. Sin embargo, los PMB *no pueden ser ejecutados sin la participación de las municipalidades*, en razón de su competencia en temas de regulación del uso del suelo urbano y su responsabilidad sobre el suministro y mantenimiento de servicios urbanos locales. La experiencia del Banco ha comprobado que los mejores resultados en materia de ejecución se obtuvieron en los programas realizados directamente por –o con amplia participación de– la municipalidad. Esta interdependencia obliga a una convivencia que no siempre es políticamente cómoda, y que requiere compromisos de ambas partes. La solución más adecuada es buscar acuerdos de bases técnicas y utilizar esquemas de ejecución flexibles en que los gobiernos nacionales o provinciales ejerzan la coordinación y supervisión técnica general los programas, al tiempo que los municipios se responsabilizan por la ejecución de proyectos específicos en su jurisdicción.

#### Capacidad técnica

Los programas de mejoramiento de barrios son operaciones complejas que involucran la ejecución simultánea de varios componentes, múltiples intervenciones en el campo, integración entre el área social y de obras físicas, y otros aspectos

característicos de estas intervenciones. Es por ello que exigen de las entidades responsables por su ejecución una considerable capacidad técnica y gerencial, y recursos humanos y financieros conmensurables con esta complejidad. Por consiguiente, en el diseño y puesta en marcha de estos programas es necesario prestar particular atención a la organización y capacitación técnica de los ejecutores. Una de las precondiciones de estos programas es que las entidades ejecutoras de los proyectos tengan la capacidad para efectuar adecuadamente su evaluación técnica, el diseño y el seguimiento de los componentes sociales; que cuenten con la autonomía de gestión para manejar los recursos financieros y efectuar las contrataciones necesarias; y que tengan la capacidad para supervisar los proyectos. Los sistemas administrativos y financieros también deben estar dimensionados adecuadamente en función del volumen de inversiones a realizar. La ausencia de esta capacidad puede constituir el mayor impedimento para la buena realización de los programas.

### ***Ejecución integrada***

El éxito de los proyectos de mejoramiento de barrios depende de la adecuada coordinación de las inversiones físicas, que sólo es eficiente si la ejecución de las obras se realiza de forma integrada y bajo la responsabilidad de un único ejecutor. Es recomendable que los trabajos de infraestructura sean contratados con un solo contratista, lo cual facilita la supervisión, reduce costos y evita problemas de coordinación entre distintos ejecutores. Asimismo, la realización de las obras debe ser coordinada con las acciones de desarrollo comunitario y social, con el fin de maximizar la información y la participación de la comunidad y evitar los problemas que tienden a surgir con la construcción de este tipo de obras en asentamientos densamente poblados.

### ***Principio del costo máximo***

La adhesión a los límites de costo máximo de inversión por familia o por lote es un imperativo técnico y psicológico importante. Los costos máximos por familia deben ser definidos a partir de bases técnicas, considerando los parámetros de diseño y costo que reflejen un equilibrio entre los requerimientos técnicos de la solución de los problemas y los requisitos de equidad que surgen de la necesidad de atender al mayor número posible de beneficiarios. El mantenimiento de estos parámetros a lo largo de un programa que involucre numerosos asentamientos asegura la equidad en la distribución de los beneficios y consistencia en las características del diseño de proyectos. Asimismo, la definición de costos máximos contrarresta las usuales presiones por aumentar los niveles de inversión para satisfacer las demandas de las comunidades.

### ***Funcionamiento de los servicios urbanos***

La instalación de redes de servicios públicos, particularmente de agua y alcantarillado, y la recolección de basura, deben ser planificados en estrecha relación con las entidades que prestan estos servicios. La capacidad de los sistemas para atender a los asentamientos que se agregan a su área de atención (aunque en la mayor parte de los casos los asentamientos reciben tales servicios de modo informal), la necesidad de construir obras complementarias, la viabilidad de operación y mantenimiento de los mismos y otros aspectos técnicos deben ser acordados previamente con las entidades sectoriales. Siempre que sea posible y necesario, los programas deben destinar recursos para esta interconexión de sistemas, asegurando la inmediata puesta en marcha de las redes o servicios instalados en los barrios. La fijación de tasas y tarifas

por estos servicios que cubran sus costos operacionales debe ser una directriz básica para asegurar su funcionamiento y mantenimiento adecuado.

### *Mantenimiento y acciones posteriores*

La conclusión de las obras en un asentamiento no debe significar el final de la preocupación gubernamental por esa comunidad. Los objetivos de integración urbana y social sólo se logran en el mediano plazo con la continuidad de las acciones sociales y con una adecuada operación y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos urbanos, en particular de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y recolección de basura. Dado que estas actividades de integración urbana y mantenimiento dependen en gran medida de las acciones posteriores a las obras que emprenden las municipalidades y demás entes responsables por los servicios públicos, su participación en todas las etapas de formulación y ejecución de los proyectos es esencial. Asimismo dependen de la participación de la comunidad, lo que refuerza la necesidad de prestar atención especial a las acciones de promoción y desarrollo comunitarios, y de educación ambiental.

### *Regularización de propiedades*

La regularización de la tenencia del suelo y la entrega de títulos de dominio individuales a los beneficiarios es uno de los objetivos más complejos de los programas. Estas actividades son en general menos prioritarias para los ejecutores, toda vez que tienen un ciclo de ejecución largo y no siempre resultan en réditos políticos inmediatos (aunque se conocen casos de eventos políticos de entrega de títulos de propiedad ¡que han llenado estadios de fútbol!). Es así como, en razón de su impacto social y

económico y para la realización integral de los propósitos ciudadanos de las intervenciones de mejoramiento barrial, es importante asegurar el financiamiento adecuado y el compromiso de las autoridades con este componente clave.

### *Actuar sobre las causas*

Como se señaló en la sección anterior, para que los PMB constituyan soluciones efectivas y de largo plazo, es necesario poner en vigencia medidas destinadas a enfrentar las causas estructurales del problema de la informalidad urbana. Ciertamente, los bajos niveles de ingreso de la población que reside en los asentamientos informales es la causa de fondo del problema. Pero también hay otros factores que promueven la informalidad. La experiencia indica que las deficiencias en la legislación de desarrollo urbano y en las políticas de vivienda, así como los obstáculos y costos de la legalización de la tierra, constituyen barreras para el acceso de los pobres a viviendas formales y así agravan el problema. Por esta razón es indispensable considerar, en paralelo con los propios PMB, aquellas reformas a las políticas públicas que conducen a reducir las causas de la informalidad y que se discutieron anteriormente.

### *Fiscalización*

Al actuar sobre las causas se busca prevenir el crecimiento de los asentamientos informales en el mediano y largo plazo, mediante el aumento de la oferta de vivienda y de tierras urbanizables para las familias de bajos ingresos. Sin embargo, es importante también definir estrategias que prevengan la proliferación de asentamientos informales y las ocupaciones irregulares de terrenos, y que tengan efectos inmediatos. Estas estrategias incluyen la adecuada fiscalización, por parte del poder público, de loteos irregula-

res, ocupaciones ilegales de tierras y expansión de áreas ya ocupadas. Este esfuerzo de fiscalización logra mayor apoyo de la opinión pública

cuando se acompaña de acciones positivas y de la promoción de soluciones para los asentamientos existentes.

## EL FUTURO

El análisis del contexto del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe, y de la experiencia reciente en la ejecución de programas de mejoramiento de barrios, permite visualizar cuál puede ser el futuro del problema en la región.

### *Urbanización y pobreza*

Más que una promesa, los PMB representan una realidad que viene cambiando la vida de miles de familias en distintas partes del mundo. Sin embargo, el crecimiento urbano está lejos de haber alcanzado su auge, lo cual indica que los déficits de infraestructura, la urbanización informal y la pobreza urbana seguirán siendo uno de los más graves problemas en la agenda social de casi todos los países en vías de desarrollo. Dado que urbanización y pobreza son dos temas que parecen inexorablemente interrelacionados, las estrategias para combatir la pobreza tendrán que abrir cada vez más espacio para resolver la miseria urbana. En ese sentido los programas focalizados en la urbanización informal tienen que incluir estrategias sociales de lucha contra la pobreza y de reducción de las desigualdades de ingresos.

### *Las soluciones integradas*

La experiencia del Banco en PMB muestra las ventajas de las acciones integradas y multisectoriales para mitigar las consecuencias más dramáticas de la pobreza urbana y ofrecer a los hogares pobres una plataforma física desde la cual puedan apro-

vechar los programas sociales que contribuyen a aumentar su capital humano y a desarrollar el capital social de las comunidades. Un enfoque holístico como son los PMB tiene un mayor potencial de ofrecer soluciones efectivas que las respuestas sectoriales, las cuales tienden a abordar apenas aspectos específicos de la problemática social. El desafío, sin embargo, consiste en coordinar y ejecutar eficientemente los programas integrados. La metodología de los PMB presenta una alternativa que ha probado ser de complejidad relativamente manejable y con resultados efectivos en la lucha contra la pobreza.

### *La demanda y el papel del BID*

El modelo actual de PMB es una alternativa que viene generando un gran interés por parte de los países de la región, en vista de los éxitos logrados en las ciudades que lo adoptaron. El Banco, así como las demás organizaciones de financiamiento que actúan en esta área, debe seguir apoyando este modelo, sea que se aplique en un sector específico o como parte de operaciones que confronten la pobreza urbana. De hecho, el modelo de mejoramiento de barrios constituye una metodología de intervención física, social y de relación con la comunidad que ha probado ser adecuada para problemáticas y situaciones sociales muy diversas, además de aplicable a tipos distintos de proyectos como son los de saneamiento, los de vivienda y otros. Además, se está dando una tendencia natural a incorporar acciones de mejoramiento

### Recuadro 3.5. El poder de una buena práctica

Un buen ejemplo de una respuesta positiva de la opinión pública a una experiencia exitosa es el caso de Rio de Janeiro. A principios de la década de los años noventa, la municipalidad decidió cambiar el enfoque utilizado para enfrentar el enorme problema de las favelas, pasando de ignorarlas o removerlas, a consolidarlas y dotarlas de servicios básicos. Esto empezó con un programa modesto en el que un pequeño grupo de funcionarios municipales realizaba obras menores de saneamiento y vialidad contratando miembros de estas comunidades para ayudar en los trabajos.

Dados los buenos resultados, la municipalidad decidió ampliar la escala de este esfuerzo y aplicó la metodología de intervención integrada inicialmente en unas 60 favelas y 20 loteos irregulares. El programa Favela-Bairro, que contó con el financiamiento parcial del BID, se ejecutó en cuatro años y sus resultados fueron altamente valorados tanto por las poblaciones beneficiadas como por la opinión pública en general. Tanto así que las administraciones municipales subsiguientes continuaron dando apoyo al programa, extendiéndolo a otras favelas y loteos, de modo que aproximadamente la mitad de la población de los asentamientos de la ciudad (alrededor de 500.000 personas) están siendo beneficiadas. El programa ha servido también de modelo para otras ciudades y para programas nacionales en Brasil y en otros países.

La principal enseñanza de esta experiencia es que el esfuerzo de un pequeño grupo de arquitectos e ingenieros –quienes iniciaron un trabajo de base– puede generar un programa masivo e incluso con repercusión internacional, siempre y cuando éste responda a una demanda real y logre captar el interés de la opinión pública local, tanto por sus méritos técnicos como por los beneficios concretos que genera.

de barrios en programas de reducción de la violencia, de atención a grupos vulnerables y muchos otros. Es así como se espera seguir apoyando los PMB e incentivando la adopción del modelo por parte de los gobiernos nacionales y locales de la región. Sin embargo, las iniciativas apoyadas por el Banco tienen la limitación de la escala de su financiamiento y solo pueden constituir ejemplos de las formas de intervención posibles para los países; sólo el esfuerzo propio de inversión, la movilización de las capacidades técnicas locales y la activa participación de la sociedad civil garantizarán el apoyo y respuesta que tengan estas inversiones y la continuidad de los programas piloto de mejoramiento de barrios.

#### **Ampliar la escala**

Ciudades sin favelas o villas miseria: ¿Es posible? ¿Qué se puede hacer para multiplicar y ampliar

la escala de proyectos de un barrio al ámbito de las ciudades y países? La adopción de la metodología de PMB en una escala amplia depende esencialmente de su reconocimiento como forma legítima de intervención y como política pública efectiva en función de los costos, especialmente para reducir la pobreza. Y esto depende de un trabajo de difusión de los resultados de aquellas experiencias exitosas que sirvan como ejemplo de lo que es posible realizar. Las buenas prácticas cumplen un papel importante en esta difusión. Asimismo es esencial incorporar los PMB a las políticas sectoriales de los países como componente de la estrategia de lucha contra la pobreza, de vivienda social y de desarrollo urbano.

La difusión de buenas prácticas es una de las formas más efectivas de lograr la aceptación de los conceptos de intervenciones sociales

integradas (véase el recuadro 3.5). La promoción y divulgación de experiencias exitosas confiere credibilidad a este tipo de iniciativas y presenta una perspectiva concreta de las posibilidades y de los impactos de los programas. Las buenas prácticas demuestran aspectos operativos, técnicos e institucionales que contribuyen al diseño de operaciones similares. Igualmente ayudan a lograr apoyo político para estas iniciativas, el cual a su vez se deriva de una demostración específica de los beneficios sociales y urbanos producidos. Ejemplos exitosos como los programas de Rio de Janeiro (Favela-

Bairro), de Chile y otros países que han sido ampliamente divulgados han servido de modelo para muchos otros programas tanto en esos mismos países como fuera de ellos. La visión de un barrio urbanizado es impactante y, por encima de cualquier evaluación técnica, tiene la capacidad de demostrar la validez y beneficios de la inversión. En las ciudades donde se ha avanzado en la ejecución de los PMB, la divulgación del éxito de las primeras intervenciones ha sido decisiva para forjar consenso político en torno a la adopción en gran escala del modelo de mejoramiento de barrios.

*Página en blanco a propósito*

# Anexo

## ESTUDIOS DE CASO

*Página en blanco a propósito*

## PMB APOYADOS POR EL BID

Desde mediados de los años ochenta, el Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado por lo menos 17 proyectos relacionados con mejoramiento de barrios, por un monto total de inversión aproximado de US\$ 2.600 millones. Este desempeño coloca al Banco en una posición de liderazgo en el desarrollo y adopción de este modelo de acción como una de las soluciones para el problema de los asentamientos humanos informales. De hecho, se puede observar que el enfoque integral para los problemas urbanos y sociales –que constituye la esencia de los PMB– es un concepto que se viene incorporando a programas de diversos sectores como el saneamiento básico, la prevención de violencia y los fondos de inversión social, entre otros.

Los PMB apoyados por el BID han evolucionado en su concepción y diseño. En una primera etapa se encuentran los programas exclusivamente de saneamiento, aunque ya incorporan el principio de radicar a las poblaciones en su locales. En la segunda etapa los programas de sa-

neamiento se amplían y pasan a incorporar no solamente infraestructura barrial sino también el componente participativo y de desarrollo comunitario. En la tercera etapa los programas comienzan a incluir infraestructura urbana y acciones relativas en materia de atención a grupos vulnerables, generación de ingresos, educación, salud y otras actividades sociales. De esa manera se constituyen en programas integrales.

Los casos presentados en este anexo reflejan esta evolución e ilustran distintos aspectos de diseño, organización o ejecución. Se han incluido casos representativos de una variedad de situaciones y contextos institucionales que evidencian principalmente los contrastes entre los programas organizados en los niveles nacional y local. Aunque algunos de los programas estén en las etapas incipientes de ejecución, la mayoría presenta resultados exitosos y contribuyen a enriquecer las experiencias que ya existen en este campo.

*Página en blanco a propósito*

## CHILE: CONSOLIDACION DE LA PERIFERIA URBANA

### *Antecedentes*

Los PMB chilenos son un ejemplo de la primera etapa señalada anteriormente y en ese sentido se los puede clasificar como proyectos ampliados de saneamiento. La experiencia chilena es significativa en la medida en que representa la aplicación de una política gubernamental consistente orientada a la atención de problemas de vivienda y de hacinamiento en la población más pobre. La continuidad de esta política, a través de programas de mejoramiento de barrios y otros basados en subsidios a la vivienda, ha hecho que el problema se reduzca drásticamente en todo el país.

El origen de los PMB de Chile se remonta a los años setenta cuando, en un esfuerzo por superar el problema de salud de los habitantes de la periferia urbana pobre, se desarrolló una experiencia piloto de saneamiento básico mediante la construcción de casetas sanitarias (baño y cocina conectados a las redes). Esta mostró que los indicadores básicos de salud mejoraban y que además se generaba un crecimiento y consolidación espontánea de la vivienda. A raíz de esta experiencia, en 1982 se inició la primera de cuatro etapas de los PMB con apoyo de créditos del BID. La acción se orientó a radicar a pobladores que se encontraban en situación de marginalidad sanitaria, y a suministrarles tanto los servicios urbanos mínimos como la tenencia de la propiedad. Sólo en los casos en que la radicación no era posible, debido a las características físicas o de emplazamiento

de los predios, se realizaron proyectos de erradicación a través de la construcción de nuevas urbanizaciones de lotes con servicios. Más tarde, como resultado de esta experiencia con apoyo del BID, el Gobierno chileno decidió implantar un novedoso programa que se inició en 1998 y se financia exclusivamente con fondos nacionales: el Programa Chile Barrio.

### *Características*

El primer esfuerzo, denominado Programa de lotes con servicios, se centraba en saneamiento básico y en la legalización de propiedades. Desde el inicio se detectó que su implantación producía un importante efecto “constructivo” en sus beneficiarios. En la mayoría de los casos, al tener la seguridad de la tenencia y recibir “lo que ellos no podían construir por sí solos” (básicamente las redes y la pavimentación), los pobladores ampliaban, mejoraban y consolidaban sus viviendas.

Estas características prevalecieron durante las tres primeras etapas del programa. Solamente a partir de la cuarta etapa, y en el Programa Chile Barrio, se introducen objetivos de superación de la pobreza que van más allá de mejorar la infraestructura física de un asentamiento definido como precario. Para ello se incorporan el financiamiento a equipamientos comunitarios y la exigencia de que los municipios proporcionen terrenos y gestionen servicios de guarderías infantiles, centros de salud y educación.

**Cuadro A.1. Chile: Requisitos de elegibilidad de los proyectos**

Criterio	Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa	Cuarta etapa
Focalización	Al menos 80% de familias estratificadas en los índices CAS 1, 2 y 3.		Al menos 80% de familias con menos de 600 puntos en los índices CAS.	
Ubicación	En ciudades con más de 50.000 habitantes.	Atender poblaciones o ubicarse en comunas con al menos 3.000 habitantes.		
Servicios	Considerar disponibilidad de abastecimiento públicos de agua potable y capacidad de los colectores.		Demostrar la factibilidad de los servicios públicos.	
Equipamiento	La zona del proyecto debe tener servicios de guardería infantil y educación primaria, salud y acceso vial apropiados, o el municipio debe comprometerse a gestionarlos en un plazo de máximo un año después de terminadas las obras.			
Costo	El costo total de la solución no debe superar los US\$ 3.000.	El costo total de la solución no debe superar los US\$ 2.240. En casos justificados, SEREMI puede autorizar un 30% adicional.		
Límite de pago de la deuda hipotecaria	Las cuotas mensuales no deben superar el 30% de los ingresos de la familia. Subvención máxima de 75% del valor de la obra.		Subvención máxima de 75%.	

### *Elegibilidad de los proyectos*

La competencia por los recursos de los PMB se da en términos de los asentamientos y no de postulantes individuales. Dado que se busca identificar asentamientos marginales en lo urbano y lo sanitario, los requisitos de elegibilidad son territoriales. Los programas han sufrido cambios a través de sus distintas etapas. Es así como se modificaron algunos criterios, se agregaron y se eliminaron requisitos, y se ajustaron las herramientas de medición (véase el cuadro A.1).

La implantación de los PMB sigue las siguientes etapas: a) elaboración de los proyectos de inversión por la Unidad de Control Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y remisión al Ministerio de Hacienda para su discusión presupuestaria; b) asignación, por parte del Ministerio de Hacienda, de

montos anuales por regiones; c) identificación de necesidades y preparación de proyectos para los barrios considerados prioritarios por parte de las municipalidades; d) evaluación socioeconómica y técnica de los proyectos presentados a las Secretarías de Planificación Regionales (SERPLAC), y su entrega a los intendentes regionales, quienes proponen ante los Consejos Regionales la distribución de los recursos entre los proyectos presentados; y e) los proyectos aprobados son ejecutados bajo la responsabilidad de las municipalidades.

### *Resultados e interés del caso*

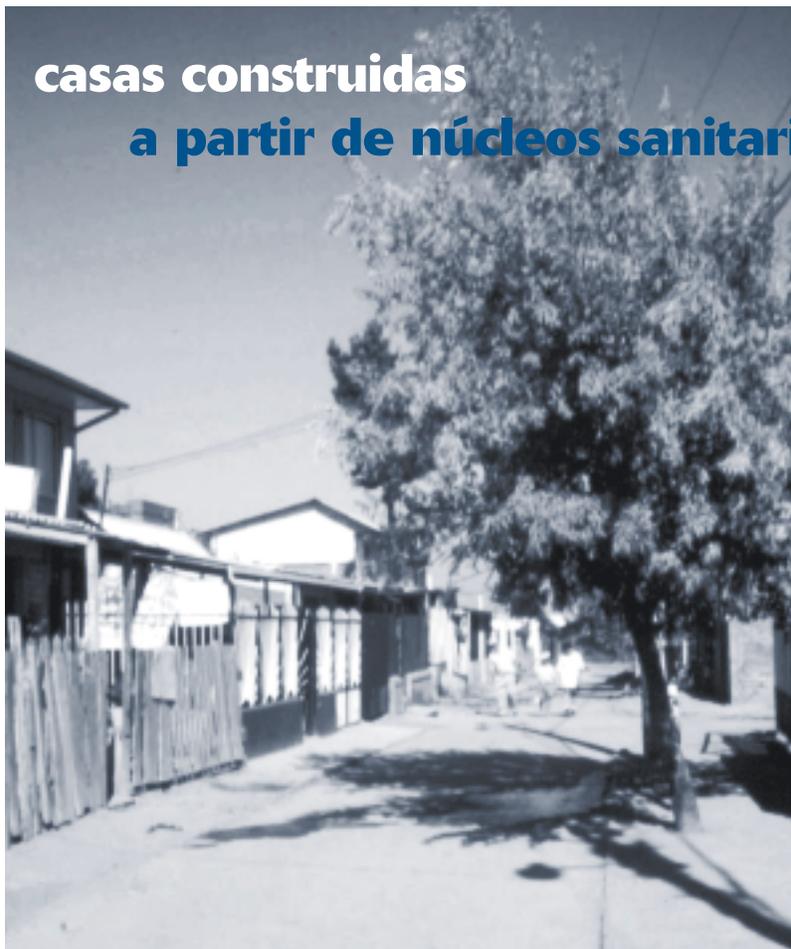
El caso de Chile ilustra un proceso en que la filosofía de los PMB ha sido empleada para enfrentar en forma sistemática las malas condiciones de vivienda de la población urbana de me-

**complejo deportivo**  
**en los barrios del Programa**



Barrio Progreso Aurora, La Cisterna, Santiago.

**casas construidas**  
**a partir de núcleos sanitarios**



Yungay-Los Colonos, Lo Prado, Santiago.

nores ingresos. A través de los cuatro PMB se construyeron 149.632 soluciones básicas y lotes urbanizados, lo que corresponde a una población beneficiada de aproximadamente 600.000 familias. Estas familias estaban entre las de más bajos ingresos del país y por lo tanto las condiciones de sus viviendas eran extremadamente precarias. El programa demuestra así su carácter de instrumento eficiente de focalización para una política social amplia.

De la misma manera permite visualizar la evolución de la estrategia de apoyar el equipamiento de lotes ya ocupados y la infraestructura barrial como solución al problema de vivienda. Este proceso parte de un programa de saneamiento hasta convertirse en Chile Barrio, que contiene los componentes sociales y comunitarios característicos de los programas más com-

pletos de urbanización integrada. La consolidación de esta estrategia es un reconocimiento a sus méritos, esto es, a propiciar soluciones de vivienda a costos relativamente bajos, así como movilizar el ahorro familiar y la autoayuda como complemento a los programas gubernamentales.

Aunque financiado a nivel nacional, el programa ha logrado evitar los obstáculos burocráticos, los problemas de transferencias de fondos y las políticas de asignación de recursos que suelen afectar a esfuerzos similares. Esto se ha logrado empleando fórmulas y métodos transparentes de asignación de fondos y descentralizando adecuadamente hacia los municipios las tareas de ejecución. Es cierto que los cuatro programas de Chile tienen un número reducido de componentes, especialmente sociales, lo que les simplifica su realización.

# COLOMBIA: MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA Y EL ENTORNO

## *Antecedentes*

Desde 1991, con la creación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), la política de vivienda de Colombia ha transformado su modelo de oferta de soluciones en un sistema de subsidio a la demanda. Las subvenciones son otorgadas a las familias con el fin de facilitar su acceso a la vivienda y constituyen una parte importante de la cuota inicial para adquirirla. Sin embargo, debido a las expectativas que se tiene con los programas estatales de vivienda social para generar empleo y dinamizar la economía, en los últimos años la mayor parte de los recursos se ha destinado a la construcción de viviendas nuevas y muy poco a programas de mejoramiento. Esta destinación de recursos para la construcción de viviendas nuevas no guarda relación con la estructura del déficit de vivienda del país, ya que la mayor parte del problema se debe a la mala calidad de los sitios de habitación y a la falta de servicios e infraestructura.

Frente a esta realidad, durante los últimos años se han acentuado los esfuerzos estatales por atender la demanda de recursos para mejoramiento de viviendas y del entorno de las zonas marginadas. A partir de 1994 se creó, en el ámbito de la Red de Solidaridad Social (RSS) —que centraliza los programas sociales y asistenciales del Gobierno— el Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno (MVE). Este programa complementa otras iniciativas de apoyo a la vivienda, incluyendo un programa de finan-

ciamiento a unidades habitacionales básicas nuevas.

El MVE exhibe los rasgos principales de los programas de mejoramiento de barrios desarrollados en otros países, en lo que se refiere al abordaje integral de los problemas de urbanización y a los aspectos de participación comunitaria. Pero su particularidad reside en el modelo de gestión puesto en marcha, que contempla un esfuerzo de descentralización de acciones y de combinación de esfuerzos de distintos programas, entidades y niveles de gobierno en el desarrollo de sus intervenciones.

## *Características y objetivos*

El MVE está focalizado en los estratos más pobres de la población, financia la mejora de viviendas individuales y su entorno urbano, y además hace aportes para la estructura vial, el equipamiento comunitario y los servicios públicos. Asimismo apoya la regularización de las propiedades y entrega unidades básicas o casetas sanitarias. Estas incluyen, además de un lote urbanizado, un espacio de uso múltiple con baño, cocina y lavadero. El programa busca desarrollar la participación comunitaria e involucrar a las autoridades locales en la cofinanciación de los proyectos y en su propio desarrollo institucional.

Por ser un programa adscrito a la Red de Solidaridad Social —a través de la cual se coordina la ejecución de trece programas que cubren aspec-

tos de hábitat, ingreso y promoción social— una de las características del MVE es que constituye un componente de la estrategia integral de superación de la pobreza.

Otro aspecto interesante es que el subsidio otorgado para la mejora de las casas se complementa con recursos de los municipios y de Fondos de Cofinanciación nacionales. Con ello se persigue actuar simultáneamente en la vivienda —mediante un subsidio individual— y en el entorno del barrio mediante fondos de desarrollo comunitarios. Es así como se coordina la acción de varias entidades y programas. Adicionalmente, las normas exigen que los beneficiarios de los subsidios hagan aportes (en dinero o en mano de obra equivalente) por un mínimo del 5% del valor de cualquier tipo de solución.

### *Funcionamiento del programa*

En el proceso de asignación de los recursos, la Red establece cupos indicativos por departamentos<sup>8</sup> y programas. Se utilizan dos criterios de distribución de fondos: el geográfico, por medio del cual se establecen topes presupuestales en los niveles nacional y departamental, fijados con base en la población en situación de miseria (según el NBI y la población vulnerable); y el de focalización social, que se fija con base en las características sociales de la población. El segundo parámetro permite identificar los barrios, las comunidades y las familias beneficiarias de los programas de la RSS. En la selección de familias beneficiarias del MVE se agregan criterios relativos a las deficiencias de las viviendas, tales como su inestabilidad estructural, carencia de servicios sanitarios y calidad de la construcción.

El componente del MVE se enmarca —aunque con algunas especificidades adicionales—

en el modelo de gestión de la RSS, que busca coordinar e integrar varias instituciones y niveles de gobierno alrededor de proyectos con alta participación comunitaria. En la operación de la Red se respeta el papel de cada una de las entidades nacionales ejecutoras, mientras se actúa en coordinación con los gobiernos regionales y municipales. De modo que la Red, además de mantener su estructura nacional, descentraliza funciones a través de instancias responsables creadas en los niveles departamental y municipal. Estas incluyen, en el ámbito nacional, la Mesa Nacional de Solidaridad, los Comités Técnicos Sectoriales Nacionales y los Comités Asesores. En el ámbito departamental están las Mesas Departamentales de Solidaridad, los Comités Técnicos Departamentales y las Gerencias Colegiadas Departamentales. En el ámbito municipal están las Mesas Municipales de Solidaridad y los Comités Técnicos Municipales.

En este modelo de gestión, el MVE está a cargo del INURBE, que administra el programa y desembolsa los recursos de los subsidios a los beneficiarios. Cuando se contrata con el municipio o con las entidades oferentes, éstas pueden efectuar las contrataciones necesarias para la ejecución y supervisión de las obras.

El municipio, con recursos del Fondo de Infraestructura Urbana —en el caso de la infraestructura y adaptación de terrenos— y del Fondo de Inversión Social —en el caso de equipamiento social—, tiene a su cargo las obras de acceso vial y peatonal al asentamiento, las redes de servicios públicos, las grandes obras de mitigación de riesgos y aquéllas dirigidas a la adecuación de zonas verdes y demás elementos del espacio público y del equipamiento colectivo zonal. La Red tiene como función adicional apoyar el Plan con la construcción de parques

<sup>8</sup> División administrativa del territorio colombiano.

**Cuadro A.2. Ciclo de un programa de mejoramiento de vivienda y entorno (MVE)**

Etapa	Responsable
Identificación y diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Red presenta la propuesta de recursos y cobertura al Consejo Superior de Desarrollo Urbano, Agua Potable y Vivienda de Interés Social y la comunica al Comité Técnico Departamental (CTD).</li> <li>• El CTD presenta la propuesta a las Mesas de Solidaridad Departamentales, donde se determina en qué municipios se efectuará la intervención; además se definen prioridades y se asignan topes presupuestales municipales.</li> <li>• La Mesa de Solidaridad Municipal valida la selección de los beneficiarios, vela por la incorporación de los programas de la Red en el Plan de Desarrollo Municipal y apoya la constitución de veedurías.</li> <li>• El municipio identifica la problemática dentro de la viviendas, en los servicios públicos y en el equipamiento urbano. La administración municipal elabora el diagnóstico a través de un contratista privado u ONG.</li> </ul>
Programación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Comité Operativo del programa en el nivel municipal elabora el cronograma de actividades, el flujo de fondos a invertir, la agencia oferente que lo propondrá ante el INURBE, los responsables de la ejecución, la asistencia técnica y las instancias de coordinación y supervisión.</li> </ul>
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de la obra física que cuenta con la participación del sector privado y la asesoría y seguimiento del INURBE.</li> </ul>
Puesta en marcha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo la responsabilidad de la comunidad y las agencias públicas y privadas involucradas.</li> </ul>

(a través del programa Recrear), el levantamiento topográfico y la financiación de los estudios necesarios para la mitigación de riesgos.

El valor de los subsidios otorgados por el programa de vivienda y entorno ha sido de US\$2.992 por familia. La mayor parte de estos se ha utilizado para la mejora de vivienda, mientras que las del entorno han sido financiadas por programas paralelos y/o contrapartidas municipales.

### **Resultados e interés del caso**

Mediante el Programa de Vivienda y Entorno se financió, entre 1994 y 1998, el mejoramiento de viviendas para cerca de 259.000 familias, mientras que las obras en el entorno alcanzaron a 775.000.

Se trata de un resultado elocuente, logrado en un corto tiempo, por un programa descentralizado de ámbito nacional.

En contraste con otros proyectos de mejoramiento de barrios, este programa se concentra primordialmente en la vivienda individual generando, a partir de sus carencias, los componentes relativos al entorno urbano, y a los equipamientos y servicios sociales. Este abordaje presenta, por un lado, la ventaja de permitir una focalización individualizada en las familias y hogares más pobres, pero por otro lado entraña el peligro de fragmentar demasiado los recursos, lo que puede afectar su impacto social y urbano.

La metodología de coordinación de acciones de varias entidades, fondos y niveles de gobierno es otro aspecto innovador importante. Siempre es un desafío lograr tal coordinación, pero el modelo de programación de la Red lo ha facilitado. La enseñanza aquí es que los programas de naturaleza local –como los que atienden a barrios y familias– deben organizarse desde las bases hacia arriba: en el barrio se genera la demanda, que es organizada por las municipalidades, y sólo entonces entran en acción las entidades regionales y nacionales con sus ofertas de programas.

El MVE utiliza el concepto de subsidios para la vivienda, otorgados por familia, y también para las obras y servicios del entorno, que se entregan al municipio, encargado de ejecutarlas. Se trata, pues, de un precursor de los sistemas que se vienen desarrollando actualmente en programas de vivienda, los cuales involucran subsidios colectivos para proyectos de mejoramiento de barrios y que pueden ser calculados por familia y otorgados a la comunidad.

## BRASIL: DE FAVELAS A BARRIOS

### *Antecedentes*

En Brasil, tres casos de PMB realizados desde 1995 abordan el asunto de los asentamientos informales con filosofías similares pero con modalidades de ejecución bien distintas. Se trata de un ejemplo de programa municipal –*Programa de Asentamientos Populares I y II* (PROAP) conocido como Favela-Bairro– de la municipalidad de Rio de Janeiro: uno estatal –*Programa Baixada Viva o Nova Baixada* (PBV/PNB) del Gobierno del Estado de Rio de Janeiro–, y uno federal –*Programa Habitar Brasil* (HBB)–. Estos programas tienen en común una filosofía de intervención más moderna en que los servicios sociales y las obras de infraestructura se llevan a cabo en forma simultánea y coordinada. Sin embargo, cada uno presenta peculiaridades en función de la problemática abordada y del nivel de gobierno desde el cual se ejecuta, lo que determina criterios de asignación de fondos y de selección de barrios, formatos de organización y otras especificidades.

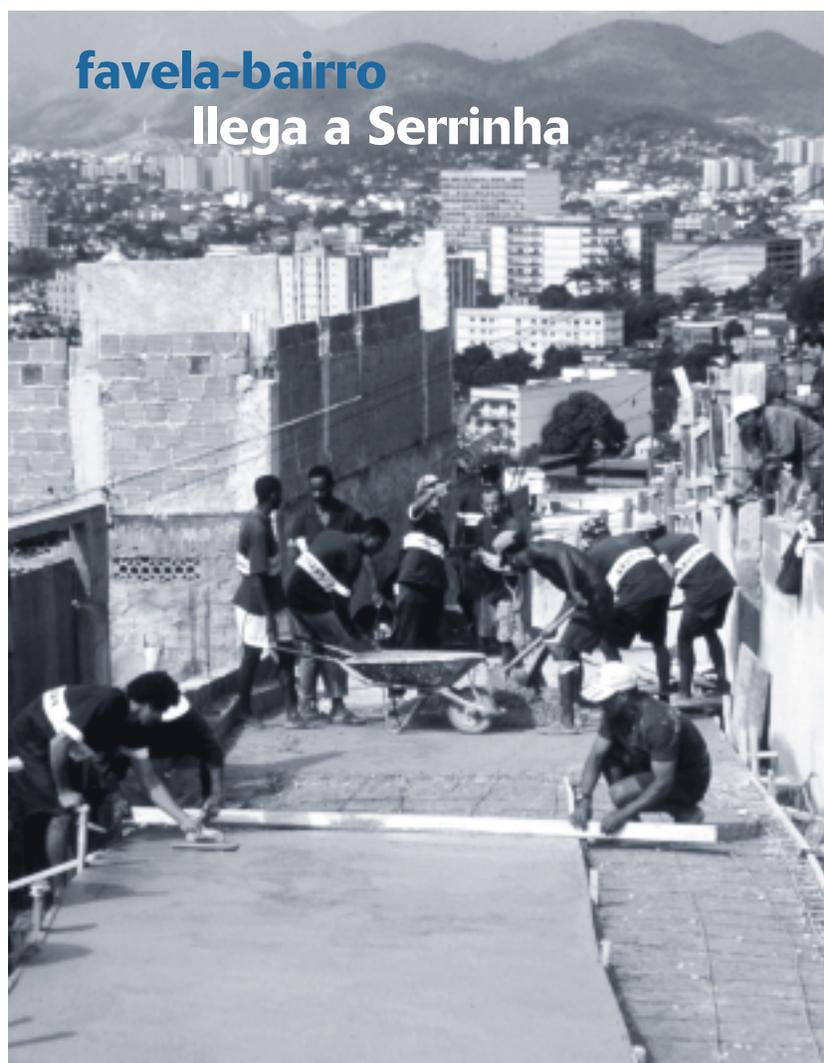
En Brasil, los barrios subnormales presentan dos formas tradicionales de acuerdo con su origen, localización y mecanismos de propiedad. Por un lado están las favelas, que son resultado de la invasión de tierras públicas o privadas, por lo general localizadas cerca de a las zonas centrales de la ciudad y sobre las cuales los habitantes no poseen títulos de propiedad. Por otro lado están los loteos irregulares que resultan de la división formal pero ilegal de terrenos localizados en áreas

periféricas y sobre los cuales los habitantes pueden poseer documentos de compra y venta, si bien no tienen acceso al título de propiedad debido al carácter irregular del loteo. Los datos oficiales señalan que las viviendas en estos barrios representan entre el 30% y 40% del total de domicilios permanentes del país, lo que representa entre 8 y 11 millones de viviendas y entre 30 y 40 millones de personas afectadas.

### ***FAVELA-BAIRRO I Y II: EL PROBLEMA PARECIA INSOLUBLE***

Favela-Bairro ha sido considerado un paradigma para las intervenciones de mejoramiento de barrios en tiempos recientes. El programa constituye el mejor ejemplo de la integración efectiva de intervenciones urbanas integradas de infraestructura y servicios sociales, con una elevada participación comunitaria. Su dimensión, así como sus impactos urbanos y sobre la pobreza en la ciudad, son visibles y elocuentes. Favela-Bairro ha sido visitado por representantes de ciudades de todo el mundo y ha inspirado programas semejantes. Quizás su mayor contribución haya sido la de demostrar las posibilidades y los beneficios de una intervención urbana bien ejecutada que además ha logrado una escala social y política que trasciende ampliamente las metas que sus modestos comienzos pudieron haber previsto.

Rio de Janeiro, con casi seis millones de habitantes, exhibe rasgos urbanos típicos de las



## favela-bairro llega a Serrinha

ciudades duales de los países en desarrollo, agravadas por su topografía accidentada, que ha favorecido la proximidad y la convivencia de los barrios ricos y pobres. La ciudad formal creció y se desarrolló en los valles localizados entre las colinas que definen la topografía del lugar, y también a lo largo de la costa. Paralelamente, la ciudad informal, la de las invasiones de tierras, los loteos irregulares y las favelas, creció por las lade-

ras de esas mismas colinas, empujada por la inmigración de la población del interior y de otros estados que busca empleo en la gran ciudad.

En 1995, año de inicio del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro (PROAP), se estimaba que en la ciudad había más de 800 favelas, con aproximadamente un millón de habitantes, y cerca de 600 loteos irregulares con una población de

unas 400 mil personas. Ello indica que casi el 25% de la población urbana de Rio de Janeiro vivía en favelas o en loteos irregulares en el momento en que comenzó el PROAP. La escala del problema y la cantidad de intentos fracasados para solucionarlo hacía que la situación pareciera insoluble.

### *Características y componentes*

El PROAP, mejor conocido como Favela-Bairro, tiene su origen en un programa de urbanización de favelas efectuado con base en la autoayuda, en que los técnicos municipales realizaban obras de saneamiento y vialidad mediante la contratación de mano de obra de las mismas comunidades. Este programa tuvo el mérito de hacer que la municipalidad reconociera la existencia de las favelas en Rio, a raíz de lo cual no sólo desarrolló una política para tratar el problema sino también metodologías de trabajo para hacerlo.

La política municipal hacia los asentamientos irregulares se concretó en un plan decenal lanzado en 1990, en el cual se admitía por primera vez la realidad de la urbanización informal en la ciudad y se formulaba una estrategia basada ya no en la remoción de las favelas sino en su urbanización y en la atención social a su población. El plan creaba instrumentos especiales que permitían a la municipalidad expedir sus propias ordenanzas urbanísticas con patrones más flexibles para los barrios de interés social. A partir de este plan, la municipalidad empezó un trabajo sistemático de identificación de asentamientos y comenzó a orientar servicios sociales hacia estas áreas. Igualmente dio comienzo a un programa de inversiones en obras de urbanización de favelas y loteos irregulares, que contó, desde 1995, con el apoyo del BID.

El Programa Favela-Bairro tenía características innovadoras para la época. Se iniciaba

con un concurso de proyectos urbanísticos (sustituido posteriormente por una licitación) para la favela, el cual era ampliamente discutido con la comunidad. A partir de este proceso se decidían los proyectos de infraestructura (abastecimiento de agua, alcantarillado, sistemas viales, drenaje pluvial, estabilización de laderas, alumbrado público, parques y jardines), los servicios sociales (limitados en esta etapa a la construcción de guarderías infantiles), y los proyectos de generación de empleo a incluirse en el proyecto. Igualmente exhibía componentes de desarrollo comunitario, educación sanitaria y ambiental, y de apoyo a la regularización de las propiedades. Para instalar el pequeño número de familias que debían ser trasladadas de las áreas de riesgo, se incluía por lo general la construcción de edificios de departamentos en la misma área o en una próxima a la favela beneficiada.

El programa también tenía un componente de apoyo a los loteos irregulares, los cuales habían sido inicialmente aprobados por la municipalidad, aunque no se pudieron regularizar debido a la falta de infraestructura mínima exigida del responsable. A través de ese componente se realizaban obras de infraestructura urbana básica y se prestaba la asistencia técnica y legal (investigación sobre tenencia de la tierra, preparación de proyectos de alineamiento y parcelación, y asistencia legal a propietarios individuales) necesaria para normalizar estos loteos bajo normas más flexibles expedidas por la propia municipalidad. A pesar de constituir un problema menos “visible” que el de favelas, la inclusión de los loteos en el programa quiso enviar una señal coherente en el marco de la política hacia la urbanización informal dando un tratamiento equivalente a las dos expresiones de informalidad urbana: adquisición de lotes irregulares en la periferia y ocupación de tierras en las favelas centrales.

### Cuadro A.3. PROAP Favela Bairro: Criterios de selección de favelas y loteos

#### Favelas

- Porcentaje de domicilios que carecen de alcantarillado y agua potable (indicador de eficiencia en función de los costos).
- Porcentaje de niños de 0 a 4 años; de mujeres jefas de hogar; de jefes de hogar que ganan menos de un salario mínimo; y de jefes de hogar analfabetos (indicador compuesto de pobreza).
- Localización en relación con otras acciones previstas en los alrededores (indicador estratégico).

#### Loteos irregulares

- Participación de la comunidad en el Núcleo de Regularización de Loteos de la Municipalidad.
- Número de familias a ser beneficiadas.
- Porcentaje de ocupación de los loteos.
- Costo global estimado de las obras.
- Antigüedad del loteo.

#### Criterios de elegibilidad de proyectos

- Los costos unitarios no deben superar los US\$4.500 como máximo y US\$3.500 como promedio por domicilio, en el caso de las favelas, ni US\$3.500 como máximo y US\$2.000 como promedio, por familia, en los loteos irregulares.
- La situación de propiedad de la tierra en el sitio donde se realizarán obras deberá estar debidamente solucionada antes del inicio de cada proyecto.

#### Reasentamientos

- En el caso de nuevas residencias, éstas deben tener un buen patrón de construcción y un área mínima de 36 m<sup>2</sup>; se puede ofrecer a los pobladores una compensación financiera por las viviendas afectadas o una vivienda adquirida en el propio asentamiento. En el caso de los arrendatarios, la compensación será equivalente a tres meses de arriendo y apoyo para buscar una nueva residencia; en el caso de los propietarios, tal compensación será equivalente al valor de los inmuebles.

### Selección de favelas y loteos

La selección de favelas y loteos a ser incluidos en el PROAP I y II se hizo mediante un sistema de puntaje con base en indicadores de pobreza (nivel socioeconómico de las familias en cada favela) y de la eficiencia de la inversión en función de los costos (costo de las obras necesarias —o el déficit

de infraestructura— en saneamiento y drenaje). Un criterio adicional fue favorecer la intervención en favelas de una misma zona con el fin de que el impacto urbano de la intervención fuera mayor. La aplicación de estos criterios técnicos de selección desde el principio del programa ha evitado interferencias políticas a lo largo de su ejecución.

En el cuadro A.3 se resumen los criterios técnicos que deben cumplir los proyectos.

### *Evolución en las etapas I y II*

La primera etapa del Programa Favela Bairro se inició en 1995 y en sus primeros cuatro años atendió a cerca de 55 favelas y 8 loteos irregulares. La segunda operación comenzó en 2000, con una meta de atender a 52 favelas adicionales y a 23.000 personas en los componentes de regularización de loteos. Esta segunda fase tuvo pocas alteraciones, aunque significativas, en relación con la primera etapa. Es así como, a partir de las encuestas con los beneficiarios –quienes manifestaron la necesidad de que se suministraran servicios sociales más diversificados–, se incluyeron servicios de apoyo a grupos vulnerables (niños fuera de la escuela, madres solteras y ancianos, entre otros) según un menú definido en cada favela, así como iniciativas de generación de ingresos y apoyo a la calificación profesional (cursos especializados y de obtención de diplomas de primero y segundo grado para adultos).

Durante el proceso se incrementó la vinculación de las demás áreas de la municipalidad y se fueron perfeccionando los mecanismos de consulta y participación de la comunidad, aspectos considerados claves para garantizar la sostenibilidad del programa.

### *Resultados e interés del caso*

Las dos etapas del Programa Favela-Bairro representan una inversión superior a US\$ 600 millones y benefician a una población de aproximadamente 500.000 personas. Se trata de un programa masivo que ha tenido un fuerte impacto en la ciudad, tanto porque afecta la calidad de vida de una proporción significativa de sus habitantes, como por las mejoras urbanas que ha logrado. El programa ha puesto a la opi-

nión pública en su favor pues constituye un ejemplo de un esfuerzo emprendido en función de la prioridad que la sociedad claramente le asignaba. También ilustra la posibilidad de que estos programas ganen escala, pasando de ser una experiencia piloto a constituirse en un esfuerzo que representa la respuesta de la ciudad a uno de sus problemas sociales más graves.

Una de las claves del éxito de Favela-Bairro es que se trata de un programa íntegramente financiado y ejecutado por el municipio. Esto simplifica su ejecución, ya que se reducen las instancias de decisión y se aclaran las líneas de autoridad y responsabilidad, cuando se lo compara con otros programas en que está involucrado más de un nivel de gobierno. Aunque la municipalidad tuvo que establecer esquemas de coordinación intersectorial –un comité técnico de aprobación y seguimiento de proyectos y un comité de coordinación entre varias secretarías involucradas– éstos se dieron dentro de la misma municipalidad, bajo la autoridad del alcalde.

Otro aspecto importante ha sido la adopción de metodologías profesionales y de gestión, esenciales en un programa que en cualquier momento podía estar realizando entre 40 y 50 intervenciones simultáneas en las distintas etapas de ejecución. La clave para este control ha sido la implantación de un modelo de gestión en que los gerentes tienen la responsabilidad por el seguimiento en cada barrio a través de un sistema de información que permite conocer el desarrollo y desempeño de los distintos proyectos.

Los mecanismos de participación de la comunidad en las decisiones sobre el diseño de las intervenciones y en la operación de los servicios locales (por ejemplo, recolección de basura y reforestación comunitaria contratados con personas de la comunidad vía la asociación de veci-

nos), han sido factores importantes en hacer posible la realización de las obras en condiciones difíciles y en la aceptación de los proyectos como propios de la comunidad, que se interesa en mantenerlos y preservarlos.

De esta forma, un problema que parecía imposible de solucionar ha encontrado una salida a través de una filosofía correcta, un enfoque técnico y el apoyo popular. Esto le aseguró continuidad a través de varias administraciones municipales.

### **BAIXADA VIVA/NUEVA BAIXADA: LA PRIORIDAD DE LA GESTION URBANA**

El Programa Baixada Viva (PBV), que posteriormente asumió el nombre de Programa Nueva Baixada, busca atender las necesidades de urbanización de barrios pobres localizados en la región Baixada Fluminense, en el área metropolitana de la ciudad de Rio de Janeiro. La mayoría de los casi 3,5 millones de habitantes de la Baixada es de bajos ingresos (más del 50% está por debajo del nivel de pobreza de US\$104 por persona por mes) y la región se caracteriza por sus enormes carencias de infraestructura y servicios urbanos y sociales básicos. La población destinataria del programa está constituida por unas 400.000 personas que se benefician directamente.

Una característica especial del PBV es que se trata de un programa estatal de desarrollo urbano en que el Gobierno del estado financia y ejecuta las intervenciones, en el marco de un convenio de cooperación con los municipios. Sus propósitos principales son: a) aliviar los efectos de la pobreza urbana en algunos municipios, y b) mejorar las condiciones sanitarias ambientales de los barrios de más bajos ingresos, ya que gran parte de la barriada está construida en áreas propensas a las inundaciones.

El programa incluye los componentes tradicionales de urbanización (vialidad, saneamiento, drenajes, etc.), y otros específicamente destinados a mejorar las condiciones de salud (hospitales regionales y puestos de salud en los barrios, entre otros). Por las características de los barrios seleccionados, y especialmente debido a su gran tamaño, se ha incluido un componente de infraestructura y servicios complementarios que, aunque ubicado por fuera de los mismos barrios es indispensable para la adecuada operación de los sistemas allí instalados. Se trata de estaciones purificadoras y tubos colectores de aguas servidas que complementan los sistemas de abastecimiento de agua (estaciones de bombeo, tanques y redes de distribución) y obras similares. Se incluye asimismo un elemento de fortalecimiento institucional de las municipalidades, con especial énfasis en catastros y sistemas financieros, gestión descentralizada de barrios y organización de servicios de aseo urbano.

Un aspecto que caracteriza el diseño de este proyecto es el componente de gestión de barrios. Debido al grave problema de mantenimiento urbano que se verificaba en la región como resultado de la debilidad de las municipalidades en la prestación de servicios a los barrios, el PVB adoptó dos estrategias: la descentralización de las administraciones municipales y la introducción de “comités de gestión de barrio”. Con la descentralización se buscaba que las municipalidades prestaran una mayor atención a los problemas de cada barrio e hicieran una asignación anual de recursos en su presupuesto de mantenimiento. Con los comités –constituidos por representantes de la comunidad y encargados de hacer el acompañamiento de los principales los servicios municipales prestados en el barrio– se buscaba garantizar la rendición de cuentas y el control



Chatuba, Programa Nueva Baixada.

social con respecto a la calidad de los servicios. Entre los que más interés despertaron en la comunidad, y por lo tanto los que más se beneficiaron de la supervisión por parte de aquélla, figuran el aseo urbano, el mantenimiento vial y los servicios de salud.

### *Convenio Estado-municipios*

Las relaciones entre el Gobierno del estado y los municipios en el ámbito del programa, y en particular lo atinente a las condiciones de la transferencia (gratuita) de las obras y las obligaciones de mantenimiento, así como los aspectos de gestión de barrio, se enmarcaron en convenios

que exhibían las siguientes condiciones:  
Por parte del municipio:

- El establecimiento de unidades de gestión descentralizada específicas para cada uno de los barrios a ser atendidos por el programa. Estas unidades deben tener su propio administrador, personal y equipo, y la autoridad necesaria sobre los servicios que se presten en sus jurisdicciones.
- La asignación, en los presupuestos anuales de las municipalidades, de fondos para mantener los servicios urbanos y sociales mejorados o introducidos por el programa.



## construcción de calles en el barrio Olavo Bilac

Programa Nueva Baixada, Rio de Janeiro.

- La revisión de los valores de las propiedades en las áreas beneficiadas, una vez terminados los proyectos, para poner al día el catastro municipal de tal modo que se produzca una base actualizada para el cálculo de impuestos. Los ingresos así originados serán utilizados para financiar los servicios municipales en los mismos barrios en que se recauden.

Por parte del gobierno del estado:

- Asegurar los recursos de inversión del programa y su transferencia, sin reembolso, a los municipios (el Estado contrata directamente las obras de infraestructura, los hos-

pitales regionales y los centros de atención a la ciudadanía).

- Garantizar el financiamiento y la asistencia técnica para la implantación parcial de los subprogramas de recolección de desechos sólidos, guarderías infantiles y servicios de atención de salud.

### *Selección de barrios y criterios de análisis de proyectos*

La selección de los barrios del PBV se hizo esencialmente en función de su déficit de infraestructura sanitaria y de su localización con respecto a la cuenca hidrográfica de la región<sup>9</sup>. Otras variables utilizadas fueron la densidad poblacional

<sup>9</sup> En complemento y/o como secuencia a las intervenciones de macrosaneamiento en curso, en el ámbito del Programa de Descontaminación de la Bahía de Guanabara.

mínima (superior a 8.000 habitantes por km<sup>2</sup>) y el ingreso promedio de los jefes de familia (inferior a tres salarios mínimos). Como resultado de esta selección se identificaron y jerarquizaron 14 barrios, con poblaciones que oscilaban entre 10.000 y 25.000 personas cada uno, como elegibles para el programa.

Los principales criterios utilizados en el análisis de los proyectos fueron:

- Los costos unitarios promedio por hogar no podrían ser superiores a US\$3.600.
- La solución técnica para los proyectos era siempre la de menor costo, y la relación costo-beneficio de aquéllos era superior a 1.
- Los proyectos debían seguir las normas establecidas por las agencias especializadas pertinentes e incluir medidas para la adecuada operación y mantenimiento de las obras y servicios financiados por el programa.
- La tenencia de la tierra debía estar regularizada en aquellos locales donde se iban a realizar las obras, incluyendo en ello la aprobación de los planes de alinderamiento y loteo.

### **Resultados e interés del caso**

El Programa Nueva Baixada prevé una inversión total de US\$300 millones. Su implantación ha tenido un ritmo lento, especialmente en los períodos de transición administrativa en los gobiernos estatal y municipal, lo cual suele afectar la ejecución de esfuerzos de esta naturaleza. Estos cambios han incidido en particular sobre las relaciones políticas entre los dos niveles de gobierno. Sin embargo, el hecho de que el programa cuente con un crédito externo ha contribuido a atenuar estos problemas dado que existen reglas claras de ejecución (determinadas en su Reglamento Operativo), que se han definido

previamente los barrios a beneficiar (una variable que siempre está sujeta a tensiones políticas), y que cuenta con un financiamiento estable.

Una de las principales conclusiones de este caso es que ejemplifica una situación en que la falta de eficiencia del gobierno ha sido enfrentada exitosamente mediante la implantación de mecanismos de control social sobre sus acciones, en especial sobre los servicios públicos locales. La descentralización de las administraciones municipales y la creación de los comités de gestión de barrio han sido estrategias altamente positivas para mejorar el desempeño y para exigir una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades municipales en lo que hace a la prestación adecuada de estos servicios.

Otro aspecto importante de este programa es el ejemplo que ofrece en materia de relaciones intergubernamentales en el campo urbano y social. El caso ilustra una situación en que el gobierno estatal interviene para solucionar una crisis de déficit crónico de servicios en la barriada, utilizando su capacidad financiera para realizar obras de urbanización e instalación de servicios complementarios a los municipales. La preocupación por la buena gestión urbana, la asistencia técnica en salud, aseo urbano y catastros, entre otras acciones del estado, demuestra una saludable relación de apoyo intergubernamental que respeta las funciones y responsabilidades de cada nivel.

### **HABITAR BRAZIL: PLANES ESTRATEGICOS PARA ASENTAMIENTOS SUBNORMALES (PEMAS)**

El programa Habitar Brasil BID (HBB) es una iniciativa a nivel del gobierno brasileño para mejorar la calidad de vida de la población que vive en barrios subnormales localizados en las

capitales, aglomeraciones urbanas y regiones metropolitanas. Corresponde a un ejemplo de programa nacional con intervenciones urbanas típicamente locales –como son los proyectos de mejoramiento de barrios–, aunque en este caso se busca focalizar sus recursos en las áreas más carentes y en fomentar la formulación de estrategias y cambios en las políticas municipales que favorezcan el tratamiento del problema de forma sostenible y autónoma.

Este programa ha sido moldeado de acuerdo con las intervenciones exitosas de Rio de Janeiro, y busca continuar –y difundir entre los municipios– las metodologías de intervención integral en proyectos de mejoramiento de barrios. Sin embargo, por ser un programa nacional, se da un énfasis especial al proceso de selección de municipios –que se realiza mediante una fórmula de distribución de fondos– y al requisito de que éstos elaboren una estrategia para enfrentar el problema de los asentamientos informales en sus jurisdicciones. Lo anterior promueve la formulación o revisión tanto de las políticas como de la legislación municipal pertinente, y se constituye en el aspecto más innovador del HBB.

Los Planes Estratégicos de Asentamientos Subnormales (PEMAS) son instrumentos mediante los cuales se induce a los municipios a formular una estrategia para tratar el problema de los asentamientos informales en su jurisdicción. Allí se consignan los compromisos y metas a ser cumplidos en su ejecución, tales como la actualización de los instrumentos de regulación urbana, la promulgación de políticas y programas dirigidos a mejorar la oferta de vivienda social, el perfeccionamiento y simplificación de los instrumentos de planificación y gestión urbana, y la priorización de las intervenciones a ser realizadas en los barrios subnormales.

### *Características*

El HBB financia la realización de proyectos integrados de mejoramiento de barrios con componentes de infraestructura y servicios sociales, así como el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias mediante acciones de capacitación para líderes vecinales y pobladores. Para esto se vale de tres mecanismos: capacitación dirigida a la consolidación de organizaciones, talleres de inicio y evaluación participativa de los proyectos, y organización de un Fondo Social Comunitario. Un componente adicional es el desarrollo institucional de los municipios participantes en temas relativos a los instrumentos y prácticas de gestión urbana (especialmente para tratar la cuestión de la urbanización informal), y la realización de estudios sobre la política urbana y de vivienda en Brasil.

Con este programa se busca estimular la convergencia entre las inversiones federales y municipales en el área de mejoramiento de barrios de bajos ingresos. Asimismo se quiere incentivar a los municipios, a través del mecanismo de donaciones de contrapartida, para que inviertan tanto en proyectos integrados de mejoramiento de barrios como en la actualización y mejora de los instrumentos de gestión urbana.

Para la distribución inicial de los recursos HBB, cuya inversión total prevista es de US\$417 millones, se seleccionó un grupo de 12 estados en función de su capacidad técnica para preparar proyectos y de su representatividad geográfica, entre los cuales se distribuyó el 60% de los recursos del programa. Se ha dado prioridad a aquellos estados que, en términos absolutos, tienen un número elevado de viviendas urbanas precarias, así como a los que tienen una proporción elevada de las mismas en relación con el conjunto de viviendas urbanas del estado. El 40% restante se reservaron para estos mismos estados por un

período de dos años. Los fondos no asignados quedan a disposición de los municipios que hayan cumplido su programación, a manera de incentivo frente a la posibilidad de una segunda operación.

Los municipios elegibles deben integrar una región metropolitana, aglomeraciones urbanas y/o ser capital de los estados seleccionados. Además deben cumplir con los requisitos de calificación en lo que se refiere a la incidencia relativa de viviendas precarias cruzada con el nivel de ingreso de los jefes de hogar.

Los proyectos de mejoramiento de barrios propiamente dichos se eligen de acuerdo con un procedimiento que considera dos fases: en la Fase I se aplican criterios referentes a la facilidad o dificultad de ejecución, tales como la situación de regularización de la tenencia de la tierra y las condiciones ambientales, entre otros. Cuando existan recursos disponibles en el estado y de acuerdo con la asignación realizada, los proyectos se analizan en una Fase II, de acuerdo con las exigencias técnicas de carácter legal, ambiental, social, económico y financiero (véase el cuadro A.4).

### *Aspectos de ejecución*

El órgano responsable por la coordinación y supervisión de la ejecución del Programa es la Secretaría Especial de Desarrollo Urbano (SEDU), un órgano del gobierno federal. La Caja Económica Federal (CEF), un banco federal, es el agente técnico y financiero del programa. La CEF hace el análisis de elegibilidad de los proyectos; celebra y acompaña los contratos de traspaso de fondos a los municipios; verifica los aportes complementarios y sigue la ejecución de las obras y la participación comunitaria en la formulación, diseño y ejecución de los proyectos. Los municipios son responsables por la elaboración y ejecución de los PEMAS y por la contratación de las obras de los proyectos. Igualmente se prevé la par-

ticipación de firmas consultoras especializadas para apoyar a los municipios en la preparación y supervisión de los proyectos y del PEMAS.

Los municipios deben presentar todavía una Propuesta de Acciones de Desarrollo Institucional, que contemple, como mínimo, un diagnóstico de la situación municipal y un anteproyecto del PEMAS, incluyendo una jerarquía de asentamientos subnormales, con metas e indicadores. Una vez aprobada la propuesta y las metas de ejecución del PEMAS, el municipio debe ejecutar la primera etapa de las acciones institucionales previstas, antes de obtener nuevos recursos para el componente de urbanización de asentamientos subnormales. Así, los contratos de transferencia de recursos para las obras están condicionados a la ejecución de las acciones de desarrollo institucional.

### *Resultados e interés del caso*

El HBB ha enfrentado grandes dificultades en su inicio, sobre todo por la complejidad de su mecanismo operativo. El proceso de ejecución requiere la participación de tres niveles de gobierno y de un banco federal. Todo este esquema multiplica los pasos burocráticos, lo cual contribuye a la lentitud de ejecución. La enseñanza que de esto se deriva es que los programas de mejoramiento de barrios son acciones eminentemente locales, y por lo tanto los mecanismos de ejecución deben ser diseñados de tal manera que faciliten el acceso de los municipios elegibles a los recursos.

Por tratarse de un programa federal ha sido necesario establecer criterios de distribución de fondos que, aunque basados en factores técnicos, necesariamente excluyen por lo menos a la mitad de los estados del país. Entre éstos seguramente figurarán muchos que tienen ciudades y barrios con grandes necesidades sociales y

**Cuadro A.4. HBB: Criterios de elegibilidad de los proyectos**

	<b>Fase I</b>	<b>Fase II</b>
<b>Legales</b>	Barrios localizados en terrenos públicos o adquiridos por los habitantes en procesos completos de regularización (o a ser concluidos en la Fase II).	Situación regular de tenencia de la tierra o garantía de que se pueda completar el proceso de titulación
<b>Ambientales</b>	Que el barrio no se localice en áreas de alto riesgo por procesos naturales de costosa mitigación, en áreas de riesgo para la población o en áreas de preservación ambiental o cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licencia ambiental expedida por el órgano competente.</li> <li>• Plan de gestión ambiental.</li> <li>• Divulgación pública de los estudios ambientales.</li> </ul>
<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% o más de la población beneficiaria con ingreso igual o menor a tres salarios mínimos.</li> <li>• Las familias deben tener mínimo cinco años de residencia en el barrio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de seguimiento social ya iniciado.</li> <li>• Plan de relocalización aprobado por los beneficiarios.</li> <li>• Aprobación del diseño del proyecto por el 80% de los hogares como mínimo.</li> </ul>
<b>Técnico-económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrios localizados dentro de los límites urbanos y con acceso mediante vías permanentemente transitables.</li> <li>• Factibilidad para el suministro de saneamiento (agua, recolección de basura, alcantarillado).</li> <li>• Si no hay equipamientos de salud y educación, el estado o el municipio deben garantizar su disponibilidad.</li> <li>• El costo de las obras especiales (plantas de tratamiento, macrodrenaje, etc.) no puede ser superior al 25% de la inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soluciones de mínimo costo justificadas en función de la demanda efectiva.</li> <li>• Respeto a los límites de costos unitarios del programa.</li> <li>• Que al menos 50% de los beneficiarios declare ingresos suficientes para cubrir impuestos y gastos relacionados con su nueva condición habitacional.</li> <li>• Por lo menos 50% de la población debe estar en situación deficitaria con relación a los servicios básicos.</li> <li>• Coordinación con programas de generación de ingresos para el barrio beneficiado.</li> </ul>
<b>Institucionales</b>	Diagnóstico sobre la situación urbana municipal y un plan de trabajo para preparar el PEMAS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PEMAS aprobado y definición de indicadores para la primera etapa.</li> <li>• Acuerdos de la etapa anterior cumplidos.</li> <li>• Convenio de transferencia de recursos firmado con el estado y/o municipio, asegurando, entre otras cosas, el aporte complementario.</li> </ul>

que además podrían ser muy eficientes en el uso de los recursos. Esta incapacidad de atender a todos es el gran problema de los programas nacionales. Lo cual significa que tales iniciativas deben tener una continuidad en el tiempo y que sus funciones principales son difundir conceptos y el modelo de la intervención social-urbana, y generar incentivos para el apalancamiento de recursos de contrapartida local para que se inviertan en los objetivos deseados.

Por otro lado, el liderazgo del gobierno federal en un programa de esta naturaleza ha

permitido la difusión nacional de un modelo de acción en mejoramiento de barrios que de otra forma no sería tan conocido. Asimismo ha introducido una variable importante en la relación federal-local en cuestiones urbanas: mediante los PEMAS, el gobierno federal ha impulsado y apoyado la formulación de estrategias locales para tratar abordar la urbanización informal, lo que aumenta las perspectivas de autosostenibilidad de los esfuerzos en este campo.

## ARGENTINA: ENFASIS EN EL DESARROLLO COMUNITARIO

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) del gobierno federal argentino fue concebido como un programa social que usa el mejoramiento del hábitat popular como mecanismo para promover la mayor integración de la población afectada por diversas formas de marginación. El PROMEBA se caracteriza principalmente por su ejecución descentralizada –donde se originan parte de sus problemas–, y por el énfasis que hace en el desarrollo social de las comunidades beneficiadas.

### *Contexto y antecedentes*

La población total de Argentina se estimó en el año 2000 en algo más de 36 millones de personas, y la gran mayoría (85%) vive en centros urbanos de más de 2.000 habitantes. En las últimas décadas el parque de viviendas no ha aumentado acorde con el crecimiento de la población, por lo que una parte de las familias se hacinan en las viviendas existentes o se alojan en asentamientos informales que carecen de servicios básicos.

Las reformas introducidas a los mecanismos federales de financiamiento de viviendas en los años noventa han mejorado las perspectivas de producción de viviendas nuevas y de reposición del parque obsoleto. Sin embargo, las dificultades experimentadas por la economía de ese país en los últimos años no ha permitido incrementar la producción como se esperaba. El sistema actual se basa en el finan-

ciamiento privado, en créditos otorgados por el Banco Nacional Hipotecario y en la acción de los Institutos Provinciales de Vivienda, que reciben anualmente aproximadamente US\$ 800 millones del Fondo de Vivienda (FONVI). Sin embargo, estos recursos no se aprovechan de la forma más eficaz, además de que casi todos los institutos presentan problemas de gestión y siguen dedicados a la producción directa de viviendas y no a su financiamiento.

En 1996 se estimaba que el 5% del parque de viviendas se encontraba sin tenencia regularizada y carecía de servicios básicos. Estimaciones recientes señalan un incremento del número de viviendas en esta situación, que se aproximaría hoy al 10%. En estas viviendas se concentra población de muy bajos ingresos y sin capacidad de mejorar la calidad de su hábitat sin el apoyo estatal. Con el propósito de asistir a esta población a mejorar su calidad de vida, el gobierno federal, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, diseñó el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), cuyas características principales se resumen a continuación.

### *Características del programa*

El objetivo del PROMEBA, es mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas asentada en barrios que carecen de infraestructura y exhiben problemas ambientales y de regularización dominial. El diseño, ejecución

**Cuadro A.5. PROMEBA: Requisitos de elegibilidad de los proyectos**

	Fase I	Fase II
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 75% de la población con NBI.</li> <li>• Dos años de residencia de la población.</li> <li>• 70% de hogares en capacidad de pagar préstamos con el 25% de su ingreso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de acompañamiento social ya iniciado.</li> <li>• Plan de relocalización aprobado por los beneficiarios.</li> <li>• El 75% de los habitantes ha manifestado su acuerdo con el diseño del proyecto.</li> </ul>
Legales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrios localizados en terrenos de propiedad pública o adquiridos por los ocupantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación dominial de los terrenos legalizada de manera que permita el proceso de titulación individual.</li> </ul>
Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El barrio no está afectado por una alta vulnerabilidad a procesos naturales o situaciones antrópicas y no compromete áreas de valor ecológico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ficha de datos ambientales y plan de manejo ambiental aprobados.</li> <li>• Evidencia de que los estudios ambientales se pusieron a disposición del público.</li> </ul>
Técnico-económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrios emplazados dentro del límite urbano y comunicados con el centro por vías transitables todo el tiempo y factibles de dotar con aguapotable, energía eléctrica y soluciones sanitarias.</li> <li>• El número de lotes urbanizados por el programa no podrá exceder el 10% del número de familias que habita en el barrio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos de inversión no exceden los siguientes límites por lote:               <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) inversión total US\$6.500</li> <li>(b) sistemas agua y alcantarillado US\$1.700</li> <li>(c) red vial y drenaje US\$2.300</li> </ul> </li> </ul>
Institucional-financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio de transferencia de fondos con la provincia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio de cofinanciamiento y ejecución del proyecto con la provincia; asegurar fondos complementarios para solución habitacional de relocalizados.</li> <li>• Convenio de traspaso de los servicios a las entidades proveedoras y compromiso por parte de éstas para su operación y mantenimiento.</li> </ul>



## implantación del programa en el barrio La Cantera

Tierra del Fuego, Argentina.

y utilización de las obras físicas se aprovecha para promover la organización de la comunidad, su participación en acciones colectivas y su integración con la acción del gobierno local.

El PROMEBA tiene dos componentes principales: uno de acompañamiento social mediante el cual se financian actividades de promoción de las organizaciones comunitarias, de capacitación para el liderazgo y de seguimiento de las actividades comunitarias; y un segundo componente de inversiones a través del cual se financia la infraestructura barrial completa y las acciones de regularización de dominio. Cuando es necesario se incluyen obras dentro de los

domicilios (un núcleo sanitario que consiste en un baño completo y conexiones para cocina) para garantizar que se utilicen las obras de infraestructura pública. Asimismo se suministra asistencia técnica para la formulación del Proyecto Ejecutivo Integral, el acompañamiento social y ambiental, y la supervisión de las obras.

El financiamiento del programa incluye recursos del Gobierno federal, provenientes del préstamo BID. Estos cubren el 70% del costo de cada proyecto y se traspasan a las provincias como transferencias no reembolsables. El 30% restante constituye un crédito del Gobierno federal a las provincias, financiado en las mismas condiciones

del préstamo BID. Uno de los problemas que ha tenido el programa ha sido precisamente el procedimiento a seguir en la obtención de estos préstamos, que requieren aprobación de la Legislatura provincial. Esto ha retrasado considerablemente el inicio del programa en varias provincias que tienen capacidad de endeudamiento, aunque también altas concentraciones de población pobre. Las provincias o los municipios financian además soluciones habitacionales para las familias que requieran reasentamiento.

### ***Crterios de elegibilidad de los proyectos***

El programa se dirige a barrios con al menos 50 familias de ingresos mínimos y con necesidades básicas insatisfechas que tengan dos o más años de antigüedad en el asentamiento, que estén ubicadas en localidades con más de 20.000 habitantes (exceptuando la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires) y que cumplan con las condiciones que se describen a continuación (véase cuadro A.5). Las condiciones de elegibilidad se cumplen en dos fases, siendo la primera de anteproyecto para comprometer los fondos federales, y la segunda de proyecto ejecutivo para la contratación de las obras.

### ***Ejecución***

El PROMEBA está gerenciado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente del Gobierno federal, a través de una Unidad de Control Nacional (UCN), la cual tutela el desembolso de los recursos federales y realiza la administración financiera y técnica del programa. Su ejecución es descentralizada; compete a los Gobiernos provinciales, en asociación con los municipios y las organizaciones de la sociedad civil, la responsabilidad por el diseño y ejecución de los proyectos.

Los proyectos se identifican en el nivel de provincia, en consulta con las municipalidades y con las comunidades beneficiadas. Esto ocurre en dos fases. La Fase I (de identificación) se centra en asegurar que los proyectos beneficien a familias elegibles que se asientan en terrenos con una situación dominial clara (propiedad de los beneficiarios o de los municipios o provincias) y cuya urbanización no se vea impedida por problemas ambientales mayores. La Fase II (de ejecución) se ocupa del desarrollo del Proyecto Ejecutivo Integral, la licitación de las obras y la supervisión de la realización.

A lo largo de las dos fases y por un período prudente después de terminadas las obras, el programa financia trabajos de acompañamiento social con el fin de facilitar la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de los proyectos y capacitarlos para hacerse cargo de los servicios comunitarios. En el acompañamiento social también se realiza el censo de los beneficiarios, tanto para mitigar el riesgo de invasiones ante el anuncio de intervención del programa, como para facilitar los procesos de relocalización cuando éstos sean necesarios.

### ***Resultados e interés del caso***

El PROMEBA ha tenido un inicio lento como resultado de su complejo esquema operacional y del requerimiento de que las provincias obtengan autorización legislativa para contraer los subpréstamos que financian su contrapartida. Considerando las características socioeconómicas de la población atendida y la disponibilidad de recursos transferidos sin reembolso para el sector de vivienda, se puede argüir que un programa de esta naturaleza podría haber sido realizado mediante subsidios, como tantos otros de su tipo. Esto simplificaría enormemente su ejecución, al tiempo que le conferiría un mayor sentido social,

promoviendo la equidad horizontal entre las provincias, una vez que las transferencias se hicieran en función de indicadores de necesidad.

Vencidos los obstáculos iniciales, la ejecución del programa adquirió un ritmo más regular. Entre sus aspectos más positivos cabe destacar el papel importante que cumple la participación comunitaria. Como resultado del esfuerzo del programa en este sentido, se ha logrado una movilización efectiva de las comunidades beneficiarias, su participación en tareas de fiscalización y apoyo a la realización de las obras y servicios, y su vinculación en las tareas de mantenimiento de los barrios. Estos resultados fueron más notables en los casos en que los gobiernos municipales se involucraron

más directamente en la ejecución de los proyectos, y en particular en las actividades de desarrollo comunitario.

Desde su concepción, el efecto deseado del programa ha sido el de difundir el modelo de intervención urbana integrada entre gobiernos subnacionales. En particular se esperaba motivar a las provincias a cambiar el énfasis de sus políticas de vivienda, complementándolas con programas de infraestructura barrial. Este resultado se empieza a notar en el ámbito de las nuevas iniciativas del sector de vivienda, y se espera que sea ampliado en la medida en que el PROMEBA vaya realizando una mayor cantidad de proyectos, demostrando así la factibilidad y los impactos positivos de los programas de mejoramiento de barrios.

# BOLIVIA: UN PROGRAMA DE POLITICA DE VIVIENDA

## *Contexto y antecedentes*

Alrededor de un tercio de las casas o viviendas construidas cada año en Bolivia son informales y por lo general se encuentran ubicadas en barrios igualmente irregulares. Este fenómeno se origina en la urgente necesidad que tienen las familias migrantes de bajo poder adquisitivo e ingreso inestable de proporcionarse un techo, y en la respuesta insuficiente de los mercados inmobiliarios y financieros formales. En efecto, gran parte de la expansión urbana está caracterizada por urbanizaciones y loteos irregulares, construcciones de baja calidad, y carencia de espacios públicos comunitarios y de servicios urbanos adecuados.

Debido a la gran oferta de terreno sin urbanizar y a la capacidad de construcción de los bolivianos, el mayor problema habitacional es la calidad de las viviendas. Según datos del censo de 1992, el 25% de las viviendas en zonas urbanas estaba constituido por habitaciones sueltas, chozas o casas improvisadas, el 19% no tenía acceso a agua, el 58% no tenía conexión de agua dentro de la vivienda y el 37% carecía totalmente de servicio sanitario.

En Bolivia, a diferencia de otros países latinoamericanos, los lotes urbanos generalmente han sido adquiridos mediante contratos de compraventa particular y no invadidos ilegalmente. Lo que por lo general hace falta es regularizar al barrio con el municipio y hacer un registro oficial de la transacción para normalizar la tenencia

de la propiedad, pero ya existe un acuerdo entre las partes. Además, las viviendas ocupadas por la población de bajos recursos se construyen con materiales relativamente sólidos y adecuados, principalmente con ladrillo de arcilla o adobe. Es así como, a pesar de presentar graves carencias (especialmente sanitarias), es factible formalizar la mayoría de los asentamientos e incorporarlos a la ciudad formal.

## *Características del programa*

El Subprograma de Mejoramiento de Barrios (SMB) comprende el Programa de Apoyo al Sector de Vivienda (PROVIVIENDA), destinado a reformular el sector de financiamiento de vivienda en el país. El SMB constituye una parte integral del nuevo sistema, cuyas características principales son:

- La reforma del marco legal e institucional del sector, incluyendo normas sobre alquileres, registro de propiedades y ejecución de garantías, desalojo y otros. En las legislaciones municipales se prevé la adopción de procedimientos y normas urbanísticas y de construcción que permitan bajar los costos de las viviendas formales y aumentar la cobertura de los catastros, así como su coordinación con los registros de propiedad.
- El reordenamiento del sistema financiero habitacional, con: a) el cierre del Fondo Nacional de la Vivienda y el direccionamiento

de los aportes laborales y patronales del 1% y 2% sobre salarios respectivamente a cuentas de ahorro individualizadas, y b) la creación de un mercado secundario de hipotecas para canalizar recursos de largo plazo provenientes de las Administradoras de Fondos de Pensión y otros inversionistas al financiamiento de viviendas, mediante la titulación de hipotecas.

- Creación del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), que apoya a los segmentos de menores ingresos mediante el otorgamiento de subsidios directos individuales que complementan créditos bancarios para la adquisición de vivienda. Asimismo se crea, dentro del PNSV, el Subprograma de Mejoramiento de Barrios, que financia subsidios colectivos a grupos de familias para cubrir los costos de la infraestructura barrial.

Con el fin de mantener su carácter integral y asegurar una buena focalización, el SMB sólo interviene con proyectos que incluyan al menos los siguientes cuatro elementos: alcantarillado sanitario, módulos sanitarios, regularización del derecho de propiedad y desarrollo comunitario. Financia además el apoyo técnico y financiero de los municipios participantes en legislación urbanística (planes de desarrollo o regulador urbano, ordenanzas de construcción, de uso del suelo, de loteos) y la capacitación de las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) en la promoción, elaboración de perfiles, estudios de preinversión y seguimiento a la ejecución de los proyectos.

### **Asignación de recursos y criterios de elegibilidad de los proyectos**

Se estima que los recursos disponibles (US\$41 millones) permiten otorgar aproximadamente

23.000 soluciones habitacionales. La distribución de estos fondos se hace mediante un sistema mixto de fórmula y concursos. La asignación por cupos por departamento se realiza anualmente, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$CD_i = [(PNB_i / PNBI) + (PNB_i / PD_i)] / [(PNB_i / PNBI) + (PNB_i / PD_i)]$$

Donde:

$CD_i$  = factor para determinar el cupo del departamento  $i$

$PNB_i$  = población del departamento  $i$  con NBI

$PNBI$  = población total del país con NBI

$PD_i$  = población total del departamento  $i$ .

La fórmula anterior permite asegurar mayores oportunidades para que las regiones con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) utilicen los recursos, ya que prioriza tanto los departamentos que tienen un número elevado de población con NBI, como a los que tienen un alto porcentaje de población en esa situación. Además, con el objeto de asegurar una distribución equitativa de los recursos del SMB, se estipula que las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz en su conjunto no podrán acceder a más del 40% de los recursos de inversión.

Los criterios de elegibilidad de los proyectos integrales de mejoramiento de barrios se aplican en dos etapas: durante la preselección de barrios con base en perfiles de identificación de proyectos, y durante la aprobación de proyectos técnicos con base en el diseño final.

El Programa PROVIVIENDA está bajo la responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (MVSBS) y la ejecución del Subprograma corresponde al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, a través de la Unidad del Subprograma Mejoramiento de Barrios. La ejecución del SMB se resume en las siguientes etapas:

### **Cuadro A.6. SMB: Criterios de elegibilidad (etapa de perfil)**

#### **Sociales y urbanos**

Ingresos familiares mensuales hasta de tres salarios mínimos al mes. Mínimo 75% de los lotes ocupado por viviendas. Mínimo 80% de los lotes ocupados debe estar habitado por sus propietarios. Mínimo 75% de los lotes con déficit de alcantarillado sanitario.

#### **Técnico-económicos**

En ciudades de más de 8.000 habitantes. Tamaño mínimo del barrio: 100 lotes. Factibilidad de conexión a las redes de agua potable, alcantarillado, y energía eléctrica o posibilidad de solución. Costo máximo por proyecto: US\$1.600.000. Costo total por solución máximo: US\$2.800 (en casos excepcionales el costo puede llegar hasta +50%). Acceso vial o factibilidad de desarrollar acceso vehicular hacia la ciudad.

#### **Ambientales**

Que no se encuentre en zonas críticas de riesgos naturales o que su mitigación se incluya en el proyecto. Que no se ubique en zonas de uso incompatibles (área arqueológica, reserva cultural, etc.).

#### **Legales**

Que no se encuentre en áreas de propiedad en litigio o de dominio público, o que exista la posibilidad de regularizar la tenencia antes de realizar el proyecto. Que el barrio sea reconocido por el gobierno municipal como parte del trazado o plan maestro urbano (o en trámite). Que cuente con una organización comunitaria legalmente establecida (o en trámite). Que el concejo municipal dé prioridad y el municipio garantice los fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto.

- Promoción y difusión del SMB: Se promueve y divulga el SMB entre los gobiernos municipales elegibles. El FNDR prepara los documentos que orientan la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos y convoca a la presentación de solicitudes de financiamiento con base en el perfil de proyecto.
- Elaboración de perfiles de proyecto: El municipio promociona el SMB entre las organizaciones comunitarias de barrios y se realizan actividades de apoyo en ese ámbito. Las municipalidades elaboran los perfiles, los cuales deben ser priorizados por el consejo municipal.
- Concurso de proyectos: Los concursos en que los municipios presentan sus perfiles de proyecto se realizan semestralmente. La selección se hace en función de la contrapartida presentada, la calidad de los proyectos y la disponibilidad de fondos por departamento.
- Elaboración de anteproyecto y diseño final: Una vez seleccionados los perfiles se autoriza el financiamiento para los diseños finales de ingeniería, contratados por los municipios con la asesoría del FNDR.
- Ejecución de proyectos: El FNDR somete los diseños a un análisis técnico. Una vez aprobados, el municipio licita las obras, o contrata los servicios de consultoría

requeridos por el proyecto, con la asistencia del FDNR. Los pagos son efectuados directamente por el FNDR a los contratistas.

- Operación y mantenimiento: El mantenimiento de las obras de uso público no sujetas a cobros directos (drenajes y vías urbanas) es responsabilidad del municipio, mientras que el de las obras de uso comunitario le corresponde a la organización comunitaria del barrio.

### *Resultados e interés del caso*

El caso del SMB de Bolivia constituye fundamentalmente un ejemplo de implantación de una política de vivienda integral y avanzada. En esta política se reconoce la importancia de la atención a los déficits de infraestructura urbana como parte inseparable de la resolución del problema del hábitat urbano, así como la relevancia de la reforma de la política de vivienda social. Este reconocimiento ha aumentado las perspectivas de sostenibilidad de los esfuerzos y de ampliación de la escala de los programas de mejoramiento de barrios en Bolivia.

El Subprograma de Mejoramiento de Barrios ha tenido un ritmo dinámico de ejecu-

ción, habiendo llegado a 87 barrios en los distintos departamentos de Bolivia. A diferencia de algunos programas nacionales que tuvieron problemas de ejecución debido al exceso de pasos y requerimientos institucionales, el SMB ha logrado establecer una relación directa entre la unidad central de coordinación y los municipios beneficiarios. Esta relación se ha consolidado con el apoyo técnico prestado en la preparación, presentación y ejecución de los proyectos –inclusive en los procesos de licitación más complejos–, tarea para la que muchos municipios no tenían las destrezas necesarias.

El programa ha tenido éxito en su estrategia de movilización de recursos locales gracias a su sistema de concurso de proyectos. Este sistema motivó la elevación de los aportes de contrapartida local del 30 al 40% de su costo en el último concurso. Tal contrapartida proviene de recursos de los municipios o de los gobiernos departamentales, y casi siempre cuenta con contribuciones en especie (trabajo) por parte de las comunidades. Los recursos adicionales han permitido extender los beneficios a un mayor número de familias del que se había previsto inicialmente.

## MEJORAMIENTO DE BARRIOS EN POCAS PALABRAS

Panfleto preparado por el Ministerio de Vivienda  
y Servicios Básicos de Bolivia





## REFERENCIAS

- 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 Interamericano de Desarrollo (BID). 1995. Política operativa de desarrollo urbano (OP-751). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., EE.UU.
- Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1996-97*. Washington, D.C., EE.UU.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. Housing Policy Paper. Washington, D.C., EE.UU.: World Bank.
- Calderón, J. 1999. *Tierra vacante. El caso de Lima Metropolitana*. Informe de investigación. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass., EE.UU.
- Calderón, J. 1997. *Políticas de regularización y mercado de América Latina*. Informe de investigación. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass., EE.UU.
- CEPAL. 2001. *El espacio regional: Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. CEPAL: Santiago, Chile.
- CEPAL, División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). 2000. *Crecimiento, estructura y distribución de la población*. Informe conciso (ST/ESA/SER.A/181), Nueva York, EE.UU.
- CEPAL. 1999. *Boletín Demográfico* No.64. Julio.
- CEPAL. 1996. Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe. CEPAL LC/L.971. 16 de agosto. Santiago, Chile.
- Clichevsky, N. 1999. *Urbanización informal: contexto, causas y posibles soluciones*. Informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Clichevsky, N. 1998a. Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Situación actual y propuestas para su utilización. Documento comparativo. Informe de investigación. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., EE.UU.
- Clichevsky, N. 1998b. *Mercado de tierras en Quito*. Estudios de fortalecimiento institucional en el área de planificación urbana, Proyecto Laderas del Pichincha. Informe de consultoría. BID / PNUD / HABITAT / MDMQ / Proyecto Ecu / 97/028.
- Clichevsky, N. 1991. *Tierra fiscal y regularización urbana*. Informe de Investigación.

- IDRC-IIED-AL-CONICET, Buenos Aires, Argentina.
- Clichevsky, N. *et al.* 1990. Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. Buenos Aires, Argentina: GEL-IIED-AL.
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiori, J., *et al.* 2000. Urban Poverty Alleviation Through Environmental Upgrading in Rio de Janeiro: Favela-Bairro. Research Report R7343. University College London, Development Planning Unit. Marzo.
- Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (Fundasal). 1993. *Estadística básica de asentamientos populares urbanos del área metropolitana de San Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Gilbert, R. 1998. Asentamientos irregulares como falla del funcionamiento del mercado inmobiliario. Informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Green, M. 2000a. Estudio de caso de programas de mejoramiento de barrios en Chile. Informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Greene, M. 2000b. Estudios de caso sobre la experiencia del BID en mejoramiento de barrios. Informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- HABITAT. 2001. *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*. United Centre for Human Settlements. Londres, Inglaterra: Earthscan Publications.
- Mello Bueno, L.M. 1999. Urban Policies for Favelas. Inédito.
- Naciones Unidas. 1988. *A Global Shelter Strategy Towards the Year 2000*. Nairobi, Kenia: Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1999. Síntesis del estudio económico 1998-1999, Organización Internacional del Trabajo. Internet: <http://www.ilo.org>.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. 1997. Indicadores urbanos producidos por el Instituto de Planeamiento (IPLAN-RIO). Rio de Janeiro, Brasil.
- Riofrío, G. 1999. Informalidad en Lima. Inédito.
- Schteingart, M. 1993. México: evaluación de las políticas nacionales del suelo urbano (evolución reciente y situación actual). En HABITAT, *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina*. Nairobi, Kenia: HABITAT.
- Ventura, Z. 1998. *Cidade Partida*. Rio de Janeiro, Brasil: Companhia das Letras.

Conocidos como favelas, villas miseria, tugurios o barrios jóvenes, según el país de que se trate, los asentamientos marginales albergan actualmente hasta un 40 por ciento de la población en algunas de las grandes urbes de América Latina. Las deplorables condiciones de vida en estos barrios concentran todos los problemas asociados a la pobreza, reflejando de manera contundente el grado de desigualdad social que prevalece en las ciudades.

***Ciudades para todos*** analiza el fenómeno de la urbanización informal en América Latina y presenta diferentes métodos para el diseño y la ejecución de programas de mejoramiento de barrios que combinan obras de infraestructura física con la prestación de servicios sociales. Las experiencias revisadas demuestran que tales programas, llevados a cabo con la participación de las comunidades beneficiarias, han conseguido mejorar significativamente la calidad de vida de las poblaciones urbanas marginales, transformándose en instrumentos importantes en la lucha contra la pobreza. Se espera que este libro contribuya a difundir los resultados y a facilitar la labor de quienes están interesados en el diseño de programas similares.

DISEÑO DE LA PORTADA: CAROLINE PORZIO



**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

ISBN 1-931003-17-3



9 781931 003179 >