

FERNANDA MAGALHÃES · FRANCESCO DI VILLAROSA, EDITORES

URBANIZACIÓN DE FAVELAS

LECCIONES APRENDIDAS EN BRASIL

URBANIZACIÓN DE FAVELAS: LECCIONES APRENDIDAS EN BRASIL

Ficha técnica

Urbanización de favelas – Lecciones aprendidas en Brasil

Coordinación

BID: Fernanda Magalhães

Aliança de Cidades: Mariana Kara José

Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação

Caixa Econômica Federal

Coordinación de los ejes temáticos y elaboración de informes de apoyo a la preparación del libro

Coordinador General: Francesco di Villarosa

Eje social: Francesco di Villarosa

Eje arquitectónico y urbanístico: João Whitaker y Karina Leitão

Eje institucional: Sérgio Magalhães y André Luiz Pinto

Las imágenes, cuando no se indica su autoría, constituyen parte del material preparado por los coordinadores técnicos en el ámbito de los informes de apoyo.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URBANIZACIÓN DE FAVELAS: LECCIONES APRENDIDAS EN BRASIL

Fernanda Magalhães
Francesco di Villarosa
Editores

©2012 Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Copyright del Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Este libro no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabación, sin permiso previo del BID.

www.iadb.org/pub

Los puntos de vista y opiniones contenidos en este libro son de los autores y no representan necesariamente la opinión oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

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

Urbanización de favelas : Lecciones aprendidas de Brasil / Fernanda Magalhães,
Francesco di Villarosa, editores. 2012.

184 p. 16x23cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-1-59782-164-3

1. Community development, Urban — Brazil. 2. Squatter settlements — Brazil.
3. Urbanization — Brazil. 4. Cities and towns — Brazil. I. Magalhães, Fernanda. II.
Notarbartolo di Villarosa, Francesco, 1960-. III. Inter-American Development Bank.

HT169.B6 U73 2012

Traducción: Santiago del Campo
Producción editorial: Letra e Imagem

Índice

INTRODUCCIÓN	IX
Objetivo y audiencia	IX
Metodología, foco de la investigación, contenido y estructura	XII
Breve reseña bibliográfica sobre asentamientos precarios y urbanización de favelas en Brasil	XV
CAPÍTULO 1: Aspectos físicos, urbanísticos y arquitectónicos	1
Factores que inciden en la calidad de las opciones técnicas de un proyecto urbano y arquitectónico	1
Factores generales y estructurantes	5
Aspectos técnicos específicos de los proyectos	9
La dimensión local de las decisiones técnicas	18
<i>La dimensión urbana</i>	18
<i>La dimensión arquitectónica</i>	32
Equilibrio entre la viabilidad financiera y la calidad de los proyectos	42
CAPÍTULO 2: Componentes sociales y participativos	49
Proceso de consolidación del componente social	49
Aspectos metodológicos	50
Trabajo social en apoyo de la intervención física	52
Acciones sociales intersectoriales para la inclusión social y/o el desarrollo	61
<i>Acciones y políticas sociales</i>	62
<i>Arreglos para la intersectorialidad con lo social</i>	65
<i>Procesos para la intersectorialidad con lo social</i>	70
<i>Estrategias de articulación intersectorial con lo social</i>	72
<i>Empleo e ingresos: un tema sectorial presente y problemático</i>	74
Fortalecimiento del capital social local	79

CAPÍTULO 3: Aspectos institucionales y de gestión	91
Ejes de análisis de los aspectos institucionales y de gestión	91
Consenso, adhesión y movilización	92
Cuadros técnicos compatibles con la configuración institucional ..	96
Posibilidad de intersectorialización	100
 CONCLUSIONES	 109
Lecciones y desafíos	109
Legitimidad e institucionalidad	109
Integralidad y sustentabilidad	110
Calidad y costo	111
Focalización y universalización	112
Presente y futuro	113
 BIBLIOGRAFÍA	 117
 ANEXOS	 121
1. Ficha Técnica del Programa Social y Ambiental de los Igarapés de Manaus. Prosamim (Manaos, AM)	121
2. Ficha Técnica del Programa Pro Belém. Bacia do Una (Bélem, PA) ..	125
3. Ficha Técnica del Programa de Rehabilitación del Área Central de São Paulo. Procentro (São Paulo, SP)	131
4. Ficha Técnica del Programa de Mejoramiento de Favelas en São Paulo. Cingapura/PROVER (São Paulo, SP)	134
5. Ficha Técnica del Programa de Urbanización Integrada de Barrios de la Baixada Fluminense. Nova Baixada (Baixada Fluminense, Río de Janeiro, RJ)	138
6. Ficha Técnica del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro. Favela Bairro/PROAP (Río de Janeiro, RJ)	148
7. Ficha Técnica del Programa Procidades/Aracaju o PAC/Aracaju (Aracaju, SE)	155
8. Ficha Técnica del Programa Procidades/Vitória o Terra Mais Igual (Vitória, ES)	157
9. Ficha Técnica del Programa Procidades/Curitiba o Programa de Urbanización de Favelas de la COHAB-Paraná (Curitiba, PR)	159
10. Lista de entrevistados y participantes en las reuniones y visitas de campo	161

ABREVIATURAS

- BID** Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNH** Banco Nacional da Habitação
- CDCC** Centro Comunitário de Defesa da Cidadania
- CEDAE** Companhia Estadual de Águas e Esgoto
- CESAN** Companhia Espírito-Santense de Saneamento
- Cingapura/PROVER** Programa de Melhoramentos das Favelas do Município de São Paulo
- CNI** Confederação Nacional de Indústrias
- CNPJ** Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
- COFIs** Comissões de Fiscalização das Obras
- COHAB-Paraná** Companhia Estadual de Habitação do Paraná
- COHAB-SP** Companhia Estadual de Habitação do São Paulo
- COMLURB** Empresa de Limpeza Urbana da Cidade do Rio de Janeiro
- CONSUL** Comissão Consultiva
- CONCRI** Comissão de Gerenciamento de Crise
- CRAs** Centro de Referência de Assistência Social
- ELOs** Escritórios de Gestão nos Locais
- ETEs** Estações de Tratamento de Esgoto
- Fapese** Fundação de Extensão da UFSE
- Fundat** Fundação Municipal do Trabalho
- GALs** Grupos de Apoio Local
- GEAP** Grupo Executivo de Assentamentos Populares
- HHB** Habitar Brasil
- IBAM** Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- LAC** América Latina e Caribe
- Nova Baixada** Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense – Rio de Janeiro
- ONGs** Organizações Não Governamentais
- OSCIP** Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PAC** Programa de Aceleração do Crescimento
- PACS** Programa de Agentes Comunitários
- PARU** Programa de Reforma Urbana da Universidade Federal do Pará – UFPA

PEMA Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Precários
PFI Plano de Fortalecimento Institucional
POUSO Posto de Orientação Urbanística e Social
Procentro Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo
PROAP Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – Favela-Bairro
Procidades/Aracaju Programa Procidades de Aracaju
Prosamim Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus
PSF Programa de Saúde da Família
Rio-Urbe Empresa de Urbanização da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.
SEDEC-PMV Secretaria de Desenvolvimento da Cidade – Prefeitura Municipal de Vitória
SEGES Secretaria de Gestão Estratégica
SEHAB Secretaria Estadual de Habitação
SMH Secretaria Municipal de Habitação
Seplan Secretária de Planejamento
SUHAB Superintendência de Habitação do Estado do Amazonas
UFPA Universidade Federal do Pará
UGP Unidade Gerenciadora do Programa

INTRODUCCIÓN

Objetivo y audiencia

El objetivo principal de este libro es la disseminación de lecciones útiles extraídas de operaciones de desarrollo urbano y de urbanización de favelas financiadas en Brasil por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno brasileño. Se espera que estas lecciones respalden recomendaciones para el diseño de políticas públicas y contribuyan a mejorar la eficiencia de los programas específicos.

El libro aspira a llamar la atención sobre aspectos críticos de diseño que deben ser tomados en cuenta en la preparación de proyectos, así como en la ejecución y la mantención de las inversiones. Apunta también a plantear recomendaciones para la formulación de políticas en el sector. Va dirigido prioritariamente a los profesionales y decisores involucrados en el diseño de políticas y programas de desarrollo urbano y de urbanización de favelas.

Esta publicación nace de una colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo, la Alianza de Ciudades, el Ministerio de las Ciudades y la Caja Económica Federal, que se asociaron con la intención de consolidar el conocimiento operativo. Creen que los conocimientos operativos, además de ser relevantes para Brasil, pueden también ser útiles para otros países y regiones sujetas a procesos semejantes, particularmente en América Latina, África y Asia; sobre todo, podrían representar un valor agregado para el gobierno brasileño en la segunda fase del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

Las cuatro instituciones tienen una experiencia significativa en la promoción de programas de desarrollo urbano. El BID es la mayor agencia multilateral de financiamiento en América Latina y el Caribe (LAC) y cuenta, además, con reconocimiento global en los temas de urbanización de asentamientos precarios, construido –en parte– por la notoriedad alcanzada por algunas de sus operaciones conjuntas con el gobierno brasileño, como Favela-Bairro y Habitar Brasil (HBB). Estas inspiraron el establecimiento de políticas gubernamentales nacionales de urbanización de favelas, y representaron también un impulso crucial para el movimiento en favor del mejoramiento de favelas.

La Caja Económica Federal es el principal agente promotor de las políticas públicas del gobierno federal brasileño. Opera programas de transferencias y financiamiento para el desarrollo urbano en todo el país, junto con los estados, los municipios y entidades sin fines de lucro. Dentro de estos se encuentran programas de urbanización de favelas, urbanización de áreas centrales, regularización de títulos de propiedad y modernización de la gestión pública.

A pesar de la existencia de una significativa literatura sobre este asunto, la que incluye libros, tesis académicas, monografías y artículos, todavía persiste una deficiencia de estudios empíricos, en particular de aquellos cuyo objetivo sea extraer lecciones de experiencias registradas en desarrollo urbano y proyectos de urbanización de favelas. Esta insuficiencia analítica es aún mayor en lo que respecta a análisis que consideren el ciclo completo de proyectos implementados por las agencias nacionales y multilaterales, desde la etapa de diseño, la ejecución, la operación y el mantenimiento.

El BID hace evaluaciones sistemáticas de sus operaciones y dispone de material publicado con ese contenido, pero que no abunda en la línea de casos de estudio detallados y estructurados metodológicamente para extraer lecciones. Este libro no pretende hacer una revisión extensa de la literatura existente y se apoya principalmente en informaciones primarias recogidas con los *stakeholders* de los programas considerados y en los documentos de proyecto disponibles.

El estudio innova al examinar todas las operaciones del BID en desarrollo urbano con componentes significativos de urbanización de favelas en Brasil en los últimos diez años. Los casos estudiados tienen un alcance regional cubriendo ciudades en el sudeste, norte, noreste y sur del país. En uno de los casos (el de la Nova Baixada) se sobrepasan, excepcionalmente, las fronteras municipales y se engloba un conjunto de municipios del estado de Río de Janeiro conocido como Baixada Fluminense.

Esta publicación no intenta presentar un conjunto de reglas fijas o un modelo, ni realizar una reseña de los programas considerados. Su foco es la identificación de aquellos factores críticos que facilitaron o dificultaron el diseño, la ejecución, la operación y la mantención de las operaciones, y que facilitaron o impidieron la obtención de resultados. No busca hacer una típica evaluación del desempeño o de los resultados de los programas de urbanización de favelas. Sí aspira, como es característico en el estudio de caso, con sus especificidades de contexto y diseño, observar de manera crítica, enfocada y selectiva, los datos empíricos y captar conocimientos operativos con el fin de

permitir profundizar en la comprensión de factores clave para ser considerados en el diseño y en la ejecución de operaciones de esta naturaleza. La obra ofrece un análisis práctico de la evolución completa del ciclo de proyecto: hace posible revelar y conocer mejor las etapas clave del proceso de diseño y ejecución, sus principales actores y el impacto de las condiciones institucionales y políticas encontradas.

Una perspectiva que se destaca, por su relevancia y porque agrega valor analítico al estudio, es el énfasis en el tema de la integración de los programas de urbanización de asentamientos precarios. Los asuntos ligados con la **integralidad** e **intersectorialidad** de los programas (dos dimensiones fundamentales de este tipo de operaciones) tienen notable centralidad en todos los capítulos. Ambas dimensiones son consideradas aquí a partir de la siguiente perspectiva:

- Como factores de conexión entre los aspectos físicos y otras dimensiones de los programas (salud, educación, desarrollo económico, etc.)
- Como un proceso de cambio en los objetivos de los programas, para incluir metas más ambiciosas y amplias, como el desarrollo social y económico.
- Como un cambio en los contenidos de los componentes de las operaciones financiadas por el BID.

El análisis de los casos se hace a partir del estudio de aquellos componentes más frecuentes en este tipo de operación: los componentes físico, social e institucional.

Metodología, foco de la investigación, contenido y estructura

El estudio se estructura en función de cuatro preguntas generales de investigación, las que, durante el proceso investigativo y según fue necesario, se extrapolaron para incluir una mayor complejidad y detalle:

1. *¿Qué factores contribuían –positiva o negativamente– a la obtención de los objetivos especificados en cada uno de los componentes: institucional, físico y social?*
2. *¿Cuáles son las mejores estrategias para maximizar las ventajas de un abordaje integrado y, simultáneamente, disminuir las dificultades impuestas por las limitaciones institucionales y por la creciente complejidad de la gestión intersectorial?*

3. *¿Es posible institucionalizar una política pública de urbanización de favelas y, al mismo tiempo, permitir que esta gane en escala y sea sustentable?*
4. *¿Qué papel cumplen en este proceso los gobiernos y las agencias de financiamiento?*

La metodología empleada combinó la sistematización y el análisis de documentos, además de informaciones existentes sobre los programas, con las profundizaciones y complementaciones obtenidas mediante entrevistas y talleres con los *stakeholders* de los programas.

Primero se recolectó y analizó información secundaria disponible en los documentos de proyecto del BID (Documento de Concepto de Proyecto, PCD; Informes de Seguimiento del Progreso, PMR; e Informes de Terminación de Proyecto, PCR), en operaciones e intervenciones financiadas por el PAC, en trabajos académicos (disertaciones de maestría o doctorado y artículos) sobre ellos, como en otros estudios acerca del tema de la urbanización de asentamientos precarios. Para cada eje de análisis se utilizaron también referencias teórico-metodológicas relevantes, que constan en la bibliografía presentada al final de este libro.

A partir del análisis de la información secundaria, las preguntas generales de investigación fueron transformadas en preguntas específicas para cada programa y profundizadas en las visitas de campo. Durante un período de tres meses y medio se realizaron sucesivamente visitas intensivas a las localidades de los estudios de caso. Fueron contactados diversos *stakeholders* de los programas, tales como secretarios y dirigentes de organismos municipales o estatales (actuales y/o de la época de su ejecución), coordinadores de los programas, cuadros técnicos de los mismos y de las alcaldías/estados, equipos de campo, representantes de las comunidades, consultores (especialmente arquitectos y técnicos sociales) y técnicos de las entidades administradoras. Todos fueron entrevistados individualmente o en talleres, según fuese más oportuno.¹ Para cada caso de estudio, se realizaron también visitas de campo en profundidad a las obras y las comunidades beneficiadas.

En esta fase del trabajo, el énfasis se puso en la reflexión colectiva respecto de los obstáculos y los facilitadores, sobre todo en lo que se refiere al análisis de los procesos. Se buscaba entender su lógica; las características influyentes del contexto (político, institucional, técnico, social, etc.) y los an-

¹ En anexo 10, la lista de los entrevistados.

tecedentes de los programas; la indagación de sus rutas críticas, los factores intervinientes y sus interrelaciones. Los resultados de las visitas fueron registrados en informes y discutidos en talleres realizados por el BID, la Alianza de Ciudades, el Ministerio de Ciudades y la Caja Económica Federal. Las indicaciones surgidas de esas sesiones constituyen el principal contenido de trabajo y análisis de este libro. Para recoger esa información, se contó con un equipo contratado de tres consultores.

Los casos se seleccionaron de manera de incluir la diversidad referida al ciclo de vida y la localización geográfica. Los nueve casos analizados se sitúan en siete ciudades: Manaus, Belém, Aracaju, Vitória, Río de Janeiro, São Paulo, Curitiba, y en una región de la periferia de Río de Janeiro: la Baixada Fluminense. Incluyen programas financiados por el BID, por el gobierno federal de Brasil (PAC y HBB), estatales (COHAB-Paraná), así como operaciones municipales (Terra Mais Igual en Vitória y Favela-Bairro en Río de Janeiro).

Estas operaciones poseen, en combinaciones y proporciones variables, componentes de infraestructura, vivienda, desarrollo económico local (incluso social), protección medioambiental y rehabilitación de centros históricos, entre otros. A pesar del hecho de que ese marco de análisis pueda sugerir una posible ecualización de métodos y procedimientos en los nueve casos, es necesario enfatizar la enorme discrepancia entre los temas enfrentados. En realidad, el conjunto de los casos constituye un ejemplo significativo de las muy variadas formas de enfrentar los desafíos que presentan las ciudades brasileñas.

Los casos de estudios son los siguientes:

1. Programa Social y Ambiental de los Igarapés de Manaus. **Prosamim** (Manaos, AM);
2. Programa Pro Belém. **Bacia do Una** (Belém, PA);;
3. Programa de Rehabilitación del Área Central de São Paulo. **Procentro** (São Paulo, SP);
4. Programa de Mejoría de las Favelas de São Paulo. **Cingapura/PROVER** (São Paulo, SP);
5. Programa de Urbanización Integrada de Barrios de la Baixada Fluminense. **Nova Baixada** (Baixada Fluminense, Río de Janeiro);
6. Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro. **Favela-Bairro** (Río de Janeiro, RJ);
7. Programa **Procidades/Aracaju** o PAC/Aracaju (Aracaju, SE);

8. Programa Prociudades/Vitória o **Terra Mais Igual** (Vitória, ES);
9. Programa Prociudades/Curitiba o Programa de Urbanización de Favelas de **COHAB-Paraná** (Curitiba, PR).

Como se mencionó, el análisis de los casos de estudio se estructuró en tres ejes, correspondiendo cada uno de ellos a un capítulo del libro: (i) componentes físicos, diseño urbano y arquitectura; (ii) componentes sociales y participación comunitaria, y (iii) aspectos institucionales y gestión. Las respuestas a las preguntas de investigación (basadas en los resultados de los análisis de los casos) fueron organizadas a partir de tales ejes.

En cada capítulo, las experiencias se analizan en su conjunto y las evidencias empíricas se usan para ilustrar las lecciones extraídas de los respectivos ejes y sus preguntas de investigación específicas, procurando identificar siempre los obstáculos y dificultades, así como los elementos facilitadores (o las buenas opciones) que formaron parte del proceso. Las lecciones se presentan en forma de recuadros y se ejemplifican con los casos de estudio. Informaciones detalladas de cada proyecto se presentan en las fichas técnicas en los anexos.

Una presentación resumida de los casos, da cuenta de que el financiamiento del BID fue bajo diferentes modalidades e intensidades. En Aracaju, Vitória y Curitiba se continuó con las políticas, programas o proyectos de los respectivos municipios en las que hubo participación del Banco mediante el programa HBB. En esos tres casos, hubo también financiamiento del PAC. En lo que respecta a Prosamim, Bacia do Una y Nova Baixada, el análisis se centró en los proyectos financiados por el BID. En los casos de Favela Bairro, Cingapura/PROVER y Procentro, existe una combinación de programas financiados por el Banco (con una correspondiente contrapartida local) y acciones financiadas por las respectivas alcaldías (antes, durante o después de los financiamientos del BID), de manera que el análisis puede centrarse en las trayectorias relativamente complejas de interacción entre intervenciones con financiamiento internacional e intervenciones financiadas por otras fuentes internas, en un marco no necesariamente de continuidad de políticas públicas urbanas.

Para responder las preguntas clave de investigación, y considerando las características del financiamiento internacional (su peso, influencia e inserción en las políticas locales de desarrollo urbano), el foco del análisis se ve forzado a “desplazarse” entre dos niveles, el de los programas y el de las políticas, e investigar las interrelaciones entre ambos. Ese desplazamiento llevó a incluir una quinta pregunta en el estudio, la que es analizada en mayor

detalle en las Conclusiones: *¿Cómo puede institucionalizarse como política pública, adquiriendo escala y continuidad, una acción constituida por programas y proyectos de urbanización de asentamientos precarios?*

Breve reseña bibliográfica sobre asentamientos precarios y urbanización de favelas en Brasil²

Las formas predominantes de habitación familiar en el Brasil urbano se hallan en situación de habitabilidad deficiente y de irregularidad en los títulos de propiedad del suelo: tugurios, favelas, loteos irregulares, incluso conjuntos habitacionales que, pese a haber sido construidos por el poder público, se encuentran en estado de degradación y/o irregularidad.

Esta fuerte presencia de asentamientos precarios en las metrópolis brasileñas es consecuencia de las dinámicas dispares que limitaron históricamente en el país el acceso a la tierra urbanizada y refleja, espacialmente, la estructura económica y social extremadamente desigual. Dichos asentamientos muestran mucha diversificación, variando en localización, tamaño, densidad, calidad constructiva, grado de ilegalidad, situación de riesgo y nivel de consolidación e integración. Sin embargo, tienen generalmente en común la ilegalidad en la tenencia o propiedad del suelo, la precariedad de las condiciones de habitabilidad, la carencia de infraestructura urbana y la segregación respecto de la ciudad formal. Esa variedad de configuraciones dificulta la acción del Estado y el diseño de sus políticas públicas urbanas.

El poder público brasileño, principalmente hasta la década de 1990, fue un agente activo en la promoción de políticas concentradoras de la renta, que exacerbaron la segregación social y urbana, tanto como el déficit habitacional.

El acopio de conocimientos técnicos para la urbanización de asentamientos precarios en Brasil es reciente, siendo también bastante nueva la defensa misma de la necesidad de su urbanización y regularización: no va más allá de dos décadas. La historia misma del urbanismo brasileño está mucho más pautada por las reiteradas tentativas de su erradicación que por la búsqueda de soluciones para los asentamientos precarios.

Al inicio del siglo XX, los tugurios y favelas eran consideradas soluciones provisionarias e ilegales y, por esta razón, "ignoradas" por las políticas pú-

² Como se señaló, para efectos de este trabajo se utilizó genéricamente el término "urbanización de favelas" para denominar las diversas formas de aglomeraciones urbanas en situación de habitabilidad deficiente e irregularidad en los títulos de propiedad del suelo.

blicas (Abreu, 1994, y Lira, 1994). En la década de 1940 se intensificaron las acciones de erradicación.³ El prolongado e intenso proceso de urbanización iniciado en la década de 1950 estuvo marcado por la expansión de las favelas y por la ocupación irregular de las periferias de las principales ciudades, aunque a mediados de los años '60 comenzaron a surgir algunas acciones paliativas de mejorías puntuales. A este período se remonta, incluso, la experiencia pionera de la favela Brás de Pina, en Río de Janeiro, urbanizada como resultado de la movilización popular en contra de su remoción. En este período, que se extiende hasta los '90, las políticas públicas se caracterizaron –paradójicamente– por una permisividad respecto del aumento de la precariedad habitacional y, al mismo tiempo, por acciones sistemáticas de erradicación, lo que contribuyó a un aumento inexorable de los asentamientos informales en las periferias (Bueno, 2000).

Esta “lógica perversa” de la urbanización brasileña trataba a los asentamientos precarios como un mero problema urbano, una anomalía, que debía resolverse mediante acciones de tipo simplemente físico, de “limpieza”. Con base en esta óptica, muchas aglomeraciones fueron demolidas y su población reasentada en conjuntos nuevos en la periferia distante.

El problema no se abordaba desde un punto de vista más integral, conjugando sus dimensiones económicas y sociales (y sus articulaciones) con el modelo de desarrollo vigente, de alta concentración de ingresos y productor de pobreza urbana (Ferreira, 2007).

Sin embargo, en la década de 1970, surgieron, bajo la presión de la población excluida de la ciudad formal, las primeras políticas de urbanización de asentamientos precarios, trayendo soluciones de infraestructura en el ámbito físico urbanístico y arquitectónico: asfalto, alumbrado eléctrico, saneamiento básico y respuestas a la pauta tradicional de reivindicaciones.⁴ Esta movilización se intensificó llevando en 1979 a la promulgación de la ley nº 6.766, que reguló la parcelación del suelo y penalizó a los promotores de loteos irregulares. Estos loteos, hechos masivamente en la periferia de las grandes ciudades servían, en forma irregular desde el punto de vista urbanístico, para albergar a una parte del contingente migratorio que acudía a los centros urbanos.

³ Como en el caso de la demolición de *mocambos* en Recife y de las expulsiones y prohibición de favelas en Río de Janeiro. (Melo, 1985, y Burgos, 2006).

⁴ Según Denaldi (2003), Río de Janeiro tuvo al mismo tiempo, entre 1968 y 1971, una empresa destinada a la remoción de favelas, la *Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro (CHISAM)*, y otra para promover su urbanización, la *Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO)*.

La redemocratización, a partir de los años '80, reforzó esta tendencia de las políticas públicas: varios municipios, como Río de Janeiro, Recife, Diadema y Belo Horizonte ya habían cambiado su enfoque de acción, pasando a considerar los asentamientos precarios como susceptibles de integración a la ciudad y ampliando el horizonte de intervención para integrar en las acciones de mejoramiento de infraestructura urbana y habitacional una perspectiva intersectorial. (Ferreira y Motisuke, 2007).

El Estatuto de la Ciudad de la Constitución Federal de 1988, dio a los municipios la opción de utilizar instrumentos urbanísticos que posibilitan el cumplimiento de la función social de la propiedad y que, al incidir directamente en las políticas hacia los asentamientos precarios, incorpora con más énfasis, a nivel de las ciudades, el tema de la regularización de la tenencia, un problema complejo que dista aún de ser resuelto.

La intervención para la urbanización de asentamientos precarios comienza a acumular experiencia a partir de los años '90, permitiendo un perfeccionamiento y una mayor institucionalización de las políticas públicas de urbanización, las que se hicieron prioritarias y más extensivas, particularmente en los niveles de gobierno municipal (Denaldi, 2009a). Surge un nuevo escenario a nivel local, con mayor presencia de diagnósticos y planes para el sector, una mayor valorización del proyecto y una mejora en los procedimientos de ejecución. Comienzan a consolidarse, aunque de forma aislada, soluciones técnicas específicas para los asentamientos precarios, por parte de los aun pocos municipios que las implementaban.

En la actualidad, importantes políticas federales de financiamiento para la urbanización de asentamientos precarios⁵ ponen definitivamente el tema en la agenda gubernamental de las políticas públicas nacionales. A pesar de la persistencia de diversas limitaciones de orden jurídico, institucional y presupuestario, se cuenta en Brasil con un cúmulo de conocimiento empírico, que los casos estudiados en este libro buscan ampliar, respecto del modo de concebir y ejecutar las acciones integradas de urbanización de asentamientos precarios.

En este contexto, cobra importancia la reflexión presentada aquí sobre los aspectos operativos de los programas y proyectos de urbanización, y se amplía la conciencia acerca de la relevancia de sistematizar el conocimiento y sacar lecciones de la experiencia acumulada, de manera de sustentar me-

⁵ Como las acciones de urbanización de asentamientos precarios insertas en el marco del PAC lanzado por el gobierno federal en 2007.

por el diseño de políticas de desarrollo urbano y de urbanización de favelas (Denaldi, 2003; Bueno, 2000; Uemura, 2000). Los siguientes tres capítulos presentan estas lecciones en cada uno de los ejes de análisis.

Aspectos físicos, urbanísticos y arquitectónicos

Factores que inciden en la calidad de las opciones técnicas de un proyecto urbano y arquitectónico

En general, los programas de desarrollo urbano y, en particular, los de urbanización de favelas, dedican una sustancial atención al tratamiento de problemas de carácter físico-urbanístico y arquitectónico mediante componentes urbanos y habitacionales.

Diversos factores técnicos inciden de manera directa en la calidad de las opciones del proyecto tomadas en el ámbito de estos componentes. Entre estos figuran, además de las opciones técnicas propiamente tal, asuntos de infraestructura urbana (agua, alumbrado eléctrico, alcantarillado, acceso vial, pavimentación); de integración urbanística y accesibilidad; de implantación de las unidades, y las opciones tecnológicas del proyecto arquitectónico (calidad y consistencia de los sistemas constructivos y los materiales utilizados, funcionalidad de las unidades, entre otras).

La calidad de un programa de urbanización depende de su capacidad para ofrecer no sólo una vivienda en buenas condiciones técnicas de uso, sino también otras facilidades, como transporte público, disponibilidad de infraestructura, equipamientos sociales, saneamiento, comercio, etc. La existencia de estas condiciones está bastante vinculada con **la toma de decisiones políticas y programáticas de los gobiernos**.

Por consiguiente, el carácter técnico de las soluciones adoptadas está determinado también por un **contexto político-institucional y de toma de decisiones** que es, en parte, específico de cada programa o de cada política de urbanización. Las decisiones son muchas veces influidas por las opciones político-programáticas de los gobiernos involucrados, en todos los niveles, y se ven afectadas sobre todo por cambios de gestión y por la discontinuidad.

La conjugación de esta dimensión, sumada con lo meramente técnico, afecta y configura la calidad de las soluciones técnicas (Samora, 2010). Esa asociación entre aspectos técnicos locales y aspectos institucionales derivados de los procesos decisorios fue señalada, en 1999, en trabajos sobre experiencias de urbanización en varias ciudades brasileñas (Labhab/Fauusp-Fupam/Finep/CEF, 1999). En el medio académico, está superada la idea de que los aspectos físico-urbanísticos puedan ser tratados en forma independiente de los aspectos institucionales en procesos de urbanización de asentamientos precarios.

Estos aspectos relacionados con **las decisiones**, tomadas a la luz de las relaciones y de los ordenamientos inter e intragubernamentales, así como la interacción con actores externos (organismos de financiamiento, sociedad civil y sector privado), afectan en forma transversal las soluciones locales y todas las selecciones de proyectos, diseño, implementación y gestión de los programas.

Existen además **factores generales y estructurantes**, que se refieren a aspectos tales como el grado de prioridad de los mismos dentro de las diferentes esferas gubernamentales; la independencia y autonomía de la administración en la definición de sus políticas, y la capacidad de negociación con los financistas; al grado de participación de la población involucrada, y a la calificación del personal técnico, que también puede influir en la calidad físico-urbanística y arquitectónica final de los programas. Estos factores inciden en la calidad del enfoque inicial; en la perdurabilidad, la fluidez y la coherencia de los trámites entre niveles de gobierno; en la intersectorialidad; en la elección correcta del área; en el equilibrio entre costo y calidad de los proyectos arquitectónicos, y en la eficacia de la operación y de la mantención de las inversiones físicas realizadas.

La calidad de **los aspectos técnicos específicos de los proyectos** se aplica en dos escalas: la de intervención urbana y la del proyecto arquitectónico. En la primera inciden factores como la locación en la malla urbana infraestructurada; la buena accesibilidad por medio del transporte público; el saneamiento adecuado; la entrega de viviendas o el mejoramiento de las mismas, y la superación de los límites de los proyectos para beneficiar no sólo a los asentamientos, sino también a su entorno inmediato. Este parámetro tiene especial importancia, debido a que los programas con buenas soluciones técnicas tienden –además– a ser puntuales, aunque estén insertos en grandes segmentos de informalidad urbana en la ciudad (Denaldi, 2000a).

La segunda apunta a la calidad específica del proyecto de unidad habitacional y está condicionada por requisitos de dimensionamiento, habitabilidad, flexibilidad e identidad, o imagen, de los proyectos habitacionales.

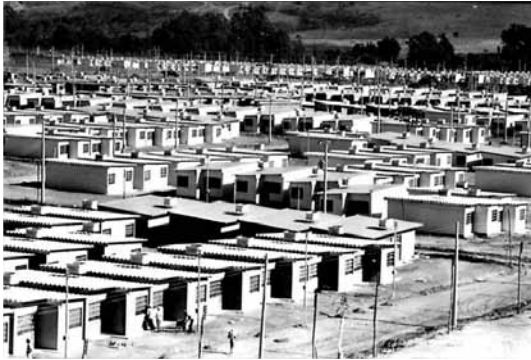
También es importante **la dimensión local de las decisiones técnicas** de un proyecto. Esto se debe a que la toma de decisiones implica un volumen considerable de variables, todas de gran imprevisibilidad. Por consiguiente, decisiones locales que son acertadas en determinado momento pueden resultar equivocadas debido, por ejemplo, a una variación imprevista del número de moradores por unidad, a la asimilación de las decisiones tomadas en función de un nivel mayor o menor de participación, al aumento de las ocupaciones informales en el asentamiento durante el transcurso del proyecto de urbanización, y a disputas políticas locales e internas en las comunidades.

Existe asimismo un último factor por considerar, que tiene que ver con **el equilibrio entre la viabilidad financiera y la calidad de los proyectos urbanos y arquitectónicos**. Su falta de calidad no es sólo consecuencia de las decisiones técnicas locales, del diseño de planta o de la elección de materiales. En general, se deriva de una contradicción muy común en la actividad arquitectónica: la calidad del proyecto depende de mayores áreas útiles en las unidades y de materiales de construcción de mejor calidad, que puedan generar buenas condiciones termoacústicas de bienestar ambiental y garantizar una menor necesidad de mantenimiento.

No obstante, estas condiciones tienden a ser más caras, sobre todo cuando no se toman en consideración aspectos como la rápida depreciación y la necesidad de mantenimiento generada por el uso de materiales de baja calidad; de igual modo, la diversidad de un proyecto supone una menor posibilidad de estandarización de la obra y su consecuente encarecimiento. El tema implica una serie de otros aspectos, como la variación del valor del material de construcción en cada región, la disponibilidad y la capacitación de la mano de obra, el dominio de la tecnología, la reducción del material desperdiciado, etc. Además de eso, uno de los ítems que más pesan en el costo final del proyecto es el valor de la tierra.

La producción de viviendas a costos controlados en programas de urbanización de asentamiento precarios origina, muchas veces, la utilización indeseable de soluciones con unidades iguales reproducidas en forma repetitiva, casas de pequeñas dimensiones y plantas básicas, cuya implementación en gran escala implica considerables desplazamientos de tierra y genera erosión.

Una mayor calidad de las unidades habitacionales incide en los costos y, en consecuencia, reduce la cantidad de unidades producidas, lo que se contrapone a las proporciones cuantitativas del déficit brasileño de vivienda y genera costos políticos evidentes a causa de la disminución de las coberturas habitacionales.



Ejemplos de contradicción entre cantidad y calidad de los proyectos: Bairro Samambaia, Brasília, DF, 1982 (Acervo Arquivo Público do Distrito Federal cedido por Rômulo Andrade de Oliveira) y conjunto COPROMO-Osasco, Mutirão, proyecto de la Assessoria Usina, 1996

Este capítulo presenta las lecciones aprendidas a partir del análisis de los programas y proyectos de desarrollo urbano, tomando en cuenta los cuatro factores identificados:

- **Factores generales y estructurantes;**
- **Aspectos técnicos específicos de los proyectos;**
- **Dimensión local de las dimensiones técnicas:**
 - *La dimensión urbana*
 - *La dimensión arquitectónica*
- **Equilibrio entre la viabilidad financiera y la calidad de los proyectos urbanos y arquitectónicos.**

Factores generales y estructurantes

Varios son los factores que inciden en forma estructurante en los proyectos y afectan su éxito. Los más importantes son el grado de compromiso institucional y político, la independencia o autonomía de la administración pública, su capacidad de negociación y para construir un proceso participativo y la capacidad y competencia de sus cuadros.

Grado de compromiso institucional y político

La prioridad dada a un programa en la gestión municipal o estadual y el compromiso efectivo de los diferentes organismos involucrados (y la capacidad de construir puentes con los demás niveles de gobierno, sabiendo superar las diferencias político-administrativas) son factores clave.

El caso de **Prosamim** ilustra bien el tema de la prioridad dada a los programas por el gobierno mismo, así como la capacidad de estructuración interna entre organismos y niveles de gobierno. En la práctica, el programa se constituyó en la principal política habitacional del municipio de Manaus, llevada a cabo por el gobierno del estado de Amazonas, con amplio involucramiento de diversos órganos estaduais y municipales. El programa destina un monto significativo (en torno de US\$6,5 millones) a los organismos implicados, sean ellos estaduais o municipales, por medio del Plan de Fortalecimiento Institucional. Varios documentos regulatorios de la política urbana municipal vienen siendo elaborados con la participación y, a veces, incluso con el financiamiento del Prosamim.¹

También en **Favela-Bairro**, el compromiso del gobierno municipal fue muy alto, llegando a canalizar cerca de la mitad del presupuesto de la ciudad a la secretaría de Vivienda y le dio un papel político central en la gestión.

Por el contrario, **Nova Baixada** se destacó por la falta de articulación, prevista según contrato entre el gobierno estadual, ejecutor del programa, y los municipios de la Baixada Fluminense, objetos de su acción. Las decisiones sobre las obras y las áreas a ser atendidas fueron todas tomadas en el ámbito interno de las estructuras del gobierno del estado de Río de Janeiro. Los municipios involucrados no ejercieron un papel importante en la planificación

¹ Plan de Residuos Sólidos de Manaus, Plan Local de Vivienda de Interés Social, Plan de Control de Contaminación Industrial y Plan de Agua y Alcantarillado.

y ejecución del programa, y muchos de los proyectos definidos entraban en conflicto con propuestas municipales en desarrollo.

En el caso de **Bacia da Una**, bajo responsabilidad conjunta del gobierno del estado y de la alcaldía de Belém, las constantes disputas entre las partes se reflejaron en la coordinación general y, además, perturbaron la aproximación de esa coordinación con las comunidades. No obstante, este escenario de embates permitió, por otro lado, retomarla (por la presión de la gestión municipal iniciada en 1997), tras haber estado paralizada desde 1992 por el gobierno estadual.

Autonomía de la administración

La independencia y autonomía de la administración en la definición de sus políticas y la capacidad de negociación con los órganos financiadores son fundamentales. La influencia del financiamiento externo es menor cuando éste complementa una política municipal más amplia.

La capacidad negociadora del Núcleo Gestor de **Terra Mais Igual** respecto de las agencias financiadoras se demostró en el acuerdo² logrado por el municipio con la coordinación de HBB, **con una consecuencia directa para la calidad físico-urbanística y, más específicamente, arquitectónica** del programa, porque afectó al tamaño de las unidades. Originalmente se estipuló un límite máximo de superficie de 32m² por unidad habitacional (a un costo de hasta US\$4 mil, donde no se permitía una contrapartida del municipio para ampliar la superficie). Pero este consiguió subir ese tope a 39m², mediante la ejecución de la superficie que excedía el límite del programa con recursos presupuestarios propios, revelando el potencial del gobierno municipal para adecuar los parámetros técnicos arquitectónicos externos a las necesidades establecidas por las directrices locales de la política de vivienda.

El equilibrio entre la influencia de los ejecutores de los programas, por un lado, y de los agentes financiadores, por otro, es delicado.

La participación de técnicos con experiencia de participación en otros programas trae correcciones importantes. Aunque técnicos demasiado

² Según Margareth Coelho, coordinadora del Núcleo Gestor del Terra Mais Igual, en entrevista concedida el 26 de noviembre de 2009.

encasillados por otras experiencias, incluso por condicionantes propias del financiamiento, pueden presionar por soluciones distantes de la realidad local, afectando la calidad físico-urbanística final, como en el caso de las miniplantas de alcantarillado de **Favela-Bairro**, que terminaron abandonadas y degradadas, lo que causó, incluso, accidentes a los moradores.

En **Terra Mais Igual**, la experiencia de los técnicos, sus capacidades de negociación, junto con la participación de las comunidades en las fases previa, durante y posterior de las obras, permitió que se modificaran las exigencias de diseño del programa HBB para adaptarlas a las condiciones locales, tanto en lo que se refiere a la integración de los sectores gubernamentales involucrados en el programa, como respecto de la adhesión del 80% de la población afectada.

La construcción de un abordaje participativo

La construcción de un abordaje participativo, que consiga involucrar y considerar el papel de la población beneficiaria del programa, es fundamental para la calidad del proyecto urbano y arquitectónico, pues su morador es el beneficiario y evaluador final. Una casa demasiado pequeña, térmicamente poco confortable, presenta aspectos físico-arquitectónicos que afectan la calidad de vida de las personas.

En **Prosamim**, la alteración del proyecto arquitectónico -como se presenta más adelante- que eliminó la tipología de dos pisos e incorporó lavabos a los cuartos de baño, una típica solución técnica de cuño físico-arquitectónico, fue resultado del proceso participativo de discusión y evaluación del proyecto. Además, se crearon y se mantienen varios canales y espacios de participación, como instancias necesarias para la conducción del programa que garantizan la buena calidad físico-urbanística/arquitectónica de los conjuntos ejecutados.

En **Terra Mas Igual**, según representantes de las comunidades de los barrios involucrados en la Poligonal 2, se elogió el hecho de que el municipio no haya presentado ante los afectados los proyectos listos, sino que los haya elaborado colectivamente, incorporando sugerencias de la población jerarquizadas por los propios moradores y traducidas en elementos de proyecto.

Formación continua de técnicos

La capacidad de promover la formación continua de técnicos y diseminar conocimientos que puedan multiplicar la experiencia adquirida en nuevos programas es un factor de éxito.

La capacidad de formar equipos técnicamente preparados, capaces de orientar las alteraciones necesarias en el ámbito físico-urbanístico y arquitectónico, fue importante para los cambios del proyecto arquitectónico de **Prosamim**, según se analiza más adelante.

En **Terra Mais Igual**, la metodología del proyecto fue desarrollada y adecuada a sus objetivos por técnicos de diversas secretarías con experiencia en urbanización integrada de asentamientos precarios, muchos de ellos provenientes del personal de otros programas municipales en áreas de manglares y cerros, desarrollados en Vitória desde el final de la década de 1980. Los procedimientos de proyecto se fueron consolidando basándose en la experiencia acumulada. Además, el equipo de técnicos formado por el programa ha replicado la experiencia adquirida y varios de ellos han incluso emigrado hacia órganos de la esfera estadual y a municipios del interior de Espírito Santo.

En **Favela-Bairro**, la experiencia de formación continua de cuadros técnicos, cuyo compromiso con la realidad de los asentamientos se profundizó en el transcurso de la ejecución del programa, fue un elemento positivo. Aunque la presencia de varios de estos técnicos se hizo inviable por los cambios de gestión, lo que fue negativo, ellos pasaron a integrar equipos en otros órganos, en todos los niveles de gobierno y en diversos municipios y estados, ampliando el proceso de diseminación del conocimiento. Este hecho es esencial, porque dichos programas contribuirán a la continuidad del acopio de experiencias y al éxito de los nuevos emprendimientos de urbanización en el país.

Entre los programas analizados, es interesante observar cómo la experiencia de uno, **Prosamim**, fue debidamente aprovechada en otro, **Terra Mais Igual**. El intercambio de conocimientos entre ambos permitió que el aprendizaje del primero fuera transmitido al segundo, de modo que Vitória no reprodujera la modalidad de atención por bono habitacional, porque en Manaus se observó una tendencia al aumento de los precios de los inmuebles en las áreas centrales, lo que, por consiguiente, obligó a adquirir inmuebles en zonas periféricas de la ciudad.

Aspectos técnicos específicos de los proyectos

La correcta selección de un **objetivo integrado** y del **área de intervención de los programas o del proyecto**, dos factores que resultan de decisiones técnicas tomadas al principio del ciclo de diseño proyectivo, son determinantes para la calidad arquitectónica y urbanística de los proyectos y programas.

Existe consenso entre los especialistas en que el éxito físico-urbanístico de los programas de urbanización de asentamientos precarios está condicionado a un objetivo que maneje de forma integrada todos los aspectos sectoriales, como transporte y movilidad, saneamiento, vivienda y regularización de tierras, tratamiento de los asuntos medioambientales y sociales. Aunque es común que cada uno de estos aspectos forme parte de políticas independientes, es deseable que sean pensados en forma integrada. Cuando el horizonte de intervención incluye el **reasentamiento de familias**, la elección del área debe ser considerada cuidadosamente.

Esta posibilidad de una integración amplia depende, además de ser encarada como una prioridad en cada uno de los niveles de gobierno involucrados, de proyectos que garanticen que sus objetivos sean abarcadores y ofrezcan un abordaje urbano y socio-ambiental multisectorial.

Objetivo integrado y diverso

Del análisis de los casos se puede reiterar que lo ideal es que las políticas de urbanización de asentamientos precarios sean integradas y diversas en las modalidades habitacionales ofrecidas, de manera que sean adecuadas a cada contexto local.

Prosamim es un ejemplo de programa que partió de una concepción inicial muy abarcadora e integrada en términos sectoriales. Al construir conjuntos residenciales centrales en las áreas de igarapés³ antes ocupadas por palafitos, el programa desarrolla proyectos urbanos e habitacionales (de excelente integración en la malla de la ciudad por estar localizados en áreas céntricas), que incluyen componentes viales, de saneamiento y drenaje, de educación medioambiental, de generación de empleo e ingresos y de gestión participativa.

³ Los "igarapés" son cursos de agua, brazos de río o canales en la región amazónica. La palabra significa literalmente "camino de agua" en lengua Nheengatu.

El tema medioambiental fue tratado en el mismo nivel que el habitacional, con un sector específicamente ligado a él, porque el programa, en su origen, buscaba enfrentar en forma integrada no sólo la demanda habitacional de los moradores de los palafitos, sino también la recuperación ambiental de los igarapés. No hay duda de que eso generó resultados excepcionales en relación con la calidad físico-urbanística de los barrios creados, muy bien insertados en la malla urbana, ofreciendo posibilidades de usos no residenciales y equipamientos de uso cotidiano, importantes para la recuperación de la calidad de vida, como escuelas, áreas recreativas y deportivas, bajo la responsabilidad de otros organismos de gobierno.

El programa se destaca por administrar acciones intersectoriales, en diferentes niveles del gobierno, así como por involucrarse en forma directa en las acciones municipales de recolección de basura y limpieza de igarapés, además de promover la discusión de la política habitacional de la ciudad, aunque se trata de un programa estadual.



Inserción en la malla urbana. Tratamiento medioambiental y diversidad de usos en el Prosamim



Inserción en la malla urbana. Tratamiento medioambiental y diversidad de usos en el Prosamim

En **Favela-Bairro**, la propuesta era urbanizar las favelas seleccionadas, integrándolas a la ciudad por medio de mejoras viales y de infraestructura, combinadas con la instalación de equipamientos y el desarrollo de acciones sociales en las comunidades implicadas. El enfoque, especialmente orientado al tratamiento integrado de las cuestiones urbanas, fue con certeza una de las claves para la amplia aceptación y el conocimiento del programa. Sin embargo, no se proponía construir o mejorar las viviendas, lo que hubiese sido un elemento más de integración de acciones sectoriales que lo justificaría, según lo señalado por técnicos y arquitectos entrevistados. Aun así, el objetivo inicial de urbanización no impedía este eventual desdoblamiento en etapas posteriores, mostrando que la opción que se tomó de priorizar inversiones en el espacio público sin promover la entrega de viviendas no se reveló, en este caso, un obstáculo para su solidez.⁴

En cambio, **Bacia do Una**, ejecutado según la propuesta original, se limitó a acciones de saneamiento, drenaje y pavimentación en el área de intervención, que corresponde a la mayor cuenca hidrográfica de la ciudad y comprende zonas de “baixadas”, como se conoce a las áreas inundables del municipio, históricamente ocupadas de manera informal por poblaciones de bajos ingresos.

En este sentido, la opción por una acción enfocada en ese problema específico vino al encuentro de una demanda histórica de los movimientos

⁴ El componente de mejoramiento habitacional fue incorporado a la propuesta del tercer contrato de financiamiento de Favela-Bairro con el BID, demostrando su capacidad evolutiva.

formados por pobladores, pero pudo haber tenido un carácter mucho más abarcador para dar cuenta de necesidades más amplias (equipamientos urbanos y de regularización de tierras), con las cuales la región convive hasta hoy, y permitir resultados físico-urbanísticos más completos. Aun considerándose la baja capacidad institucional de los prestatarios, la que fue identificada desde la fase de preparación del programa, fue probablemente un error pasar por alto el tema de la regularización de la tierra, en circunstancias de que cerca de 50% de los domicilios del municipio se encontraban en situación irregular.

En el caso de **Procentro**, la configuración inicial fue radicalmente distinta y, hasta cierto punto, innovadora y arriesgada: se optó por un enfoque abarcador, actuando en el área central de la ciudad con una amplia variedad de modalidades de intervención, con gran intersectorialidad. Un camino incitante, pero que, sumado a la propia complejidad del área central exigía, para tener éxito y ser sustentable, bastante compromiso político futuro en su implementación, exigiendo además una acción pública sistémica para el centro. Ocurrió exactamente lo contrario: el programa sufrió de una discontinuidad administrativa. En la práctica, hubo una desactivación derivada de cambios políticos en la gestión municipal, lo que se reflejó en acciones dispersas, un tanto inconexas y en nada sistémicas.

Cingapura/PROVER, también en São Paulo, se había destacado por la falta de integralidad. Se enfocó casi exclusivamente en la oferta de viviendas nuevas, en edificios verticales, con poca o ninguna diversidad de propuestas. Esta opción por una modalidad habitacional única como eje de la política habitacional municipal respondió de manera inadecuada a la necesidad de variedad.

Con todo, tuvo el mérito de iniciar un tipo de intervención que no desalojaba la favela de su lugar, manteniendo a los moradores en bloques verticales construidos en el área original de su residencia. Sin embargo, la imposibilidad de atender integralmente la demanda, la gestión confusa de la distribución de las unidades, que no siempre priorizó a los habitantes de la comunidad, y las dificultades surgidas de la transición de vivir en favela a hacerlo en un condominio vertical (cosa que Favela-Bairro prefirió no hacer), generaron dificultades que tendieron a agudizarse con el tiempo.

El caso del Barrio CIC, en Curitiba, es resultado de la política habitacional intersectorial desarrollada por **COHAB-Paraná** hace décadas. El barrio comenzó a ser urbanizado en la década de 1980 y, desde entonces, se fue beneficiando con intervenciones en varias etapas. La concepción inicial partía precisamente por la valorización de los aspectos integrados, la variedad

de tipologías habitacionales y por el énfasis puesto en la cuestión medioambiental, evitándose los movimientos de tierra, además del hecho de que se buscaba implantar la integración vial y la inserción de las viviendas y los equipamientos en un contexto urbano planificado. Estas preocupaciones contribuyeron a la actual calidad urbana del barrio, que se sale del padrón de “conjunto habitacional”, siendo un barrio más de la ciudad, con variedad de usos y tipologías diversas, por mucho que haya limitaciones considerables en los proyectos arquitectónicos de las unidades, como se comentará más adelante.



COHAB-Paraná. Integración vial e inserción adecuada de las unidades de vivienda en el Barrio CIC



COHAB-Paraná. Integración vial e inserción adecuada de las unidades de vivienda en el Barrio CIC

Elección adecuada del área

Un programa en un área correctamente definida tendrá mayor potencialidad de éxito y representará una opción más racional de financiamiento. El nivel de integración de condicionantes diferentes es tan alto que, cuántas más condiciones favorables haya, más efectivos serán los resultados físico-urbanísticos. De igual manera, la elección de áreas con buenas posibilidades de mejoramiento en un aspecto, pero muy perjudicadas en otros, puede llevar a la ineficacia total de la política una vez que los aspectos negativos anulan con rapidez a los positivos. Un ejemplo está en las obras de mejoramiento habitacional en áreas sin posibilidades de realización de obras de saneamiento, o incluso de drenaje, que pueden convertirse en un fiasco después de la primera lluvia.

El caso de **Nova Baixada** es, por ejemplo, ilustrativo de una situación donde la elección de áreas con grandes carencias, pero “aisladas” de los sistemas en red, condujo a una discontinuidad de las redes de infraestructura que perjudicó gravemente al programa. El gobierno estadual priorizó áreas caracterizadas por un mayor grado de necesidad, definido a partir de un cruce de indicadores de carencias urbanas y densidad, para una intervención prioritaria de saneamiento, combinada con una instalación de equipamientos sociales (guarderías, delegaciones especializadas, centros de salud).

Era un abordaje que parecía bastante racional e integrado, pero que generaría dificultades: al actuar en regiones periféricas de gran extensión y con muchas carencias, dicha elección creó “islas” con mejor infraestructura (en medio de grandes áreas de asentamientos muy precarios), pero demasiado desconectadas entre sí, sobre todo desde el punto de vista de la discontinuidad de las redes de infraestructura (Hübner, 2002). En cada municipio de la Nova Baixada fueron urbanizados dos o tres manchas de territorio, seleccionadas deliberadamente por los órganos ejecutores como áreas contiguas pero que, aun así, no contemplaban todas las subcuencas involucradas en los barrios intervenidos, frustrando la expectativa de que la obra beneficiaría a todos los moradores de la misma vecindad.

Unidades de planificación para cuencas

En casos de saneamiento de cuencas como el de Nova Baixada, la unidad de planificación utilizada debiera haber sido la de las microcuencas afectadas y, en la imposibilidad de alcanzar su totalidad, la intervención podría haber sido pensada en etapas graduales, planificadas para iniciarse a partir del centro de los barrios, creando redes troncales de infraestructura desde los cuales se expandiría el alcance de las obras de manera sucesiva.

Hay situaciones en las que la propia condición histórica de los asentamientos favorece la urbanización, en particular cuando se trata de áreas insertas en la malla urbana de la ciudad formal. Es el caso de los igarapés de **Prosamim**, en Manaus, del barrio Coroa do Meio, **Procidades/Aracaju**, y de las poligonales del **Terra Mais Igual**, en Vitória, que corresponden a áreas céntricas más fácilmente consolidables.⁵

Localización de reasentamientos

El reasentamiento de pobladores en áreas distantes de sus moradas originales, distanciándolos de sus trabajos y vínculos urbanos (generando largos trayectos de locomoción), es uno de los peores efectos físico-urbanísticos en

⁵ Aunque los programas de Manaus y Aracaju, así como el Prosamim, alimentan también reasentamientos periféricos debido a la no disponibilidad de tierras públicas en las áreas más céntricas de esos municipios.

las políticas de urbanización de favelas. Incorporar este criterio en la elección de los programas, como se hace en operaciones financiadas por el BID o el Banco Mundial, puede ser una directriz extremadamente transformadora.

Sin embargo, no debe creerse que la elección de la consolidación de áreas precarias dentro de la ciudad formal sea una opción simple, porque -en general- enfrenta el peso político de la tradición segregadora que busca, preferentemente, sacar a la población pobre del centro y expulsarla a la periferia. La perspectiva de la integración de asentamientos precarios a la ciudad, buscando soluciones que focalicen tanto el asentamiento como su entorno, refuerza el reconocimiento del derecho más amplio a la ciudad (Denaldi, 2009b).



Inserción urbana Programa Terra Mais Igual (Municipalidad de Vitória)



Prosamim



Prosamim (UGP-Prosamim)

El caso de **Prosamim** merece un estudio más detallado respecto de esta cuestión. De hecho, cuando uno de sus aspectos estructurantes es justamente la posibilidad de ofrecer de manera gratuita nuevas viviendas a la población en la misma área en que habitaba. Esta no es aún la alternativa más común entre sus modalidades de atención habitacional, prevaleciendo los traslados a otras áreas.

Los reasentamientos en el mismo sitio representan apenas una sexta parte de las cerca de 6 mil erradicaciones realizadas. Los técnicos del programa alegaron que las otras opciones (indemnización acompañada con la compra de otro inmueble, o la inserción en conjuntos habitacionales municipales) terminaban siendo más prácticas tanto para el ejecutor, que se evitó el dispendioso y trabajoso proceso de ofrecer viviendas provisorias, como para los moradores, que ven en la indemnización con compra una solución mucho más rápida que esperar a la construcción de un inmueble nuevo. Aunque comprensible, esto acaba estimulando el desplazamiento de pobladores de bajos ingresos hacia áreas más distantes, lo que contribuye al proceso de periferización. De allí la importancia de llevar (en una faceta más de la necesaria intersectorialidad) esta discusión al Plan Municipal de Vivienda, de responsabilidad no del órgano ejecutor del programa que, por lo demás, fue financiado con recursos del Prosamim y del municipio.

No obstante, cabe destacar que el programa tal vez es uno de los pocos en Brasil que ofrece, en forma gratuita, vivienda en el mismo sitio del asentamiento original, inserta en la malla urbana y con calidad arquitectónica. Evidentemente, la perspectiva ideal sería conseguir que dicha iniciativa pudiera beneficiar a toda la población de los igarapés.

La dimensión local de las decisiones técnicas

Los aspectos técnicos del proyecto se presentan en dos dimensiones: urbana y arquitectónica.

La dimensión urbana

Como regla general, los proyectos urbanos para asentamientos precarios deben adecuarse al contexto en que se desarrollan, no siendo posible utilizar parámetros técnicos universales. Por esto, una verificación simple de índices o números, tomados de manera genérica, pocas veces permite un análisis cualitativo adecuado. Pero se puede decir que hay aspectos técnicos determinantes en la adecuación de las intervenciones.

En el ámbito urbanístico, vale observar que las situaciones encontradas en las operaciones exigen la adopción de políticas variadas, que pueden implicar soluciones técnicas directas (intervención con obras), pero también acciones alternativas, como las de carácter social (subsidio para vivienda provisoria, traslado a nuevos conjuntos, etc.): una favela en un área con gran riesgo de inundación debe ser tratada de manera diferente a otra construida debajo de un viaducto y con riesgo de incendio que, a su vez, deberá tener un conjunto de soluciones muy distintas de una favela implantada hace décadas en un área consolidada e inserta en la malla urbana. De allí que no siempre todos los aspectos técnicos identificados en este libro están presentes en todos los programas.

La preferencia por **localizaciones integradas a la malla urbana infraestructurada y consolidada** con buena accesibilidad mediante transporte público, buena diversidad de usos y **saneamiento adecuado**, y la relevancia de los límites de los proyectos para beneficiar no sólo a los asentamientos, sino a su entorno inmediato, son elementos que constituyen lo que llamamos parámetros urbanísticos de los proyectos (Denaldi, 2009a).

El concepto de integración a la malla urbana se refiere a la capacidad de crear un ambiente construido capaz de ligarse con la ciudad infraestructurada existente, en términos viales, de accesibilidad al transporte público y de infraestructura disponible. Como se destacó en la sección anterior, ella depende, antes que nada, del propósito del programa y del área escogida. Intervenciones en áreas periféricas carentes de infraestructura serán, por su naturaleza, más complejas que en áreas próximas o insertas en la ciudad formal.

Localización de reasentamientos

En cualquier caso, es primordial la preocupación de que se cree, con la intervención, un conjunto edificado que no se destaque del ambiente del entorno, estigmatizándolo, sino que se potencie como un barrio homogéneo e integrado con los barrios circundantes. Además, es importante que se consiga ir más allá de los límites de los proyectos, que todavía tienden a ser puntuales, para beneficiar no sólo a los asentamientos, sino también a su entorno inmediato, aún más cuando se trata de intervenciones en áreas carentes de urbanidad.

La integración con la malla urbana, que transforma el asentamiento precario en un barrio integrado a la ciudad, es tan significativa para lograr calidad físico-arquitectónica que, por sí sola, fue suficiente para definir el eje central de uno de los programas estudiados, **Favela-Bairro**, cuyo mismo nombre explicita esa preocupación urbanística.

Sobre todo en la primera fase, la construcción de vías vehiculares era prioritaria en los proyectos de urbanización; sin embargo, dejó de serlo durante la transición de la gestión municipal ocurrida a partir de 2001, bajo el argumento de que los altos costos no justificaban su implantación.⁶ Se trata de un cambio que, sin duda, alteró la esencia del programa, cuyo eje central era, mediante la integración vial y la entrega de infraestructura, reunificar trechos realmente segmentados de su entorno, aunque insertos, en términos físicos, en la ciudad.

La apertura de calles internas y su integración con el sistema vial pueden ser determinantes incluso para la disminución considerable del poder del crimen organizado, como ocurrió en el caso de la comunidad Chácara Del Castilho. La eficacia de una intervención puramente físico-urbanística ganó fuerza con la implantación concomitante y la mantención (hasta hoy) de un centro de apoyo comunitario del municipio, el Puesto de Orientación Urbanística y Social (POUSO). Acertadamente, el foco estuvo en promover la integración física de las favelas con los barrios circundantes, aunque sin la pretensión de diluir las fronteras sociales.

⁶ Según Hélio Aleixo y David Lessa, que ejercieron cargos técnicos y políticos en el equipo de gestión del programa hasta 2001, y varios testimonios recogidos en entrevistas realizadas en agosto de 2009 con técnicos municipales y arquitectos que elaboraron proyectos para Favela-Bairro.



Dos ejemplos de integración a la ciudad como motor de mejoría de los asentamientos informales. Favela-Bairro Andaraí (a la izquierda) y Parque Royal (a la derecha)



Favela-Bairro Mangueira: ejemplo de buena integración urbana



Chácara Del Castillo: ejemplos de buena integración urbana

Otro ejemplo donde la integración a la ciudad se realizó de forma armónica ocurrió en **Prosamim**. En este caso, las áreas precarias beneficiadas estaban insertas en la malla urbana infraestructurada, porque los igarapés en cuestión se sitúan en las regiones consolidadas de la ciudad. Aun así, el programa destaca, una vez más, por las opciones tomadas en su concepción, pues podría haber sido escogida la opción por el retiro total de los moradores de las riberas de los igarapés, transfiriéndolos a regiones periféricas más remotas.

Si bien dicha situación ocurre incluso en el ámbito del programa, como se comentó, la propuesta de mantener a por lo menos parte de las familias en el área del asentamiento original garantizó la implementación de conjuntos muy bien insertados en la malla urbana, lo que representa una ganancia significativa en calidad físico-urbanística. Los residentes de los nuevos conjuntos se mantuvieron cerca de sus trabajos, pudieron ejercer actividades comerciales (vitalizando al barrio con variedad de usos) y se beneficiaron directamente de los equipamientos recreativos y paisajísticos implantados (parques lineales, canchas deportivas, etc.). Se trata de equipamientos que, además, tienen el mérito de evitar la reocupación informal del área o su utilización por el mercado inmobiliario.



Prosamim: buenos ejemplos de integración a la malla urbana (Fotos: Prosamim)

Al igual que en Prosamim, **Terra Mais Igual** tuvo como punto esencial la construcción de las unidades habitacionales en el área residencial originaria de la población afectada. En los casos en que existe la necesidad de reasentamiento, las familias son reubicadas en las mismas poligonales en que residían.⁷ Insertas con frecuencia en áreas de manglares y de cerros, situados en medio de la zona urbana consolidada del municipio, las poligonales del Terra Mais Igual poseen una buena inserción en el tejido urbano.

Los conjuntos habitacionales construidos en los cerros, o en las márgenes de manglares, tienen una excelente calidad urbanística y están bien integrados al entorno. Además, la acción casi quirúrgica del programa, que a menudo no sobrepasa la instalación de cien unidades por conjunto edificado, ofrece un resultado paisajístico muy interesante, aunque con ciertas limitaciones del proyecto de la unidad, lo que será comentado cuando se aborde la dimensión arquitectónica. En este caso, la calidad limitada del proyecto arquitectónico de las viviendas se diluye con el buen tratamiento paisajístico dado a los espacios urbanizados y parques instalados en medio de las favelas, lo que refuerza su integración con la ciudad.



Terra Mais Igual

⁷ La excepción la dan los casos en que hay riesgos geológicos o estructurales y restricciones de índole ambiental, cuando el desplazamiento hacia el exterior de esas áreas se hace obligatorio.



Terra Mais Igual

Calidad compatible con el entorno

Los proyectos en asentamientos precarios presuponen la adopción de parámetros urbanísticos específicos y adaptados a las condiciones peculiares de estas poblaciones, que en general son muy densas (en torno de los mil habitantes por hectárea). Resulta importante la incorporación de soluciones urbanísticas y paisajísticas, de redes de infraestructura, de pavimentación y espacios públicos de calidad compatible con la habitualmente aplicada en la ciudad formal, para que la inserción en el entorno se produzca en forma armoniosa o para mejorar la precariedad común a las áreas más periféricas.

A pesar de que **Bacia da Una** fue ampliado durante su ejecución⁸ y que su área de alcance abarcó una gran extensión, promoviendo incluso una buena conectividad de la región con la malla urbana de la ciudad, las obras realizadas no resolvieron por completo los problemas de drenaje, pavimentación y saneamiento que se proponían; muchas calles todavía sufren de constantes anegamientos, del reflujos de los alcantarillados, de las inconclusas redes instaladas y del insuficiente mantenimiento de las canalizaciones de los arroyos.



Anegamientos y condiciones de los ríos canalizados, sedimentación de los canales. (Fotos: cedidas por José Alexandre, miembro de la Comisión de Fiscalización de Obras del Bacia do Una. Sub-Bacia 1, Vila Freitas)

⁸ La ampliación incluyó la construcción de un conjunto para albergar a buena parte de las familias reasentadas y el desarrollo de acciones de educación medioambiental no consideradas en la propuesta original.

En el ámbito de **Procentro**, dos proyectos específicos se destacan por la buena calidad de integración a la malla urbana circundante. Se construyeron el Conjunto Olarias y la Vila dos Idosos, para públicos específicos (los sin techo y los adultos mayores, respectivamente, un enfoque de especialización de la oferta poco común en Brasil), con excelente implantación en terreno, favorable localización en la malla del barrio y conectividad completa con los sistemas de transporte público.



Procentro – Conjunto Olarias



Procentro – Vila dos Idosos

En **Procidade/Aracaju**, el tema de la importancia de la integración a la malla urbana como parámetro de calidad físico-urbanística surge de manera bastante clara. La aplicación de un mismo programa arquitectónico en áreas diferentes llevó a resultados finales opuestos, lo que podría resultar sorprendente.

La explicación radica en el hecho de que las unidades construidas en Coroa do Meio, en pequeña escala y más insertas en el entorno existente, se tradujeron en una calidad urbanística mejor que la obtenida en Bairro Novo, donde las hileras de gran cantidad de innúmeras casas realza la mala calidad del proyecto arquitectónico y hace árida la integración urbanística.

Un seguimiento técnico más atento podría verificar la diferencia de calidad generada por la menor escala de implantación y la mejor inserción urbanística, lo que llevaría a una alteración del proyecto de implantación del conjunto mayor, brindaría un tratamiento paisajístico y vial capaz de crear pequeños "barrios" a una escala más adecuada, o, en la mejor de las hipótesis, a la producción de una variedad de tipologías con mayor diversidad al conjunto de 2.500 unidades.



Coroa do Meio y Bairro Novo: la misma tipología con resultados urbanísticos diferentes
(Foto: Municipalidad de Aracaju)



Coroa do Meio y Bairro Novo: la misma tipología con resultados urbanísticos diferentes
(Foto: Municipalidad de Aracaju)

Hasta hace poco, era común que programas de financiamiento del gobierno federal **impidieran la diversidad de usos**, generando verdaderas “ciudades dormitorio”, con los consiguientes problemas de convivencia social. En los financiamientos bajo la rúbrica “habitacional” no se podían incluir otros usos urbanos. Una creciente concientización respecto de la importancia de crear múltiples usos para garantizar la calidad y el dinamismo urbanos ha permitido que esta tendencia esté siendo, poco a poco, superada.

Uso comercial

En asentamientos precarios, permitir el uso comercial posibilita un mayor dinamismo urbano, la permanencia de actividades en los períodos nocturnos, promueve una mayor seguridad y crea condiciones para la realización de actividades generadoras de ingresos, con oportunidades de trabajo para la comunidad.

En un reciente proceso de rehabilitación de los edificios de **Cingapura/PROVER**, el municipio de São Paulo optó por permitir la instalación de establecimientos comerciales y de servicios en las plantas bajas de los bloques reformados. Esta opción también se dio en el caso del **Prosamim**, que prevé la reposición de establecimientos comerciales existentes previos al reasentamiento.



Prosamim: diversidad de usos y pequeño comercio en las plantas bajas

En cuanto al tema de los parámetros urbanos técnicamente adecuados, uno de los problemas más comunes en los programas estudiados reside en las **modalidades técnicas de saneamiento** adoptadas. Una vez más, las respuestas relativas a adecuar o no las soluciones están, invariablemente en este caso, asociadas con cuestiones político-institucionales que arrancan desde las directrices del programa. Pero las consecuencias se expresan concretamente en los resultados obtenidos en terreno.

Modalidades adecuadas de saneamiento

Se constató, de manera general, la opción recurrente por la instalación de redes de drenaje y alcantarillado con sistema de separador absoluto, porque éste es, según especialistas, el más adecuado para los regímenes intensos de lluvia en países tropicales. Sin embargo, quedó claro en diversas situaciones observadas que este sistema se enfrenta con limitaciones.

En **Nova Baixada**, la opción por la modalidad de separador absoluto llevó a situaciones como la de São João de Meriti, donde, según técnicos entrevistados, se rompió la red informal de colector único para instalar sobre ella tuberías pluviales y de alcantarillado distintas. Sin embargo, en medio de tanta precariedad (en una región que incluso está escasamente abastecida de

agua), la imposibilidad de conexión con la red colectora y la incapacidad de tratar a las microcuencas por completo crearon “islas” con saneamiento desconectado, que no eliminaron las descargas en los cursos de agua.

En algunas áreas del programa, ni siquiera la instalación por la compañía de saneamiento estadual de plantas de tratamiento de aguas servidas (ETE) fue apropiada, de manera que cayeron en desuso y fueron convertidas en chatarra, provocando incluso accidentes fatales y protestas, lo que reveló un problema físico-urbanístico concreto: la red se satura con rapidez y se multiplican las conexiones clandestinas de alcantarillado a la red pluvial, anulándose el esfuerzo emprendido y los recursos utilizados, sin beneficios para la calidad del asentamiento.⁹

A este error de concepción del programa mismo y a la definición limitada de sus parcelas de intervención, se suman las equivocaciones de ejecución de las obras del Nova Baixada (Hübner, 2002). La elevación excesiva de algunas calles en relación con las casas causó problemas de drenaje y reflujos de aguas servidas a lo largo de las redes instaladas en determinadas áreas, sobre todo en períodos de lluvia.

En **Terra Mais Igual**, las urbanizaciones prevén también la instalación de redes de drenaje y alcantarillado con sistema separador absoluto. No obstante, en este caso, en las intervenciones en áreas bajas de la ciudad, las redes están conectadas al sistema integrado del Programa Aguas Limpias, que cuenta con tratamiento de aguas servidas.

En las áreas localizadas en cerros, la red de alcantarillado conduce a plantas de tratamiento locales y aún no se conecta con la red de Aguas Limpias, la que pasa por el pie de los cerros. Pero está previsto que esto ocurra, al igual que la construcción de diversas ETE, que, en este caso, serán mantenidas por la Companhia Espírito-Santense de Saneamento (CESAN). En todo caso, vale observar que, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo de la Ciudad, de la Municipalidad de Vitória (SEDEC-PMV), con base en el Censo IBGE del año 2000, Vitória se encuentra entre las capitales brasileñas con mayores índices de tratamiento sanitario, 89,78%, lo que hace que la conexión de los sistemas aislados de tratamiento de residuos de las áreas urbanizadas en el ámbito del programa sea bastante más factible.

⁹ “[...] sistemas de alcantarillado sanitario del tipo separador absoluto tienden a presentar deficiencias estructurales y operacionales que acaban resultando en la recolección de desperdicios por el sistema de drenaje urbano, tales como conexiones clandestinas, trasvases y bombeos de aguas servidas a la red, instalaciones prediales cruzadas y contribuciones de alcantarillas de loteos irregulares y favelas” (Volschan Jr., 2008).

En **Favela-Bairro**, la cuestión no tenía tanto relación con la modalidad de separador absoluto, también adoptada, como una exigencia hecha por el órgano financiador, de la instalación de los ETE, que también resultaron en equipamientos degradados (algunos ocupados para vivienda). Esto es porque la CEDAE no realizó su mantención una que no trabaja en este tipo de sistema de tratamiento de esgoto puntual y disperse, pero con una lógica de recolección centralizada de esgotos.

Una solución más apropiada, defendida por los técnicos entrevistados, en función de la proximidad con la red canalizada, hubiera sido la construcción, aunque por etapas, de estaciones elevadoras que ligasen la red de las comunidades con el sistema de los barrios adyacentes. En este caso específico, la sobre posición de una exigencia técnica inadecuada demostró ser perjudicial para el programa.

Además de los problemas de las lluvias tropicales, la defensa del sistema separador absoluto se basó en una mayor facilidad y menor costo, para tratar de esgotos por sistemas biológicos. En el sistema de recolección único, la polución dispersa mezcla metales con otros objetos que requieren de otro tipo de tratamiento que no existe actualmente en Brasil. Vale destacar que, por ser uno de los ítems más caros de las obras de urbanización, errores técnicos en las opciones de saneamiento adoptadas pueden significar un desperdicio considerable de inversión.

Modalidades adecuadas de saneamiento

Ante la falta de cultura de las compañías estatales de saneamiento para tratar los alcantarillados de manera descentralizada, además de la ausencia de redes abarcadoras de recolección y tratamiento de residuos, los agentes financiadores debieran estimular el estudio de alternativas de tratamiento localizado, incluyendo eventualmente un sistema único de drenaje y alcantarillado, opción que se encuentra en países europeos.

En muchos de los casos analizados se podrían estudiar soluciones para aprovechamiento y complementación de las redes informales, recogiendo aguas servidas y drenaje al mismo tiempo, sin separador, y, en las áreas más amplias, proveyendo trasvases y estaciones de tratamiento, con conexión a la red colectora de la ciudad, aunque en una etapa posterior.

La dimensión arquitectónica

La importancia específica de la calidad de un proyecto de unidad habitacional suele ser poco considerada en los programas de urbanización de áreas precarias. Está condicionada a requisitos de **variedad tipológica y calidad de ejecución, de dimensionamiento y flexibilidad** de los proyectos habitacionales (en todas las escalas: de la vecindad, del edificio y de los entornos de la unidad habitacional) que puedan proporcionar condiciones básicas de confort.

Es sabido que, en los proyectos habitacionales, la **tipología de las edificaciones debe ser adecuada**, entre otros aspectos, a las condiciones locales de confort ambiental, a la topografía y la forma del terreno, lo que reduce los costos de la obra (sobre todo respecto del movimiento de tierra), de implantación y mantenimiento de los conjuntos. En muchas ocasiones, la importancia de este tema ha sido desatendida en Brasil, y las mejorías observadas derivan con frecuencia de procedimientos realizados desde abajo hacia arriba, partiendo por los técnicos de obra, que mantienen un contacto más próximo con los resultados efectivos del proyecto arquitectónico.

Tipología adecuada de los conjuntos habitacionales

De manera paradójica, la necesidad de ganar escala llevó a la producción de grandes conjuntos que, por la pésima adecuación topográfica, varias veces acarrearón costos de implantación en el terreno mucho mayores que los que hubiesen sido proyectados con el debido cuidado. La construcción de bloques de departamentos en cuatro o cinco pisos, reproducidos como "estampillas" en cualquier lugar, o de casas minúsculas e idénticas, implantadas por centenas en amplios terrenos periféricos, es resultado de un patrón arquitectónico heredado de la producción realizada por el BNH, Banco Nacional de Habitação (Bonduki, 1998).

Un ejemplo interesante de diferenciación tipológica de conjuntos habitacionales se dio en **Procentro**, en São Paulo, en el ámbito del componente habitacional Vivir en el Centro, con tres conjuntos residenciales orientados a la modalidad de vivienda social para sectores de bajos ingresos.

El Parque do Gato, por ejemplo, emprendimiento de la Companhia de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) reveló elementos proyectuales de mejor calidad y flexibilidad en comparación con su patrón de proyectos, aunque con una densidad considerada a veces muy baja, que permitió espacios colectivos amplios.

La colocación de pilotes en uno de cada dos edificios facilitó la creación de espacios comunitarios cubiertos en la planta baja, bastante utilizados por los moradores. La inserción de puertas-balcones y de pequeños balcones en las salas de estar contribuyó a mejorar la aislación y la ventilación de las unidades habitacionales, así como a una mayor calidad del espacio de la sala. El uso de colores rompió con el padrón blanco utilizado con frecuencia por la compañía. El proyecto ofrece, incluso, condiciones de uso para personas con necesidades especiales.



Procentro – Parque do Gato



Procentro – Parque do Gato

El caso de **Bacia do Una** revela también un aspecto interesante de la diferenciación tipológica en proyectos de urbanización. El primer proyecto de conjunto residencial, destinado a reasentar a cerca de 2 mil familias -provenientes de diversos barrios de la cuenca- fue desarrollado por una empresa de ingeniería, pero rechazado por la población que iba a ser reasentada, lo que refuerza la importancia de este tema de la participación como componente físico-urbanístico/arquitectónico.

Fue en aquel momento cuando la población convocó al Programa de Reforma Urbana de la Universidad Federal de Pará (PARU-UFPA) para desarrollar un nuevo proyecto, y el ejecutor aceptó sus exigencias de conducir el proceso mediante asistencia técnica a la comunidad y de no ejecutar proyectos-patrón. Las exigencias del PARU fueron acatadas por el ejecutor al manejar con atención individualizada el reasentamiento de la población en situación de desplazamiento involuntario.¹⁰

A lo largo de este proceso, 61,2% de las familias reasentadas optó por la asesoría técnica del equipo universitario, que elaboraba los proyectos basándose en estudios de bienestar ambiental y los discutía de acuerdo con

¹⁰ Información verbal entregada por Ana Kláudia Perdigão, en entrevista de 22 de septiembre de 2009.

la condición, las posibilidades de pago y las preferencias de las familias que habían recibido indemnización. El valor promedio de esta, en el ámbito del programa, era de US\$2 mil, es decir, correspondía a un total limitado para la ejecución de un buen proyecto, lo que hacía imprescindible la asesoría técnica.

Las unidades resultantes, en un área que pasó a ser conocida como Conjunto Paraíso dos Pássaros, no estuvieron exentas de críticas en cuanto al resultado estético final, a pesar de que la extensión de los sitios fue generosa para los patrones corrientes: 108m², en promedio.

Sin embargo, los resultados del proceso demostraron la diferencia de calidad cuando se da una oportunidad a la asistencia técnica, que se preocupó de aspectos de confort térmico y espacio. Con la restricción presupuestaria, el proyecto final se muestra limitado, no obstante el proceso participativo, lo que demuestra hasta qué punto las limitaciones en la configuración del programa (relacionadas, en este caso, al aspecto presupuestario) tienen consecuencias directas en la calidad arquitectónica final.



Planta de urbanización del Conjunto Paraíso dos Pássaros aprobada por el comité participativo (Fotos y planta: COHAB/FADESP/UFPA)

Como se ha referido, la calidad de los proyectos de **Prosamim**, tanto en su inicio como en su evolución, es bastante satisfactoria. Aunque se trata de una tipología única implantada de forma repetida, su variedad volumétrica y el ritmo de las fachadas le confieren una calidad evidente. El proyecto base contenía elementos positivos: bloques de dimensionamiento reducido (hasta 24 unidades), evitando la construcción de grandes láminas, típicas de los conjuntos habitacionales, y promoviendo una buena inserción volumétrica en el barrio, como se ha visto; estructura en cerámica autoportante, adecuada en términos estéticos y térmicos; buena calidad de los espacios públicos entre los bloques, lo que produce una implantación agradable; área vidriada adecuada, que genera buena iluminación; aireación por medio de elementos vacíos, y plantas de las unidades con buena configuración funcional.



Imagen de bloque habitacional: primera fase del Prosamim y planta del segundo proyecto (planta Prosamim)

Pero, aun así, el proyecto presenta algunas limitaciones derivadas, en general, de alteraciones de parámetros proyectuales a lo largo de la ejecución, como la opción por el fibrocemento en el tejado, material inadecuado para la región, en lugar de tejas cerámicas como se preveía en el diseño original. El problema fue parcialmente corregido en la segunda etapa, con la construcción de una losa de revestimiento. También fueron necesarias, como se mencionó, adaptaciones de las soluciones proyectuales para la satisfacción de la población: el lavabo separado del baño, una solución inicial que parecía buena, tuvo que ser reincorporado al baño -a solicitud de los usuarios- en el segundo proyecto.

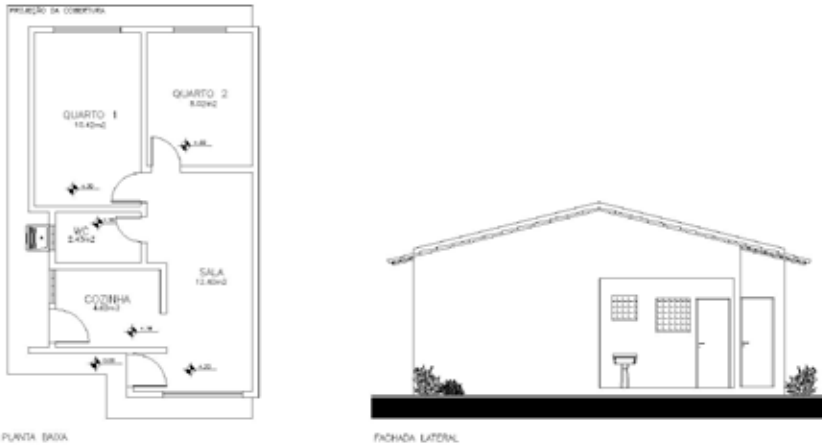
Otro aspecto interesante observado en los proyectos del Prosamim fue la elevada calidad de la ejecución de la obra, a cargo de una gran empresa contratista. Al contrario de la práctica común en estados de la región sudeste, la empresa no tercerizó servicios y mantuvo el control directo de la producción. De acuerdo con las informaciones obtenidas en las entrevistas, ese hecho se debió a la dificultad del contratista en conseguir empresas calificadas en la región, lo que llevó, por ejemplo, a instalar por cuenta propia una fábrica de bloques cerámicos para abastecer a la obra. En este caso, una aparente dificultad coyuntural condujo a una solución que generó mejores índices de calidad en la obra.

En relación con las tipologías de proyecto, en ninguno de los programas estudiados se previó la ampliación de las unidades para atender las posibles necesidades futuras de sus usuarios. Esta cuestión, tratada hoy de manera recurrente, bajo el concepto de “evolutividad” del proyecto, se ha delineado como una tendencia actual prevista en intervenciones reconocidas por presentar una buena calidad.

A pesar de la variedad tipológica de algunos de los proyectos considerados, como el Conjunto Paraíso dos Pássaros y el Prosamim, todavía se identifica cierta monotonía. Incluso entre programas cuya calidad de urbanización fue bastante satisfactoria, la calidad no siguió el mismo patrón, perjudicando el resultado para el destinatario final: el usuario. En estos programas se verificó la reproducción en escala de casas o de bloques de departamentos iguales, de apariencia muy simple, que dan margen para la conformación de un paisaje urbano excesivamente monótono, que se diferencia del patrón más diversificado de la ciudad como un todo, a preconceptos y a la segregación visual contra los llamados “conjuntos habitacionales”.

Es el caso de **Bairro Novo**, instalado en un área periférica del municipio y que prevé la construcción de más de 2.500 unidades habitacionales di-

vididas en dos únicas tipologías: casas pareadas y bloques de departamentos. Las unidades proyectadas revelan un modelo arquitectónico muy básico, con dimensiones reducidas, terminaciones insatisfactorias y mucha repetición, careciendo de mayores flexibilidades y margen para la adaptación y/o ampliación.



Planta y fachada de unidad habitacional, Bairro Novo, Aracaju.
(Planta y fachada: Municipalidad de Aracaju)

En Curitiba, pese a la consistencia y perdurabilidad de la política habitacional, se observó un visible estancamiento en la evolución de las tipologías habitacionales adoptadas por **COHAB-Paraná**. En medio de implantaciones urbanísticas interesantes, en forma de barrios razonablemente integrados con la ciudad, se reproducen tipologías de tamaño razonable para las casas, pero bastante repetitivas, y, cuando son diferentes entre sí, con poca integración plástica. Los conjuntos habitacionales verticales siguen un mismo patrón, siempre con el uso de ventanas de media abertura y el tratamiento simplificado de fachadas.

En Vitória, en **Terra Mais Igual**, la tipología fue también demasiado simple, con ínfimas dimensiones unitarias, problema suavizado por la buena inserción de los conjuntos en la malla urbana.



Conjunto Audi União y Barrio CIC de la COHAB/Paraná:
poca innovación y repetición monótonas de tipologías

En lo que se refiere a los aspectos arquitectónicos de las soluciones habitacionales, el **dimensionamiento de las unidades** es un factor determinante en términos de calidad. La discusión sobre el dimensionamiento de las unidades habitacionales en Brasil vuelve a poner en el tapete la necesidad de ecuacionar la búsqueda permanente de reducción de costos con la de ampliar al máximo el alcance de la atención habitacional en los programas de urbanización.

Dada la diversidad de situaciones posibles, no hay cómo fijar áreas mínimas para las unidades habitacionales en proyectos de costo controlado. No obstante, hay una línea de discusión en torno de la noción de “vivienda digna” que presupone, entre una serie de exigencias funcionales de habitación, la construcción de un área mínima capaz de proporcionar buenas condiciones de convivencia, la integración de la familia y, en última instancia, perspectivas de desarrollo humano.

El correcto dimensionamiento de las unidades habitacionales

Las intervenciones habitacionales que pretendan contemplar los objetivos de proporcionar buenas condiciones de convivencia requerirían partir de un nivel mínimo más generoso que el usado hoy, de 40m² a 45m² por unidad, menor que el del período dorado de producción del Banco Nacional de Habitação (BNH), cuando había una directriz respecto del tamaño mínimo de las residencias que correspondía a 60m², considerándose 12m² de área mínima por habitante, multiplicada por la composición media de la familia brasileña de la época (cinco personas).

En los programas analizados, la producción de unidades residenciales con menos de 40m² es una práctica generalizada, incluso en intervenciones de buena calidad urbanística. Las unidades habitacionales pareadas dúplex del **Terra Mais Igual**, las residencias del Proyecto Coroa do Meio, en **Bairro Novo**, y los departamentos dúplex del **Prosamim** tienen un área total de 39m², 32m² a 35m², y 39m², respectivamente; todas dimensiones bastante reducidas para la vida familiar en condominio.



Procidades/Aracaju: Coroa do Meio (Foto: Municipalidad de Aracaju, Sempla)



Terra Mais Igual (Foto: Municipalidad de Vitória)



Interior de unidad del Prosamim en construcción

En todos los otros proyectos estudiados, el área de las unidades habitacionales no superó los 45m² en las casas y 48m² en los departamentos. La mayor excepción se registró en **Bacia do Una**, en Belém, donde, debido a una fuerte presión de la población afectada por el proyecto de macrodrenaje y urbanización del área, como también por la intensa negociación con el gobierno estadual, se obtuvo la fijación de un área mínima de 90m² para los lotes, posibilitando la implantación de unidades superiores a 50m².

Equilibrio entre la viabilidad financiera y la calidad de los proyectos

La necesidad de **ganar en escala** de producción no debe incurrir en excesivas repeticiones y estandarizaciones de las unidades y bloques, es decir, los proyectos deben ser flexibles para que se adapten a las necesidades de sus futuros moradores. Los aspectos de **mantenimiento** son determinantes para la sustentabilidad de un emprendimiento. De allí que la consideración del período de postocupación, en el montaje de un programa de urbanización, es un elemento central para su buen éxito, sin lo cual sumas importantes de inversiones públicas pueden quedar, muy fácilmente, reducidas a la nada.

Evitar los efectos perversos de reducir costos

Los programas analizados lidiaron de formas distintas con los efectos perversos de la necesidad incesante de reducir costos como mecanismo para atender a un número mayor de familias, presentando consecuentemente resultados proyectuales diferenciados.

En el caso de **Prosamim**, las cerca de dos mil familias erradicadas desde las márgenes de los igarapés y reasentadas en la periferia distante de la ciudad,¹¹ en el ámbito de programas habitacionales del gobierno estadual o del municipio, recibieron unidades habitacionales de un proyecto arquitectónico limitado, en un patrón de un sinfín de casas calcadas, que contrasta con la calidad arquitectónica de los parques residenciales construidos en las márgenes de los igarapés, para las cerca de mil familias que optaron por mantenerse en el lugar.

Se nota también en esta gestión una experiencia interesante de dicotomía entre cantidad versus calidad. Construidos a partir de un proyecto arquitectónico de calidad en bloques inicialmente compuestos por casas en la planta baja y, sobre ellas, departamentos dúplex (en composiciones que variaban entre 6, 9, 12, 20 y 24 unidades),¹² esa tipología fue adaptada a la necesidad de reducir costos, así como a las demandas de la población. Las alteraciones (pro-

¹¹ Esas áreas periféricas llegan a una distancia de hasta 30 kilómetros del centro de Manaus, como en el caso del Conjunta Nova Cidade, construido por la Superintendência de Habitação del gobierno de Amazonas (SUHAB).

¹² El primer proyecto de los parques residenciales del Prosamim es del arquitecto Luis Fernando Freitas, de la Cooperativa de Profissionais do Habitat do Rio de Janeiro, con experiencia en autoconstrucción.

movidas por los arquitectos del programa, aunque sin alterar de manera significativa la solución arquitectónica del proyecto inicial en términos de tipología y volumetría del conjunto), condujeron a una nueva planta, con unidades en un mismo nivel y la incorporación de los lavabos a los baños, antes separados, respondiendo en ambos casos a las reivindicaciones de los moradores.

Desde el punto de vista de los costos, la nueva tipología excluyó la marquesina del modelo de la primera fase, simplificando el proceso constructivo y logrando un abaratamiento del costo final de las unidades (de US\$26 mil a US\$19,5 mil), pero manteniendo el mismo aspecto general de los bloques, limitados ahora a un máximo de 12 unidades, en respuesta a las dificultades de gestión de condominio verificadas en los conjuntos de la primera fase, que eran mayores. Se conservaron el sistema de albañilería estructural y la volumetría general de los bloques, y se acrecentaron las losas, lo que no ocurría en la primera fase, con el fin de disminuir el impacto térmico de la inadecuada teja de fibrocemento.

A pesar de cierta pérdida estética entre los proyectos de la primera y la segunda fase, las nuevas tipologías mantuvieron los principales elementos de calidad (tamaño reducido de los conjuntos, pocos pisos, uso de bloques cerámicos a la vista, entre otros), y se puede decir que la ecuación entre calidad del proyecto, costos y adaptación a las demandas de los usuarios fue muy bien resuelta.



Prosamim: construcción de la nueva tipología con la antigua al fondo



Prosamim: nueva tipología en obras y fachadas de la nueva y antigua tipología

Este es el caso, por ejemplo, de la lección aprendida en el transcurso de **Cingapura/PROVER**. Acción pionera en Brasil de reasentamiento de favelas en edificios en altura, estigmatizada por el carácter polémico de las intervenciones parciales, el programa dejó en su fase inicial la impronta de proyectos de bloques residenciales iguales,¹³ construidos con materiales de baja calidad, que se deterioraban con mucha rapidez y reproducidos hasta el cansancio, independientemente del lugar donde eran implantados (y, por eso mismo, exigiendo altos costos de nivelación de suelos).

En las fases más recientes de ejecución del programa, el cambio de tipología aportó más calidad a los proyectos residenciales, una mayor adaptación a las necesidades de sus usuarios y preocupación por las áreas libres y de recreación de los predios.



Cingapura/PROVER en São Paulo: primera fase (Foto: Guilherme Petrella)

¹³ En la fase inicial, el programa preveía la construcción de departamentos de 42m², en edificios de cinco pisos, sin ascensor. En fases posteriores llegó a utilizar tipología con uno, dos y tres dormitorios, en edificios de hasta 11 pisos (Rodrigues, 2006)



Cingapura/PROVER en São Paulo: segunda fase

La calidad de un programa de urbanización, por más alta que sea en el momento de su implementación, puede quedar reducida a nada en poco tiempo en caso de que no se preste debida atención a las etapas posteriores y su mantenimiento. Se debe recordar que, muchas veces, las poblaciones beneficiadas por las obras poseen hábitos residenciales que dificultan la adaptación a la (exigua) vida en condominio y sus reglas. Además, la obtención de una casa no presupone la inserción económica y social, ni encontrar trabajo, como tampoco la solución de conflictos personales y domiciliarios, a los cuales las poblaciones de bajos ingresos son más vulnerables. Las trabas en los procesos decisorios de los programas pueden llevar al abandono de los equipamientos ofrecidos, que se vuelven peligrosos para la población; y la inexistencia de una política integrada, como una buena accesibilidad a los servicios de transporte, puede producir verdaderos guetos socioespaciales.

La necesidad de mantenimiento de los emprendimientos
Los barrios urbanizados deben ser objeto de una acción sistemática y bien coordinada de mantenimiento, que incluye desde la mantención arquitectónica de las edificaciones, de la infraestructura y los equipamientos, hasta acciones de acompañamiento social y de incentivo a la organización comunitaria y de condominio.

En **Procentro** se observaron dificultades de mantenimiento municipal del Conjunto Olarias, en especial de los ascensores, así como la discontinuidad en la gestión de los alquileres sociales del Parque do Gato, lo que generó incumplimientos. A su vez, los conjuntos **Cingapura/PROVER** de la primera fase sufren de un visible deterioro físico, testimoniando el uso de materiales de baja calidad. Dichos problemas no se observan en las Vila dos Idosos, también del sistema de alquiler social, la que se mantiene en excelente estado de conservación, refrendado por la satisfacción de la población usuaria.

En **Favela-Bairro y Nova Baixada**, el abandono por parte de la CE-DAE de las plantas de tratamiento de aguas servidas (que terminaron siendo depredadas) resultó problemático, siendo un ejemplo típico de la importancia del mantenimiento que, de hecho, se evidencia en el papel fundamental de los POUISO, en Favela-Bairro (hasta hoy en pleno funcionamiento como referencia cívica en los barrios urbanizados), en los Escritores de Gestão nos Lo-

cais (ELO) de **Prosamim** y de los Monitores Urbanísticos de **Terra Mais Igual**. Estas acciones apalancan un proceso de acompañamiento más permanente del período de postocupación.

En Nova Baixada, debido a la falta de participación de los municipios en las decisiones que tenían que ver con el diseño y la implementación del programa, no fue infrecuente que los mismos municipios se negaran a efectuar la mantención de los equipamientos donados por el gobierno estadual, tales como las guarderías infantiles, que no recibieron mantención bajo el argumento de los altos costos de operación por niño, o los centros de salud, que no fueron equipados.

En el caso de **Bacia do Una**, las disputas entre los gobiernos municipal y estadual llevaron a la actual y total desconsideración respecto de los compromisos de limpieza permanente de los canales y la conservación de las vías pavimentadas por el programa: una irresponsabilidad administrativa hacia los términos acordados con el BID, la que llegó al punto de generar investigaciones por parte del Ministerio Público Estadual, por causa del mantenimiento inadecuado de las obras y, sobre todo, por no haberse utilizado los equipamientos cedidos por el gobierno del estado al municipal en el ámbito del financiamiento.

CAPÍTULO 2

Componentes sociales y participativos

Proceso de consolidación del componente social

Los componentes sociales y participativos se insertaron y estructuraron de manera gradual en los programas de urbanización de favelas, y acompañaron su evolución. En esta tarea, y en el contexto de la redemocratización del país a partir de la década de 1990, un papel importante le cupo a los bancos multilaterales de desarrollo, BID y Banco Mundial, que promovieron la participación con una aproximación integradora de asentamientos precarios a la urbanización. Ello permitió la construcción de componentes sociales más consistentes y profesionalizados, así como la incorporación en las operaciones de exigencias formales de participación y consulta a la población. Los diversos casos contenidos en este libro, en particular el programa HBB, son ejemplos representativos de dicho proceso.

Este mecanismo de estructuración y consolidación (metodológica y operativa) de los componentes sociales y participativos ha sido comparativamente mayor en el trabajo social vinculado con la intervención física. En este sentido, a pesar de limitaciones, existe hoy un *corpus* de procedimientos que funciona, si se aplica de un modo adecuado. La variabilidad entre dichos procedimientos, detectada en nuestros estudios de caso, es relativamente pequeña.¹¹ En los temas de articulación con los sectores sociales, de fortalecimiento del capital social local y de promoción de la participación ciudadana, no aparecen modelos consolidados ni alguna homogeneidad en los resultados, pero sí una relativa multiplicidad de configuraciones y estrategias. En otras palabras: con la excepción parcial del trabajo social subsidiario en las intervenciones físicas, no existen todavía patrones establecidos y codificados de intervenciones sociales en urbanización de favelas, según los cuales un

¹ Lo que, en algunos casos, no deja de ser una limitación. Por ejemplo, metodologías de negociación con la comunidad, aplicadas en pequeñas obras, difícilmente se adaptan a las de gran tamaño.

determinado tipo de acción corresponda a un determinado resultado. Esas constataciones se confirman en una evaluación de experiencias de urbanización de favelas realizada por el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), que observa que las dificultades institucionales de articulación y coordinación, así como las políticas de comunicación social y negociación de conflictos entre poder público, liderazgos y población, están entre los mayores problemas comunes en los programas analizados; en el mismo estudio, la inadecuada gestión de asociaciones, sobre todo con las organizaciones sociales y comunitarias, es señalada como uno de los principales factores de riesgo de los mismos programas (IBAM, 2002, págs. 24 y 29-30).

Una ratificación análoga se expuso en un reciente taller sobre Trabajo Técnico Social en Viviendas de Interés Social. Durante su presentación, Rosana Denaldi (2009b) destacó la integración intersectorial para la inclusión social y la ampliación de la participación entre los desafíos actual del trabajo social en urbanización de favelas. A su vez, Rosangela Paz (2009) incluyó como desafío el fortalecimiento de las organizaciones locales en forma autónoma respecto del poder público.

Aspectos metodológicos

En relación con los componentes sociales y de participación, en este capítulo se presentan y analizan las principales consideraciones provenientes de los nueve estudios de caso. Este análisis fue elaborado a partir de tres ejes:

- **Trabajo social en apoyo de la intervención física**
- **Acciones sociales intersectoriales para la inclusión social y/o el desarrollo**
 - *Acciones y políticas sociales*
 - *Configuraciones para la intersectorialidad con lo social*
 - *Procesos para la intersectorialidad con lo social*
 - *Estrategias de articulación intersectorial con lo social*
 - *Trabajo e ingreso: un tema sectorial presente y problemático*
- **Fortalecimiento del capital social local, o de las organizaciones de la sociedad civil**

En el primer eje se incluyen, normalmente, acciones de recopilación de datos, diagnóstico y catastro de la población que será atendida; su movilización y organización, comunicación social y educación sanitaria y ambiental;

negociación de las intervenciones físicas a realizar; acompañamiento de familias en los frentes de obras, reasentamientos, remoción temporal, autoconstrucción o mejoramiento habitacional y seguimiento después de las obras. Se trata de una variedad de actividades, instrumentales a la viabilidad y sustentabilidad de las intervenciones físicas, que convergen en un conjunto de objetivos comunes: adaptar los proyectos, en la medida de lo posible, a las necesidades locales; facilitar la ejecución de la obra y sus eventuales complementos individualizados; garantizar la adecuada operación y mantenimiento de las inversiones efectuadas, así como la convivencia en contextos que pueden representar una novedad (edificios, por ejemplo), para la población atendida, sobre todo la reasentada.

El segundo eje comprende acciones sectoriales en áreas como la salud, la educación, la generación de empleos e ingresos, asistencia social, seguridad pública, etc., que apuntan a promover la inclusión, el bienestar o el desarrollo social y, en muchos casos, económico de grupos marginalizados o vulnerables, incluyendo a los beneficiarios directos e indirectos de las intervenciones físicas. Son, entonces, acciones paralelas a las del trabajo social vinculado con la intervención física, y atienden básicamente a la misma población-objetivo de esta, pero con finalidades distintas. Ahora la relación entre lo físico y lo social del eje anterior se invierte: la intervención física se convierte aquí en “puerta de entrada” para una acción más abarcadora del desarrollo humano.

En el tercer eje, se incluyen actividades de identificación de liderazgos formales e informales, movilización, catastro y diagnóstico de entidades comunitarias y de la sociedad civil, fortalecimiento organizacional, formación de redes y capacitación en temas relacionados; por ejemplo, gestión, elaboración de proyectos y captación de recursos, presentación de cuentas y contabilidad, o en asuntos sectoriales ligados con las actividades específicas de las propias organizaciones (salud, educación, etc.).

En fin, **el fomento de la participación** es con frecuencia transversal a los demás ejes, pues busca, entre otros aspectos, fortalecer la capacidad de la comunidad para decidir, o al menos influir, en las determinaciones relacionadas con las intervenciones físicas y sociales, tanto de los poderes públicos como de las organizaciones de la sociedad civil. Idealmente, el objetivo de dar voz efectiva (“empoderamiento”) a la comunidad y a sus representantes debería sobrepasar el marco del programa de urbanización de favelas, y tener una vertiente política más explícita de transformación de las relaciones, incluso de poder, de promoción de la ciudadanía, de la transparencia, del control civil y de fortalecimiento y autonomía de la sociedad civil.

Esta transversalidad es particularmente acentuada respecto del eje de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, de manera tal que los dos ejes se hacen indistinguibles. Cuando los programas se ponen en práctica, muchas veces las acciones orientadas al fortalecimiento de la capacidad de organización e interlocución de las entidades de la sociedad civil coinciden con las acciones que buscan crear o potenciar instancias participativas.

Pero aquella sobreposición tiene también bases teóricas sólidas. El concepto de capital social, en su definición quizás más conocida, la de Robert Putnam, atribuye *valor* a las relaciones sociales organizadas, en la medida en que son capaces de proporcionar dos tipos de beneficios interrelacionados: (a) acción colectiva, inducida por intereses compartidos y (b) fortalecimiento de la democracia, impulsado por el compromiso cívico (Putnam, Leonardi, Nannetti, 1993). En la perspectiva del capital social, por lo tanto, el crecimiento del tejido asociativo de las organizaciones de la sociedad civil con el desarrollo participativo y democrático de la sociedad están ligados íntimamente.²²

Por estas razones, este capítulo analiza la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil y la promoción de la participación conjuntamente, bajo el común denominador del fortalecimiento del capital social.

Trabajo social en apoyo de la intervención física

Consolidación del trabajo social

Entre los diversos ejes de los componentes sociales de los programas de urbanización de favelas, el trabajo social en apoyo a las intervenciones físicas es el único que logró consolidarse y sistematizarse parcialmente, a partir de un proceso de aprendizaje institucional.

Por medio de **Procidades**, la municipalidad de Aracaju, representa un caso ejemplar. El primer proyecto de urbanización integrada en la ciudad ocurrió en el barrio de Coroa do Meio financiado inicialmente en 2002 por HBB. Este organismo contribuyó también con innovaciones en los procedimientos para urbanización de favelas (utilizadas ya en la capital de Sergipe) como la

² La conexión entre asociatividad y democracia de Putnam se entronca en una línea de pensamiento de autores como Tocqueville y Madison, en el siglo XIX.

exigencia de que el reasentamiento estuviese próximo al lugar de origen de las familias. Por ser la primera intervención de urbanización integrada en Aracaju, de ella se extrajeron lecciones para posteriores intervenciones y para la propia política pública municipal de desarrollo urbano, principalmente respecto de la necesidad de integrar lo físico y lo social con los procedimientos para conducir esto último.

La experiencia de Coroa do Meio permitió también incorporar acervo importante para enmarcar el trabajo social; por ejemplo, la importancia de una buena estrategia de comunicación durante el catastro de las familias, para dejar establecido que la intervención trae beneficios diferenciados (mejoramientos habitaciones versus reasentamiento en nuevas casas); la necesidad de integrar arquitectos en los equipos de catastro (formados en general por especialistas sociales), para que haya coincidencia entre los registros del catastro social con la ubicación de calles y edificios en los mapas; la exigencia de un congelamiento efectivo del área donde las familias serán reasentadas.³³

Como resultado de este proceso de consolidación, se elaboró un *Manual de Procedimiento del Programa Moradia Cidadã*, que contiene las directrices y los procedimientos que deben utilizarse, por ejemplo, para el catastro de las familias; se elaboró y actualizó un Plan Estratégico Municipal de Asentamientos Precarios (PEMA), con criterios para la priorización de las áreas de intervención, el uso de indicadores sociales, georeferenciación de las informaciones, control social, etc.

Documentos normativos semejantes fueron producidos por otras municipalidades, como las de Vitória y Curitiba. En este sentido, siendo ejemplar, la trayectoria de Aracaju está lejos de ser única.

Grado de influencia de las comunidades

El grado de influencia de las comunidades en las decisiones sobre inversiones físicas es variable y depende de algunas contingencias de la región, como la calidad de los equipos locales -que puede ser exigida y positivamente in-

³ En Aracaju, el proceso de aprendizaje institucional y de consolidación de prácticas de trabajo social acoplado con la intervención física, fue favorecido por la continuidad de gobierno: es la tercera administración municipal liderada por el mismo grupo, y el ex alcalde es el actual gobernador estadual.

fluida mediante mecanismos adecuados de selección y capacitación-, además del grado de madurez y organización de las representaciones comunitarias. En muchos de los casos analizados aquí, la comunidad logró influir de alguna manera en el diseño de las intervenciones físicas. Aunque variable, esta capacidad para participar en las decisiones sobre los proyectos y las obras, también puede considerarse un resultado relativamente consolidado del trabajo social ligado con las intervenciones físicas.

Las presiones conjuntas de la comunidad y del financista pueden ampliar el espacio de influencia de la comunidad sobre el diseño de las intervenciones físicas. Aun con esta influencia, las intervenciones difícilmente sobrepasarán el marco del programa y no se traducirán de manera automática en un empoderamiento o una democratización en un sentido más amplio. Para que esto ocurra, otros elementos deben ser considerados, según veremos en el estudio de los casos.

En **Terra Mais Igual** hay consenso en que la comunidad influyó de manera significativa en el diseño arquitectónico, aunque muchos no creyeron -en un comienzo- que presentar proyectos abiertos a las sugerencias de la población funcionaría. Como consecuencia, estos fueron ajustados para contemplar las demandas de la comunidad, como se detalló en el capítulo anterior.

Favela-Bairro tenía reglas claras sobre la participación de la comunidad en las decisiones sobre las intervenciones físicas. Los proyectos se elaboraban con calma, y las primeras versiones se presentaban y discutían en paneles. Se reclutaban y eran contratados agentes locales para movilizar a la comunidad y apoyar la mediación de conflictos. Los diseños debían ser aprobados en asambleas; por ejemplo, en el Complejo do Sapé, en Madureira, hubo una con casi 2 mil participantes. También había un acompañamiento por parte de la comunidad, en conjunto con los arquitectos, de la ejecución de la obra. Inicialmente, la participación en las decisiones sobre las intervenciones físicas no fue muy formal, pero, luego, se introdujeron talleres de trabajo que estructuraron mejor el proceso. Sin embargo, hay consenso en que el grado de influencia de las comunidades sobre los proyectos fue relativamente limitado, dependiendo de la capacidad y de la actitud de los

equipos (arquitectos contratados y contratistas) y de la fuerza de las asociaciones locales.

En **Nova Baixada**, los comités de gestión previstos en el diseño del programa, compuestos por representantes de la comunidad, influyeron en algunas decisiones de inversión, sobre todo en la sustitución de obras de infraestructura originalmente consideradas. En Belford Roxo, por ejemplo, un Centro Comunitario de Defensa de la Ciudadanía (CDCC), previsto para ser construido en el barrio de Xavantes, pero que, por problemas en la expropiación del terreno, fue cancelado y transferido al barrio de Heliópolis por presiones de la comunidad.

En **Bacia do Una**, una de las instancias representativas previstas, el Comité Asesor, conformado por representantes de los poderes públicos y de la comunidad, pensado para apoyar exclusivamente el proceso de reasentamiento, amplió su alcance, por presiones de la comunidad y del BID, para incluir también la discusión de intervenciones físicas, llegando a influir en las decisiones respecto del tamaño de los sitios para reasentamiento y de los puentes. Obtuvieron, además, la ampliación del área que sería afectada por las obras y la pavimentación de vías marginales a los canales saneados.

Con base en la reformulación de **Cingapura/PROVER**, la comunidad influyó en los proyectos de los conjuntos habitacionales, específicamente respecto de la instalación de tiendas y otras actividades comerciales en la planta baja de los edificios.

Calidad de los equipos sociales

Equipos sociales de campo calificados, motivados, multidisciplinarios y compuestos por técnicos provenientes de diversos organismos, son un elemento central para el éxito del trabajo social asociado con las intervenciones físicas.

Es fundamental potenciar la capacidad y la autonomía de los equipos e instancias locales, para que el mayor número posible de demandas sociales pueda ser atendido y solucionado; por ejemplo, las comisiones de crisis del Prosa-mim y la asistencia técnica a la autoconstrucción de Bacia do Una.

En el reasentamiento involuntario es donde el trabajo social asume la máxima centralidad y enfrenta los temas más sensibles en términos sociales.

En **Prosamim**, el reasentamiento de familias -la principal tarea social del programa- enfrentó cuatro alternativas: indemnizaciones, bonos de vivienda, relocalización en conjuntos habitacionales distantes del lugar de origen y relocalización en unidades habitacionales de buena calidad, en “suelo creado”, cercanas al lugar de origen (“parques residenciales”).

Los resultados del proceso fueron excelentes, debido al volumen de familias reasentadas (6.313), al tiempo relativamente breve en que fue realizado, a la calidad de las nuevas habitaciones construidas y a la baja proporción de reclamos y conflictos. Hasta hoy, sólo ocho de las familias reasentadas en los parques residenciales dejaron sus nuevas casas.

Las razones de este éxito son las siguientes:

- a) en la fase de preparación del programa hubo una intensa discusión, al interno del gobierno y en la población (32 audiencias públicas individualizadas por igarapé), para la selección de las tipologías habitacionales a ser construidas;
- b) el trabajo social fue planificado en forma detallada, con planes específicos para cada igarapé, diagnósticos y catastros de calidad, y sucesivamente actualizados; cada poligonal de intervención fue diseñada con base en las informaciones recogidas por los equipos sociales locales en terreno, considerándose las condiciones técnicas y de costos; se creó el Comité de Representantes de la Comunidad, cuya principal función es facilitar el ingreso del programa a las áreas y mantener la comunicación con las comunidades;
- c) hubo un fuerte trabajo comunicacional, con un sector en la Unidad Gerenciadora del Programa (UGP) dedicado exclusivamente a esa tarea, y acciones de educación medioambiental dirigidas a cada familia;
- d) la ejecución del trabajo social fue realizada por equipos locales calificados, motivados y con un cronograma ajustado al ritmo de las obras;
- e) el acompañamiento postocupación incluyó también actividades psicosociales y complementarias con las familias (como las campañas de vacunación y de apoyo al desarrollo económico familiar);
- f) el proceso de reasentamiento fue gestionado de manera descentralizada, básicamente por los equipos locales; estos fueron complementados por miembros de las comunidades; capacitados y organizados

en grupos locales de apoyo y como agentes vecinales (estos últimos para fomentar la participación en la postocupación).

- g) para la resolución de conflictos, se creó un arreglo innovador: la Comisión de Gestión de Crisis (CONCRI), con la función de apoyar a la comunidad en la resolución de conflictos surgidos del reasentamiento y que, con ese fin, da orientaciones jurídicas para que las actas de las reuniones comunitarias tengan valor legal.

En conjunto, se trata de una fórmula eficaz, que desburocratiza los procedimientos tradicionales, agiliza las soluciones mediante la descentralización en terreno y, principalmente, ofrece a la comunidad productos concretos, inmediatos y útiles, por medio de una dosificación equilibrada de elementos técnico-jurídicos y participativos.

En **Terra Mais Igual** se destaca la inversión de tiempo y dedicación necesaria, en algunos casos, para la formación de la comisión de moradores, con funciones semejantes a las de Manaos, siendo la puerta de entrada a la comunidad y el dispositivo de acompañamiento de las obras por parte de la población. También actúa en la resolución de conflictos y en evitar nuevas invasiones. En un contexto como el de Vitória, donde -a diferencia de los igarapés de Manaos- hay una trama bastante desarrollada de asociaciones desde antes del programa, el Terra Mais Igual ejecutó un trabajo minucioso y gradual de convencimiento y capacitación de los diversos liderazgos y de jerarquización de los problemas comunes en los barrios de la poligonal intervenida, identificados en el diagnóstico, para que las diferentes asociaciones, cada una representando un barrio, concurre en una comisión única.

En **Bacia do Una**, en el área de reasentamiento Paraíso dos Pássaros, hubo una importante experiencia de autoconstrucción asistida. La Universidad Federal de Pará (UFPA) fue convocada por movimientos sociales para auxiliar en el proceso. Su personal montó un galpón en Paraíso dos Pássaros y ofreció de manera continuada servicio individualizado a cada familia que requería apoyo (65% de las familias fueron atendidas así), buscando humanizar el entorno, proteger la dimensión afectiva, simbólica, y las relaciones de vecindad. La creación de las comisiones de fiscalización de obras (COFI) fue una exigencia del BID que, a partir de 2001, comenzó a exigir del gobierno estadual una mayor participación de las comunidades.

En Curitiba, las asociaciones se involucraron desde la preparación del mapeo y del catastro inicial. También se eligieron comisiones de residentes y de acompañamiento de las obras. Llamaron la atención algunas iniciativas de **COHAB-Paraná** en apoyo de las asociaciones involucradas en el reasentamiento: (i) los gastos de realización de las asambleas fueron cubiertos por COHAB-Paraná para no sobrecargar a las asociaciones, y (ii) previo al proceso de movilización de la comunidad, COHAB-Paraná realizó un entrenamiento para formar líderes, en torno del funcionamiento de las misiones locales y sobre los mecanismos de los procesos de licitación, de modo que los liderazgos pudieron acompañar con discernimiento las fases que condujeron a la ejecución de las obras. Entre las lecciones identificadas, se observó que un número excesivo de eventos con la comunidad puede resultar perjudicial.

Cingapura/PROVER ofrece lecciones tanto negativas como positivas. La modalidad inicial de elección por parte de las familias a ser reasentadas del tipo de departamento fue la autofocalización. En ella, básicamente, las familias evaluaban sus necesidades de vivienda y su capacidad de pago de las prestaciones de la casa, eligiendo el tipo de departamento en que serían reasentadas. Sin embargo, los parámetros establecidos para la autofocalización no fueron seguidos y el resultado fue que muchas familias decidieran vivir en departamentos inadecuados, con los consiguientes problemas de convivencia e incumplimientos, agravados por la discontinuidad en el trabajo social de la postocupación, que actuó en forma puntual y esporádica después del término del financiamiento del BID, entre 2001 y 2005.

A partir de 2005, se retomó intensivamente el trabajo social, la autofocalización fue sustituida por un proceso de catastro familiar cuidadoso y de negociación asistida respecto del tipo de unidad habitacional más adecuado según la caracterización familiar y su capacidad de pago. El proceso de empadronamiento se mejoró, una vez que se constató que una sola visita inicial era insuficiente, determinándose que serían necesarias, como mínimo, tres visitas. En general, después de una fase de relativo abandono, el trabajo social en la postocupación se retomó e intensificó, buscando recuperar la mantención de los emprendimientos del Cingapura/PROVER, así como reducir el incumplimiento de pagos de las prestaciones de los condominios (que pasó de 60-80% a 20%).

Reasentamiento

El involucramiento de la población y de sus organizaciones es fundamental y mejor cuando más ocurre; si es posible, desde la fase de preparación del programa.

El catastro es el principal instrumento y debe ser muy bien elaborado. Se sugiere que sea realizado por equipos multidisciplinarios (especialistas sociales y arquitectos/urbanistas) y actualizado con frecuencia.

La resolución de problemas y la mediación de conflictos deben ser descentralizadas. Es mejor que los problemas sean identificados y solucionados en terreno, para que las respuestas sean rápidas y efectivas, sin burocracia. Para esto, los equipos locales deben tener el apoyo técnico requerido.

La postocupación debe abarcar un período de tiempo extenso, sobre todo en situaciones de degradación física de los emprendimientos, dificultades de convivencia y elevado incumplimiento de pagos.

El trabajo social en reasentamiento necesita, en todas sus dimensiones, una considerable inversión de tiempo (ejemplo: horas/persona), con capacitación intensiva, en especial en la atención a las familias en términos individuales, cuya asistencia técnica debe ser permanente.

En la mayoría de los casos, los equipos están formados por miembros de los cuadros del municipio o del gobierno estadual; en el caso de la alcaldía de São Paulo, este servicio ha sido externalizado, con buenos resultados, a una empresa especializada. En Vitória, aunque al inicio de **Terra Mais Igual** el empadronamiento de las familias también fue externalizado a una empresa, con un buen desempeño, posteriormente se prefirió que esa tarea fuera ejecutada por los equipos municipales (aunque mediante técnicos contratados), que realizaron el resto del trabajo social, para garantizar la continuidad entre sus diversas etapas. En **Procidades/Aracaju**, los equipos de la alcaldía fueron apoyados por la Fundación para la Extensión Universitaria de la UFSE (Fape-se), contratada por ella.

Con frecuencia, los equipos sociales se componen de técnicos provenientes de diferentes organismos municipales y/o estaduais. El trabajo

social es responsabilidad de la secretaría de Asistencia Social y de la Fundación Municipal del Trabajo (Fundat), mediante convenios con la secretaría de Planificación (Seplan), que pueden, o no, traspasar recursos según se necesite. Aunque el foco de Fundat está en las actividades para generación de empleos e ingresos, sus técnicos están capacitados para desempeñarse también en actividades como el empadronamiento de familias. En **Prosa-mim**, el reasentamiento de familias fue ejecutado por técnicos de la UGP del programa, en colaboración con profesionales de la SUHAB. En Vitória, hubo equipos sociales de **Terra Mais Igual** vinculados con las obras y equipos de las diversas secretarías (“equipos ampliados”), en el desarrollo de acciones intersectoriales (educación medioambiental, grupos de mujeres, empleo e ingresos).

Motivación del equipo social

La participación y la motivación de los técnicos son elementos fundamentales para el éxito del trabajo social. Sería recomendable que los procedimientos de selección y calificación del personal del área social que trabaja en terreno pasara a ser una exigencia común a todos los programas de urbanización de favelas.

Terra Mais Igual destaca por la inversión hecha en la selección y capacitación de los equipos de campo, cuyos técnicos requieren tener un perfil y una historia personal adecuados, por lo cual son elegidos en un proceso que incluye exámenes psicológicos.

Mediante el trabajo social de postocupación es posible resolver parcialmente esos problemas. Por ejemplo, en los edificios construidos por **Cingapura/PROVER** se desarrolló, en conjunto con los moradores, un trabajo de elaboración colectiva de reglamentos de condominio, para permitir un mayor cuidado de sus espacios de uso público. En **Procidades/Aracaju** se preparó y distribuyó, para los futuros residentes de condominios, una *Convención* y un *Manual del Residente*, acompañados por un intenso trabajo social enfocado en la convivencia.

Acciones sociales para la inclusión y/o el desarrollo

Los programas como “puertas de entrada” de las políticas
A medida que los programas de urbanización de asentamientos precarios se vuelven más integrados, mayores son las expectativas de que funcionen como “puertas de entrada” de las políticas de inclusión social y de reducción de la pobreza. La estrategia usualmente adoptada es la inclusión en el programa de acciones de diversos sectores sociales, cuyo foco, o punto de irradiación, es el mismo territorio donde ocurren las intervenciones físicas.

La intersectorialidad a la que se refiere este capítulo corresponde a la articulación con sectores sociales, cuya finalidad es iniciar procesos de inclusión social y desarrollo en el territorio; es decir, la referencia se dirige a sectores y finalidades que están significativamente distantes del sector de desarrollo urbano, o habitacional, y de sus competencias y objetivos institucionales.

En *Terra Mais Igual*, *COHAB/Paraná* y *Procidades/Aracaju*, incluso con la existencia de planes locales de buena calidad que, en conjunto con las intervenciones físicas, proporcionan un amplio abanico de acciones sociales, todos los técnicos involucrados en la elaboración e implementación de esos planes fueron unánimes en señalar la persistencia de dificultades operacionales en la ejecución intersectorial de las acciones sociales previstas.

De hecho, la articulación con programas y políticas sociales de los sectores sociales tiende, en general, a presentar dificultades ligadas con la sectorialidad y verticalidad del *modus operandi* de la administración pública, y a la dificultad operacional de las configuraciones matrices. Específicamente en lo social, a la elevada “latitud”⁴⁴ de las acciones sociales y la prioridad habitualmente dada a las obras físicas.

A continuación, se presentan y analizan los principales puntos críticos que se constataron en los estudios de caso respecto del tema de la integración de acciones sociales con programas de urbanización de favelas, teniendo en consideración: la relación entre esas acciones y las políticas públicas locales; los arreglos, procesos y estrategias para operativizar esa integración; y el caso

⁴ La “latitud” se define como “la característica de un proyecto (o tarea) que permite a los planificadores y operadores del propio proyecto moldearlo, o dejarlo oscilar, en una u otra dirección, sin tener que considerar las ocurrencias externas” (Hirschman, 1967, p. 86).

ejemplar del subcomponente social sobre la generación de empleos e ingresos, donde la integración es especialmente problemática y el desempeño débil.

Acciones y políticas sociales

Para Dirce Koga (2009), las acciones sociales en programas de urbanización de favelas deben ser, al mismo tiempo, localizadas (enfocadas en determinado territorio objeto de intervención física) conectadas con las políticas públicas y con la ciudad. Existe, no obstante, una tensión intrínseca entre las intervenciones sociales de un programa en un territorio específico y las políticas sociales municipales o estatales más amplias.

Recursos para las acciones sociales

Las acciones sociales del programa deben estar insertas en las políticas sociales instituidas por los gobiernos locales. Sin embargo, es fundamental garantizar a los programas de urbanización recursos específicos que puedan ser usados como incentivos para que las secretarías sociales prioricen y agilicen la atención a las demandas de las comunidades contempladas por el programa (Koga, 2009).

La evidencia obtenida de los estudios de caso muestra situaciones diferenciadas en cuanto a la relación entre las acciones sociales financiadas por los programas y las correspondientes políticas locales.

Las intervenciones sociales de **Favela-Bairro** tuvieron continuidad y fueron parte de las políticas más abarcadoras de la alcaldía de Río de Janeiro. Más aún: debido a la centralidad que tenía en el accionar municipal, el programa se convirtió en un catalizador de diversas políticas sociales. Por ejemplo, un programa de construcción y operación de guarderías infantiles en las favelas tuvo prioridad total en la secretaría de Desarrollo Social, iniciándose con recursos propios antes del primer préstamo del BID. Aun así, en general, el presupuesto de esta secretaría fue prioritariamente orientado a las áreas de intervención del programa mismo. La secretaría de Educación ejecutó el proyecto Escola e Favela-Bairro, estructurándose un equipo de profesionales multisectorial con el objetivo de posibilitar la inserción de 190 escuelas en el programa, con métodos y contenidos educacionales que promovieran entre los alumnos la conciencia sobre el significado e implicancias de incorporar la condición de barrio a la favela.

En **Terra Mais Igual**, los equipos sociales de campo son llamados “ampliados”; justamente por estar compuestos por técnicos de diversas secretarías. Ejecutan acciones que forman parte de la política de la alcaldía, independientemente a que se realicen, o no, obras. Cuando hay obras, se priorizó la búsqueda de las familias más excluidas, que son el objetivo prioritario de la intervención de urbanización integrada.

En **Procidades/Aracaju**, las intervenciones sociales de los proyectos de urbanización están articuladas con las políticas más amplias del municipio. Con base en la recopilación de las demandas locales, en los proyectos físicos están previstos los espacios necesarios para nuevos equipamientos. A su vez, la dotación de equipamientos sociales está determinada por parámetros establecidos respecto de la cantidad de instalaciones por habitante. Dichas referencias están definidas por ley, lo que hace vinculantes las inversiones en equipamientos sociales, principalmente en barrios pobres con rápido crecimiento. Por ejemplo, que todos los barrios periféricos de la ciudad, con o sin intervención urbana, cuenten al menos con un Centro de Referencia de Asistencia Social (CRA); en Aracaju, hay 22 CRA. En caso de que una secretaría no pueda cumplir esos parámetros, debe justificar la razón; si el problema es la falta de recursos, le corresponde a la Secretaría de Planificación, responsable de la coordinación de los proyectos de urbanización, buscar fuentes que los suplan.

En São Paulo, la dirección social de la secretaría estadual de Vivienda (SEHAB) se articula con las demás secretarías para elaborar el presupuesto anual, indicando las necesidades y negociando prioridades para los emprendimientos bajo su responsabilidad, incluyendo los de **Cingapura/PROVER**.

Focalización geográfica

La concentración de las acciones sociales en las mismas áreas de intervención de las acciones físicas (y eventualmente en sus proximidades), es una condición necesaria para que, en términos operacionales, haya articulación entre las acciones del programa y las políticas públicas sociales del municipio o el estado. La implantación o fortalecimiento de instrumentos de focalización geográfica con recursos del propio programa de urbanización puede representar un incentivo a la articulación intersectorial. En contextos adversos, la estrategia de focalización geográfica debe ser complementada con criterios de escala y de acumulación progresiva de inversiones sociales.

En la focalización geográfica, los grupos-objetivo de un proyecto o acción deben ser identificados con base en la concentración espacial de determinadas características relevantes. Sistemas de información geográfica que integren diversos indicadores espaciales, sociales con los de infraestructura y equipamientos, son de gran ayuda para efectuar esta tarea.

La presencia de instrumentos normativos que vinculen las inversiones en equipamientos o servicios sociales con parámetros territoriales prefijados, como en el caso de **Procidades/Aracaju**, puede ser también un factor que favorece a la operatividad de las inversiones sociales en el territorio de los programas de urbanización de favelas.

Mantenimiento de los equipamientos sociales

La articulación efectiva con las políticas sociales locales presupone que sean garantizados los compromisos de la operación, mantenimiento o expansión de los equipamientos sociales instalados.

Las fallas en la toma de responsabilidades por la operación, mantenimiento o expansión de las inversiones sociales no se deben sólo a una baja capacidad institucional, técnica o financiera de los sectores involucrados. A veces, los errores de conducción también pueden tener un peso importante.

No es inusual que estados o municipios se resistan cuando se trata de asumir la operación y mantenimiento de equipamientos sociales construidos y equipados con recursos de los programas de urbanización de favelas.

En **Nova Baixada**, algunas municipalidades participantes asumieron con reticencia (y sólo tras las presiones del gobierno estadual y del BID) los costos de las guarderías infantiles y unidades de salud implantadas por el programa; aunque, agentes de salud y agentes medioambientales -seleccionados y capacitados por el programa- jamás fueron contratados por los municipios. Pero, en general, una presunción en el diseño del programa era que las intervenciones focalizadas crearían "áreas modelo" de integración de infraestructura física y equipamientos sociales, para ser replicadas por los municipios mediante la captación de nuevos recursos. Esta estrategia no se concretó, debido a la incapacidad de endeudamiento de los municipios. En cuanto a las inversiones sociales, el resultado fue la instalación de servicios y equipamientos sobrecargados de demandas y que representan "islas" en un territorio casi siempre con carencias.

Intersectorialidad de la administración pública

Es necesario que las secretarías sociales estén involucradas desde la fase de diseño del programa hasta su implementación.

En **Nova Baixada**, el gobierno estadual, prestatario del financiamiento del BID, nunca intentó promover -mediante la UGP- un involucramiento auténtico de los municipios en las decisiones de planificación y ejecución. En Belford Roxo se constató que los técnicos de las secretarías municipales de Salud y de Educación sólo acompañaron las obras cuando se encontraban en fase de conclusión.

En **Bacia do Una**, el municipio (presente en la UGP, con dos subgerencias bajo su mando), recién comenzó a involucrarse en las decisiones después del quinto año de ejecución. El distanciamiento municipal del centro de decisiones del programa contribuyó a generar indefiniciones en las respectivas responsabilidades, suya y de los estados, sobre los equipamientos sociales a ser construidos en los espacios vacíos preparados en las obras de urbanización, sobre proyectos de inclusión medioambiental y respecto de la atención a la demanda de ferias libres hecha por la población reasentada. En ninguno de estos casos, dichas iniciativas fueron ejecutadas.

En ambos programas se observó una desproporción en las funciones de los coejecutores: baja participación en las decisiones y alta responsabilidad de implementación. La falta de involucramiento de algunas de las partes en la toma de decisiones las inhibe de asumir sus roles en la ejecución de acciones del programa, aunque estén formalmente bajo su responsabilidad.

Arreglos para la intersectorialidad con lo social

En los estudios de caso analizados se ven tres tipos de arreglos respecto del tipo de articulación con los sectores sociales del gobierno local:

- a) *El programa es el catalizador de acciones territorializadas de los sectores sociales, pero su articulación se da en conformidad con los arreglos (normalmente matrices) existentes en la alcaldía (Favela-Bairro; Terra Mais Igual)*
- b) *La articulación con los sectores sociales es promovida por el órgano gestor del programa, fuera de los arreglos preexistentes en el gobierno local;*

en algunos casos, el propio programa contribuye a la construcción de un modelo de intersectorialidad con lo social (Prosamim; Prociudades/Araçaju; COHAB/Paraná; Cingapura/PROVER).

- c) Las acciones sociales del programa son "horizontalizadas" entre secretarías sin una subordinación entre sí, buscando una convergencia teórica en objetivos comunes (Procentro).*

Cada modelo de arreglo tiene características específicas:

- a) El programa es el catalizador de acciones territorializadas de los sectores sociales, pero la articulación se da en conformidad con los arreglos (normalmente matrices) existentes en la alcaldía.*

El municipio de Río de Janeiro, en los primeros años de **Favela-Bairro**, y el de Vitória, en la actual gestión del **Terra Mas Igual**, cuentan con arreglos que apuntan a promover la articulación de estos programas con los demás sectores sociales de las administraciones locales. Mejor: los programas de urbanización se convierten en ejes articuladores de la acción social en el territorio.

En Río de Janeiro, durante la primera administración de César Maia (1993-1996) y en la administración siguiente, dirigida por Luíz Paulo Conde, la actuación del municipio se organizó en macrofunciones, donde las secretarías de una determinada área (en nuestro caso, la social, compuesta por las secretarías de Salud, Educación, Desarrollo Social, Vivienda, Cultura, Deportes y Trabajo), se reunían regularmente para realizar -con un foco territorial común- la planificación y el acompañamiento de acciones sociales sectoriales.

Favela-Bairro fue el catalizador de la macrofunción social. Las acciones sociales del programa se planificaban, en la medida de lo posible, en sintonía con las actividades en curso de la alcaldía. En las reuniones de macrofunciones se definían las acciones, al igual que sus responsables y cronogramas. Dichas macrofunciones incorporaban al programa dimensiones (salud, educación, etc.) que no estaban bajo el control de la secretaría de Vivienda, órgano gestor del Favela-Bairro. Por debajo de las reuniones de los secretarios, había un grupo técnico con responsabilidades operacionales.

En general, la articulación del Favela-Bairro con los sectores sociales fue el resultado de un proceso de aprendizaje institucional en que las acciones sociales existentes del municipio fueron catalizadas por el programa. Este proceso fue influido de manera positiva por el hecho de que la secretaría de

Vivienda estaba conformada, en parte, por técnicos provenientes de la de Desarrollo Social, acostumbrados a trabajar con los problemas de urbanización de favelas, a partir de una perspectiva social.

En Vitória, la articulación intersectorial con el ámbito social es, históricamente, una prioridad del municipio, que viene siendo trabajada por las diferentes administraciones desde el primer programa de reasentamiento de familias en áreas de manglares y urbanización, el São Pedro (1978-1996), y luego en el Terra (1998-2005), hasta el actual, Terra Mais Igual. En el transcurso de esta trayectoria, hubo continuidad de directrices, incluso con cambios de gobierno, y aprendizaje institucional. La discusión en torno de la integración y la intersectorialidad fue madurando conforme se hicieron evidentes las dificultades operacionales (la intersectorialidad “no se impone por decreto”), y los arreglos rediseñados en forma progresiva, a medida que quedó claro que Terra Mais Igual y el municipio tenían, como un todo, que adoptar una nueva aproximación a la gestión participativa e intersectorial.

Terra Mais Igual, que en la administración anterior estaba ligada con la secretaría de Planificación, hoy está adscrito a la secretaría de Gestión Estratégica (SEGES), directamente articulada con el alcalde. La actual configuración institucional para la intersectorialidad con lo social del municipio de Vitória es relativamente parecida con la de las macrofunciones de la época inicial de Favela-Bairro. En Vitória, existen los comités temáticos, entre los cuales hay uno de políticas sociales que agrupa diversas carteras del área social y con Terra Mais Igual. El *Manual de Normas y Procedimientos* codifica el programa en el ámbito de la política del municipio, definiendo las responsabilidades de los órganos sectoriales y de Terra Mais Igual. Por debajo del comité, hay niveles de gestión más técnicos, para operacionalizar sus decisiones políticas.

b) La articulación con los sectores sociales es promovida por el órgano gestor del programa, fuera de los arreglos preexistentes en el gobierno local; en algunos casos, es el propio programa el que contribuye a la construcción de un modelo de intersectorialidad con lo social.

En **Prosamim**, la UGP tiene de hecho, no formalmente, estatus de secretaría, con articulación intersectorial de la subgerencia de relaciones institucionales de la propia UGP, según las necesidades y las demandas que se planteen (por ejemplo, si en un reasentamiento surge la demanda de poner a 40 niños en la escuela, el requerimiento es negociado por la UGP con las escuelas locales y, de ser necesario, con la secretaría de Educación). Esta

configuración interna en la UGP liberó de la tarea de articulación a las demás subgerencias técnicas que, debido a sus tareas del día a día, tenían dificultades para darle prioridad.

En **Procidades/Aracaju**, el programa municipal de urbanización de asentamientos precarios es coordinado por la secretaría de Planificación (Seplan), que tiene un estatus especial en el municipio. La Seplan capta y asigna los recursos, pero no ejecuta acción alguna, aunque tiene un sector de vivienda que coordina las intervenciones de urbanización. Es también la articuladora de acciones de otros sectores, como salud y educación. Al basarse en las demandas que surgen es considerada, en la actualidad, una práctica consolidada, cuya intervención sólo ocurre cuando es necesario resolver problemas.

Sin embargo, la sintonía entre las diversas secretarías no es fácil ni fluye naturalmente, porque ellas no se refieren unas a otras de manera espontánea. En términos operacionales, para cada proyecto se crea una comisión con representantes de las secretarías involucradas, que actúan como facilitadores dentro de sus respectivas dependencias. El alcalde convoca a los secretarios para que estos designen a sus adjuntos en los proyectos.

En Curitiba, **COHAB-Paraná** coordina el programa de urbanización de favelas y busca la articulación con los sectores sociales, según las demandas que fueron recogidas en cada proyecto durante la fase de diagnóstico y en las consiguientes negociaciones con las secretarías sectoriales, para la definición de responsabilidades. Para esto, no existen arreglos específicos, sino una práctica bastante consolidada, donde hay consenso en que la intervención física es la puerta de ingreso de las demás acciones sectoriales.

También en este caso hubo aprendizaje institucional: en los primeros programas de urbanización de favelas era la secretaría de Asistencia Social que ordenaba los gastos. A partir del PAC, es la COHAB-Paraná la que coordina, no sólo las acciones físicas, sino también las intervenciones sociales ligadas con los proyectos urbanos. Es importante destacar, en el contexto de Curitiba, el protagonismo, desde el punto de vista político e institucional, que los sectores de planificación urbana y vivienda tuvieron en el transcurso de las diferentes administraciones en las últimas décadas, conservando, históricamente, los temas vinculados con esos sectores como prioridad en la agenda política de la ciudad.

En los emprendimientos del **Cingapura/PROVER**, la SEHAB dedica esfuerzos a la articulación intersectorial por medio de "pactos" con las demás secretarías. Resultados relativamente mejores se obtienen con los sectores de salud y educación. Respecto de la generación de empleos e ingresos, los resultados todavía no son los esperados. Falta escala, las articulaciones inter-

sectoriales tienden a ser puntuales y se producen sólo después de la entrega de los edificios, en lugar de en la fase de diagnóstico y planificación.

c) Las acciones sociales del programa son "horizontalizadas" entre secretarías sin una subordinación entre sí, buscando una convergencia teórica en objetivos comunes.

Un claro ejemplo de este tipo de configuración se da en **Procentro**. El programa es coordinado por la COHAB-SP, pero su implementación es responsabilidad de once órganos municipales coejecutores. Desde 2008, el presupuesto, que antes estaba centralizado en la COHAB-SP, fue pulverizado entre los coejecutores. Aunque sea probable que esta decisión haya sido motivada por el bajo ritmo de implementación del programa, el resultado no fue positivo. El foco del programa se diluye aún más, porque hay dificultades en armonizar las prioridades y cronogramas de las diversas secretarías. El hecho de que el gasto esté siendo ejecutado principalmente por dos secretarías (las de Asistencia y Desarrollo Social y de Cultura), se debe más a contingencias (como las relaciones históricamente estrechas entre COHAB-SP y la secretaría de Asistencia y Desarrollo Social) que a una planificación explícita.

Pueden extraerse algunas lecciones del análisis de los tres tipos de configuraciones para la articulación con los sectores sociales.

Arreglos institucionales

Los arreglos no deben ser meros productos de gabinete. Deben surgir de la experiencia y del aprendizaje institucional y ser prioritarios en la acción programática del gobierno local o estadual. Es relativamente secundario, desde el punto de vista de la mayor o menor efectividad en la articulación con los sectores sociales, que el programa estuviese ya inserto en configuraciones que promuevan dicha articulación, o que el mismo sea su promotor. En ambos casos, el resultado es el mismo y el programa logra convertirse en el eje catalizador de las acciones sociales en el territorio.

Desde esta perspectiva, parece importante que la coordinación y el control del presupuesto estén concentrados en el órgano gestor del programa, en lugar de estar diluidos entre los sectores sociales que, supuestamente, se deben articular con él.

Procesos para la intersectorialidad con lo social

Procesos para la intersectorialidad con lo social

Normalmente, las demandas por intervenciones sociales son recogidas en terreno, con la población, y con frecuencia durante las fases de catastro y/o diagnóstico. Asociaciones representativas y otros actores también pueden ser canales eficaces de expresión de las demandas de la comunidad por servicios sociales. Los técnicos de campo de los programas son los mismos del trabajo social relacionado con las intervenciones físicas.

El proceso de tramitación de las demandas debe ser simple y directo, con un número reducido de pasos y de niveles administrativos para su análisis y decisión. Por ejemplo, en el Prosamim el contacto se hace directamente entre la UGP y la secretaría a la cual una determinada demanda sería derivada (Hay que considerar, sin embargo, que el estatus de la UGP del Prosamim puede no ser replicable con facilidad).

Se ha señalado que en **Terra Mais Igual** los equipos de campo están compuestos por técnicos provenientes de diferentes secretarías. Cuando están identificadas las demandas, estos equipos procuran atenderlas localmente, directamente con las escuelas, los CRA, las unidades de salud y otros servicios sociales de la región. Terminadas las obras de un proyecto de urbanización (o sea, en la postocupación), los equipos ampliados salen de la localidad y parte de sus funciones es asumida por las cámaras territoriales. Estas son instancias compuestas por todos los representantes de los servicios y equipamientos presentes en la región: la ciudad está dividida en ocho regiones y cada una de ellas se reúne mensualmente bajo la presidencia de un secretario municipal.

Las cámaras territoriales fueron creadas apuntando a operacionalizar la intersectorialidad “desde la base”. En opinión de los técnicos del municipio de Vitória, las cámaras territoriales todavía son “una apuesta”. En algunas de ellas, o en algunos sectores del municipio, comienzan a haber aperturas interesantes para que las articulaciones con los sectores sociales se operacionalicen a partir del nivel local. Por ejemplo, el sector de salud (que actúa desde hace tiempo con equipos de campo, en el Programa de Salud Familiar/Progra-

ma de Agentes Comunitarios, PSF/PACS) está relativamente preparado para este proceso de territorialización y articulación con otros sectores de base. Sin embargo, el sector de educación muestra más resistencia y dificultades en adoptar una perspectiva territorializada.

En Curitiba, en la fase de preparación de los proyectos de urbanización, el equipo social de **COHAB-Paraná** elabora un diagnóstico en profundidad que suma a las secretarías sectoriales presentes en las regiones y las asociaciones locales. También en esta ciudad, la intención es resolver localmente el mayor número posible de demandas, mediante las instancias regionales, donde hay representantes de todas las secretarías sectoriales. Pero se reconoce que esto aún no ocurre en plenitud.

Tanto en Vitória como en Curitiba, buena parte de las demandas por acciones sociales identificadas en terreno son encaminadas hacia las secretarías competentes del nivel central del municipio. Es frecuente que las demandas sociales identificadas en terreno no sean atendidas localmente y, por consiguiente, derivadas a las secretarías u otras instancias competentes municipales o estatales.

Composición multidisciplinaria de los equipos

La composición multidisciplinaria, intersectorial, “ampliada” de los equipos de campo favorece la articulación con los sectores sociales, en la medida en que las demandas específicas pueden ser identificadas con mayor facilidad por los técnicos y derivadas a los sectores competentes. Pero son diferentes las situaciones en que: (i) los técnicos son asignados por las diversas secretarías dentro del equipo de campo del programa de urbanización (como en los equipos “ampliados” de Vitória); (ii) los técnicos de las diversas secretarías forman parte de estructuras locales sobre las que el programa de urbanización no tiene control directo (como en las regionales o en las cámaras territoriales).

En este segundo caso, tienden a aparecer dificultades mayores a la hora de hacer efectiva la articulación de acciones. Esas dificultades operacionales tienden a agravarse cuando las demandas de la comunidad, para ser atendidas “suben” por la estructura administrativa del municipio, atascándose en atrasos e ineficiencias burocráticas.

En **Terra Mais Igual** sólo parte de las acciones sociales propuestas fueron debatidas en las cámaras temáticas. Aun cuando los secretarios de las carteras involucradas estén convencidos de la necesidad de integración (es decir, aun cuando haya voluntad política para efectuar la integración), persisten problemas operacionales y de ejecución, vinculados al *modus operandi* sectorializado de los cuadros técnicos. Mientras algunos manifiestan entusiasmo por esta nueva aproximación, otros piensan que la discusión es excesiva. Una vez que las demandas “desde abajo” entran a los procesos internos del municipio, se producen ineficiencias y exceso de burocracia. El resultado es la demora en las respuestas a los deseos de la comunidad, lo que puede afectar la credibilidad del programa. Se reconoce que el modelo de articulación interno del municipio no funciona por sí solo: necesita promoción y capacitación continua. Con todo, en general, la conclusión de algunos técnicos de Vitória es que “la intersectorialidad requiere estructuras eficientes, si no es un obstáculo más”.

En Curitiba, el diagnóstico hecho en terreno es encaminado hacia el sector de proyectos de **COHAB-Paraná**, que identifica los espacios necesarios para nuevos equipamientos. Después, las demandas sociales son referidas a las secretarías competentes que, con frecuencia, muestran resistencia a responder, sobre todo en tiempo útil, y hay una dificultad generalizada para hacer una planificación estratégica para la inclusión social. Para que haya respuestas ágiles, muchas veces son necesarios incentivos adecuados. COHAB, mediante los recursos de sus proyectos de urbanización, busca proporcionar estos incentivos, por medio de la compra de equipamientos, capacitaciones, etc. La participación de técnicos de diversas secretarías en la fase de movilización y diagnóstico se considera positiva, pues ofreció seguridad a la comunidad respecto de a dónde encaminar sus demandas.

De manera parecida, en **Procidades/Aracaju**, la secretaría de Planificación opera las articulaciones con las otras mediante convenios, con o sin traspaso de recursos, dependiendo de la disponibilidad de las mismas.

Estrategias de articulación intersectorial con lo social

Además de los arreglos y los procesos, hay un tercer elemento (tal vez el más relevante) para la articulación intersectorial con lo social en los programas de urbanización de favelas: la estrategia utilizada para su operatividad.

Estrategias de articulación

En los programas integrados e intersectoriales de urbanización de favelas, está casi siempre presente un dilema de alcance versus gobernabilidad: ¿hasta dónde se debe extender la inclusión de acciones sociales en el programa? La respuesta depende claramente de varios elementos del contexto, entre los cuales figuran los arreglos o los procesos analizados con anterioridad. Es recomendable una buena dosis de pragmatismo. Al fin y al cabo, un programa de urbanización de favelas, en su área de intervención, no puede pretender ejecutar todo lo que es necesario desde el punto de vista social.

Prosamim y Procentro representan dos ejemplos opuestos en esta materia. El primero, a pesar de ser un programa exitoso, no prevé *a priori* una fuerte articulación con lo social; a medida que las demandas surgen de la comunidad, deriva los pleitos a las secretarías competentes. De modo más específico, la articulación con lo social en Prosamim está: (i) enfocada en algunas actividades estructurales críticas para el eje central del programa, representado por el reasentamiento (por ejemplo, la generación de empleo e ingresos para los reasentados) o (ii) orientada a la resolución de problemas puntuales (por ejemplo, negociación de cupos en las escuelas para los hijos de las familias reasentadas). Así son activadas algunas articulaciones, enfocadas de acuerdo con las directrices del programa y absolutamente necesarias para el buen funcionamiento del mismo, al igual que el alcance de sus resultados, pero (pragmáticamente) dentro del espacio de gobernabilidad del programa.

Procentro es un programa con gran complejidad de configuración institucional y acciones. En su diseño inicial, estaban previstas cerca de 160 acciones para ser realizadas por los 11 subejecutores. Por tanto, el grado de gobernabilidad del ejecutor (COHAB-SP) sobre los responsables de esa multiplicidad de acciones era reducido. Súmese a esto la pulverización del presupuesto del programa, que limitó aún más el control del ejecutor sobre las acciones sociales programadas. En este caso, la falta de foco inicial del programa está asociada con el excesivo alcance de las acciones. Las consecuencias fueron el reducido grado de gobernabilidad del ejecutor y el bajo desempeño programático.

Cronograma de la articulación

El cronograma de la articulación con los diversos sectores sociales está íntimamente asociado con el tema del alcance versus la gobernabilidad. En los estudios de caso aquí analizados, la apertura gradual a un creciente número de sectores sociales contribuyó a fortalecer la gobernabilidad. Más que eso: parece ser una estrategia apropiada comenzar en una escala relativamente pequeña, en los lugares, los temas y los sectores donde las posibilidades de éxito son mayores y, como consecuencia de ese éxito, ampliar de manera progresiva el alcance de la base de popularidad y de adhesión.

En **Favela-Bairro** fue explícita la opción por priorizar las alternativas más viables, fuera en las obras o en el ámbito social, donde se dio, en particular, una integración progresiva de las secretarías de Desarrollo Social, Trabajo y Educación al programa de acciones en curso.

En **Prosamim** hay consenso en que la credibilidad y la visibilidad adquiridas por el programa, con base en sus resultados, son elementos fundamentales para el fortalecimiento de sociedades con otros sectores.

En Curitiba, la integración intersectorial fue ganando gradualmente alcance y objetivo: 12 secretarías actúan hoy en los proyectos de **COHAB-Paraná**, pero este número de socios y el volumen de acciones fueron construyéndose paso a paso.

Empleo e ingresos: un trabajo sectorial presente y problemático

En la mayoría de los programas aquí analizados está presente un componente de generación de empleos e ingresos. La frecuencia con que este componente se encuentra en programas de urbanización de favelas se debe a: (i) la urgencia del problema del desempleo o subempleo y de los bajos ingresos en las comunidades atendidas y (ii) al interés de los financistas y gestores de los programas en que la población atendida logre asumir gastos que previamente no tenía (como el pago de las cuotas de la vivienda, de las tarifas de agua y alcantarillado, etc.).

Esta frecuencia no corresponde, sin embargo, a una consolidación de experiencias exitosas. Lo que se observa es una multiplicidad de iniciativas

puntuales, sin escala ni sustentabilidad. Predomina la sensación de que hay poca acumulación de conocimiento y experiencia, con muchos intentos y errores y que, en la mayoría de los programas, el tema es tratado como accesorio y sin el énfasis debido.

Generación de ingresos

En los trabajos de generación de ingresos se debe identificar las vocaciones locales y los mercados potenciales para, a partir de estos, promover iniciativas *ad hoc* y no utilizar paquetes prefijados.

En el área de generación de empleos e ingresos los resultados de **Cingapura/PROVER** son todavía bastante discretos. Los equipos de la SEHAB constataron la escasa utilidad de los cursos estandarizados y, en cada área, se realiza una encuesta que busca identificar vocaciones y potencialidades, a partir de lo cual se activan los cursos del sistema "S", que son las organizaciones asociadas en la Confederación Nacional de la Industria (CNI), las cuales pueden ser realmente relevantes. Para facilitar el acceso a los cursos, el transporte de los participantes es pagado por la SEHAB.

En **Terra Mais Igual** se efectuaron varios cursos sobre generación de empleos e ingresos con algunos resultados, pero se llegó a la conclusión de que falta educación básica y, por lo tanto, es necesario unir la capacitación profesional con la educación de jóvenes y adultos. Los equipos de campo desarrollaron una activa búsqueda de demandas ligadas con la generación de empleos e ingresos, con la correspondiente derivación a los órganos competentes para la participación en las actividades establecidas por éstos (cursos, microcrédito, etc.). En determinadas áreas de intervención, donde se formaron grupos suficientemente numerosos, además, se desarrollaron acciones específicas de generación de empleos e ingresos; un ejemplo de este tipo de acción fue el apoyo brindado por el programa a una cooperativa de mariscadores.

El abordaje es diferente en **Procidades/Aracaju**, donde el órgano responsable por las acciones de generación de empleos e ingresos es la Fundat. El foco de esta Fundación se dirige a cursos profesionales simples (informática, salones de belleza, asociatividad, microcrédito, etc.). Hay conciencia de que el impacto efectivo en la generación de empleos e ingresos es limitado, pero el objetivo inmediato es sacar a las personas "del estado inerte".

Procesos de evaluación

Es fundamental implantar procesos efectivos de evaluación de las iniciativas de generación de empleos e ingresos, de sus prestaciones y sus desenlaces. En caso contrario, se corre el riesgo de seguir diseñando, financiando y ejecutando acciones de generación de empleos e ingresos basadas en impresiones subjetivas.

Los resultados de ese componente no son inmediatos. Se requiere trabajar con continuidad, dentro de una perspectiva de mediano y largo plazo, apoyando eventualmente políticas públicas que sobrepasen la vida del proyecto.

En los informes de terminación o de seguimiento de la mayoría de los programas analizados hay disponibles datos cuantitativos del número de beneficiarios de las diversas actividades orientadas a la generación de empleos e ingresos. Sin embargo, en ningún caso existen evaluaciones de lo que ocurrió con ellos: si tuvieron un acceso más calificado al mercado laboral, en cuánto tiempo, si ganan más, etc. No se sabe, por tanto, qué efecto lograron las acciones emprendidas. Una forma de evaluar el impacto sería la selección de una muestra aleatoria de beneficiarios del programa que participaron en sus actividades de generación de empleos e ingresos, con un grupo de control para monitorear la evolución de la situación profesional y económica de ambos grupos.

Reasentamiento de familias

Particularmente en los programas que prevén el reasentamiento involuntario de familias, es necesario apoyar la reconstrucción de sus negocios y de un mercado local para permitir que se mantengan los ingresos familiares.

En el área de reasentamiento denominada CDP, en el **Bacia do Una**, se realizó una encuesta con las familias reasentadas (Figueiredo Costa, et al., 2006). Entre los principales resultados figura una mejora en la vivienda y en el acceso a los servicios, pero también un empeoramiento en el empleo y el ingreso con un aumento de los costos, debidos estos últimos, respectivamente, a la pérdida de los pequeños negocios y sus correspondientes mercados en el área de origen, y a gastos como los pagos por la casa, el agua y alcantarillado, que no existían. La combinación entre disminución de ingresos y aumento de los costos puede

llevar a las familias reasentadas a mudarse, posiblemente a otras áreas de invasión, anulando así los beneficios ligados con la vivienda y los servicios.

Por estas razones, **Prosamim** prioriza la reinstalación de las actividades económicas desplazadas por el reasentamiento, mediante indemnizaciones, crédito, capacitación profesional y formación de nuevos emprendedores, individuales o agrupados en asociaciones. Dichas acciones son ejecutadas mediante entidades contratadas (Universidad del Estado de Amazonas, Instituto Federal del Amazonas e Instituto de Tecnología, Investigación y Cultura de la Amazonia). Esta fue una elección basada en encuestas de opinión hechas en la comunidad, en la necesidad de hacer aptas a las familias reasentadas para asumir los nuevos costos de agua, alcantarillado, etc. Además, con el objetivo de no crear enclaves de pobreza absoluta en el centro de la ciudad, en unidades habitacionales de las cuales los moradores muy pobres terminarían siendo expulsados. Por esto, las acciones fueron definidas según las características y necesidades de la economía informal local; por ejemplo, como muchos venden alimentos, se impartió un curso de higiene en la manipulación de los productos. En general, la intención fue fortalecer lo que ya existe en la economía informal local.

En **Cingapura/PROVER**, como se comentó, una prioridad explícita de la comunidad fue que, en la planta baja de los edificios que recibirían a las familias reasentadas, se dejaran espacios disponibles para la instalación de tiendas, precisamente para atender a aquellas familias que perdieron sus negocios como consecuencia del reasentamiento.

Desarrollo económico local

Las iniciativas de generación de empleos e ingresos requieren estar insertas en estrategias de desarrollo económico local, articulando a los diversos actores con las estrategias productivas.

La preocupación presente en muchos programas de urbanización de asentamientos precarios por integrar la favela con la ciudad formal en los aspectos urbanísticos y de acceso a los servicios, no es visible con igual frecuencia o intensidad en las dimensiones económica y productiva. Existe consenso respecto de que la mejor estrategia para apuntalar el desarrollo económico de áreas con predominio de economía informal es su inserción en los circuitos de la economía formal, es decir, en el mercado de la ciudad. Para promover ese tipo de inserciones es necesario implementar una estrategia bastante articulada que, muchas veces, depende de las políticas de desarrollo económico local.

De los estudios de caso aquí analizados, sólo **Favela-Bairro** diseñó una estrategia de ese tipo, a la cual, sin embargo, no se dio continuidad debido al cambio de administración en la alcaldía de Río de Janeiro. En Favela-Bairro, la secretaría municipal de Trabajo activó iniciativas en diversos frentes:

- a) inserción del programa federal Brasil en Ação nas Favelas;
- b) acciones para el aumento de la escolaridad en conjunto con la Fundación Roberto Marinho;
- c) capacitación profesional para el empleo;
- d) encuesta (miniPNAD y censo de empresas);
- e) diversas capacitaciones, para pequeñas y microempresas;
- f) un fuerte programa de microcrédito (cuya agencia ejecutora pasó a ser, posteriormente, subsidiaria del Unibanco para el microcrédito);
- g) centros de informática;
- h) apoyo al trabajador autónomo (comercialización de servicios, asistencia técnica; la agencia ejecutora se convirtió en una Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, OSCIP).

Estas acciones se iniciaron antes del segundo préstamo del BID y se utilizaron como base para el diseño del componente de empleos e ingresos de éste, con un valor presupuestado de US\$17,5 millones; se agregó también un sistema de *voucher* para capacitación profesional. Con todo, con el cambio de gobierno municipal, ese componente del Favela-Bairro dejó de ser una prioridad y terminó, prácticamente, por no ser implementado.

Características de los componentes de generación de empleos e ingresos

Un nivel mínimo de educación básica es una precondición para cualquier acción de generación de empleos e ingresos. La articulación con programas del sector de educación es altamente recomendable.

Los eventuales componentes de generación de empleos e ingresos deben ser dotados de recursos técnicos, financieros e institucionales acordes con la complejidad de la tarea. Paquetes predefinidos o acciones puntuales y desarticuladas producen resultados muy limitados. El componente debe: (i) ser planificado con base en diagnósticos en profundidad hechos por especialistas; (ii) financiar acciones compatibles con vocaciones y mercados previamente identificados; (iii) buscar la articulación con el mercado formal y (iv) ser objeto de evaluación rigurosa.

Fortalecimiento del capital social local

En la primera sección de este capítulo se presentó el concepto de capital social, cuya utilidad, desde el punto de vista analítico, se fundamenta en su capacidad de considerar, al mismo tiempo, dos componentes de los proyectos de urbanización de favelas que, según la hipótesis subyacente, están estrechamente vinculados: el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la promoción de la participación. En esta sección, esta hipótesis es puesta a prueba y sus implicancias discutidas con base en las indicaciones que surgieron del análisis de los estudios de caso.

Fortalecimiento del capital social

Hay una fuerte asociación -y hasta una sobreposición- entre los componentes de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de fomento a la participación. En los programas analizados surge una correlación casi constante entre asociaciones o liderazgos locales e instancias participativas promovidas por el programa. Desde una perspectiva de fortalecimiento del capital social, tal asociación puede ser correcta. No obstante, el peso respectivo de los dos componentes varía caso a caso y las relaciones entre ellos no son necesariamente lineales.

En Nova Baixada fueron implantados comités de gestión, compuestos por representantes de la comunidad, con funciones de apoyo a la planificación participativa de las intervenciones del programa, seguimiento de las mismas, monitoreo de los servicios prestados, concientización de la población y, en general, comunicación con los poderes públicos. Guaraná y Fleury (2008) concluyeron que el programa fomentó la concientización y la capacitación de los miembros de los comités, tanto con asuntos de obras públicas como en institucionales y políticos.

Las reuniones se realizaban semanalmente en los barrios y una vez al mes en la sede del gobierno estadual. En las visitas, hubo reuniones con integrantes de comités en los barrios de Xavantes y Heliópolis, del municipio de Belford Roxo. En Xavantes, el presidente de la asociación de pobladores es también presidente del comité de gestión, que no está legalmente formalizado, y la representación "oficial" de la comunidad la tiene la asociación registrada en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ). El comité par-

ticipa en la cogestión de la unidad de salud, mediante reuniones mensuales. En Heliópolis, el presidente del comité dejó de actuar en la asociación local de pobladores (que incluso ya no funciona), debido a interferencias político-partidarias. Por esto, el comité fue formalizado y pasó al CNPJ.

Favela-Bairro actuó tanto en loteos como en favelas y la participación fue más intensiva en los primeros, donde había una historia de movilización desde la década de 1970, mediante los Núcleos de Regularización de Tierras, incluso con el apoyo de algunos procuradores de justicia. En los loteos, a los moradores (que compraron sus sitios) les interesó más movilizarse por obtener la regularización que a los pobladores de las favelas; además, en las favelas, la influencia del narcotráfico y de las milicias es más fuerte. Según lo señalado, hasta el segundo préstamo del BID la participación en las favelas no fue muy formalizada; hubo consultas y talleres, pero no se instalaron los comités previstos en el diseño del programa. En Favela-Bairro, las bases del proceso de participación no fueron instancias formales, pero sí sus liderazgos.

El impacto sobre el capital social del Favela-Bairro fue explícito en algunos asentamientos. Por ejemplo, en Vila Carioca, que estaba dominada por el narcotráfico, éste fue expulsado y se fomentó una nueva generación de liderazgos que contribuyó a promover la operación y a la mantención de las inversiones físicas, llegando a crear una biblioteca comunitaria. Los liderazgos de las primeras 16 favelas atendidas por el programa constituyeron una asociación propia, el G-16, formalizada después como organización no gubernamental (ONG). En general, las acciones sociales y de participación llegaron, en varios casos, a crear nuevos liderazgos que acompañaron todo el programa, y a fortalecer las asociaciones. Pero, como veremos más adelante, muchas de esas experiencias no tuvieron continuidad.

Es interesante observar una peculiaridad del Favela-Bairro relacionada con los tipos de organización de la sociedad civil escogidos como socios del programa. En un comienzo existían dos opciones: (i) trabajar (y fortalecerlas) con las pequeñas asociaciones locales; (ii) contratar a ONG grandes y conocidas. Debido a la influencia del narcotráfico sobre las asociaciones locales, hubo que privilegiar la segunda opción, con las ONG externalizando la mano de obra a las pequeñas entidades locales.

En **Bacia do Una**, se previó un arreglo complejo que incluyó las siguientes instancias de participación: (i) un comité asesor compuesto, entre otros, por representantes estadual, del municipio, de la comunidad (uno por cada subcuenca del río Una) y de otras instituciones. Ese comité fue creado mediante un proceso amplio de empadronamiento y selección de entida-

des de las áreas de intervención; (ii) comisiones de fiscalización de las obras (COFI), creadas por exigencia del BID, con un total de más de mil miembros, representantes electos por cada sector alcanzado por acciones del programa. Estos eran voluntarios que se reunían con regularidad y se remitían a los representantes de cada una de las siete subcuencas del Una, miembros del comité asesor. Al final del proyecto, las COFI quedaron subordinadas al (iii) consejo de gestión, creado al término del programa para dar sustentabilidad y continuidad a sus realizaciones, con la función de convocar organismos públicos para atender las demandas de la cuenca. Las bases de formación de ese consejo fueron, también, las asociaciones locales.

Asimismo, en **Prosamim** se estructuraron varias instancias de gestión participativa del programa, orientadas sobre todo al reasentamiento de familias. El punto de partida y la base para la creación de esas instancias fueron las asociaciones locales. Al inicio del programa, se creó una Comisión Consultiva (CONSUL), de 40 miembros de la sociedad civil del municipio de Manaos y del estado. La CONSUL participó del diseño del programa y se extinguió cuando fue aprobado. Después de su disolución, se realizaron las audiencias públicas. En cada igarapé, se efectuaron reuniones masivas (con hasta 700 personas), en las que se eligieron delegados para votar en la selección de una de las tipologías habitacionales propuestas.

En la misma época se creó el Comité de Representantes de la Comunidad, formado por integrantes de las asociaciones de las áreas de intervención y de su entorno, a partir de un catastro de entidades, de reuniones del equipo del programa con ellas y con las federaciones de Manaos, además de elecciones en cada área. Este comité sigue operando y su principal función es facilitar el ingreso del programa y mantener la comunicación con las comunidades.

Debido a la escasez de asociaciones en el área central de la ciudad, donde actuó la primera etapa de Prosamim, el programa resolvió crear los grupos de apoyo local (GAL). Los equipos sociales hicieron reuniones con la comunidad en todos los trechos de los igarapés atendidos, invitando a personas que presentaban un determinado perfil para intervenir (de manera voluntaria), siendo su elección validada en asambleas.

Este proceso contribuyó a formar nuevos liderazgos locales y, eventualmente, nuevas asociaciones. También fueron seleccionados agentes de vecindad para apoyar la postocupación en los parques residenciales construidos cerca de los igarapés, para el reasentamiento de parte de las familias que vivían en ellos. Estos agentes tienen funciones de movilización y fomento de la creación de asociaciones escogidas en cada bloque por la comunidad de los parques. La

decisión de utilizar esta modalidad se debió al bajo nivel de participación de las familias después del reasentamiento en los parques. En otras áreas distintas a los parques residenciales se formaron foros de desarrollo local para promover las asociaciones. En general, se reconoce que es aún tímido este proceso de fomento asociativo y de la participación en las áreas de reasentamiento.

En **Terra Mais Igual**, la participación comunitaria se trabajó involucrando a las asociaciones tradicionales y promoviendo nuevos liderazgos. Ya vimos que, en Vitória, existe una rica gama de asociaciones comunitarias y que Terra Mais Igual actúa en forma minuciosa para comprometer y, donde fuese necesario, unir a las asociaciones existentes, orientándose a la creación de comisiones de pobladores cuya función es facilitar la entrada del programa a las comunidades y acompañar las obras. El proceso participativo se reforzó mediante la capacitación de los consejeros comunitarios. Por esto, también en Vitória, hay una fuerte yuxtaposición entre las instancias creadas por el programa y las asociaciones existentes. Estas (según los técnicos municipales entrevistados) siguen siendo una referencia para la población y salen fortalecidas de ese proceso, con líderes más capacitados y más personas involucradas en las discusiones.

En Curitiba, las asociaciones locales también fueron identificadas y movilizadas desde el inicio de los proyectos, formándose (a partir de esta movilización) comisiones de pobladores y de seguimiento de las obras. **COHAB-Paraná** realizó también capacitaciones para la formación de liderazgos.

En los emprendimientos de **Cingapura/PROVER** en el barrio de Heilópolis, en São Paulo, existe un rico tejido de asociaciones locales con recursos no sólo del sector público, sino del sector privado. También en este caso, las asociaciones formaron la base para la creación de un foro local.

Instancias participativas

Las instancias participativas fomentadas por los programas tienden a replicar las prácticas de representación, composición y decisión de las organizaciones de la sociedad civil, así como las relaciones entre estas y las poderes públicos.

En la mayoría de los casos, las instancias participativas de los programas de urbanización de favelas tienen como base las asociaciones comunitarias locales. Estas, a su vez, tienden con frecuencia a reproducir, dentro de las mismas instancias, sus propios modelos de representación, composición y decisión. En algunos casos, estos modelos tienen connotaciones claramente negativas.

Sinergias entre instancias participativas

La acción conjunta de los programas para creación de instancias participativas y fomento de las asociaciones locales, produce sinergias, principalmente por medio de: (i) capacitaciones de los liderazgos existentes luego de su selección como miembros de instancias participativas; (ii) promoción de nuevos liderazgos para integrar las nuevas instancias participativas; (iii) estímulo a la formación de nuevas asociaciones para incrementar el nivel de participación o (iv) fortalecimiento de la capacidad de “atracción” de las asociaciones sobre la comunidad, debido al nuevo rol que ellas asumen en las recién creadas instancias participativas, incluso de interlocución con los poderes públicos (para el ingreso de estos en las comunidades, o en el seguimiento de demandas de las propias comunidades ante los órganos competentes).

Con todo, los contextos locales pueden presentar obstáculos al fortalecimiento del capital social que el programa no logra superar, haciéndose necesario establecer medidas para fortalecer los procesos participativos. La reticencia a participar registrada en las favelas, respecto de los loteos, en **Favela-Bairro**, o la necesidad de recurrir a ONG grandes y externas en el mismo programa, son ejemplos de algunos de los obstáculos encontrados.

Medidas para fortalecer los procesos participativos

Promover el acceso amplio e irrestricto a informaciones relevantes, no confidenciales, y garantizar la implantación de procedimientos transparentes y democráticos de selección/elección de los miembros de las instancias.

Respetar los plazos establecidos para los mandatos y elecciones y hacer obligatoria la rotación de los representantes electos, asegurando la participación efectiva y paritaria en las decisiones de todos los representantes electos.

Permitir el seguimiento de la ejecución de las acciones por los representantes electos y hacer obligatoria la presentación de cuentas periódica, no limitadas a los plazos electorales, de los representantes ante los representados.

Según Guaraná y Fleury (2008), en **Nova Baixada** hubo una jerarquización en la composición de los comités de gestión, con una "elite" que se apropió de los mecanismos para la toma de decisiones y de informaciones; por otra parte, los procedimientos internos de los comités fueron poco transparentes y la participación de la población fue escasa (principalmente por la falta de una estrategia adecuada de comunicación). Algunos técnicos entrevistados reconocieron que los comités de gestión "como todas esas instancias, son fácilmente cooptables", y que existe, de hecho, un dilema respecto de la remuneración de sus miembros; por un lado, tratándose de personas pobres, se justifica que su tiempo sea remunerado; por otro lado, está claro que de esta forma se limita bastante la capacidad crítica de los propios comités. En Xavantes, el comité se formó de acuerdo con las indicaciones de las entidades comunitarias, seguidas por la elección del directorio. Tras esta primera elección no hubo otras, lo que indicaría la "elitización" del comité. Siete de sus 20 miembros originales continúan participando. En Heliópolis, la formación del comité de gestión siguió los mismos procedimientos de Xavantes.

En **Bacia do Una**, los métodos de elección de los representantes del comité asesor no fueron definidos por el programa, de manera que la elección fue coordinada por los liderazgos locales, sin controles externos y sin garantía de legitimidad. Los representantes inicialmente electos permanecieron en el cargo hasta el final del programa, es decir, durante diez años. Para la formación del comité de gestión, se efectuaron conferencias en cada una de las siete subcuencas del río Una y en el área de reasentamiento de Paraíso dos Pássaros, y se escogieron delegados para la Conferencia de Bacia do Una, que creó "por consenso", o sea sin elecciones de los miembros, su consejo de gestión. La legitimidad de la designación de los integrantes y del presidente fue muy cuestionada. El comité quedó compuesto por ocho representantes de la comunidad, uno del municipio y uno del estado; luego, el municipio retiró su representante, cosa que también hizo el estado. En consecuencia, el consejo quedó restringido a los representantes de la comunidad.

En **Prosamim**, los miembros del comité de representantes de la comunidad debían permanecer en el cargo por dos años, pero el programa consideró, durante el funcionamiento inicial, que este era un período demasiado corto y el mandato se extendió. Aunque la decisión pueda justificarse desde el punto de vista técnico-operacional, corre el riesgo de deslegitimar a los representantes electos y a los procesos mismos de elección. Los procesos de selección de los integrantes de los grupos de apoyo local y de los agentes

de vecindad parecen haberse realizado sin injerencias externas y sin que las asociaciones se “apropiaron” de ellos de manera ilegítima.

En Heliópolis, en el área atendida por **Cingapura/PROVER**, los equipos de la SEHAB consiguieron reunir a las asociaciones locales en un foro, pero siguen divididas según líneas político-partidistas.

En lo que respecta al **Procentro**, el Instituto Pólis e Brasil Care efectuó un estudio sobre control social, donde una de las dimensiones analizadas fue la participación en las decisiones sobre las acciones del programa (Cymbalista et al., 2008). Las conclusiones del estudio son que, incluso en dos administraciones diferentes como las de Maluf/Pitta (2001-2004) y Marta Suplicy (2004-2008), las instancias ofrecieron una participación restringida, que se redujo aún más a partir de la gestión Serra/Kassab (2005-2008), cuando los canales formales de participación previstos fueron modificados y salieron los representantes de la sociedad civil. Las informaciones recogidas en terreno confirmaron esto.

En **Procidades/Aracaju** y **COHAB/Paraná** no se vieron ejemplos destacables de “ocupación” no transparente de las instancias participativas por parte de las asociaciones locales, o de cooptación de estas por los poderes públicos. En esas localidades existen prácticas de participación y asociación con las entidades comunitarias que forman parte de políticas públicas institucionalizadas. En Aracaju, por ejemplo, la participación en el proyecto de Coroa do Meio y en los demás proyectos de urbanización se beneficia de las estructuras, prácticas y liderazgos movilizados por el presupuesto participativo, sobre todo en la organización de audiencias y consultas. En el municipio de Aracaju existe la secretaría de Participación Popular, cuyo foco está justamente en el presupuesto participativo; entre 60 y 70 por ciento de las intervenciones hechas en programas de urbanización se originaron en él y su ejecución es posteriormente exigida por la comunidad. En Curitiba no existe una “política” escrita, pero sí hay normas y reglas que vienen siendo elaboradas y consolidadas desde los años '80, las que representan fuertes referencias y se institucionalizan para evitar “latitudes” sujetas al deseo de los gobernantes.

En estos ejemplos, queda de manifiesto la influencia del contexto político-institucional sobre las características y el funcionamiento de las instancias participativas promovidas por los programas de urbanización de favelas, y sobre las relaciones entre esas instancias y las asociaciones a cuyas bases ellas representan. Hay casos en que esa influencia es positiva y, en otros, negativa debido a que no se ven trayectorias de crecimiento del capital social.

Sustentabilidad de las organizaciones locales

Las acciones que buscan garantizar la sustentabilidad de las organizaciones de la sociedad local deben ser implementadas bajo una perspectiva realmente operacional; no tan sólo por medio de las típicas capacitaciones en elaboración de proyectos y captación de recursos, sino ayudando de manera práctica en la identificación de las posibles fuentes de financiamiento (incluso en el mercado), en la articulación y negociación con ellas, en la gestión de nuevos proyectos financiados de esa forma, etc.

Estas acciones de fortalecimiento de entidades de la sociedad civil insertas en los programas deben estar articuladas con iniciativas de la misma naturaleza y de largo plazo en las políticas públicas locales; o, en el caso de que estas iniciativas no existan, que su desarrollo sea incentivado mediante acciones de fortalecimiento institucional de los programas.

En general, y especialmente en contextos desfavorables al fortalecimiento de una participación genuina aliada al surgimiento de representaciones efectivas de la sociedad civil, cabría esperar que un programa, independientemente de la fuente financiadora, aspire, entre sus condicionalidades, a patrones mínimos de transparencia, representatividad y democracia en las instancias participativas por él fomentadas, como es el respeto a los plazos de los mandatos y de las elecciones, la rotación de los miembros electos, la participación amplia en las decisiones y el control de los electos por los electores.

Diseño de los programas

En el diseño de los programas difícilmente se aborda el mérito de los métodos de selección de los representantes comunitarios o de los mecanismos de decisión de las instancias participativas. La ausencia de parámetros, o *benchmarks*, en la formulación de los programas de participación definidos de manera institucional, hace que, en contextos desfavorables para una genuina participación, predominen comportamientos incompatibles con el ejercicio de la ciudadanía, el compromiso cívico y la educación en la

democracia. Poco o nada hace el programa para modificar este cuadro.

Para superar estas limitaciones es necesario que los financistas nacionales e internacionales apoyen la sistematización, la normatividad y -especialmente- la inclusión en los procedimientos de configuración de los programas de urbanización de favelas, así como de principios operacionales que garanticen condiciones mínimas para una participación auténtica. Una normativa de este tipo ya fue elaborada y es obligatoriamente aplicada, según corresponda, como salvaguardia en la configuración de los programas internacionales, respecto del reasentamiento involuntario.

En el caso de los programas financiados por el BID, como en **Bacia do Una**, a veces, hay presiones del financista para que se amplíen los espacios de participación. Pero se trata de acciones puntuales de alcance limitado, no institucionalizadas e inconstantes. Aunque se logre, como fue en Belém, una mayor participación de la comunidad en las decisiones sobre las intervenciones físicas del programa, no se producirá ningún impacto de mayor alcance y duradero en el fortalecimiento del capital social local, pues las modalidades mediante las cuales se gestaron tales decisiones reproducen modelos incompatibles con aquello.

Horizonte temporal para el fortalecimiento

La promoción de la acción colectiva basada en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y en instancias participativas requiere de un horizonte que sobrepase el tiempo de un programa. Las instancias participativas, al igual que las entidades comunitarias fomentadas por los programas, tienden a debilitarse, y hasta a desaparecer, después del cierre de estos.

Merece destacar la experiencia ya comentada de Vila Carioca, en el ámbito de **Favela-Bairro**, donde nuevos liderazgos promovidos por el programa crearon una biblioteca comunitaria. También son dignos de mencionar los casos de cooperativas locales fortalecidas, como en la favela Ana Gonzaga. Existen evidencias, sin embargo, de que estas experiencias se diluyeron con el término de los programas. En general, los actores involucrados en el

Favela-Bairro indican algunos casos exitosos en el fortalecimiento de asociaciones locales, pero alertan de que, para que estos sean sustentables y ganen en relevancia, sería necesaria una acción de largo plazo. Una acción que fue interrumpida por el cambio de gobierno comunal municipal y por la intensificación del accionar del narcotráfico (factores que se encuentran fuera de la gobernabilidad del programa).

En **Bacia do Una**, el consejo de gestión -la instancia que debiera garantizar la continuidad y sustentabilidad del programa- fue dejando progresivamente de reunirse con regularidad; con el cierre del programa y el término del apoyo institucional, el consejo se fue desvaneciendo. Sigue existiendo, pero su actuación es excesivamente leve, incluso por la falta de tiempo y de recursos por sus integrantes. El programa apoyó también el fortalecimiento de entidades comunitarias, como una cooperativa de cartoneros (que se deshizo después de que su liderazgo se retiró), una asociación de costureras y el gradual fortalecimiento de las asociaciones y centros de la comunidad. Pero no hay información sobre el destino actual de la mayoría de esas entidades, siendo probable que hayan dejado de funcionar.

En **Prosamim**, se previó con la implantación del programa la desactivación gradual de las instancias de participación en forma simultánea con el fortalecimiento de las asociaciones comunitarias, las que darán continuidad al trabajo con la sociedad civil. Hay consultores contratados para promover y fortalecer este proceso incipiente, por lo cual no hay cómo evaluar el fortalecimiento y, principalmente, la sustentabilidad de las entidades comunitarias.

En los programas **Procentro y Cingapura/PROVER** se identificó la presencia de ONG que prestan servicios a la población y que se autofinancian, sobre todo por la contribución del sector privado. En general, el apoyo de los programas y del sector público es mínimo o nulo. En esta situación, difícilmente replicable en contextos externos a la región sur/sureste, la sustentabilidad de las organizaciones de la sociedad civil se hace independiente del ciclo de los programas o de las administraciones locales.

Instancias participativas

Es normal que las instancias participativas ligadas con un determinado programa se terminen conjuntamente con éste, a no ser que confluyan en los arreglos participativos permanentes del municipio o el gobierno estadual.

Dichas instancias, en realidad, están frecuentemente limitadas en el alcance temático a asuntos internos a los programas de urbanización de favelas. Sin embargo, mediante el ejercicio mismo de participación contribuyen a la promoción de una conciencia ciudadana entre los miembros de la comunidad.

Es fundamental que existan otros espacios más perdurables e institucionalizados que puedan “acoger” las demandas de participación estimuladas.

Es recomendable que, como en los ejemplos de **Procidades/Aracaju**, **Terra Mais Igual** y **COHAB/Paraná**, haya articulación entre las acciones de promoción de la participación de los programas y las políticas más amplias, respecto de este campo, provenientes de los municipios. Paralelamente, es también atendible la opción de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, buscando su sustentabilidad después del fin de los programas.

Desde esta perspectiva, el trabajo de **Prosamim** parece promisorio, aunque no haya todavía evidencia concreta de su éxito. En términos generales, quedó de manifiesto en los estudios de caso que la mortalidad de las organizaciones de la sociedad civil es alta después de concluido el apoyo dado por los programas. Incluso si esas organizaciones siguen funcionando, la efectividad de sus acciones (y por ende la calidad de los servicios prestados a la comunidad) se reduce significativamente después del fin de los programas.

Aspectos institucionales y de gestión

Ejes de análisis de los aspectos institucionales y de gestión

Este capítulo aborda los arreglos institucionales y de diseño de gestión. Fue organizado a partir de tres ejes prioritarios:

- **consenso, adhesión y movilización;**
- **cuadros técnicos compatibles con el arreglo institucional;**
- **posibilidad de intersectorialización.**

El estudio de los nueve programas y proyectos permitió establecer un cuadro sinóptico de lo que podríamos llamar buenos ejemplos institucionales y de gestión, construido a partir de la evidencia empírica de cada uno de los elementos en análisis.

Las preexistencias sociales, culturales y políticas son **aspectos condicionantes** que, al interactuar, son capaces de establecer un núcleo de **deseo colectivo** para enfrentar los problemas identificados, que constituyen el objetivo del programa o del proyecto. De esta manera, cuando el programa/proyecto se instala sobre bases relativamente consensuales, se convierte en un importante atributo constructor de buen éxito. Fue esta condición, llamada aquí *deseo social* o *colectivo*, la que se constituyó en una asociación de expectativas entre sociedad, segmentos directamente involucrados y gobiernos.

Del análisis fue posible desprender el importante papel desempeñado por las instituciones internacionales de financiamiento como instrumentos que no se limitan a la obtención de recursos financieros sino, en especial, estimulan la definición de estructuras organizacionales compatibles con los objetivos que se persiguen.

Consenso, adhesión y movilización

La fase de concepción es un momento crítico, por lo cual es necesario pensar desde entonces las acciones, de manera de establecer un cuadro positivo para la conducción del diseño de las intervenciones.

Consenso, deseo colectivo y adhesión

Los programas o proyectos son exitosos cuando el abordaje del problema es parte del deseo colectivo (sociedad y gobiernos) y puede establecerse como consenso. Cuanto más se desarrollen a partir de un compromiso existente, de un deseo social anterior a su ejecución, mayores son las posibilidades de éxito de sus acciones.

La adhesión de la sociedad contribuye también a la creación de un cuadro favorable a la continuidad. Su respaldo inhibe la desnaturalización, o la interrupción, por causa de los cambios político-administrativos, y mantiene cierto grado de compromiso político con el proyecto que ayuda a preservar una estructura de conocimiento y de ejecución de las acciones.

Favela-Bairro, según se desprende, fue concebido en sintonía con el deseo colectivo de enfrentar el problema secular de las favelas cariocas. Durante su ejecución, tuvo el apoyo y la adhesión de la sociedad y de los sucesivos gobiernos. En forma consensual, había un movimiento amplio hacia el desarrollo de acciones específicas para el tema de la vivienda y las favelas.

Este movimiento se apoyó en las luchas sociales, en la acción política y en las diversas experiencias anteriores de intervención en favelas. Un ejemplo de este fue la realización por el consejo municipal de un seminario sobre vivienda que originó la inclusión del tema al programa de gobierno, llevando a la creación del Grupo Ejecutivo de Asentamientos Populares (GEAP), una comisión del Poder Ejecutivo encargada de formular las bases para la política habitacional del municipio. Posteriormente, condujo a la creación de la secretaría municipal de Vivienda.

Favela-Bairro, que está en desarrollo todavía, ha perdurado durante cinco mandatos políticos. Con momentos positivos y otros menos, el progra-

ma resulta exitoso también en esta dimensión del compromiso de los gobiernos y de la sociedad. Se estableció un círculo virtuoso (apoyo-éxito) que permitió la construcción colectiva de un programa paradigmático en el ámbito de las políticas sociales latinoamericanas.

En **Prosamim**, el ambiente positivo de adhesión social previa y de los gobiernos también fue determinante para el éxito de la intervención. Había una demanda social histórica, e incluso afectiva, por la solución de los problemas de ocupación de los igarapés de Manaos.

A partir de la década de 1970, se registraron diversas tentativas de poner en práctica proyectos que dieran cuenta de este importante tema medioambiental, las cuales, sin embargo, no fueron exitosas. Esto llevó a cierta desconfianza inicial de la población respecto del alcance del programa, debida a la falta de credibilidad que las instituciones públicas abrigaron con los proyectos anteriores. Fue necesario superar la desconfianza mediante la marcha misma del programa. Una vez superada, la adhesión fue general, lo que garantizó un marco de apoyo fundamental para su buen éxito. Además de contar con el deseo de la sociedad, el Prosamim dispone de la adhesión y el compromiso de los diferentes niveles del gobierno, más allá de diferencias político-partidistas.

Al igual que en Manaos, la ciudad de Vitória confirma también el anhelo previo de la sociedad como pieza fundamental para el éxito de este tipo de acción. **Terra Mais Igual** es fruto de un movimiento histórico de acciones populares y gubernamentales con el objetivo de resolver los problemas de las áreas pobres de la ciudad. Este cuadro proporciona un ambiente muy positivo para el desarrollo del proyecto, resultante de un consenso en torno de su importancia para la sociedad y para las diversas corrientes políticas. Este hecho se respalda en la formación histórica de esas bases políticas, surgidas de los movimientos sociales de la iglesia católica, a partir de la década de 1970, pero también del reconocimiento y del apoyo de la población local.

Los trabajos realizados durante más de cuatro décadas por **COHAB-Paraná** también pueden considerarse programas deseados por la sociedad. Aunque no se diseñe exactamente como un programa, o siquiera un proyecto, en los moldes de los demás objetos de este estudio, la acción desarrollada en Curitiba tiene un propósito claro, que persiste con el transcurso del tiempo, llegando a acumular un expresivo acervo de realizaciones. Orientándose a la promoción de la vivienda popular, bajo el modelo de conjuntos residenciales, COHAB-Paraná construyó, según sus estimaciones, cerca de una quinta parte

del total de domicilios existentes en la ciudad y sigue mostrando una acción consistente en la cuestión habitacional.

Este modelo parece ser parte del entendimiento colectivo, del sentido común, acerca del modo de enfrentar las dificultades sociales relacionadas con la vivienda. En Curitiba, COHAB-Paraná desempeña el rol de secretaria de Vivienda y, eventualmente, de Urbanismo.

Otros proyectos muestran cuadros menos favorables respecto del entendimiento previo, de la conciencia efectiva del deseo de solución al problema, de la adhesión y del foco puesto por los gobiernos y la sociedad misma.

Nova Baixada es un ejemplo de un resultado menos positivo. Si bien hay una gran demanda por obras de urbanización, la resolución de estos problemas en la región de la Baixada Fluminense no ha sido aún objeto de una concepción política para enfrentarlos.

En este caso, sin embargo, tal vez sea indispensable considerar un factor conceptual y de escala que no está presente en los demás programas en estudio. Mientras en los otros casos los objetos por abordar se encuadran en la excepción, aun cuando puedan ser tratados como problemas de masa, en el caso de Baixada Fluminense es la regla. Es el propio modelo urbanístico de ocupación y crecimiento de la Baixada el que se caracteriza por loteos carentes de infraestructura y equipamientos sociales.

Es por esto que Nova Baixada quizá no debiera tener el objetivo de atender una faceta específica del problema local, sino al problema como un todo. No se trataría, entonces, de un programa o proyecto sino de una política. En este asunto, a la vez conceptual y de escala, puede ser que resida en parte la dificultad de adhesión política de la sociedad con los trabajos de Nova Baixada, que se refleja en el cambio de orientación metodológica, experimentado a lo largo de los plazos de implementación, y hasta en el cambio de nombre del programa.

Esta cuestión conceptual se explicita también en la concepción del programa, como tentativa de reproducción de las acciones establecidas por el Favela-Bairro, en ese momento en franco desarrollo y exitosas. Pero la matriz urbanística e histórica de las áreas pobres de la Baixada Fluminense es diferente a la matriz de las favelas cariocas. En la Baixada, las áreas pobres se constituyen en una ciudad informal que se extiende con baja densidad, simi-

lar al fenómeno conocido como *sprawl*, en loteos irregulares, generalmente de topografía plana y sin infraestructura, que representan la “*moda*” urbanística de la región.

Las favelas cariocas, por su parte, son asentamientos más puntuales y establecidos históricamente, además de ser -en general- más densas y muchas veces localizadas en laderas. Aunque frecuentes, las favelas son una excepción en el tejido urbano. Hay otra diferencia cultural significativa entre las dos realidades, derivadas del régimen de propiedad del suelo. En los loteos, los sitios son comprados, mientras que en las favelas, generalmente y hasta hace poco tiempo, los terrenos son ocupados.

Estas ponderaciones sugieren dificultades en la adhesión previa de la sociedad respecto de Nova Baixada, dada su implantación como una excepcionalidad en un territorio ordinariamente ocupado por el mismo modelo urbanístico, pero que no contempla inversiones.

Nova Baixada ayuda a comprender que el concepto de **deseo previo de la sociedad** por los programas no se agota en el sector social directamente beneficiado por las inversiones. Está claro que los que serán beneficiados los apoyarán. Pero es el deseo mayor, del conjunto social, el que podrá dar sustento político a las inversiones excepcionales que cubren solo una parte del todo.

Para ilustrar esta hipótesis, veremos el caso de otros proyectos nacidos en función de reivindicaciones específicas de presión a los gestores gubernamentales para actuar en la resolución del problema.

Bacia do Una tuvo una adhesión gubernamental muy leve, lo que hizo que se prolongara por diez años: su inicio efectivo se produjo cinco años después de la firma del contrato. Una información recogida durante la investigación dio cuenta de que la solución de los problemas de las áreas inundadas de Belém no sería una prioridad compartida ampliamente por la sociedad, sino solo vigorosa entre la población más directamente involucrada. Recién después del resultado fue posible comprender la importancia de la medida, pero sin la dimensión de la potencialidad que el proyecto señala en su diseño.

Procentro y Cingapura/PROVER son ejemplos diferenciados. Ambos están supuestamente montados sobre bases sólidas en cuanto a la demanda de la sociedad y al interés gubernamental de actuar para enfrentarla.

Mandatos

Los programas estudiados sobreviven a administraciones, y en cada nuevo mandato la orientación del foco principal de las acciones también cambia, ajustándose a los nuevos intereses. Esta práctica, muy común en la administración gubernamental brasileña, se demostró contraproducente para el desarrollo de estos programas. Es justo admitir que esos cambios pueden haber ocurrido por razones distintas, entre administraciones políticamente disonantes.

En el caso de **Procentro**, no hubo una adhesión previa integral de la sociedad y un consenso, pues todo indica que los diversos segmentos sociopolíticos difirieron sobre sus objetivos. Estos segmentos divergentes se componían fundamentalmente de movimientos populares interesados en la ampliación y la garantía de oportunidades de vivienda en el área central, tanto como de grupos empresariales, o de la sociedad, interesados en recuperar cierta centralidad económica, inmobiliaria, política, social o cultural en el área.

Aunque no obligatoriamente en conflicto, al parecer no hubo una explicitación de acuerdos amplios. Dicha indeterminación dio margen para ajustes a lo largo de la implementación del programa, incluso con la dispersión de los recursos en innumerables proyectos puntuales, sin necesariamente contribuir en forma directa a sus objetivos.

En **Cingapura/PROVER**, la divergencia parece haber sido solamente respecto del interés de apropiación político-partidista, no relacionado con los objetivos del programa. El cambio de nombre de Cingapura por PROVER resumió, al parecer, esta necesidad de cambio. En PROVER, todo indica que el apoyo ha perdurado, a pesar de los relevos político-administrativos. Las críticas recogidas se refieren más al alcance de los trabajos que a su concepción misma ni a los objetivos finales.

Cuadros técnicos compatibles con la configuración institucional

Se acostumbra a sostener que la buena gestión en la ejecución de un proyecto o programa se puede garantizar con una buena organización institucional. Sin embargo, esos procesos están condicionados esencialmente por las per-

sonas. Se trata de una doble condición. Si bien es indispensable un soporte institucional compatible con los desafíos que se presentan, su existencia no será capaz por sí sola de garantizar el éxito.

Capital humano

El desarrollo de los programas y proyectos exitosos indica que, conjuntamente con buenas estructuras operacionales, el éxito se da en función de las personas involucradas en la toma de decisiones y de los liderazgos que participan en el proceso, sumados a la capacidad de los cuadros técnicos que los ejecutan. Los actores directos condicionan las acciones cuando actúan en organizaciones estructuradas de manera adecuada.

Experiencias como **Prosamim** permiten una buena comprensión de esa condición doble. Desde luego, el organismo financiero evaluó en forma negativa la capacidad administrativa y gerencial de la estructura pública existente, señalando la necesidad de crear una entidad propia, la UGP. Esta recibió el apoyo prioritario y el compromiso del gobernador, quien ejerció un papel muy presente y actuó como catalizador de todo el proceso.

La UGP permitió también la adquisición de un cuadro técnico muy calificado, superando el déficit de técnicos preparados, y garantizó la motivación necesaria al equipo para desarrollar el trabajo con calidad. Cabe consignar que, según testimonios, la UGP fue la forma de viabilizar la competitividad del gobierno en el mercado laboral. Permitted también la contratación de técnicos experimentados y calificados con salarios compatibles, pues no lo son los establecidos para la institución pública. La posibilidad de un retorno financiero positivo se destaca como uno de los factores que también contribuyen a la motivación y el compromiso permanente del equipo técnico.

En el caso de **Bacia do Una**, el personal técnico calificado posee una estructura liviana, con su propio régimen interno y autonomía financiera y administrativa. Toda la gestión del programa fue centralizada, punto positivo para los actores involucrados en el proceso.

Así es como Manaos muestra, por medio de la creación de la UGP, cómo la influencia de las personas involucradas en forma directa en el proceso puede revertir un cuadro gerencial definido inicialmente como frágil, garantizando un cuadro calificado, motivado y comprometido.

Otra experiencia diferenciada es la de **Favela-Bairro**. El programa no dispuso de una estructura institucional específica; no obstante nació de una concepción de política habitacional municipal que dio origen a la creación misma de la secretaría municipal de Vivienda (SMH), encargada de su ejecución.

Los cuadros técnicos fueron integrados por técnicos provenientes de otras secretarías con experiencia actuando en obras públicas en áreas carentes. Y sirvieron como núcleo de una amplia gama de arquitectos, ingenieros, asistentes sociales y otros profesionales convocados a colaborar mediante equipos/oficinas de proyectos seleccionados por concursos públicos. Los equipos multidisciplinarios tuvieron la capacidad de responder a los temas formulados en el ámbito de la coordinación del programa, bajo la responsabilidad de los cuadros permanentes de la municipalidad de Río de Janeiro.

El hecho de que la SMH haya gestado el programa y esté formada por funcionarios de carrera permitió establecer, en la institución, un cuadro muchísimo más calificado y experimentado. No obstante, se debe destacar el rechazo inicial de los principales liderazgos de ese cuadro de funcionarios a la decisión de contratar equipos externos para la elaboración de los proyectos y el seguimiento de las obras. El volumen de servicios contratados y el monto de las acciones desarrolladas hicieron, sin embargo, que la realidad se impusiera sobre las prevenciones. Al cabo de algunos meses, la realidad demostró que la suma de los esfuerzos pudo no sólo ampliar considerablemente la capacidad de acción del municipio, sino también que sus cuadros permanentes pudiesen ser calificados en términos profesionales, asumiendo posiciones de coordinación y gerencia.

Incorporación de capital humano externo

La participación de equipos externos, seleccionados por mérito, trae ventajas al posibilitar una mirada renovada sobre el tema, en la medida en que otras experiencias fueron involucradas y se adquirieron otros métodos. La lección que se desprende es que, incluso sin alterar la estructura institucional, la continuidad de un programa depende fundamentalmente de la permanencia de las personas que intervinieron en el proceso de toma de decisiones.

Favela-Bairro también representó una evidencia más de la necesaria condición doble entre *estructura institucional/cuadros y liderazgos*. Esto quedó en claro en 1996, cuando hubo un cambio político en la alcaldía y se generó una relativa discontinuidad. El nuevo alcalde sustituyó a una parte significativa de los cuadros de mayor graduación y dio una nueva orientación a la interlocución con las comunidades. Con el cambio político en la dirección, tanto en la secretaría como en el programa, así como con la llegada de nuevos técnicos (sin el perfil y la larga experiencia acumulada de los anteriores, muchos provenientes de otras secretarías y habituados a desempeñar trabajos de diversa naturaleza), hubo modificaciones sustanciales en varios parámetros del programa. Favela-Bairro cambió significativamente de ritmo: los plazos de implantación se alargaron más del doble que lo previsto.

Lo importante de retener de esa experiencia es que la municipalidad no fue capaz de garantizar la mantención del programa según sus principios portadores de éxito a lo largo de los ocho años previos. Al mantenerse la misma estructura institucional, pero con cambios en las personas involucradas en la toma de decisiones, se presentó una nítida discontinuidad.

La experiencia paulista de **Procentro** y **Cingapura/PROVER** conduce a algunas consideraciones. Se ha dicho que el apoyo directo de los gobernantes es esencial para el éxito de las acciones, y estos dos programas recibieron el apoyo de los sucesivos alcaldes.

Cambio de horizonte y objetivo

En los casos estudiados, el apoyo dado por cada alcalde estaba sometido a modificaciones que significaron cambio de horizonte y objetivos. En opinión de algunos entrevistados, el cambio se hizo para permitir que el nuevo diseño pudiera identificar al programa con el nuevo titular de gobierno local. Estas modificaciones, hasta de rumbo, generaron inestabilidades que dificultaron el desarrollo de los procesos.

No se trata de evaluar el mérito de cualquier propuesta. Se identifica solamente la importancia del protagonismo de los cuadros conductores del proceso, en contrapunto al marco institucional correspondiente.

Según testimonios, en el caso de **Procentro**, los procedimientos de contratación se prolongaron hasta casi la conclusión del mandato del gobernante que lo propuso, pese a que éste fue recibido positivamente por el organismo financista. Con el cambio (no previsto) del alcalde, la administración siguiente resolvió modificar el horizonte y ampliar el territorio cubierto alterando, además, la caracterización de algunos componentes. Un nuevo cambio de gobernante exigió otros ajustes para que, finalmente, el programa pudiese entrar en operación, haciéndolo irreconocible de cara al diseño original.

En **Terra Mais Igual**, también se observó claramente la influencia de las personas involucradas en la toma de decisiones. En este ejemplo se vio el compromiso de los alcaldes que se sucedieron en el cargo. Este cuadro se da, al parecer, debido a que hay una misma base en su formación política, siendo relevante para la permanencia relativamente homogénea de las acciones establecidas. Es probable que, si hubiese discontinuidades y discordancias, como sucedió en São Paulo, el resultado no fuera el mismo y la municipalidad, como institución, podría no haber sido capaz de sustentar la permanencia coherente del proyecto.

Posibilidad de intersectorialización

Conexiones intersectoriales

El éxito de un programa o proyecto está condicionado por la capacidad de gestionar conexiones intersectoriales, que pueden presentarse con tiempos políticos y responsabilidades específicos. Si el rol de los cuadros técnicos y políticos en la dirección de los procesos es relevante, él es especialmente fundamental en la ejecución de acciones intersectoriales. En este caso, entender la necesidad de actuar en conjunto y el compromiso con el mismo fin es fundamental para el éxito de las acciones.

Aunque también es necesario, como se observó en testimonios en **Procidades/Aracaju** y **COHAB/Paraná**, que la decisión institucional para la creación de la intersectorialidad sea fundamentalmente política, por medio del alcalde o el gobernador estadual. La sintonía entre los diversos organismos públicos no es fácil ni natural, tampoco es un asunto de organigrama institucional, "sino la única condición fundamental para garantizar la intersec-

torialidad son las personas, la acción efectiva de las personas”¹¹ en los diversos niveles de decisión.

En **Terra Mais Igual**, los cuadros gerenciales medios y de base mostraron un gran compromiso con el proyecto y contaron con el apoyo de una política de gobierno. Terminaron siendo los catalizadores del proceso y le garantizaron al proyecto un marco de intersectorialidad. En los testimonios, se registró que las personas involucradas en el proceso actuaron muchas veces como “educadores de gobierno”, manteniendo un esfuerzo permanente por desarrollar el marco de intersectorialidad.

Mecanismos para la intersectorialidad

Existen mecanismos institucionales capaces de ayudar en la difícil tarea de garantizar la intersectorialidad; entre ellos, la centralización de la gestión de recursos.

Cuando un proyecto involucra a diversos sectores y niveles de la administración pública, con múltiples instituciones participantes y acciones intersectoriales independientes, se hace necesaria la gestión efectiva de los procesos, la clara explicitación de las responsabilidades y la observancia de los correspondientes tiempos políticos, asegurando el compromiso institucional y manteniendo las orientaciones definidas inicialmente, pasando incluso por cambios político-administrativos.

La intersectorialidad puede darse en dos niveles diferentes. El primero, dentro de la institución responsable de la ejecución, municipio o gobierno estadual, se refiere a la relación entre secretarías y empresas públicas de un mismo nivel. El segundo, se produce cuando esta interdependencia ocurre entre diferentes niveles de gobierno, que es, en general, mucho más problemática, pudiendo incluso darse en medio de diferencias político-partidistas.

Un ejemplo significativo de la primera situación es **Terra Mais Igual**, que adoptó el tema de la intersectorialidad como política de gobierno, dándole toda la prioridad necesaria para la concreción de las acciones en forma integrada. Esta línea inició una nueva cultura de gestión, en la que se procura enfrentar el desafío de integrar y articular las políticas sectoriales en el terri-

¹ Declaración recogida en entrevista realizada en Curitiba.

torio. Este enfoque ganó tanta importancia que, según testimonios, hubo un momento en el transcurso del proceso en que el proyecto se convirtió en un ejemplo de promoción de la intersectorialidad gubernamental.

Con el paso del tiempo hubo, sin embargo, un cambio de concepción en la administración. La intersectorialidad dejó de ser un tema del proyecto y pasó a ser, de hecho, una estrategia de gobierno. Para llegar a este punto fue necesario promover la educación del propio gobierno, un trabajo de convencimiento para asumir compromisos en función de un norte común, estableciendo los consensos posibles y necesarios. Con esta estrategia, apoyada directamente en el jefe del Ejecutivo, la SEGES se hizo responsable de garantizar la permanencia de este compromiso del programa, realizando la coordinación del gobierno y participando en un modelo diferenciado de gestión administrativa, en sinergia con las actividades típicamente ligadas con la planificación.

El modelo de gestión que apoya a la promoción de la intersectorialidad en este programa es bastante interesante. En cada área del proceso se instalan “células” del proyecto, es decir, cada secretaría que actúa en el proyecto tiene un grupo de profesionales que trabajan para realizar esa interrelación, dejando a cargo de cada secretaría el establecimiento de las acciones de manera integrada, bajo la supervisión de la SEGES.

Supervisión e intersectorialidad

La supervisión es necesaria porque, para desarrollar la integración que requiere el desafío de la intersectorialización, el camino no es fácil y, en ciertos momentos, los pactos se hacen pero no se cumplen. Las razones son diversas y por eso hay que negociar todo el tiempo. Es éste embate el que va construyendo las posibilidades dentro de cada competencia, subiendo de instancia según los problemas que surgen, hasta conjugarlos.

En **Terra Mais Igual**, la acción de la SEGES acabó por convertirla en una especie de “educadora de gobierno”, con la intención de garantizar un mayor diálogo entre las secretarías y áreas gubernamentales, buscando promover la aproximación entre estas, que son en general compartimentadas, y desarrolló su propia política sin interactuar. El rol que les corresponde es establecer un espacio de interlocución entre los diversos niveles, viabilizando el diálogo, optimizando y mejorando las políticas y haciendo que cada se-

cretaría se perciba en sinergia con las acciones de las otras. Pero todavía hay caminos que recorrer para ampliar este entendimiento en Terra Mais Igual. Pero, incluso, en un supuesto cuadro de completa adhesión y acción, el sólo entendimiento de la alta gerencia no es suficiente.

Diálogo interno

Para que pueda existir un diálogo interno en el gobierno, en el sentido de permitir la intersectorialidad, es fundamental que la gerencia media y el gestor local compartan también el entendimiento del proceso; la base tiene que estar involucrada. "Quien hace efectivamente la política es la base, por eso es importante que los diversos niveles estén integrados."²² Para alcanzar este objetivo, es preciso diseminar una visión de gobierno, una forma de trabajar y, de este modo, contaminar a todos con el entendimiento de que la política puede ser más eficaz si existe una comprensión de lo que se está haciendo y en qué medida eso influye o es influenciado por la acción del otro.

Otro modelo de estructura gerencial para la promoción eficaz de la intersectorialidad fue adoptada en **Prosamim**. En este caso, todo el proceso está centralizado en la UGP. Los diferentes niveles del proceso se llevan a cabo en ella, que también ejerce la gerencia de las relaciones intersectoriales entre los diferentes niveles de gobierno y los socios institucionales.

En Prosamim fue posible identificar un compromiso muy fuerte de todos los actores involucrados, lo que no siempre acontece cuando hay diferencias político-partidistas. De los testimonios se evidenció que uno de los factores que llevaron a esta condición fue el hecho de que el programa tiene una estructura bien concebida en su diseño y es una demanda existente muy fuerte; por lo que sólo se necesitó que los diversos grupos políticos se juntaran y participaran en el esfuerzo de manera conjunta. Con este cuadro favorable, el manejo de las acciones intersectoriales involucradas se hace mucho más productivo con realizaciones exitosas dentro del programa.

Favela-Bairro fue un programa con significativas y exitosas acciones intersectoriales, que englobó a secretarías como las de Salud, Educación, Desarrollo Social y Trabajo, además de empresas públicas como la Empresa de

²² Declaración recogida en entrevista realizada en Vitória.

Aseo Urbano de la Ciudad de Río de Janeiro (COMLURB), la Compañía Estadual de Aguas y Alcantarillado (CEDAO) y la Empresa de Urbanización de la Municipalidad de Río de Janeiro (Rio-Urbe).

La política habitacional estaba institucionalmente supeditada a un consejo intersectorial, del cual participaban los titulares de las secretarías involucradas y de las empresas públicas mencionadas, bajo la coordinación del secretario de Vivienda. El consejo se ocupaba, básicamente, de la asignación de los recursos, según las tareas distribuidas, y de dirimir eventuales divergencias. El control de los recursos fue un instrumento importante para la conducción de los acciones de despliegue intersectorial.

En el ámbito del gobierno municipal, el proceso se dio de un modo satisfactorio. Pero cuando la dependencia se traspasaba a otros niveles de gobierno, hubo problemas significativos para garantizar la ejecución de las acciones necesarias. Estos problemas estuvieron básicamente concentrados en la omisión de la empresa pública responsable por la operación y mantenimiento de los sistemas de agua y alcantarillado construidos, tanto por la precaria capacidad de acción como por asuntos político-partidarios, perjudicando considerablemente la sustentabilidad de las inversiones hechas.

Nova Baixada experimentó una situación semejante. En este caso, hubo dificultad para garantizar el accionar intersectorial al mismo nivel que el del gobierno, con problemas de operación y mantenimiento de los sistemas construidos y de los ríos tocados por el programa. Con esto, la relación entre el ejecutor del Nova Baixada, en este caso el gobierno estadual, y las municipalidades de las ciudades-objetivo de las inversiones en la Baixada Fluminense, era en general frágil. En su gran mayoría, estas inversiones no tenían una estructura que atendiera a las nuevas demandas de empleo instaladas a partir del proyecto ejecutado.

En el caso de Nova Baixada, la desproporcionalidad institucional y política entre los agentes involucrados en las tareas intersectoriales es, en gran parte, responsable por el papel pasivo y, en cierto modo, despreocupado con que las municipalidades participaron en el proceso.

En **Bacia do Una**, el cuadro de intersectorialidad tampoco fue simple. Las trabas se debieron a las diferencias político-partidarias entre el gobierno estadual y el municipio, pero también corrieron por cuenta de la falta de estructura operacional de la administración pública para responder a sus propias responsabilidades dentro del proceso: acciones como pavimentación de calles y operación y mantenimiento de las inversiones quedaron fuera de las posibilidades, lo que condujo a un cuadro frágil de sustentabilidad.

Procentro tuvo dificultades para gestionar las responsabilidades de las acciones intersectoriales, sobre todo por el excesivo número de coejecutores. La dirección del programa no actuó con capacidad institucional efectiva sobre ellos, sino como mera trasmisora de asignaciones de recursos acordadas en el nivel de superior de decisión. Para mejorar la conducción del proceso, se intentó crear sin éxito una agencia.

Siempre en la capital paulista, **Cingapura/PROVER** se caracterizó por la misma dificultad en las relaciones intersectoriales, con cierta desconexión entre los diversos actores de la municipalidad, lo que creó problemas respecto de la mantención y la apropiación irregular de los espacios públicos. Las plazas, por ejemplo, fueron ocupadas debido a la falta de fiscalización por parte del poder público. La población necesitada veía la ocupación de las áreas libres como una posibilidad futura para ser contemplada por el programa.

Analizando las experiencias estudiadas, se puede concluir que la garantía para realizar un proyecto o programa que sea intersectorial depende del apoyo del Ejecutivo, gobernador o alcalde, que actúe como un catalizador de este proceso complejo. Sin embargo, solamente la participación y el compromiso de todos los actores, en sus diversos niveles, pueden dar resultados positivos. Es un trabajo complejo, que no puede ser subestimado, que requiere de una maduración política de las instituciones, y que alcanza incluso al propio sistema electoral, con sus despliegues de la maquinaria pública.

Se retoma así el tema inicial de que el éxito de un proceso depende, fundamentalmente, de las personas, de los liderazgos y los cuadros técnicos, en estrecha vinculación con la capacidad institucional de los organismos ejecutores.

Fortalecimiento y continuidad

En el ámbito de las experiencias estudiadas, el fortalecimiento institucional se presentó -en general- en forma muy débil, o fue prácticamente inexistente, limitado, algunas veces, a la adquisición conjunta por las instituciones de los equipamientos más variados.

También es necesario el fortalecimiento de los cuadros técnicos de las instituciones, una acción que permite ampliar la posibilidad de continuidad de los proyectos a lo largo de los tiempos políticos, viabilizando un legado institucional brindado por la experiencia calificada.

La experiencia de **Favela-Bairro** es un buen ejemplo, porque invirtió en la calificación de los cuadros municipales permanentes, logrando un crecimiento significativo en sus capacidades técnicas. Este entendimiento lo demuestra el hecho de que una parte considerable de los profesionales involucrados en el período de mayor éxito del programa estén en cargos de mayor importancia, en la propia municipalidad de Río de Janeiro o en otras instituciones.

Otra evidencia de la calificación de los cuadros técnicos municipales se da con la evaluación del crecimiento de las inversiones públicas bajo la coordinación de la SMH. En los ocho primeros años del programa, los recursos financieros implicados en la política habitacional se multiplicaron. Del primer al cuarto año, se multiplicaron por 30 y permanecieron en este nivel durante los cuatro años siguientes. No obstante, el número de funcionarios municipales adscritos a la secretaría de Vivienda siguió siendo el mismo. La calificación profesional y el soporte de los equipamientos tecnológicos fueron lo que permitió esa ampliación de responsabilidad sin aumento de los cuadros.

Favela-Bairro tiene otro aspecto positivo. Como los proyectos se realizaron a partir de concurso público, hubo una inserción en el mercado de un número significativo de profesionales jóvenes, que se especializaron en el tema y formaron un cuadro técnico sin par, contribuyendo bastante al desarrollo del pensamiento y las acciones respecto de las comunidades *faveladas* de Río de Janeiro y otras ciudades.

Otra experiencia positiva provino de **Terra Mais Igual**, donde hubo una preocupación por la formación de técnicos efectivos, orientada a la conservación de la memoria y la comprensión del proceso tal cual está establecido, y a crear así alguna garantía de mantención de las acciones ante posibles cambios de gobierno. Existe una preocupación acerca de su posible legado.

Pero todavía hay un cuadro de técnicos contratados muy superior al de los efectivos, lo que pone en duda la garantía de continuidad respecto del entendimiento de las acciones mediante el fortalecimiento institucional. En esta experiencia, los cuadros involucrados tienen la esperanza de que este modelo de gestión sea absorbido por los cuadros permanentes y, al parecer, el modelo de gestión que promueve la intersectorialidad creando "células" del proyecto dentro de cada sector involucrado puede ser una herramienta interesante para promover la transferencia de conocimientos entre los equipos contratados y los fijos.

En **Prosamim** también existe una preocupación por la inversión en fortalecimiento institucional. Para esto, se montaron previamente varias acciones mediante el Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI), formado a par-

tir del diálogo entre las diversas instituciones implicadas y del establecimiento de las demandas de ejecución, operación y mantenimiento del programa. Para garantizar la sustentabilidad del proceso, se establecieron varias acciones de fortalecimiento institucional: actividades de formación de cuadros; preparación de planes y estudios, garantizando información para las acciones del programa, y compra de materiales y equipamientos para fortalecer la estructura de las instituciones inmersas en el proceso. Con esto, el cuadro técnico del programa presenta, en conjunto, un incremento en su calificación y en su capacidad de acción.

A pesar del éxito del Prosamim, el modelo de ejecución por medio de una unidad de gerencia temporal se muestra, en general, bastante eficaz en la realización de proyectos, caracterizándose por acciones y plazos muy bien definidos y delimitados.

Sin embargo, cuando se trata de programas más complejos y procedimentales, con plazos mucho más prolongados y definición de acciones bastante más elásticas y adaptables, este modelo termina por presentar algunas dificultades frente al marco político, donde siempre hay posibilidad de cambios, lo que a veces pone en riesgo la mantención de una estructura establecida y puede dificultar el desarrollo de un proceso que se sustente en el largo plazo y la permanencia de los profesionales involucrados.

Como se ha visto, hay experiencias que garantizan la estructura gerencial del programa/proyecto o a partir de la creación de una entidad de gestión específica, instalando así equipos con competencia técnica para desarrollar las acciones. Es necesario posibilitar una transferencia de saberes de estos cuadros contratados, habitualmente temporales, a los cuadros permanentes de las instituciones involucradas. De esta manera, es posible una mayor continuidad de las acciones, aún con ocasión de cambios gubernamentales. En los casos en que se hace realmente necesaria una adecuación de los programas o proyectos, son los cuadros calificados los que pueden asegurar las remodelaciones convenientes y coherentes, con base en la experiencia obtenida durante los procesos.

Es verdad que también existen experiencias que merecen destacarse por el incentivo a la formación de los técnicos implicados, con la elaboración de estudios y planes de apoyo a los procesos. A pesar de esto, no siempre las acciones estuvieron enfocadas en los cuadros fijos, lo que en algunos casos acarrió una consolidación reducida de conocimientos dentro de las instituciones.

En **Procidades/Aracaju**, la situación de restricciones en los cuadros permanentes de la municipalidad, llevó a prever la contratación de personal para la realización de nuevos proyectos con financiamiento. Como contra-

punto, hubo importantes financiamientos en el fortalecimiento institucional, que incluyen la compra de equipamientos para dotar a los organismos participantes, el desarrollo de estudios que sustentaron la base de informaciones necesaria para la elaboración de los proyectos (como estudios sociales y de viabilidad) y, tal vez lo más importante, la realización de acciones de formación para los equipos, con la promoción de estudios de postgrado en las áreas de urbanismo y medioambiente.

Tomando en cuenta a quienes afirmaron que el municipio de Aracaju aprendió y se perfeccionó durante el proceso, el hecho de consagrar una dedicación especial a la formación de los cuadros involucrados es, sin duda, una práctica que permite la acumulación de experiencias y aprendizajes, lo que contribuye en forma significativa a la continuidad de las líneas de acción.

En las experiencias de **Bacia do Una** y de **Cingapura/PROVER**, las inversiones en el fortalecimiento institucional fueron mucho más restringidas, enfocadas generalmente en compras de equipamientos -incluso repuestos para la operación de los sistemas implantados. Aun así, el proceso en sí mismo, como en todos los otros ejemplos, permitió la calificación de los cuadros técnicos, estructurando positivamente las instituciones participantes, aunque con un grado significativo de pérdida de lo aprendido de las experiencias y una reducción en el grado de sustentabilidad de las inversiones hechas.

Las prácticas estudiadas permiten afirmar que es fundamental garantizar inversiones en el fortalecimiento institucional, como forma de estructurar los equipos institucionales, entregando una mayor calificación al personal. La buena organización institucional es un instrumento indispensable, si bien dependiente de las condiciones de liderazgo político del gobierno y del programa, así como la calificación del equipo en su conjunto. Entre los aspectos resultantes, se destacan la motivación de las entidades involucradas, la capacidad de intersectorialización y el fortalecimiento institucional que, finalmente, se constituyen como elementos generadores del buen resultado.

Es preciso desarrollar modelos gerenciales que permitan un intercambio eficaz de conocimientos entre los cuadros permanentes y los contratados, para que haya un desarrollo natural de los equipos técnicos institucionales cuando no tuviesen la preparación necesaria para desarrollar los procesos establecidos por los proyectos o programas.

El resultado es un mejor desarrollo de los procesos, apoyados en cuadros más calificados, valorizados y comprometidos, garantizando la sustentabilidad y el éxito de las inversiones.

CONCLUSIONES

Lecciones y desafíos

Las lecciones y desafíos que surgen con mayor fuerza de los análisis presentados en este libro merecen ser destacadas en función de su contribución potencial a la formulación de políticas urbanas. En ese sentido, este capítulo destaca cuatro grandes áreas que se presentan en pares de ocho temas interrelacionados, a veces en forma paradójica y, en otras, complementaria: **legitimidad e institucionalidad; integralidad y sustentabilidad; calidad y costo, y focalización y universalización.**

Legitimidad e institucionalidad

Dos precondiciones fundamentales para el buen desempeño de cualquier programa son: poseer legitimidad, constituida con base en una demanda social madura, y un contexto político-institucional favorable.

El compromiso del poder Ejecutivo -gobernador o alcalde- es un factor catalizador fundamental para el éxito de los programas. La participación y la adhesión de los principales actores involucrados es un aspecto clave para garantizar un compromiso efectivo del gobierno, que influye considerablemente en el nivel de involucramiento de los actores públicos y determina la continuidad política de las acciones ejecutadas. Esta base sociopolítica es muy importante para la ratificación de un panorama de adhesión, tanto de la sociedad como de los gobiernos, a las propuestas del proyecto o programa. Este marco consensual, entre sociedad y gobierno debe ser retroalimentado por la propia experiencia que constituye la intervención y, por consiguiente, permitir la formulación de nuevas demandas ligadas con los resultados.

El involucramiento de los cuadros ejecutivos fortalece, de modo particular, la posibilidad de formación de una estructura institucional de apoyo al desarrollo del proceso, viabiliza la sumatoria de liderazgos calificados y comprometidos en una estructura de gestión capaz de conducir los trabajos en forma intersectorial y eficaz, y permite establecer acciones globales de fortalecimiento institucional. Este fortalecimiento debe incluir la formación y/o la adquisición de cuadros de base, de manera de mantener al equipo siempre

motivado y comprometido con las políticas públicas, programas y proyectos que se desea ejecutar.

La formación de esta estructura aumenta la posibilidad de un legado institucional más calificado, que sobrepasa los límites de las acciones de intervención establecidas en los proyectos, y puede “contaminar” de manera positiva otras estructuras gubernamentales, creando un círculo virtuoso. Un buen ejemplo de esto es Favela-Bairro, que, al garantizar esas dos condiciones (**legitimidad e institucionalidad**), sobrevivió a cinco mandatos con cambios de orientación política.

La existencia de este par de condiciones hace posible el diseño adecuado del proceso, permitiendo consolidar un marco de adhesión más amplio y establecer un círculo virtuoso apoyo↔éxito, garantizando una mayor posibilidad de éxito.

Integralidad y sustentabilidad

El objetivo de las políticas urbanas para el sector debe ser integral y sustentable. Los programas que apuntan a enfrentar problemas de pobreza urbana deben ser concebidos también en forma integral, internalizando al máximo las variables que inciden en el problema. Eso implica, en especial, que sean multisectoriales e socialmente inclusivos. Dicho enfoque es crítico para la sustentabilidad de estas iniciativas, porque soluciona simultáneamente los principales problemas de insalubridad y habitabilidad, además de fortalecer el capital social de las comunidades beneficiarias. Como contrapunto, basta mencionar que el saneamiento, aunque sea una de las mayores carencias urbanas y un “derecho social mínimo”, no debe ser tratado en forma aislada en los programas de urbanización. Sí merece un tratamiento por medio de abordajes integrales, que incluyan otras infraestructuras, como pavimentación, drenaje etc., además de mejoramientos habitacionales, aspectos recreacionales y deportivos, entre otros.

Otro factor vital para la sustentabilidad es la continuidad de los servicios prestados a la población beneficiaria. Los programas urbanos y habitacionales deben intentar los arreglos de mantenimiento de obras y servicios implantados, para la postocupación de viviendas populares, bajo el riesgo de comprometer sus resultados finales. Pocos programas son exitosos en este aspecto. Los casos de los POUISO, en Favela-Bairro, de los ELO, de Prosamim, y de los monitores urbanísticos en Terra Mais Igual, deben destacarse como buenos ejemplos de continuidad postproyecto. La presencia del control ur-

banístico en el lugar, por un período razonable después de la entrega del emprendimiento, orientando la construcción y la ampliación de las edificaciones y ejerciendo un control sobre el uso del suelo, es fundamental para la sustentabilidad medioambiental de las operaciones.

La falta de mantenimiento de los equipamientos y servicios urbanos es otro elemento que compromete la integración física de la favela a la ciudad. Falta todavía una necesaria y paulatina reconstitución de tejidos sociales estropeados, que debe ganar una importancia casi tan grande en los programas como la fase de implantación del proyecto y de las obras, sin los cuales estas pueden tener su efecto reducido simplemente a la nada.

Calidad y costo

La calidad física (urbanística y arquitectónica) es un tema de la mayor importancia en términos de política pública. La monotipia, unidades de dimensiones demasiado reducidas, sin posibilidad de evolución y ampliación, con iluminación escasa, materiales con poco confort térmico-acústico y limitada durabilidad, son aspectos que deben ser evitados. Pero la frecuente necesidad de contener los costos en proyectos de vivienda social hace que, muchas veces, se pasen por alto los aspectos de calidad. En muchos aspectos constructivos, como la elección de los materiales, cuánto menor sea la necesidad de mantención futura, mejor será para los moradores. Este es un tema de la mayor relevancia para los de bajos ingresos, que cuentan con poca disponibilidad de recursos para tal fin.

De los proyectos analizados, Prosamim destaca por demostrar la viabilidad de la aplicación de un patrón elevado de diseño y confort en la vivienda popular, dentro de parámetros de costos aceptables.

Esta es una cuestión típicamente de política pública, porque no es aceptable en el contexto brasileño, por ejemplo, como en el caso de HBB, limitar el área de una vivienda unifamiliar nueva a 32m² por unidad. Tampoco es posible aceptar, en otros programas, argumentos de índole presupuestaria para justificar la reducción de parámetros de proyectos que comprometen el cumplimiento de los objetivos de las operaciones y hacen onerosos los costos de mantención y, en consecuencia, su sustentabilidad.

Las políticas y los programas de vivienda en general, y de urbanización de favelas en particular, en especial aquellos que se benefician de financiamiento externo, deberían servir de referencia y fomentar una mejoría de la vivienda social en Brasil. Para aumentar la calidad del proyecto, se podría

incentivar la participación de arquitectos especializados en edificaciones de interés social en los equipos de preparación y ejecución de las operaciones, estimulando el desarrollo de nuevas tipologías. Los concursos públicos de ideas y proyectos arquitectónicos y urbanos sobre el tema son otra forma de fomentar la innovación y mejorar la calidad de los proyectos. La exitosa experiencia del concurso de ideas del Favela-Bairro, que fomentó la formación de oficinas y el desarrollo de *know-how* para actuar en las favelas de Río de Janeiro, es una excelente referencia en la materia.

La normalización también puede ser un recurso eficiente en la promoción de una mayor calidad. En este sentido, la elaboración, aplicación y exigencia del respeto a patrones o parámetros para, por ejemplo, garantizar una mejor calidad arquitectónica y urbanística, representarían un avance considerable. No es aceptable que se exijan, se monitoreen, se midan y se juzguen estándares considerándose nada más que los aspectos de costo, o se apliquen solamente a determinados componentes un tanto especializados o de alto contenido tecnológico.

Focalización y universalización

El trabajo social enfocado en las intervenciones físicas, sobre todo en asuntos directamente insertos en el *core business* de los programas de urbanización de favelas, está institucionalizado como un procedimiento operativo local. Esto se debe al hecho de que posee un cuerpo propio de conocimientos y procedimientos de metodologías de actuación, construido a partir de programas y proyectos financiados con el apoyo de las agencias multilaterales e incorporados en programas de gobierno. En todos los casos analizados, la focalización territorial está presente y la gran dificultad es la universalización.

Se han encontrado ejemplos de problemas sociales evidentes en los estudios de caso: (i) el mal uso de espacios de uso colectivo, que persiste en los emprendimientos del Cingapura/PROVER, incluso después del reinicio e intensificación del trabajo social de postocupación; (ii) la disposición inadecuada de la basura por parte de la población, pese a las inversiones en educación ambiental y aún con sistemas estructurados de recolección de basura; este problema se enfatizó en Prosamim y Bacia do Una, pero está presente en la mayoría de los casos; (iii) la convivencia entre vecinos en edificios donde fueron reasentadas familias acostumbradas a residir en casas unifamiliares, o el pago por del consumo de agua, medido por hidrómetros colectivos (Cingapura/PROVER).

La universalización de políticas sociales mediante el trabajo social, de manera que éste pueda ir más allá del apoyo a la ejecución de las obras, contribuye a resolver los problemas sociales, generar desarrollo, inclusión social, ciudadanía, democracia, y debe estar incorporada a políticas sociales que la posicionen como “puerta de ingreso” en comunidades locales hasta entonces marginadas.

Aquí surge una pregunta crítica y central. ¿Hasta qué punto pueden las operaciones (proyectos o programas específicos territorialmente focalizados) alcanzar, en forma sustentable, objetivos más amplios (tales como el desarrollo humano, la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil) sin que estén apoyadas en una política social integrada e institucionalizada?

El alcance y competencia de los programas para ejecutar acciones sociales son limitados y dependen no solo de su grado de prioridad en la agenda del gobierno, sino también de políticas gubernamentales. En situaciones en que estas políticas públicas existen (en los niveles federal, estadual y/o municipal), la dificultad está en universalizar, integrando el programa o proyecto a la política.

Las evidencias compiladas indican la necesidad de crear una estructura de incentivos para que los sectores competentes del gobierno amplíen sus responsabilidades, por medio de acciones intersectoriales y de fortalecimiento del capital social que pasen a integrar las acciones específicas de programas y proyectos.

Una estrategia puede ir gradualmente articulando sectores sociales, comenzando por aquellos cuyas acciones tengan más posibilidades de éxito, y ampliando en forma progresiva el espacio de gobernabilidad o influencia basándose en las ganancias obtenidas de credibilidad y visibilidad. Una operacionalización efectiva de la integración requiere, además de acciones específicas, del fortalecimiento institucional de los sectores correspondientes. De esta manera, el diseño de los programas que se pretende integrar debe contemplar este fortalecimiento de los sectores responsables por los componentes sociales.

Presente y futuro

Este libro entiende que, ante las experiencias estudiadas, las lecciones aprendidas, cuando se asuman adaptadas a cada particularidad, pueden terminar siendo un apoyo futuro a la reflexión, definición y desarrollo de políticas públicas.

Sin embargo, la experiencia brasileña, vista en el análisis de nueve programas, demuestra que muchos desafíos todavía deben ser superados para que se pueda alcanzar el desarrollo de acciones de urbanización integradas, eficaces y capaces de crear espacios urbanos y habitacionales dignos. Aun así, los programas también mostraron un número consistente de aciertos. El libro procuró identificar los aciertos y obstáculos, indicando algunas directrices para su superación, haciéndose patente que la evolución de las políticas públicas del sector se dio de manera gradual e incremental.

El estudio demostró que la adopción por parte de los diferentes niveles de gobierno de políticas urbanas integrales puede ser influida por buenos ejemplos de programas y proyectos exitosos.

No obstante, en muchos casos, falta trascender el nivel puntual de acción, con el fin de articular las intervenciones con una política habitacional y urbana pensada para el conjunto de la ciudad (y no sólo para los asentamientos irregulares). Hay dificultades para ganar escala, garantizar continuidad y asegurar sustentabilidad a los procesos debido, sobre todo, a deficiencias técnicas de los municipios.

Obviamente, surgieron diversos resultados positivos, pero es difícil aún institucionalizar a nivel de la política los procedimientos y dinámicas que llevaron a resultados específicos a nivel de programas y proyectos. Esa orientación es válida tanto para sectores específicos como para las acciones intersectoriales (piénsese en la oferta habitacional integrada a la política municipal de vivienda, al saneamiento como parte de la red de la ciudad, o mejorar la accesibilidad por transporte público, no sólo para los asentamientos sino para todo el barrio circundante, etc.).

Una política urbana consistente debe combinar la urbanización de asentamientos precarios con la producción de nuevas viviendas y el apoyo a la construcción progresiva, en especial para los grupos de más bajo ingreso. Este aumento de la oferta de viviendas depende, a su vez, del establecimiento de una política habitacional y urbanística que amplíe el acceso a la tierra urbanizada de bajo costo y promueva el mercado de inmuebles para los niveles de ingresos medios y bajos. La disponibilidad de tierras urbanizadas se hace necesaria no solamente para promover una ampliación del mercado en estos niveles de ingresos, sino también, cuando se necesita, para el reasentamiento de familias de las favelas beneficiadas por los programas.

Brasil llegó a un nivel de madurez en el que se requiere pensar en reducir el déficit habitacional sin sacrificar la sustentabilidad y la calidad de las ciudades. Las políticas públicas deben dedicar especial atención a los as-

pectos generales de durabilidad e integralidad de la respuesta, dando particular énfasis a aspectos específicos de localización, patrones constructivos, impactos ambientales, eficiencia en el uso de los recursos naturales y otros, de modo que las soluciones propuestas para los problemas urbanos y de vivienda sean compatibles con el objetivo de elevar la calidad de vida y ambiental de las ciudades.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, M. de Almeida. 1934. "Reconstruindo uma história esquecida." *Revista Espaço e Debates*, 34.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1991. Proyecto de Drenaje, Vías, Agua y Alcantarillado en Zonas Bajas de Belém (BR-0055), Propuesta de Préstamo. Washington, DC, BID.
- _____. 1998. Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil (BR-0273), Propuesta de Préstamo, Washington, DC, BID.
- _____. 2003. Program for the Rehabilitation of the Central Area of São Paulo Municipality. PROCENTRO (BR-0391), Loan Proposal. Washington, DC, BID.
- _____. 2003 y 2004. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0210, Favelas São Paulo Rehabilitation Program. Washington, DC, BID.
- _____. 2004. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0250, Urban Improvement Rio de Janeiro II. Washington, DC, BID.
- _____. 2004. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0055, Belém: Drainage and Roads, (i) June 2004 and (ii) December 2004. Washington DC, BID.
- _____. 2005. Project Completion Report (PCR), Proyecto de Drenaje, Vías, Agua y Alcantarillado en Zonas Bajas de Belém (BR-0055), Washington, DC, BID.
- _____. 2005. Project Completion Report (PCR), Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo, Empréstimo 938/OC-BR, Projeto BR-0210. Washington, DC, BID.
- _____. 2005. Social and Environmental Program for the Igarapés of Manaus (BR-L1005), Loan Proposal. Washington, DC, BID.
- _____. 2006. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0242, Nova Baixada Program. Washington, DC, BID.
- _____. 2006. Project Completion Report (PCR), Programa Nova Baixada. Washington, DC, BID.
- _____. 2006 y 2008. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project 1479/OC, Downtown São Paulo Rehabilitation Procentro, (i) December 2006 y (ii) July 2008. Washington, DC, BID.

- _____. 2006 y 2008. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-L1005, Igarapés de Manaus Environmental-Social Program, (i) December 2006 and (ii) July 2008, Washington, DC, BID.
- _____. 2008. "Urban Development and Social Inclusion Integrated Program of the Aracaju Municipality (BR-L1084)." Loan Proposal Draft. Washington, DC, BID.
- _____. 2008. Urban Development and Social Inclusion Program of Vitória (BR-L1057), Loan Proposal. Washington, DC, BID.
- _____. 2008. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-L1057, Vitória Urban Development and Social Inclusion Program. Washington, DC, BID.
- _____. 2009. Project Completion Report (PCR), Mejoramento de Bairros Habitar Brasil (BR-0273). Washington, DC, BID.
- _____. Sin fecha. Program for the Improvement of Favelas in São Paulo (BR-0210), Executive Summary. Washington, DC, BID.
- _____. Sin fecha. Rio de Janeiro Urban Upgrading Program "Favela Bairro", Stage II (BR-0250), Executive Summary. Washington, DC, BID.
- _____. Sin fecha. Project Completion Report (PCR), Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP (BR-0250). Washington, DC, BID.
- _____. Sin fecha. Programa de Mejoramiento de Barrios del Estado de Rio de Janeiro "Baixada Viva" (BR-0242), Resumen Ejecutivo. Washington, DC, BID.
- Bueno, L. M. M. 2000. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Tesis de Doctorado presentada en FAU–USP. São Paulo, Brasil.
- Burgos, M. B. 2006. "Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro." En: Zaluar, A. and A. Alvito. (editores) *Um século de favela*. Rio de Janeiro, Brasil: Editora FGV.
- Cymbalista, R. et al. 2008. *Políticas públicas para o centro: controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. São Paulo, Brasil: Instituto Polis.
- Denaldi, R. 2003. "Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses." Tesis de Doctorado presentada en FAU–USP. São Paulo, Brasil.
- _____. 2009a. "Estratégias de enfrentamento do problema: favela." En: *Ministério das Cidades. Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília.
- _____. 2009b. "Habitação e trabalho social." Presentacion en Oficina de Trabalho Técnico Social em Habitação, São Bernardo do Campo, Brasil.

- Ferreira, J. S.W. 2007. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis (RJ): Vozes.
- Ferreira, J. S.W. y D. Motisuke. 2007. "A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial." En: Bueno, L. M. de Mello y R. Cymbalista (editores). *Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento*. São Paulo, Brasil: Annablume.
- Figueiredo Costa, M. D. G., J. Valente, O. Rodrigues y S. S. Lopes 2006 (editores). *Impactos Sócio-Econômicos do Projeto de Macro-Drenagem: o Reassentamento CPD e os Rebatimentos Diferenciados em Homens e Mulheres*. Belém, Brasil: Editora Grapphite, FASE y UFPA/PARU.
- Guarana, J. and S. Fleury. 2008. "Gestão Participativa como Instrumento de Inclusão Democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada." *Revista de Administração de Empresas*, 48 (3).
- Hirschman, A. O. 1967. *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hübner, C. F. 2002. "Intervenções Urbanas na Periferia: uma Análise do Programa Baixada Viva/Nova Baixada e da Proposta de Urbanização Integrada." *Disertación presentada en IPPUR-UFRJ*, Rio de Janeiro.
- IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). 2002. *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro, Brasil: IBAM.
- Koga, D. 2009. "Território, Intersetorialidade, Políticas Públicas Integradas e Trabalho Social em HIS. Presentacion en Oficina de Trabalho Técnico Social em Habitação. São Bernardo do Campo, Brasil.
- Labhab/FAU-USP-Fupam/Finep/CEF, (Laboratório da habitação e assentamentos humanos da FAU-USP). 1999. *Parâmetros técnicos para urbanização de favelas*. Labhab-FAU-USP. São Paulo: FUPA/CAIXA/FINEP.
- Lira, J. T. C. 1994. "A Romantização e a Erradicação do Mocambo, ou de como a Casa Popular Ganha Nome: Recife, Década de 1930." *Revista Espaço e Debates*, 37.
- Melo, M. A. 1985. "A cidade dos mocambos: Estado, habitação e luta de classes no Recife." *Revista Espaço e Debates*, 14.
- Putnam, R., R. E. Leonardi y R. Y. Nannetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, United States: Princeton University Press.
- Paz, R. 2009. "Participação, Cidadania, Pluralidade dos Sujeitos em HIS." *Presentacion en Oficina de Trabalho Técnico Social em Habitação*. São Bernardo do Campo, Brasil.

- Rodrigues, S. 2006. "Casa Própria ou Apropriada? duas Abordagens: o FUNAPS Comunitário e o Projeto Cingapura." Disertacion en FAU-USP. São Paulo, Brasil.
- Samora, P. 2010. "Projeto de Habitação em Favelas: Especificidades e Parâmetros de Qualidade." São Paulo, Brazil.
- Uemura, M. 2000. "Programa Guarapiranga. Alternativa para a Proteção dos Mananciais? Campinas." Disertación de Maestría presentada en PUC-CAMP. Campinas (SP), Brasil.
- Volschan Jr., I. 2008. "Controle da poluição por esgotos sanitários: captação em tempo seco." En: *Anais do Debate sobre Propostas para Implementação de Ações em Bacias Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro*. Realizado por ABES RIO el 8/12/2008. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: http://www.abesrio.org.br/control_e_polu_e_sgotos_sanitarios.doc. Acesso em 15/1/10.

ANEXOS

1. Ficha Técnica del Programa Social y Ambiental de los Igarapés de Manaus. Prosamim (Manaus, AM) (Nº de proyecto: BR-L1005)

Valor total:

Primera fase: US\$200 millones (US\$140 millones préstamo del BID, US\$60 millones contrapartida del gobierno del estado de Amazonas). 2006.

Segunda fase: US\$110 millones (US\$77 millones préstamo del BID, US\$33 millones contrapartida del gobierno del estado de Amazonas). 2009.

Tercera fase: US\$400 millones (US\$280 millones préstamo del BID, US\$120 millones contrapartida del gobierno del estado de Amazonas). Aprobado en diciembre de 2011.

Prestatario: Gobierno del estado de Amazonas.

Ejecutor: Unidad de Gerencia del Programa Social y Ambiental de los Igarapés (UGPI).

Período de ejecución: 2005. En curso.

Contexto local: La ciudad de Manaus, capital del estado de Amazonas, situada en las márgenes del Río Negro, enfrenta un conjunto de problemas urbanos, propios de un proceso de crecimiento urbano rápido y desordenado. Su población se quintuplicó entre 1970 y 2003, pasando de algo más de 300.000 habitantes a poco más de 1,5 millones, en un ritmo de crecimiento mucho más intenso que el resto de las ciudades de Brasil en el mismo período. La ciudad concentra más de la mitad de la población estadual. Este crecimiento acompañó al desarrollo de las actividades productivas y comerciales, vinculadas con la instalación de la Zona Franca de Manaus, y el desarrollo de los servicios públicos y las actividades de gobierno. El rápido crecimiento poblacional no estuvo acompañado de las inversiones en infraestructura necesarias, ni por controles sobre el uso y ocupación del suelo, lo que, combinado con la falta de alternativas de áreas habitacionales urbanas accesibles, principalmente para los grupos de bajos ingresos, dio origen a asentamientos informales en áreas precarias, ambientalmente vulnerables, en particular en las márgenes de los igarapés. En algunos de sus trechos, la densidad ocupacional es tan

grande que el curso de agua ha sido totalmente obstruido por la construcción de viviendas tipo palafitos, a las que se accede por medio de pasarelas. Los habitantes de esa área están sujetos a inundaciones frecuentes, y los palafitos corren riesgos de ser derribados cuando el curso de agua alcanza velocidades elevadas. Se estima que en Bacia do Educandos Quarenta, cerca de 7.000 familias (36.000 personas) viven en condiciones de riesgo.

Objetivo del programa: Contribuir a resolver los problemas sociales, urbanísticos y ambientales que afectan a la ciudad de Manaus, en particular a los habitantes de la Bacia Educandos Quarenta. Específicamente: (i) mejorar las condiciones ambientales y de salud del área, por medio de la rehabilitación y/o implantación de los sistemas de drenaje, abastecimiento de agua potable, recolección y disposición final de residuos líquidos y sólidos, recuperación ambiental de las áreas cabeceras de los ríos; (ii) mejorar las condiciones de vida de la población residente en el área, mediante el ordenamiento urbano, la regularización y ordenamiento del suelo, soluciones habitacionales adecuadas, implantación de áreas de relleno sanitario y educación sanitaria y medioambiental para la población, y (iii) aumentar la capacidad operativa y de gestión de las entidades involucradas en el programa, así como su capacidad para incorporar la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

Componentes del programa (Prosamim I):

COMPONENTE 1. MEJORAMIENTO AMBIENTAL, URBANÍSTICO Y HABITACIONAL	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Macro/microdrenaje, reordenamiento urbano y reasentamiento, parques y vías, infraestructura sanitaria.</p> <p>Canales Previsto: 4.600 m.</p> <p>Galerías Previsto: 4.042,60 m.</p> <p>Unidades habitacionales Previsto: 1.956.</p> <p>Parques Previsto: 5.</p> <p>Avenidas y vías urbanas Previsto: 17.300 m.</p> <p>Puente Restaurar.</p> <p>Red colectora de alcantarillado Previsto: 53.000 m.</p>	<p>Hasta agosto de 2009 se alcanzaron los siguientes resultados:</p> <p>Canales Ejecutado: 4.600 m.</p> <p>Galerías Ejecutado: 1.511,65 m.</p> <p>Unidades habitacionales Ejecutado: 969. En ejecución: 372.</p> <p>Parques Ejecutado: 3.</p> <p>Avenidas y vías urbanas Ejecutado: 10.900 m.</p> <p>Puente Restauración inaugurada el 25 de septiembre de 2008.</p> <p>Red colectora de alcantarillado Ejecutado: 31.598 m.</p>
Inversión prevista: US\$ 154 millones	Inversión ejecutada: 160 millones

COMPONENTE 2 – SUSTENTABILIDADE SOCIAL E INSTITUCIONAL	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Participación comunitaria, comunicación social, educación ambiental y sanitaria, desarrollo institucional enfocado en el ordenamiento territorial/AEIS, control de la contaminación industrial, residuos sólidos, prevención de inundaciones.</p>	<p>6.313 familias reubicadas de los igarapés Manaus, Bitencourt y Mestre Chico, Quarenta y Cachoeirinha con las siguientes soluciones: indemnizaciones 2.289; subsidios de vivienda 1.986; casas en conjunto habitacional, 1.111; unidades habitacionales, 969.</p> <p>Reinstalación de actividades económicas: 97 indemnizaciones para reposición de las actividades comerciales; 45 financiamientos con AFEAM; 35 nuevos emprendedores, Feria Artesanal del Parque Residencial Manaus.</p> <p>Acompañamiento del postasentamiento. Capacitación de 60 camareras; alfabetización de adultos, 50; informática para jóvenes y mujeres, 198; preparación para el examen de graduación de enseñanza media, 63 jóvenes y adultos.</p> <p>90 Familias orientadas en Curso de Higiene Personal y Manipulación de Alimentos. 75 cursos de capacitación ofrecidos en formación profesional. 1.875 personas capacitadas.</p> <p>Educación Ambiental y Sanitaria. Acciones de Sensibilización Ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - IV Semana del Medioambiente de Prosamim; - Curso de Capacitación en Medioambiente, Salud Pública y Educación Ambiental; 40 multiplicadores; - Caminata Ambiental y Acción Colectiva de Limpieza. <p>Monitoreo ambiental Alerta de Inundaciones; QSSMA de las obras y de los procesos; Análisis de agua.</p> <p>Control de zoonosis Desratización: proceso de eliminación y control.</p> <p>Rescate de fauna Rescate, rehabilitación y devolución al hábitat.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 5 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 7,9 millones</p>

2. Ficha Técnica del Programa Pró Belém. Bacia do Una (Belém, PA) (Nº de proyecto: BR-L0055)

Valor total: US\$152,550 millones (US\$76,275 millones préstamo del BID, US\$76,275 millones contrapartida del gobierno del estado de Pará).

Prestatario: Estado de Pará.

Ejecutor: Companhia de Saneamento do Estado do Pará.

Período de ejecución: 1993-2004.

Contexto local: La ubicación geográfica de Belém y su clima hacen que un tercio de la ciudad esté en áreas inundables. Su rápido crecimiento poblacional en las últimas décadas llevó a que estas zonas fueran ocupadas informalmente sin ninguna infraestructura. La ciudad está compuesta por cinco cuencas ("bacias") hidrográficas y la Bacia do Una es la más críticamente afectada: viven 511.207 personas, 34% de las cuales son directamente afectadas por las inundaciones, constituyéndose en un problema social y de salud pública.

Objetivo del programa: (i) solucionar el problema de las inundaciones de las zonas bajas de la Bacia do Una, mediante la instalación de un sistema de drenaje eficiente, cuyo destino final es la bahía de Guajará; (ii) dotar a todos los habitantes de la Bacia do Una con una infraestructura adecuada en términos de vías de acceso, cobertura de las redes de agua potable, desagües sanitario y pluvial y recolección de basura, para proporcionar condiciones ambientales mínimas que mejoren sus condiciones de vida.

Componentes del programa

COMPONENTE 1. DRENAJE	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>MACRODRENAJE (canales y compuertas): 22,2 kms. de abertura y/o mejoramiento de canales, con: 8,92 kms. sin revestimiento; 13,28 kms. con revestimiento de los cuales: 7,54 kms. en gaviones de piedra; 12,12 kms. en concreto; 3,62 kms. en placas de argamasa; Instalación de sistema de compuertas en la desembocadura de los canales Jacaré y Una.</p> <p>MICRODRENAJE (red pluvial): 69 kms. de red en tubo de concreto; 6,2 kms. en galerías de concreto armado; 1.070 pozos de visita; 2.310 bocas de lobo; 1.190 cajas colectoras; 19,5 kms. de cunetas; 90 kms. de canaletas en concreto premoldado.</p>	<p>MACRODRENAJE (canales y compuertas): 24,9 kms. ampliados y mejorados, con: 15,1 kms. sin revestimiento; 9,78 kms. con revestimiento de los cuales: 0,48 kms. en gaviones de piedra; 7,64 kms. en concreto; 1,32 kms. en concreto armado; 0,52 kms. en tubos ARMCO; Instalación concluida de compuertas hidráulicas de 7 unidades en el Canal Jacaré y 18 unidades en el Canal Una.</p> <p>Servicios ejecutados y no previstos: Adquisición e implantación de equipamientos electromecánicos e hidráulicos para operación, limpieza y mantenimiento de las compuertas.</p> <p>MICRODRENAJE (red pluvial): 109 kms. de red en tubo de concreto; 0,34 kms. en galerías de red de concreto armado; 2.768 pozos de visita; 2.018 bocas de lobo; 5.876 cajas colectoras; 127 kms. de cunetas; 128 kms. de canaletas en concreto armado.</p> <p>Servicios ejecutados y no previstos: 45 kms. de drenaje pluvial en tubos de PVC; 26 kms. de coberturas de canaletas en placas de concreto premoldado.</p> <p>Rellenos de lotes (actividad no prevista en el proyecto): Iniciada en julio de 2000 y concluida al final de 2004, el proyecto ofreció 556.555 m³ de material areno-arcilloso, herramientas como carretillas de mano, guantes de goma y orientación técnica, para el relleno de los lotes de las áreas inundadas, a lo largo de los canales y directamente afectadas por las obras de drenaje y construcción de las vías, beneficiando a casi 8.500 lotes. La mano de obra fue suministrada por los beneficiarios.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 79,2 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 81,7 millones</p>

COMPONENTE 2. SANEAMIENTO	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>ALCANTARILLADO SANITARIO Construcción de un sistema sanitario basado en fosas sépticas individuales y colectivas, recolección de lodo sanitario y tratamiento en lechos de secado, sirviendo a 100% de la población de la Bacia do Una. 31 kms. de red colectora principal; 127 kms. de red colectora domiciliaria; 1,35 kms. de interceptores; 24 tanques imhoff; 19,6 kms. de red colectora auxiliar; 13.286 estanques sépticos domiciliarios; 873 kms. de red colectora auxiliar; Pozos de inspección (valor no definido); Dispositivos complementarios (no definidos);</p> <p>Lechos de secado de lodo sanitario (sin definición).</p> <p>AGUA POTABLE Implantación de un sistema de distribución de agua, sirviendo al 100% de la población de la Bacia do Una: 153 kms. de redes de distribución con tubos de 10 a 12 pulgadas; 22.117 conexiones domiciliarias con válvulas e hidrómetro.</p> <p>PROTECCIÓN DE LOS RESERVORIOS DE AGUA CRUDA Construcción de 11,2 kms. de muros y cercas de albañilería y malla de alambre de 2,4 m de altura.</p>	<p>ALCANTARILLADO SANITARIO Sistema sanitario implantado y operando con metas y productos alcanzados y/o sobrepasando lo planificado.</p> <p>14 kms. de red colectora principal; 293 kms. de red colectora domiciliaria; No realizado; Substituido por 91 fosas colectivas; No realizado; 25.731 estanques sépticos domiciliarios; 0,75 kms. de red colectora auxiliar; 2.164 pozos de inspección; 3.867 terminales de inspección y limpieza;</p> <p>Instalación de secado de lodo con 24 células.</p> <p>AGUA POTABLE Implantados y puestos en operación los siguientes elementos: 152 kms. de redes de distribución con tubos de 10 a 12 pulgadas; 28.500 conexiones domiciliarias con válvulas e hidrómetro; Servicios Implantados pero no previstos: Sistema de Captación, Tratamiento y Distribución de Agua Potable de Val-de-Cans, consistente en 6 pozos de 270m de profundidad, tres reservorios de 1.200m³, 1.300m³ y 4.400m³, una Unidad de Operación y Tratamiento y una Estación de Bombeo, sirviendo a los barrios Barreiro y Val-de-Cans.</p> <p>PROTECCIÓN DE LOS RESERVORIOS DE AGUA CRUDA Construcción de 11,9 kms. de muros y cercas perimetrales, de los cuales 2,12 kms. en muros de albañilería y 9,78 kms. de cercas con pilares de concreto y mallas de alambre galvanizado.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 23,2 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 25,5 millones</p>

COMPONENTE 3. VÍAS	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Vías pavimentadas, calles con revestimiento primario, incluyendo accesos para limpieza de los canales, puentes de concreto y de madera, y pasarela metálica peatonal: 14,5 kms. de vías pavimentadas; 143,5 kms. de vías con revestimiento primario. PUENTES y PASARELAS: 32 puentes de concreto; 14 puentes de madera; 22 pasarelas metálicas.</p>	<p>Los siguientes ítems fueron ejecutados:</p> <p>82,53 kms. de vías pavimentadas; 72,83 kms. de vías con revestimiento primario. PUENTES Y PASARELAS: 41 puentes de concreto; 2 puentes de madera; 36 pasarelas, de ellas 8 metálicas y 22 de concreto.</p>
Inversión prevista: US\$ 25,5 millones	Inversión ejecutada: US\$ 41,4 millones

COMPONENTE 4. MICROMEDICIÓN	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Adquisición e instalación de 100.000 hidrómetros domiciliarios de 3m³/h a 20m³/h; Adquisición de piezas de reposición; Mejoramiento de las oficinas de mantención de los hidrómetros.</p>	<p>Adquisición de 122.400 hidrómetros, adquisición e instalación de 74 macromedidores; Adquisición de 25.000 repuestos; Reformas de las oficinas de verificación y mantención de hidrómetros, adquisición de tableros electrónicos de verificación y equipamientos de informática para la actualización catastral de los consumidores.</p>
Inversión prevista: US\$ 79,2 millones	Inversión ejecutada: US\$ 81,7 millones

COMPONENTE 5. EQUIPAMIENTOS Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Adquisición de diversos equipamientos para el municipio de Belém para la recolección y disposición final de residuos sólidos, el mantenimiento de los canales y sistemas de drenaje y la mantención del sistema vial. Inversión prevista: US\$6,92 millones.</p> <p>Adquisición de 9 camiones para mantención del sistema de alcantarillado y agua potable para COSANPA.</p>	<p>Adquisición de los equipamientos necesarios para el municipio de Belém para la recolección y disposición final de residuos sólidos; la mantención de los canales y sistemas de drenaje y el mantenimiento del sistema vial.</p> <p>Inversión ejecutada: US\$7,86 millones.</p> <p>Adquisición de equipamientos definidos por la COSANPA, para mantención del sistema de alcantarillado y agua potable.</p>
Inversión prevista: US\$ 622.8 mil	Inversión ejecutada: US\$ 710.52 mil

<p>Expropiaciones y Reasentamiento de Familias: Desapropiación de 2.809 terrenos, casas y puestos de feriantes para permitir obras de drenaje y las demás obras al servicio del proyecto; 1.400 desapropiaciones con donación de sitios a las familias afectadas; 600 familias con compensación pecuniaria; 500 familias compensadas total o parcialmente sin donación de sitios; Desapropiación de 309 puestos de feriantes; Desapropiación/Adquisición de 16 ha. de tierra para reasentamiento de las familias.</p> <p>Inversión prevista: US\$14,08 millones</p> <p>Educación Ambiental y Acción Comunitaria Desarrollar en las comunidades afectadas la conciencia de la necesidad de proteger el medioambiente, introduciendo conceptos relacionados con las medidas de salud, saneamiento, y dotarla de medios que la habiliten para gerenciar y mantener las mejorías, principalmente respecto del uso de fosas sépticas y la recolección de basura.</p>	<p>Expropiaciones y Reasentamiento de Familias: 4.641 indemnizaciones y/o reasentamiento de familias/propietarios o feriantes.</p> <p>2.311 desapropiaciones con donación de sitios residenciales a las familias afectadas; 605 familias con compensación pecuniaria; 1.347 familias compensadas total o parcialmente sin donación de sitios; Desapropiación de 321 puestos de feriantes del antiguo mercado de Barreiro; Desapropiación de 13 áreas (total 64 ha.) para el reasentamiento de 2.311 familias y relocalización de 329 feriantes con puestos de ventas en la nueva feria de Barreiro.</p> <p>Acciones no previstas ejecutadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega de canasta básica y material de construcción a inquilinos, por un valor de US\$ 650,116; • Indemnización por 1.398 inmuebles afectados por la ejecución de obras y relleno de lotes alcanzando a fines de 2004 US\$ 650,116. <p>Inversión ejecutada: US\$46,13 millones</p> <p>Educación Ambiental y Acción Comunitaria Principales acciones realizadas en el ámbito del PEA y de la Acción Comunitaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18.308 visitas domiciliarias de orientación técnica; • Entrenamiento de 78 técnicos como Agentes Comunitario de Educación en Saneamiento Ambiental; • Capacitación de 13.300 alumnos de 11 escuelas de la Bacia do Una, centrada en salud, saneamiento y medioambiente; • Realización del primer encuentro de residentes del Una, con 470 participantes, de los cuales 380 fueron delegados representantes de las comunidades (mayo 2001); • Realización de 8 encuentros por subcuenca y CRPP en preparación de la Primera Conferencia con participación de 1.173 personas (2003); • Realización en diciembre de 2003 de la Primera Conferencia de la Bacia do Una con 392 participantes y elección del Consejo Gestor de la Bacia; • Realización de Seminario de Educación Ambiental con participación de 205 agentes multiplicadores (abril, 2004); • 8 encuentros ambientales por subcuenca y CRPP, con 357 participantes (mayo, 2004); • Realización de un seminario para las COFIS con la participación de 222 delegados (diciembre, 2004); • Divulgación y capacitación ambiental por medios de comunicación, seminarios, capacitaciones de líderes comunitarios, distribución de materiales didácticos, afiches, folletos y letreros en las comunidades, escuelas, ONG, etc.
<p>Inversión prevista: US\$ 660 mil</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 1,09 milhões</p>

Productos y resultados: Apertura y mejoramiento de los canales principales, (29 kms.) instalación de compuertas en las desembocaduras de los canales Jacaré (7) y Una (18), implantación de un sistema de drenaje de aguas pluviales y redes de microdrenaje, eliminando bolsones residuales de inundación en 8.500 sitios; instalación de un sistema completo de alcantarillado sanitario, basado en 25.731 fosas sépticas, 91 fosas colectivas, pozos y terminales de inspección y limpieza; 293 kms. de red colectora domiciliaria; 14 kms. de red colectora principal, así como un sistema de disposición, tratamiento y secado de lodo sanitario, originado en las fosas del proyecto. Redes instaladas de distribución de agua potable (152 kms.)

3. Ficha Técnica del Programa de Rehabilitación del Área Central de São Paulo. Procentro (São Paulo, SP) (Nº de proyecto: BR-L0391)

Valor total: US\$167,4 millones (US\$100,4 millones préstamo del BID, US\$67 millones contrapartida del municipio de São Paulo).

Prestatario: Municipalidad de São Paulo.

Ejecutor: Empresa Municipal de Urbanização (EMURB).

Período de ejecución: 2003. En curso.

Contexto local: La ciudad de São Paulo, con 10,4 millones de habitantes, es el núcleo de una de las mayores áreas metropolitanas del mundo, formada por 39 municipios que totalizan 18 millones de habitantes.

La municipalidad de São Paulo genera aproximadamente tres millones de empleos formales y, económicamente, su peso es mayor al de muchos países del mundo. Su Producto Interno Bruto (PIB) para el año 2000, estimado en cerca de US\$85.000 millones, corresponde a cerca de 14% del PIB de Brasil. El municipio es el centro de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) que -a su vez- es el centro del estado de São Paulo y de la economía del país.

Como toda metrópolis, el área central es afectada por la desvalorización y pérdida de población residente; cambios en el perfil social y económico; degradación del ambiente urbano; problemas de transporte y circulación, ausencia de inversiones en tecnologías, etc.

Objetivo del programa: Fomentar el desarrollo económico y social del área central de São Paulo. Su propósito es dinamizar y crear condiciones de atracción y apoyo de actividades compatibles, promoviendo la rehabilitación urbanística y ambiental del área central, con inclusión social, por medio de: (i) reversión de la desvalorización inmobiliaria y recuperación de la función residencial; (ii) transformación del perfil económico y social; (iii) recuperación del ambiente urbano; (iv) mejoría del transporte urbano y su circulación y del (v) fortalecimiento institucional del municipio.

Componentes del programa:

COMPONENTE 1. REVERSIÓN DE LA DESVALORIZACIÓN INMOBILIARIA Y RECUPERACIÓN DE LA FUNCIÓN RESIDENCIAL	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Este componente se orientará a generar los incentivos necesarios para revertir los procesos de desvalorización inmobiliaria y de pérdida de la función residencial del centro de la ciudad. Para eso se identificaron tres subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de propuestas de legislación urbanística; • Intervenciones urbanísticas; • inanciamientos de programas. 	<p>No existen resultados, debido a que el programa está en desarrollo.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 28,9 millones</p>	<p>En curso</p>

COMPONENTE 2. TRANSFORMACIÓN DEL PERFIL ECONÓMICO Y SOCIAL	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Este componente comprenderá acciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico local mediante la creación de incentivos para la renovación del tejido productivo, incluyendo micro y pequeñas empresas, buscando crear un polo de atracción de empresas del sector terciario de alta tecnología. Los subcomponentes previsto para ser financiados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de un mecanismo de articulación con el sector privado; • Divulgación del programa; • Regularización del comercio informal y atención a los grupos vulnerables. 	<p>No hay resultados, porque el programa está en desarrollo.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 19,2 millones</p>	<p>En curso</p>

COMPONENTE 3. RECUPERACIÓN DEL AMBIENTE URBANO	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Este componente se destinará a apoyar las acciones de mejora de las funciones de mantenimiento, recalificación del espacio público y de monumentos deteriorados, así como la recalificación de edificaciones. Subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de operación y mantenimiento; • Recalificación del espacio público; • Recalificación de edificios; • Control de inundaciones; • Residuos sólidos. 	No existen resultados, pues el programa está en desarrollo.
<p>Inversión prevista: US\$ 62,9 millones</p>	En curso

COMPONENTE 4. MEJORÍA DEL TRANSPORTE URBANO Y SU CIRCULACIÓN	
PLANEADO	ALCANZADO
<p>Este componente apoyará la implantación de las reformas al sistema de transporte público municipal así como la ejecución de obras e adquisición de equipamientos. Tiene los siguientes subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento Institucional; • Circulación y Accesibilidad; • Transporte Público; • Operación de Tránsito. 	No existen resultados, debido a que el programa está en desarrollo.
<p>Inversión prevista: US\$ 38,5 millones</p>	En curso

COMPONENTE 5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Este componente fortalecerá la capacidad institucional del municipio, complementando los componentes específicos del programa, y financiará:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del sistema de planificación urbana del municipio; • Apoyo a la transferencia de organismos municipales para el centro; • Formación de gerentes sociales. 	No existen resultados, porque el programa está en desarrollo.
<p>Inversión prevista: US\$ 9,1 millones</p>	En curso

4. Ficha Técnica del Programa de Mejoramiento de Favelas en São Paulo. Cingapura/PROVER (São Paulo, SP) (Nº de proyecto: BR-L0210)

Valor total: US\$250 millones (US\$150 millones, préstamo del BID; US\$100 millones, contrapartida del municipio de São Paulo).

Prestatario: Municipalidade de São Paulo.

Ejecutor: Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SE-HAB).

Período de ejecución: 1996-2004.

Contexto local: En 1996, durante la fase de preparación, la ciudad de São Paulo contaba con 11,6 millones de habitantes, de los cuales 1,3 millones se caracterizaban como “favelados”. Dentro de este universo, se constató que un significativo porcentaje de las familias (45%) correspondía a migrantes anteriormente moradores de tugurios y/o de barrios de clase media baja, que venían empobreciéndose en forma creciente. Se estimaba, por esto, que el nivel de ingreso de dos tercios de estas familias se situaba por debajo de la línea de pobreza. Frente a esta demanda, había una limitada oferta de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos, así como de áreas urbanizables y accesibles para ellas.

Objetivo del programa: Mejorar las condiciones de vida, las condiciones sociales y ambientales de la población de bajos ingresos, por medio de la urbanización de favelas y de la regularización de loteos de tierras, elegibles para el programa, en el municipio de São Paulo. Los objetivos específicos están relacionados con los dos componentes del programa: (i) urbanización de favelas y (ii) regularización de loteos.

Componentes del programa:

COMPONENTE 1. URBANIZACIÓN DE FAVELAS	
PLANIFICADO	ALCANZADO
Realización de obras de urbanización, infraestructura básica y edificaciones en aproximadamente 20 favelas, atendiendo a cerca de 11.000 familias de bajos ingresos (9.000 departamentos y 2.000 viviendas básicas).	<p>En los 19 emprendimientos ejecutados, se construyeron y entregaron 8.942 unidades habitacionales (UH): 8.384 departamentos y 496 viviendas básicas.</p> <p>Dos favelas, Heliópolis y Nicaragua Vila da Paz, fueron urbanizadas incorporando otros tipos de UH: 62 UH en casas sobrepuestas; 74 lotes urbanizados; 52 puntos de comercio (con área residencial encima).</p> <p>En total, se ejecutaron 9.068 soluciones habitacionales beneficiando a 37.900 personas; este resultado corresponde a 82,5% de la meta prevista. Hacia el final del programa, todos los emprendimientos contaban con obras complementarias de infraestructura básica, alcantarillado, agua, pavimentación, etc.</p> <p>Fue financiada la elaboración de 16 proyectos ejecutivos de urbanización de favelas del Programa Bairro Legal de la SEHAB, insertos en 2001.</p>
Inversión prevista: US\$ 177,8 millones	Inversión ejecutada: US\$ 152,6 millones

COMPONENTE 2. REGULARIZACIÓN DE LOTEOS DE TIERRAS	
PLANIFICADO	ALCANZADO
Obras de infraestructura básica realizadas en 21.000 lotes, beneficiando a cerca de 100.000 moradores.	31.890 lotes atendidos, beneficiando a 41.375 familias con obras de infraestructura básica, hasta fines de diciembre de 2004; 14.885 lotes con regularización urbanística finalizada.
Inversión prevista: US\$ 41,3 millones	Inversión ejecutada: US\$ 42,9 millones

COMPONENTE 3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO DE POLÍTICAS HABITACIONALES	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Apuntando al perfeccionamiento organizacional de la Superintendencia de Habitación Popular (HABI) y del Departamento de Regularización de Loteos de Suelo (RESOLO), el programa preveía:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) desarrollo de un sistema integrado de informaciones necesarias para la planificación, la programación y el control del programa; (ii) adquisición de equipamientos de microinformática; (iii) capacitación y desarrollo de recursos humanos; (iv) montaje y operación de equipos terrestres de control de uso y ocupación del suelo; y (v) respaldo digital para el sistema de informaciones geográficas. <p>Tradicionalmente, el programa contemplaba la realización de estudios sectoriales orientados al diagnóstico y un plan de acciones para el mercado de viviendas de alquiler, la identificación de los obstáculos para la adquisición de nuevas viviendas por las familias de bajos ingresos y el desarrollo de políticas habitacionales.</p>	<p>Durante los ocho años de ejecución, se alcanzaron los siguientes resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) implantación del Sistema de Acompañamiento y Control (SAC), una herramienta gerencial para la elaboración de presupuestos; empadronamiento de contratos de proveedores; elaboración de mediciones y de los respectivos pagos; preparación y emisión de informes gerenciales; y solicitudes de desembolso; (ii) adquisición e instalación de equipamientos de informática y mobiliario así como la capacitación de 830 funcionarios en informática; (iii) proceso de entrenamiento y capacitación gerencial, propuesto por la Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE-USP) a fines de 1997, sólo se realizó en el período de mayo a diciembre del año 2000, por la Fundação Instituto de Administração (FIA/USP), capacitando a 80 técnicos; <p>Realización de eventos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regularización de Tierras (noviembre, 2002); Seminario con la Fuerza de Tarea Mundial de Urbanización de Favelas (abril, 2003); y Evaluación y Lecciones Aprendidas del Programa (noviembre, 2003); (iv) reestructuración total de RESOLO en el transcurso de la última gestión, con aumento cuantitativo y cualitativo de personal en las áreas sociales, jurídicas y de procedimientos, y la capacitación de agentes ambientales locales; (v) servicios realizados de respaldo digital al inicio de la ejecución del programa, permitiendo la agilización del desarrollo de los proyectos loteos de tierra de RESOLO; <p>Implantación de una base de datos para todo el municipio; e identificación, mediante vuelos regulares, de las alteraciones significativas por invasiones.</p> <p>El diagnóstico de HABI y RESOLO, que incluyó la identificación de obstáculos para la adquisición de nuevas viviendas, fue realizado por la FIPE-USP, de mayo a octubre de 1997.</p> <p>En marzo de 1998, se aprobó el Plan de Acción Social del Subprograma de Recuperación para Uso Habitacional o Mixto de Edificaciones Deterioradas, orientado a propiciar actividades de desarrollo de comunidades y mejoras en las condiciones habitacionales de las familias residentes en tugurios. Se realizaron también varios estudios sectoriales sobre los moradores de tugurios paulistas.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 2,4 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 2,2 millones</p>

Productos y resultados generales: Cingapura/PROVER llegó a más de 200 mil paulistas de bajos ingresos (217.140) distribuidos entre el componente de Urbanización de Favelas (37.900) y el de Regularización de Loteos (179.240); mejoró sus condiciones habitacionales, urbanísticas y ambientales; e incrementó su acceso a energía, servicios de agua, alcantarillado sanitario y recolección de basura.

5. Ficha Técnica del Programa de Urbanización Integrada de Barrios de la Baixada Fluminense. Nova Baixada (Baixada Fluminense, Río de Janeiro) (Nº de proyecto: BR-L0242)

Valor total: US\$300 millones (US\$180 millones préstamo del BID, US\$120 millones contrapartida del estado de Río de Janeiro).

Prestatario: Estado de Río de Janeiro.

Ejecutor: Secretaria Estadual de Integración Gubernamental.

Período de ejecución: 1999- 2007.

Contexto local: La región de la Baixada Fluminense forma parte de la Región Metropolitana de Río de Janeiro y la integran los municipios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti y Mesquita. En la actualidad, estos municipios albergan una población de 4,3 millones de habitantes (aproximadamente 3,4 millones en el año 2000). Se trata de una de las regiones más densamente pobladas del estado, y donde se concentra, proporcionalmente, el mayor número de personas que vive en condiciones precarias de salud, seguridad, educación, empleo y otros. Estas condiciones se agravan por la ocupación desordenada del suelo, cada vez más concentrada en las partes más bajas de la cuenca del río Iguaçu, sujetas a inundaciones que, a su vez, acarrear problemas para la salud de la población, riesgos de vida, además de pérdidas económicas.

Objetivo del programa: Mejorar la calidad de vida de la población de determinados barrios de la Baixada Fluminense, especialmente respecto de sus condiciones de salud y saneamiento, buscando aliviar el impacto negativo de la pobreza sobre la misma. En una primera fase, en los cuatro barrios-piloto de Chatuba (municipio de Novo Iguaçu, posteriormente denominado Mesquita tras el desmembramiento del municipio), de Bairro Lote XV (municipio de Belford Roxo), de Olavo Bilac (municipio de Duque de Caxias) y de Bairro Jardim Metr pole (municipio de S o Jo o de Meriti). En una segunda fase, en los barrios de Santa Terezinha (Mesquita), Xavantes (Belford Roxo), Centen rio (Duque de Caxias) y Coelho da Rocha (S o Jo o de Meriti); y en una tercera fase, en los barrios de  den (S o Jo o de Meriti), de Parque Fluminense (Duque de Caxias), de Heli polis (Belford Roxo) e de Carmari (Nova Iguaçu).

El programa busca crear un impacto duradero en el ambiente urbano de la región, mediante la realización de proyectos integrados de mejoramiento de barrios acompañados de: (i) implantación de sistemas de gestión urbana, involucrando la participación activa de la población en el acompañamiento de la provisión y mantención de servicios municipales; (ii) mejoría de las condiciones de saneamiento y de los servicios médico-hospitalarios; (iii) introducción de un modelo de urbanización integrada que pueda ser reproducido por toda la región.

Componentes del programa:

COMPONENTE 1. MEJORAMIENTO DE BARRIOS	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Intervenciones de urbanización Integrada en doce barrios de los cuatro municipios beneficiados por el programa: Duque de Caxias, Novo Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo e São João do Meriti, que comprenden parte de la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Se previó la realización de obras de urbanización e implantación de servicios públicos, incluyendo las siguientes actividades:</p> <p>(a) saneamiento básico; (b) pavimentación de calles; (c) sistemas de recolección de basura; (d) alumbrado público; (e) servicios de salud; (f) arborización; (g) guarderías infantiles; (h) educación ambiental; (i) áreas de recreación; (j) promoción de trabajo e ingresos y (k) seguridad pública.</p> <p>(a.1) Saneamiento básico: 54.000 familias provistas de abastecimiento de agua y red de desechos tratados.</p> <p>Abastecimiento de agua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar red de agua: 80 kms.; • Rehabilitar red de agua: 10 kms. <p>• Implantar Empalmes Domiciliarios: 105.000</p> <p>Alcantarillado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar red colectora de alcantarillado: 430 kms.; • Rehabilitar red de alcantarillado: 15 kms.; • Implantar 12 estaciones de bombeo. 	<p>El componente alcanzó las intervenciones de: Urbanización integrada realizadas en 8 barrios de los cuatro municipios beneficiados, considerando el municipio de Mesquita tras su cambio administrativo del municipio de Nova Iguaçu:</p> <p>Las intervenciones de urbanización integrada el en barrio Xavantes, anteriormente programadas, no se realizaron. Sin embargo, en ese barrio se llevaron a cabo todas las acciones sociales, incluso la construcción de 2 guarderías y 2 unidades de salud de la familia.</p> <p>En cuanto al barrio de Carmari, a pesar de estar excluidas del programa las Intervenciones de Urbanización Integrada, se ejecutó la construcción de un Centro Integrado de Atención a la Mujer (CIAM).</p> <p>(a.1) Saneamiento básico: 43.400 familias atendidas.</p> <p>Abastecimiento de agua</p> <ul style="list-style-type: none"> • 126,10 kms. de red de agua implantada; • No ejecutado, porque no había redes preexistentes o con necesidad de rehabilitación; • 14.583 Empalmes Domiciliarios implantados. <p>Alcantarillado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Red colectora implantada: 412,81 kms.; • No ejecutado, no había redes preexistentes o con necesidad de rehabilitación; • 11 estaciones de bombeo implantadas de las cuales 3 están en funcionamiento, 4 fueron traspasadas a CEDAE y 4 esperan su traspaso a CEDAE.

<p>(a.2) Drenaje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalar 280 kms. de redes de drenaje (Meta revisada del ISDP: 227 kms.); • Rehabilitar 70 Kms. de redes de micro-drenaje; • Realizar obras de contención (no mensurado). <p>(b) Pavimentación 1.300.000 m² de calles pavimentadas; Pavimentar calles. Meta inicial 260 kms.; meta revisada, ISDP: 1.300.000 m²</p> <p>(c) Aseo Urbano (Sistemas de recolección de basura)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar puestos de apoyo: 16 unidades; • Implantar sistema en condominios: 16 unidades; • Atender a las familias: 105.000. <p>(d) Alumbrado público Retirado del horizonte del PNB, aplicándose sólo en algunas calles y en áreas públicas (plazas). Meta original: 260 kms.</p>	<p>(a.2) Drenaje 411 kms. de redes de drenaje, con ejecución de los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Drenaje de aguas pluviales 406,10 kms.; • Drenaje de casas 4,92 kms.; • Obras de contención: no ejecutado. <p>(Observación: Los proyectos priorizaron las partes más bajas, en función de la disponibilidad de recursos, no siendo necesarias contenciones). Fueron ejecutados los siguientes servicios en canales y zanjones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canalización de zanjones 11,13 kms.; • Drenaje de canales y zanjones existentes 228.554 m³; <p><i>La meta revisada del subcomponente Drenaje fue cumplida con 81 % más.</i></p> <p>(b) Pavimentación</p> <ul style="list-style-type: none"> • .313.187 m² de calles pavimentadas con los siguientes tipos de pavimentos: • Concreto asfáltico 1.098.083 m²; • Paralelepípedo 76.397 m²; • Concreto 138.707 m². <p>(c) Aseo Urbano (Sistemas de recolección de basura) Fueron construidas 4 unidades de almacenamiento de basura reciclable y un puesto de apoyo al aseo urbano, pero recién la Unidad de Jardim Metr�pole est siendo operada por la alcaldía de São João de Meriti, atendiendo a 15 mil beneficiarios. De las 3 unidades restantes, 2 no estn siendo operadas por los municipios de Belford Roxo y Duque de Caxias. El puesto de apoyo al aseo urbano construido en el barrio de Chatuba y la Unidad de Almacenamiento de Basura Reciclable construida en el barrio de Lote XV estn inutilizados. En el caso de que las 3 unidades construidas sean operadas por las municipalidades hasta el final del PNB, serán atendidos más de 74.000 beneficiarios.</p> <p>(d) Iluminao Pública Retirado do escopo do PNB, aplicando-se apenas em algumas ruas e em áreas públicas (praas); - 18,7 km de iluminao de vias e praas-implantadas.</p>
---	--

(e) Servicios locales de Salud. Módulo de Salud

54.000 familias atendidas por los programas de Salud de la Familia y de Agentes Comunitarios de Salud, en 18 Módulos de Salud, a ser construidos o reformados y equipados.

- Implantar, reformar y equipar 24 puestos de salud (meta original). Meta revisada ISDP: 18 unidades;
- Seleccionar y capacitar a 2.500 Agentes Comunitarios de la Salud para atender a 105.000 familias;
- Seleccionar y capacitar a 250 equipos de Salud para atender a 52.500 familias. (Meta ISDP: 54.000 familias).

(f) Arborización

- Arborizar 375 kms. de calles.

(g) Guarderías

- Instalar y equipar 18 guarderías (2 por barrio) para atender a 1.800 niños, y capacitar a 324 educadores y funcionarios (meta original: 32 unidades, para atender 2.400 niños y capacitar a 576 educadores y funcionarios).

(e) Servicios locales de salud. Módulo de Salud:

54.026 familias atendidas (promedio/año) por los programas de Salud de la Familia, en 17 Unidades de Salud de la Familia.

- Fueron implantadas y/o reformadas y equipadas, 17 Unidades de Salud que se encuentran en operación;
- La selección y capacitación de Agentes Comunitarios de la Salud no fue implantada porque los municipios no pudieron asegurar su pago a partir del séptimo mes, según lo previsto;
- El programa capacitó a 481 profesionales de la salud (médicos, enfermeros, dentistas y agentes) atendiendo a 54.026 familias.

Este programa, que se presenta con buen desempeño, fue implantado por el PNB y actualmente se ha constituido en una de las Políticas Públicas Municipales. Las Unidades Mixtas de Salud se presentan en el Componente 2.

(f) Arborización

Se sembraron 7.277 plantas de árboles, equivalentes a cerca de una planta por cada 50 metros, llegándose a 97% de la meta prevista en plazas, calles y áreas sociales.

(g) Guarderías

- 15 guarderías instaladas; 13 guarderías equipadas y operando. Las demás unidades se encuentran construidas y operando con limitaciones (cuyo equipamiento espera licitación);
- 507 educadores y funcionarios capacitados;
- 1.560 niños son atendidos en las 13 guarderías construidas en operación.

Observación. La implantación de guarderías por el PNB, a pesar de ser insuficiente para todas las necesidades locales, fue importante para atender a una parte de la población y para llamar la atención de los gobernantes respecto de que la asociatividad puede ser una solución para la implementación de nuevas unidades.

Se deben destacar también los aspectos altamente positivos de la calidad de la obra y de su contenido pedagógico.

<p>(h) Educación ambiental (Desarrollo Comunitario, Educación Ambiental y Sanitaria)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programar y realizar 4.500 visitas domiciliarias y 90 eventos de participación comunitaria; <ul style="list-style-type: none"> • Realizar 16 talleres para profundizar el diagnóstico participativo; • Realizar 16 talleres para la elaboración conjunta de instrumentos educativos y de comunicación por barrio; • Realizar 90.000 visitas a las familias (2 veces); • Realizar 24 talleres de capacitación para agentes comunitarios de salud; • Realizar 24 talleres de capacitación para mediadores vecinales; • Realizar 24 talleres de capacitación para aseadores comunitarios; • Realizar 48 talleres de capacitación para multiplicadores; • Realizar 48 talleres de capacitación de dirigentes comunitarias. <p>(i) Áreas recreativas</p> <p>Estaba prevista la adquisición de terrenos, construcción, complementación, recuperación y suministro de mobiliario urbano, equipamiento e instalaciones para parques, multicanchas, campos de fútbol y espacios de juego.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar 32 plazas/áreas de recreación; • Rehabilitar 28 plazas/áreas recreacionales; • Equipar 60 áreas de recreación. <p>(j) Promoción del empleo y el ingreso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programar y realizar 64 cursos de capacitación profesional; • Identificar y capacitar a 700 emprendedores. 	<p>(h) Educación ambiental (Desarrollo Comunitario, Educación Ambiental y Sanitaria)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4.660 visitas domiciliarias y 73 eventos de participación comunitaria realizados; <ul style="list-style-type: none"> • No se efectuaron los talleres para profundizar el diagnóstico participativo. <p>Observación. No fue posible alcanzar esta meta porque los comités no disponían de infraestructura para difundir las informaciones, aunque se realizaron reuniones con ellos, más frecuentemente durante la ejecución de obras del PNB. Datos e informaciones serán condensados en un documento, que incorporará también el resultado de los movimientos sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se realizaron 30 talleres para elaboración conjunta de instrumentos educativos y de comunicación por barrio; <ul style="list-style-type: none"> • 18.000 visitas a las familias realizadas; • 32 talleres de capacitación para agentes comunitarios de salud realizados; • No hubo talleres de capacitación para mediadores vecinales; • No hubo talleres de capacitación para aseadores comunitarios; • Se efectuaron 48 talleres de capacitación para multiplicadores; • Se hicieron 240 talleres de capacitación de dirigentes comunitarias. <p>Observación. Los talleres de capacitación para mediadores vecinales y barrenderos comunitarios, no se realizaron porque no se adoptó el sistema condominial de aseo urbano, según estaba inicialmente previsto.</p> <p>(i) Áreas recreativas</p> <p>Fueron construidas 11 plazas y 3 se rehabilitaron; todas se equiparon con mobiliario urbano y se encuentran en uso.</p> <p>El parque previsto en el proyecto de recuperación del Área de Pólder Alberto de Oliveira quedará con el suelo nivelado, habiéndose excluido del ámbito del proyecto las demás actividades previstas, debido a la limitación de los recursos programados.</p> <p>(j) Promoción del empleo y el ingreso</p> <ul style="list-style-type: none"> • 56 cursos de capacitación profesional realizados, con 4.041 formados incluye potenciales emprendedores.
---	---

<p>(k) Seguridad y ciudadanía Sin meta inicial. Meta revisada con el ISDP en el componente de Infraestructura. Establecimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 Delegaciones Legales; • 3 Delegaciones Especiales para Mujeres Víctimas de Violencia (DEAM); • 1 Casa de Acogida para Mujeres Víctimas de Violencia; y • 1 Centro Integrado de Atención a la Mujer (CIAM). 	<p>(k) Seguridad y ciudadanía</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las obras de una Delegación Legal y una DEAM en São João de Meriti, que estaban en marcha, fueron paralizadas, pero se retomaron en septiembre de 2007, previniéndose su conclusión para el primer semestre de 2008. <p>Las demás Delegaciones Legales y DEAM previstas, en Duque de Caxias, Mesquita y Nova Iguaçu, fueron retiradas del horizonte del PNB y serán construidas con recursos estatales con programación prevista para 2008.</p> <p>La Casa de Acogida para Mujeres Víctimas de Violencia y CIAM, están incluidos en el componente de Infraestructura Complementaria de Servicios.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 212 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 207,131 millones</p>

COMPONENTE 2. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS COMPLEMENTARIOS	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Fueron previstas las siguientes actividades de apoyo al componente anterior: (a) implantación de estaciones de tratamiento y de troncales colectores de aguas servidas; (b) reservorios de agua para distribución; (c) aductores de agua tratada; (d) obras de macrodrenaje; (e) construcción de hasta cinco y reforma de hasta tres centros comunitarios de defensa de la ciudadanía; y (f) la reforma de hasta cuatro unidades mixtas de salud.</p> <p>(a) Estaciones de Tratamiento de Aguas Servidas (ETE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalar 3 estaciones de tratamiento de aguas servidas; meta revisada ISDP: 2 unidades de ETE; • Instalar 50 kms. de colectores troncales y 12 kms. de colectores secundarios. 	<p>El componente logró la ejecución de obras de Infraestructura y de Servicios Públicos Complementarios, beneficiando a la población en 9 barrios de los cinco municipios beneficiados, considerando al municipio de Mesquita tras el cambio administrativo del municipio de Nova Iguaçu.</p> <p>(a) Estaciones de Tratamiento de Aguas Servidas (ETE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 ETE instaladas. La de Joinville fue traspasada a la CEDAE, y será recuperada mediante recursos del PAC, para entrar en operación. La ETE Orquídea se encuentra operativa; • 19,44 kms. de troncales colectores de aguas Servidas instalados y en uso. Se incluye la ejecución de 6,07 kms. de líneas de recalque y 1,73 kms. de emisarios. <p>Observación. La reducción realizada en la meta prevista es consecuencia de la exclusión de barrios, en función de la insuficiencia de recursos, así como del cambio del lugar de la ETE Orquídea.</p> <p>El alcantarillado de los demás barrios cuya contribución está destinada a la ETE Sarapuí, ejecutada en el ámbito del PDBG, todavía depende de diversas acciones que deben ser realizadas.</p>

<p>(b) Reservorios de agua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar 4 reservorios de agua (meta inicial); Meta revisada ISDP: Implantar 2 reservorios de 30.000m² en el Barrio de Chatuba; • Implantar 5 puntos de bombeo de agua; este ítem no fue contemplado en las previsiones de metas iniciales, pero consta en el ISDP como previsión de meta revisada. <p>(c) Aductores de agua tratada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar 12 kms. de subaductores de agua tratada (meta inicial). <p>(d) Obras de Macrodrenaje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalar 40 kms. de canales de macrodrenaje. <p>(e) Centros Comunitarios de Defensa de la Ciudadanía (CCDC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 unidades de CCDC a ser construidos/ reformados y equipados; y • Capacitar 5 equipos para los CCDC (meta revisada ISDP: 3 equipos). <p>(f) Unidades Mixtas de Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformar y equipar cuatro unidades mixtas de salud. <p>(g) Seguridad pública</p> <p>Establecer y poner en funcionamiento cuatro Delegaciones Legales, tres Delegaciones Especiales para Mujeres Víctimas de Violencia (DEAM), un Hogar de Acogida para Mujeres Víctimas de Violencia, y un Centro Integrado de Atención a la Mujer (CIAM). (De acuerdo con el Reglamento Operacional, las unidades estaban previstas en el componente Mejoramiento de Barrios).</p>	<p>(b) Reservorios de agua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un reservorio de agua de 7.500m² instalado en el Barrio de Chatuba por el PNB (84%), que será complementado con servicios de impermeabilización a cargo de la CEDAE. La operación del reservorio está condicionada al término de las obras y conexiones a ser realizadas por la CEDAE, mediante el PAC. La segunda unidad prevista fue retirada del ámbito de obras del PNB por mostrarse innecesaria, utilizándose aducción directa; • Los 5 puntos de bombeo de agua fueron retiradas del horizonte del PNB. <p>(c) Aductores de agua tratada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ejecutaron 2,12 kms. de subaductores, realizándose apenas el 18% de la meta inicial, debido a la reducción del horizonte por limitación de recursos. <p>(d) Obras de Macrodrenaje</p> <p>Subcomponente de macro y medio-drenaje ejecutado en el ámbito del componente Mejoramiento de Barrios.</p> <p>(e) Centros Comunitarios de Defensa de la Ciudadanía (CCDC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 unidades de CCDC construidas, equipadas y en operación; 2 unidades retiradas del ámbito de obras del PNB; • La capacitación del personal es efectuada por la secretaría estadual de Asistencia Social y Derechos Humanos, a la cual corresponderá la gestión de las unidades. <p>(f) Unidades Mixtas de Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se reformaron, equipadas y están en operación 4 Unidades Mixtas de Salud. <p>(g) Seguridad pública</p> <p>El Centro Integrado de Atención a la Mujer (CIAM), fue construido, se encuentra en fase de adquisición de bienes y equipamientos para estar en operación en el primer trimestre de 2008. La Casa de Acogida para Mujeres Víctimas de Violencia, se construyó, equipó y está operando desde marzo de 2007. Actualmente acoge a 48 personas, entre madres y sus hijos. La capacidad, sin embargo, es de 80 personas.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 60,2 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 62,096 millones</p>

COMPONENTE 3. DESARROLLO INSTITUCIONAL	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Consiste en el desarrollo de acciones de apoyo a los gobiernos municipales para la operación y la mantención de los subprogramas de responsabilidad municipal.</p> <p>(a) Fortalecimiento institucional mediante apoyo técnico a los gobiernos municipales</p> <p>1) Asistencia técnica para el establecimiento de unidades administrativas descentralizadas y reorganización de servicios municipales esenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los Comités de Gestión creados por el programa. Capacitar a los municipios. <p>2) Implantación de Sistemas de Administración Financiera:</p> <p>2.1 Módulo de Gestión Financiera implantado en los cuatro municipios beneficiados.</p> <p>2.2 Módulo Tributario implantado en los cuatro municipios beneficiados.</p> <p>2.3 Capacitación de funcionarios municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar cursos de capacitación administrativa y técnica para la operación de los servicios y mantenimiento de los equipamientos implantados. Realizar cursos de capacitación técnica y operacional para la planificación, implantación y acompañamiento de las acciones municipales. <p>Las metas previstas son parte de las provisiones iniciales incluidas en el Desarrollo Institucional del Componente 3.</p>	<p>Alcanzó los principales objetivos en el desarrollo de acciones de apoyo a los gobiernos municipales para la operación y mantención de los subprogramas de responsabilidad municipal.</p> <p>(a) Fortalecimiento institucional mediante apoyo técnico a los gobiernos municipales</p> <p>1) Asistencia técnica para el establecimiento de unidades administrativas descentralizadas y reorganización de servicios municipales esenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se realizaron periódicamente reuniones semanales y mensuales con los Comités de Gestión, con la participación de representantes de los órganos públicos, de las municipalidades y de las comunidades involucradas. <p>2) Implantación de Sistemas de Administración Financiera:</p> <p>2.1 El sistema fue implantado en tres municipios. En el de Belford Roxo, opera normalmente; en los de Mesquita y São João de Meriti, aun no está en uso. El municipio de Duque de Caxias optó por la utilización de un sistema semejante (el SIAFEM).</p> <p>2.2 El Modelo Tributario fue implantado en dos municipios. En el de Belford Roxo el sistema está siendo utilizado en toda su plenitud y en el de Mesquita todavía no está en uso. El municipio de São João de Meriti todavía no se manifestó respecto del interés de implantar el módulo y el municipio de Duque de Caxias no lo aceptó, porque utiliza uno semejante.</p> <p>2.3 Capacitación de funcionarios municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se realizaron 16 cursos con aproximadamente 1.500 funcionarios (estadales y públicos). Fueron abordando los siguientes temas: Saneamiento, Medioambiente, Gestión de Proyectos Urbanos Integrados, Residuos Sólidos, Legislación Ambiental, Capacitación para el uso del SIAFEM, entre otros. Además, se realizaron seminarios y ciclos de debates como: <ol style="list-style-type: none"> a) Seminario de Divulgación de los Resultados del Momento 2 del seguimiento y evaluación; b) <i>Workshop</i>. La Descentralización de la Gestión Municipal: el papel de las regiones administrativas.

<p>(b) Sistema de seguimiento y evaluación del programa</p> <p>b.1 Evaluación final (MO, M1 e M2) Tres evaluaciones previstas, la última 8 meses después del término del contrato.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y montar el sistema (meta inicial posicionada para los ítems (2.1), (2.2) y (b.4) de este componente); • Realizar actividades MO (meta inicial 4); • Realizar actividades M1 (meta inicial 4); • Realizar actividades M2 (meta inicial 1). <p>b.2 Evaluación de impacto de las condiciones de salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quedó previsto un informe al final del tercer año de vigencia del Contrato de Préstamo. <p>b.3 Evaluación de impacto del programa en la mejora de la calidad de vida de la población</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se previó un informe cada año. <p>b.4 Soluciones Integradas de Mapeo (SIMCIDE) implantados en los cuatro municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y montar un sistema SIMCIDE. <p>b.5 Implantación de la memoria técnica del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de espacio físico de la biblioteca de la Fundación CIDE y adquisición de archivos. (Este ítem no estuvo contemplado en las previsiones de metas iniciales). 	<p>Participaron funcionarios de las secretarías de Obras, Planificación, Medioambiente, Salud, Educación, Hacienda y Acción Social.</p> <p>Cursos con profesionales de las municipalidades, abordando los siguientes temas: saneamiento, medioambiente, proyectos gubernamentales, elaboración de proyecto, etc. La rotación de estos profesionales es grande, por los cambios de gobierno, lo que genera nuevas etapas y nuevos cursos.</p> <p>(b) Sistema de seguimiento y evaluación del programa</p> <p>b.1 Evaluación final (MO, M1 e M2) Se realizaron dos evaluaciones correspondientes a los marcos establecidos para el Momento Cero (MO) y el Momento Uno (M1). El MO se presentó en dos informes, correspondiendo el primero a las Fases I e II, con excepción del barrio de Xavantes, y el segundo complementario, incluyendo los barrios de Xavantes y Heliópolis, pertenecientes a las Fases II y III, respectivamente.</p> <p>El Momento 1 está consolidado en el 2º Informe de Evaluación de Impacto del Programa Nova Baixada (PNB) en la Mejoría de la Calidad de Vida de la Población, entregado al Banco y aprobado el 06/07/06.</p> <p>El Momento 2 será realizado por el ERJ, 8 meses después del término del Contrato de Préstamo.</p> <p>b.2 Evaluación de impacto de las condiciones de salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se presentaron dos evaluaciones, una en noviembre de 2004 y otra en julio de 2006. <p>b.3 Evaluación de Impacto del programa en la mejora de la calidad de vida de la población</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se presentaron 2 informes, uno cada año. <p>b.4 Soluciones Integradas de Mapeo (SIMCIDE) implantados en los cuatro municipios El sistema fue implantado en los 4 municipios, incluido Mesquita. La elaboración del Sistema SIMCIDE en Java, para atender la funcionalidad de una herramienta para la WEB, se encuentra en desarrollo en la Fundación CIDE.</p> <p>b.5 Implantación de la memoria técnica del programa Se adquirió archivo para la biblioteca de la Fundación CIDE, aunque la adecuación del espacio físico no será más implementada debido a la falta de recursos. El archivo y la Memoria Técnica del Programa siguen bajo la responsabilidad y en las dependencias del Organismo Ejecutor (SEOBRAS), y es permanentemente actualizado por la empresa que presta apoyo a la gerencia del programa.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 4 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 2,417 millones</p>

Productos y resultados: (1) Mejoramiento de barrios: 81% de los residentes dijeron haber registrado un mejoramiento, y fueron 43.400 las familias atendidas con saneamiento básico, 54.026 aquellas atendidas por los Programas de Salud de la Familia, 13 las guarderías implantadas y equipadas, y 1.560 los niños atendidos, entre otras mejoras; (2) Infraestructura y Servicios Públicos complementarios (2 ETE, 19,44 kms. de colectores troncales de desechos, un reservorio de 7.500m², 2,12 kms. de subaductores, 3 Centros Comunitarios de Defensa de la Ciudadanía, se reformaron 4 Unidades Mixtas de Salud, se creó 1 Centro Integrado de Atención a la Mujer y 1 Casa de Acogida para Mujeres Víctimas de Violencia; (3) Desarrollo Institucional: implantación de los Comités de Gestión; de Sistemas de Administración Financiera en tres municipios; capacitación de aproximadamente 1.500 funcionarios -estaduales y públicos-, e implantación del sistema de evaluaciones de impacto.

Carácter innovador: El Nova Baixada es un hito en las políticas públicas de seguridad de género en Brasil. Por primera vez en el país, se realizó una encuesta domiciliaria cuantitativa sobre la incidencia de la violencia conyugal contra las mujeres. El resultado del material fue publicado por el PNB y sirvió de parámetro para la implantación de políticas públicas en defensa de las mujeres víctimas de violencia en la Baixada Fluminense.

El modelo implantado en las guarderías, tanto de intervención como de avances pedagógicos, está siendo replicado en barrios fuera del ámbito del programa.

6. Ficha Técnica del Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro (PROAP). Favela-Bairro. (Río de Janeiro, RJ) (Nº de proyecto BR-L0250)

Valor total: US\$300 millones (US\$180 millones de préstamo del BID y US\$120 millones de contrapartida del municipio de Río de Janeiro).

Prestatario: Municipalidad de Río de Janeiro.

Ejecutor: Secretaria Municipal de Habitação (SMH).

Período de ejecución: 2000–2006.

Contexto local: Río de Janeiro, al igual que la mayoría de las ciudades brasileñas, sufre el grave problema de la urbanización informal y desordenada, dando origen a las favelas. Con el transcurso de los años, las favelas terminaron imponiéndose como realidad y como proceso irreversible. Medidas tomadas en períodos pasados por el poder público municipal para contener su crecimiento y de los loteos irregulares, mediante la remoción y el reasentamiento de familias en conjuntos habitacionales lejos de la ciudad, no tuvieron el éxito esperado como estrategia viable y solución permanente.

Respaldado por la Ley Complementaria nº 16, del 4 de junio de 1992, que instituyó el Plano Regulador Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro, se creó, en 1993, el GEAP (conformado por ocho secretarías y siete entidades municipales de Río de Janeiro), cuyo objetivo era proponer una política habitacional para el municipio e iniciar acciones para revertir el cuadro de creciente degradación urbana. Esta iniciativa, a su vez, dio origen a Favela-Bairro.

Iniciado en 1994 con recursos propios de la municipalidad, Favela-Bairro recibió un impulso adicional mediante el préstamo BID 898/OC-BR, por valor de US\$180 millones, con un contrato firmado con la alcaldía de Río de Janeiro en diciembre de 1995. Estos recursos, junto con un monto de US\$120 millones de contrapartida local, formalizaron el Programa de Urbanización de Asentamientos Populares (PROAP II), permitiendo una expansión significativa de Favela-Bairro, para llegar a atender a un total de 54 favelas (incluyendo las 19 que estaban siendo beneficiadas por la Municipalidad). PROAP II incorporó también obras de infraestructura básica en ocho loteos irregulares, de un

total de 135 preliminarmente identificados durante la misión de análisis, aunque la mitad había sido beneficiada o cuya obra se encontraba en curso en el ámbito de otros programas del municipio. PROAP II se cerró en diciembre del año 2000, cumpliendo casi la totalidad de las metas contempladas: concluyó 284 obras en 38 favelas y obras en ocho loteos, beneficiando a 262 mil personas (20% más de lo previsto). Entre los resultados no previstos, el programa avanzó en la implementación de los POUISO, creó los barreñeros comunitarios y avanzó para formalizar la creación de los agentes comunitarios.

PROAP II sirvió como un gran laboratorio que permitió consolidar Favela-Bairro, transformar conceptos de desarrollo urbano en realidades, demostrar la viabilidad del programa e identificar lecciones importantes para perfeccionar el proceso sin perder la sintonía con los resultados deseados.

Objetivo del programa: Mejorar la calidad de vida de la población de bajos ingresos que vive en favelas y loteos irregulares (denominados, en conjunto, "asentamientos") de la ciudad de Río de Janeiro, combinando inversiones en infraestructura con acciones de desarrollo social. Con base en la experiencia y las lecciones de PROAP II, se incorporó un componente de atención a niños y adolescentes, e otro destinado a la generación de empleos e ingresos. Hay además un componente de desarrollo institucional, que permitirá el perfeccionamiento y la aplicación de un sistema comprensivo de seguimiento y evaluación de Favela-Bairro, así como acciones de capacitación de funcionarios de la municipalidad, capacitación de organizaciones de la sociedad civil e acciones orientadas a la difusión del programa ante la opinión pública y las comunidades.

Componentes del programa:

COMPONENTE 1. URBANIZACIÓN INTEGRADA	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>Atender, hasta el final del proyecto, a 56 mil familias en 52 favelas y 17 loteos que no tenían acceso a los servicios.</p> <p>(a) Infraestructura urbana y social</p> <p>(i) Saneamiento básico 100% de los moradores servidos con agua, alcantarillado sanitario y red de drenaje pluvial; estimativo: redes de agua, 425 kms.; redes de alcantarillado, 430 kms.; redes de drenaje, 232 kms.</p> <p>(ii) Calles y alumbrado público 100% de las calles principales y 80% de las secundarias pavimentadas; 100% de las calles principales y 60% de las secundarias con alumbrado público; • estimación: implantar 11.132 puntos de alumbrado.</p> <p>(iii) Riesgos geológicos 100% de las favelas con los principales riesgos geológicos eliminados o mitigados.</p> <p>(iv) Equipamientos sociales Cada favela debe tener al menos una guardería u otra modalidad funcionando para atender a niños de 0 a 4 años. 49 guarderías y 69 espacios deportivos implantados; cada favela debe tener al menos un espacio deportivo.</p> <p>(b) Acciones de desarrollo comunitario</p> <p>(i) Participación comunitaria en la planificación y ejecución 100% de las familias de cada comunidad contactadas e invitadas a participar en las actividades del programa, de las cuales 50% participaron por lo menos una vez en las reuniones y otras actividades comunitarias.</p> <p>(ii) Acciones educativas para acompañamiento de los proyectos, mantenimiento de la infraestructura sanitaria y social, protección y conservación ambiental Que el 75% de los pobladores consideren que las condiciones de mantenimiento y aseo de las comunidades, durante y después del programa, mejoraron.</p>	<p>75.796 familias atendidas en 62 favelas y 16 loteos;</p> <p>(a) Infraestructura urbana e social</p> <p>(i) Saneamiento básico</p> <ul style="list-style-type: none"> • 96% de las viviendas en las áreas con obras concluidas servidas con agua y 90% con alcantarillado. Agua, 398 kms.; alcantarillado, 411 kms.; drenaje, 209 kms.; • 1,7 km² de vías pavimentadas. <p>(ii) Calles y alumbrado pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • 9.890 puntos de alumbrado implantados y funcionando; <p>(iii) Riesgos geológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% de los riesgos eliminados o mitigados dentro del área urbanizada. <p>(iv) Equipamientos sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Todas las favelas tienen al menos una guardería y un espacio deportivo funcionando. • 39 guarderías y 51 espacios deportivos instalados. <p>(b) Acciones de desarrollo comunitario</p> <p>(i) Participación comunitaria en la planificación y ejecución</p> <ul style="list-style-type: none"> • La participación comunitaria se dio en todas las fases del proyecto. <p>(ii) Acciones educativas para acompañamiento de los proyectos, mantenimiento de la infraestructura sanitaria y social, protección y conservación ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> • El indicador es parte del grupo de 10 variables investigadas. La media para las 38 comunidades, en todas las variables era de 6,4; el mínimo 4,6 y el máximo 8,0.

<p>(iii) Instalación de los puestos de apoyo (POUSO) para dar asistencia técnica a las comunidades durante la fase de consolidación POUSO instalados en 70% de las favelas y atendiendo la demanda de orientación urbanística. Instalar 12 POUSO (ISDP). Observación: 70% sería equivalente a 43 POUSO.</p> <p>(c) Regularización del suelo (c1) 100% de las favelas y de los loteos declarados como áreas de especial interés social seis meses después de concluidas las obras; (c2) 100% de proyectos de alineación y espacios públicos reconocidos seis meses después de terminadas las obras;</p> <p>(c3) 100% de los domicilios en las favelas y loteos inscritos en el catastro inmobiliario de impuesto a la propiedad, 12 meses después de terminadas las obras.</p>	<p>(iii) Instalación de los puestos de apoyo (POUSO) para dar asistencia técnica a las comunidades durante la fase de consolidación En curso. 18% de las favelas atendidas con POUSO (11 instalados y operando).</p> <p>(c) Regularización del suelo (c1) Meta cumplida. 100% de las favelas y 100% de los loteos irregulares declarados como áreas de especial interés social; (c2) En curso, 86% de los proyectos de alineación y espacios públicos "en marcha". La terminación está prevista para el primer semestre de 2007; (c3) Ninguno (0%) de los domicilios en las favelas y los loteos inscrito en el catastro inmobiliario. La inscripción de las propiedades depende de la conclusión del alineamiento y del establecimiento de los espacios públicos.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 422 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 424,661 millones</p>

COMPONENTE 2. ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>(a) Atención a niños de 0 a 4 años (i) Guarderías: • 8.400 niños atendidos en guarderías, correspondiendo al 30% de la demanda potencial. • 100% de las guarderías brindan condiciones de cuidado nutricional y psicosocial a los niños.</p> <p>(ii) Capacitación: Al menos 75% de los profesionales que trabajan en las guarderías capacitados.</p> <p>(b) Apoyo a los niños de 4 a 6 años (i) Ampliación de la jornada de los niños matriculados en el nivel preescolar; 2.672 niños de 4 a 6 años atendidos en horario integral, equivalente a 18% de la demanda potencial.</p>	<p>(a) Atención a niños de 0 a 4 años (i) Guarderías: Meta superada: 8.589 niños son atendidos, con seguimiento hecho por un núcleo específico, en un total de 39 guarderías. Todas las guarderías brindan, por medio de personal calificado, condiciones de cuidado nutricional y psicosocial a los niños. (ii) Capacitación: De acuerdo con la LDB 9394/96, la educación infantil está integrada al sistema de educación. Todos los profesionales que sirven en las guarderías fueron capacitados.</p> <p>(b) Apoyo a los niños de 4 a 6 años (i) Meta superada: 2.706 niños atendidos en horario integral.</p>

<p>(c) Atención a los niños de 7 a 14 años</p> <p>(i) Retención y refuerzo escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.750 niños y adolescentes atendidos. (9% de los menores de las comunidades seleccionadas), que permanecen en las escuelas y mejoran su desempeño escolar. <p>(ii) Agente joven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1.608 jóvenes de 15 a 17 años capacitados para actuar en las comunidades. <p>(d) Apoyo a grupos de extremo riesgo</p> <p>(i) Atender a lo menos al 50% de niños y adolescentes en situación de riesgo, identificados en cada comunidad;</p> <p>(ii) Atención especial a jóvenes portadores de discapacidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender a lo menos al 50% de los niños portadoras de discapacidades e integrarlos en la vida comunitaria, familiar y social; <p>(iii) Reinserción familiar e institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A lo menos 50% de los niños atendidos y reinsertados en núcleos familiares. <p>(e) Familia (Mujer en Acción)</p> <p>Por lo menos, 70% de las mujeres inscritas deberán estar habilitadas como "vigilantes de la exclusión social".</p>	<p>(c) Atención a los niños de 7 a 14 años</p> <p>(i y ii) Retención y refuerzo escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concluido: 2.750 niños de 7 a 14 años atendidos y 1.658 agentes jóvenes preparados; • Total de 4.128 niños atendidos, de los cuales 1.658 optaron y recibieron orientación y apoyo en el ámbito del Programa Agentes Jóvenes. <p>(d) Apoyo a grupos de extremo riesgo</p> <p>(i) Concluido: 86.179 cupos creados para la atención directa a niños y adolescentes en situación de extremo riesgo social, en la ciudad de Río de Janeiro. (No hubo seguimiento de la atención específica a las comunidades.);</p> <p>(ii) Atención especial a jóvenes portadores de discapacidades; capacidad instalada de SMDS y SME para atender al 100% de jóvenes portadores de discapacidades;</p> <p>(iii) Reinserción familiar e institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • capacidad instalada (86.179), sin datos respecto del éxito de la reinserción en núcleos familiares. Sin embargo, 11.073 niños y adolescentes recibieron atención específica orientada a su inserción familiar. <p>(e) Familia (Mujer en Acción)</p> <p>Concluido y meta superada: 1.543 mujeres (96% de las inscritas) habilitadas para actuar como "vigilante de la exclusión social" en sus comunidades.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 25,5 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 19,231 millones</p>

<p align="center">COMPONENTE 3. GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS</p>	
<p>PLANIFICADO</p>	<p>ALCANZADO</p>
<p>(a) Capacitación especializada</p> <p>(i) Cursos profesionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 80% de los alumnos con sus cursos completados; • 16.442 trabajadores atendidos en 15 áreas de capacitación; <p>(ii) 2.100 emprendedores con asistencia técnica y entrenamiento.</p> <p>(b) Apoyo a la gestión de unidades productivas</p> <p>(i) 42 cooperativas y/o 30 centros de informática u otras unidades reciben asistencia técnica para mejorar su atención.</p>	<p>(a) Capacitación especializada</p> <p>(i) Cursos profesionales: 38.500 alumnos y trabajadores fueron atendidos por OIE, entre los cuales 80% concluyeron los cursos;</p> <p>(ii) Meta superada: 2.889 profesionales entrenados en los proyectos Técnicas de Gestión y CENATA.</p> <p>(b) Apoyo a la gestión de unidades productivas</p> <p>(i) Seis cooperativas en proceso de apertura y 30 centros de informática implantados, siendo beneficiadas 97.685 personas que utilizan los servicios ofrecidos por esas cooperativas y centros.</p>

<p>(c) Aumento de la escolaridad (i) 4.400 trabajadores en los programas de complementación escolar y con diplomas y certificados.</p>	<p>(c) Aumento de la escolaridad (i) Meta superada: 13.319 personas atendidas por el programa, con 5.215 de ellas formadas.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 9 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 9,476 millones</p>

COMPONENTE 4. DESARROLLO INSTITUCIONAL	
PLANIFICADO	ALCANZADO
<p>(a) Seguimiento y evaluación</p> <p>(i) Encuestas aplicadas seis meses después del término de las obras;</p> <p>(ii) Estudios específicos de evaluación concluidos.</p> <p>(b) Estudios, capacitación y asistencia técnica</p> <p>i) Estudios realizados, que generen propuestas concretas de procedimientos y/o legislación urbanística municipal;</p> <p>(ii) 100 funcionarios capacitados en la ejecución y gestión de proyectos sociales e ingeniería aplicada;</p> <p>(iii) 60 OSC capacitados, de los cuales 40% aumenta sus recursos, aplicando las enseñanzas de los cursos, y</p> <p>(iv) Implantación de métodos de gestión y sistemas de control de sus actividades descentralizadas.</p> <p>(c) Comunicación social</p> <p>(i) Producción y distribución de videos, afiches y avisos divulgados en los medios; periódicos y material didáctico y de divulgación sobre el programa.</p>	<p>(a) Seguimiento y evaluación</p> <p>Se desarrolló el sistema informatizado de seguimiento de las acciones sociales, y el equipo SMAS fue entrenado para su utilización:</p> <p>(i) Concluido: encuestas aplicadas en 38 comunidades en 2004/2005 por la firma contratada por el proyecto, seis meses después del término de las respectivas obras;</p> <p>(ii) Concluido: evaluación de los cursos profesionales realizada por COMUNITAS, CENEPEC, PAE y por firma contratada en los demás proyectos.</p> <p>(b) Estudios, capacitación y asistencia técnica</p> <p>(i) Estudio realizado en 2002: "Caracterización de la ilegalidad urbanística, inmobiliaria y del suelo en la ciudad de Río de Janeiro";</p> <p>(ii) Meta superada: 771 técnicos de la municipalidad capacitados;</p> <p>(iii) 764 técnicos OSC capacitados. Datos sobre número de OSC y aumento de recursos de las OSC no disponibles;</p> <p>(iv) Meta cumplida: se implantaron diez Coordinadoras Regionales de Asistencia Social (CRA), en las 10 Áreas de Planificación (APS) de la ciudad.</p> <p>(c) Comunicación social</p> <p>(i) Se produjeron 11 videos y DVD educativos; 30 mil folletos; 3 mil libros y una publicación semanal de material del programa, en un periódico de gran circulación, llegando a 1 millón de personas en la ciudad de Río de Janeiro.</p>
<p>Inversión prevista: US\$ 4,5 millones</p>	<p>Inversión ejecutada: US\$ 5,19 millones</p>

Productos y resultados: (1) 75.796 familias atendidas en 62 favelas y 16 loteos con obras de infraestructura (agua, alcantarillado, drenaje, vías pavimentadas, alumbrado, guarderías y espacios deportivos), y con acciones de desarrollo comunitario, entre ellos, la instalación de 11 POUISO; (2) 8.589 niños de hasta 4 años de edad atendidos, 2.706 entre 4 y 6 años, 2.750 de 7 a 14 años; y 1.658 agentes jóvenes preparados; 86.179 cupos creados para niños y adolescentes en situación de alto riesgo; 11.073 niños y adolescentes atendidos, buscando su inserción familiar; 1.543 mujeres habilitadas para actuar como “vigilante de la exclusión social”; (3) capacitación especializada: 38.500 alumnos y trabajadores atendidos; 2.889 profesionales entrenados; creación de seis cooperativas y 30 centros de informática, beneficiando a 97.685 personas; aumento de la escolaridad (13.319 personas atendidas, con 5.215 formadas); (4) 711 técnicos de la municipalidad entrenados, 764 técnicos de la OSC capacitados; diez CRA implantadas; amplia comunicación social.

7. Ficha Técnica del Programa Procidades/Aracaju o PAC/Aracaju (Aracaju, SE) (Nº de proyecto BR-L1084)

Valor total: US\$60,5 millones (US\$30,5 millones préstamo del BID, US\$30,5 millones de contrapartida del municipio de Aracaju).

Prestatario: Municipalidad de Aracaju.

Ejecutor: Empresa Municipal de Urbanização (EMURB).

Período de ejecución: No está ejecutado y espera la forma del contrato de préstamo.

Contexto local: Aracaju se ubica 15º en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre las capitales brasileñas. A pesar de la expansión de los servicios municipales en los dos últimos años, en la ciudad siguen existiendo asentamientos precarios, concentrados a lo largo de los ríos y en laderas, con los consiguientes riesgos y problemas ambientales. Fueron identificados 72 asentamientos informales en Aracaju, donde vive 15% de la población del municipio. Dichas áreas carecen de infraestructura (agua, saneamiento, drenaje, pavimentación) y de servicios sociales.

Las acciones de urbanización de favelas de Procidades/Aracaju integran el programa que viene siendo desarrollado por el municipio como instrumento central de su política de vivienda, consubstanciada en el Plan Estratégico Municipal para Asentamientos Subnormales (PEMAS), elaborado en 2001 con recursos de HBB para 72 asentamientos precarios levantados y empadronados en el PEMAS. Sus recursos tienen una variedad de fuentes, provenientes inicialmente del BID junto con HBB, y actualmente con asignaciones del gobierno Federal (OGU y PAC), y de Procidades-BID.

Objetivos del programa: El principal objetivo es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Aracaju implementando acciones de desarrollo urbano integrado. Los objetivos específicos del programa son: (i) el mejoramiento de las condiciones urbanas, ambientales, sociales y de saneamiento de los barrios atendidos; (ii) apoyar el proceso de revitalización del centro histórico; (iii) mejorar las condiciones de movilidad urbana de la ciudad, mediante una mejor conectividad del sistema vial, y (iv) fortalecer la capacidad institucional de la municipalidad.

Componentes del programa: Está formado por tres componentes: 1. Desarrollo Urbano Integrado (US\$35,2 millones); 2. Movilización y Transporte (US\$21,9 millones); y 3. Fortalecimiento institucional (US\$1,4 millones).

En el componente de Desarrollo Urbano Integrado se financian acciones de urbanización de favelas en las siguientes áreas de la ciudad de Aracaju: Jetimana, Senhor do Bonfim, Nova Liberdade y Coqueiral (las tres últimas concentran cerca de 50% del problema habitacional de la ciudad), así como acciones de mejoramiento urbanístico del Barrio Novo, construido con financiamiento del PAC.

8. Ficha Técnica del Programa Procidades/Vitória. Terra Mais igual (Vitória, ES) (Nº de proyecto BR-L1057)

Valor total: US\$65 millones (US\$39 millones préstamo del BID, US\$26 millones de contrapartida del municipio de Vitória).

Prestatario: Municipalidad de Vitória.

Ejecutor: Municipalidad de Vitória.

Período de ejecución: La ejecución de Procidades/Vitória se inició en 2006, aunque integra un programa municipal más amplio llamado Terra Mais Igual.

Contexto local: Pese a tener (en el año 2000) el cuarto mejor IDH entre las capitales brasileñas, el rápido crecimiento poblacional de las últimas décadas ha hecho que aproximadamente 86.000 habitantes (29% de la población de Vitória) residan en áreas informales.

Para abordar este problema, el municipio implementó, entre 1996 y 2005, el Programa Terra, que tuvo como objetivo atender, en forma integrada, las principales necesidades de infraestructura básica y servicios sociales, en las 36 comunidades más desprovistas del municipio, las cuales, para facilitar las intervenciones, fueron agrupadas en 15 poligonales. Terra atendió 9 poligonales prioritarias y 17.000 familias. Luego el municipio creó el Programa Terra Mais Igual que actúa en 15 poligonales que albergan a cerca de 92 mil habitantes y tiene como fuentes de financiamiento a HBB, PAT/PROSANEAR-BIRD, BNDES, PRÓ-MORADIA-CAIXA, PAC y Procidades-BID. Las acciones de urbanización de favelas de Procidades/Vitória, que forman parte de uno de los componentes de los programa, atienden a 19 poligonales con 9.865 familias, por medio de intervenciones en infraestructura básica, servicios sociales y regularización de la tenencia de la tierra.

Objetivos del programa: El propósito del programa es contribuir a la mejoría de la calidad de vida de los moradores del municipio de Vitória, mediante la ejecución de proyectos urbanos y sociales que aborden: (i) el mejoramiento de las condiciones de urbanización y saneamiento ambiental de los barrios de bajos ingresos y la ampliación de la red de equipamientos y servicios sociales; (ii) la recalificación de zonas degradadas del centro de la ciudad; (iii) el mejoramiento del drenaje urbano; y (iv) el fortalecimiento de la capacidad institucional y de prestación de servicios de la municipalidad.

Componentes del programa: Integrado por cuatro componentes: 1. Apoyo al programa Terra Mais Igual; 2. Recalificación del centro; 3. Drenaje Urbano, y 4. Fortalecimiento Institucional y Estudios Sectoriales.

9. Ficha Técnica del Programa Procidades/Curitiba o Programa de Urbanización de Favelas de COHAB-Paraná (Curitiba, PR) (Nº de proyecto BR-L1083)

Valor total: US\$100 millones (US\$50 millones préstamo del BID, US\$50 millones de contrapartida del municipio de Curitiba).

Prestatario: Municipalidad de Curitiba.

Ejecutor: Municipalidad de Curitiba (PMC). COHAB-Paraná.

Período de ejecución: la ejecución, iniciada en 2009, fue posterior al inicio de este estudio, aunque el programa original del municipio, llamado Morar em Curitiba, estaba en ejecución desde 2007.

Contexto local: A pesar de una fuerte tradición de planificación urbana, en 2002, Curitiba tenía 40.000 domicilios en favelas, 7,5% del total de domicilios de la ciudad; 60% del déficit habitacional estadual se concentraba en la ciudad. El reciente *boom* económico del país, sumado a un crecimiento demográfico acentuado del área metropolitana, ha acrecentado los problemas urbanos y generado un aumento de ocupaciones informales.

COHAB viene actuando en la urbanización de favelas de la ciudad desde la década de 1980. En 2007, con la elaboración del Plan de Regularización del Suelo en Áreas de Preservación Ambiental, surgió el Programa Morar em Curitiba, que tuvo como objetivo atender las áreas irregulares con domicilios localizados en áreas de preservación permanente, con la intención de compatibilizar la acción habitacional, la preservación ambiental y el trabajo social con las comunidades. Este programa, con una inversión prevista de US\$91 millones, abarca 39 áreas irregulares de la ciudad y un total de aproximadamente 8.800 familias (es decir, 35.200 personas, o 30% de las favelas de la ciudad), de las cuales 4,6 mil serán reasentadas y 4,2 mil atendidas con obras de urbanización. Cuenta con recursos de diversas fuentes, como PAR, Imóvel na Planta, PSH, FGTS, HBB, MCMV, FONPLATA, AFD, resoluciones nºs 518 y 460, PAC y Procidades-BID. Es uno de los mayores de Brasil, en términos de volumen de recursos para recuperación ambiental de áreas de riesgo: involucra a 6 cuencas hidrográficas y 32 kilómetros de márgenes de río.

Objetivos del programa: El objetivo general es promover la mejoría de la calidad de vida de los residentes del municipio de Curitiba, mediante el finan-

ciamiento de proyectos urbanos y sociales en las áreas de urbanización de favelas, movilidad y desarrollo social. Los objetivos específicos son: (i) mejorar las condiciones de urbanización y saneamiento ambiental de los barrios atendidos; (ii) mejorar las condiciones de movilidad urbana, reduciendo los costos de transporte y los tiempos de viaje; (iii) ampliar la cobertura de los servicios de asistencia social y atención al ciudadano de las áreas más carentes; y (iv) fortalecer la capacidad institucional de la municipalidad de Curitiba.

Componentes del programa: Se estructuran en: (i) proyectos, estudios y gestión del proyecto; (ii) urbanización de favelas (infraestructura y servicios sociales); (iii) transporte y movilidad urbana; (iv) desarrollo social (expansión de la red de servicios sociales y al ciudadano); y (v) fortalecimiento institucional (mejorías en la gestión de recursos humanos, productividad y calidad de los servicios).

10. Lista de entrevistados y participantes de las reuniones y visitas de campo

PROSAMIM

Amiraldo Braga. Director comercial y de tarifas de la Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do estado do Amazonas.

Bárbara Santos. Coordinadora del área social y participación comunitaria de la UGP.

Cristina Rodrigues. Gerente comercial de la Empresa Estadual Águas do Amazonas.

Fábio Costa. Director-presidente de la Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do estado do Amazonas.

Frank Lima. Coordinador ejecutivo de la UGP.

Ibrahim. Fue residente del área y forma parte de los concejos populares ligados al proyecto.

Jane Crespo. Coordinadora del área urbanística, de obras y ambiental de la UGP. Estaban también presentes los siguientes técnicos municipales y representantes comunitarios: *Abel* (morador y agente de vecindad, Parque Residencial Jefferson Peres), *Carlos* (agente de vecindad Parque Residencial Manaus), *Jeu* (representante del Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas), *Maria Rita* (pedagoga, técnica social y de educación ambiental), *Remy* (Subcoordinación de Ingeniería), *Renner* (Coordinación del Medio Ambiente), *Sidney* (Subsecretario de Aseo Público) y *Vieira* (representante de São Raimundo).

José Dinis. Director administrativo-financiero de la Empresa Estadual Águas do Amazonas.

Jucineide Araújo. Director técnico de concesiones y regulación de calidad de la Empresa Estadual Águas do Amazonas.

Lúcio Rabelo. Subcoordinador de relaciones institucionales de la unidad gerenciadora del programa.

Maria Elvira Rocha de Sá. Responsable del área social del municipio de Belém. Aunque no participó en el programa, dio su testimonio acerca de cómo está actuando la municipalidad tras la experiencia adquirida.

Visita de campo acompañada por el responsable de la obra y gerente de la empresa constructora Andrade Gutierrez.

BACIA DO UNA

Ana Kláudia Perdigão. Coordinó el programa de asistencia técnica para la construcción de viviendas en el Conjunto Paraíso dos Pássaros.

Cicerino Cabral. Fue, durante el proyecto, presidente de la Compañía de Vivienda del estado de Pará.

Evandro Flexa Jr. Técnico de la secretaria municipal de Saneamiento de Belém.

José Alexandre de Jesus da Costa. Miembro de la comisión de fiscalización de obras del Bacia do Una.

PROCENTRO

Nádia Somekh. Fue presidenta de la Empresa Municipal de Urbanización de 2002 a 2004 y participó en la elaboración del programa en la administración de la alcaldesa Marta Suplicy (2001- 2004).

Renata Milanesi. Fue coordinadora de participación social del programa en la administración de Marta Suplicy, cuando se llamaba Ação Centro.

Ricardo Grecco. Subcoordinador operacional del Procentro.

Rubens Chammas. Coordinador del Procentro.

Sônia Cupersmid y Cleusa. Ambas del consorcio administrador del Procentro.

Visitas de campo acompañadas por técnicos del programa al conjunto del Parque do Gato, Vila dos Idosos e Conjunto Olarias.

CINGAPURA/PROVER

Bete França. Coordinadora de la secretaria Estadual de Vivienda. Estaban también presentes técnicos de la empresa consultora Diagonal Urbana.

Lair Krahenbul. Secretario estadual de Vivienda, fue secretario municipal de Vivienda de 1993 a 1999.

Visita de campo a Heliópolis acompañada de los técnicos de la secretaria Estadual de Vivienda.

NOVA BAIXADA

Adir Ben Kauss. Fue subsecretario de obras del gobierno estadual de Río de Janeiro y coordinador de Nova Baixada, en las gestiones de Gobierno estadual de Anthony y Rosinha Garotinho (de 1999 a 2002 y de 2003 a 2007, respectivamente).

Christiane Hübner. Escribió su tesis en Planificación Urbana y Regional sobre el Nova Baixada.

Cláudio Maximiano. Superintendente de Programas de la secretaria de Obras del gobierno estadual de Rio de Janeiro; acompañó al programa Nova Baixada desde la fase de consulta y fue su coordinador.

La visita de campo en Belford Roxo fue conducida por José Paulo, líder comunitario, quien fue miembro del Comité Gestor del Programa y, actualmente, es vicealcalde de Nova Aurora, en Belford Roxo.

FAVELA-BAIRRO

André Urani. Presidente del Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Fue secretario de Trabajo Municipal entre 1997 y 2000.

Daniela Engel Aduan Javoski y Solange Carvalho. Ambas de la oficina de arquitectura Arquitraço, contratada para hacer proyectos y ejecutar obras en varias favelas de Rio de Janeiro.

David Lessa. Asumió diversos cargos durante la ejecución del Favela-Bairro, entre ellos el de coordinador de obras. Salió del municipio con el cambio de gestión en 2001. Trabaja en la Fundação Parques e Jardins.

Hélio Aleixo. Secretario de las Ciudades del municipio de Nova Iguaçu. Fue técnico del Favela-Bairro.

Márcia Coutinho. Gerente de urbanización de la secretaria municipal de Vivienda de Río de Janeiro. En la reunión, estaban también presentes: *Adilson Carneiro, Ana Maria Luna de Oliveira, Andréa Cardoso, Ângela Requim, Antônio Veríssimo, Clarissa Age, Eliana Emmerick, Isabel Tostes, Lídeo Valle, Maria José Xavier, Nallee Bastos*, por la SMU, y *Nando Cavallieri*, por el Instituto Pereira Passos.

Wanda Engel. Fue Secretaria de Desarrollo Social en el gobierno del alcalde Luís Paulo Conde (1997-2001).

PROCIDADES/ARACAJU o PAC

Dênia Maria Silveira Melo. Directora del departamento de elaboración y análisis de proyectos de la secretaria de Planificación del municipio de Aracaju.

Dulcival Santana de Jesus. Secretario adjunto de la municipalidad de Aracaju; fue secretario de planificación en las administraciones anteriores.

Juan Carlos Gortaire Cordovez. Director de planificación y legislación urbana de la secretaria de Planificación del municipio de Aracaju.

Maria Vasconcellos. Técnica de la coordinadora de Vivienda de la secretaria municipal de Planificación de Aracaju.

Wlamir Soares. Coordinador de proyectos especiales de la secretaria municipal de Planificación y Coordinador, por la municipalidad de Aracaju, de Prociudades/Aracaju.

Visitas de campo acompañadas por el equipo técnico de la municipalidad a Coroa do Meio y área da acción integrada de urbanización de Santa Maria.

PROCIDADES/VITÓRIA o TERRA MAIS IGUAL

Marinely Magalhães. secretaria municipal de Gestión Estratégica de Vitória.

Margareth Batista Saraiva Coelho. Coordinadora de Terra Mais Igual. Estaban presentes también miembros de su equipo técnico, representantes de la comunidad de la Poligonal 2 y asistentes sociales de la municipalidad de Vitória.

Representantes de las secretarías municipales de Gestión Estratégica, Ciudadanía y Derechos Humanos, Desarrollo de la Ciudad, Medioambiente, Asistencia Social, Vivienda, Empleo e Ingresos de Vitoria.

Visita de campo al Barrio de Jaburu, Parque Mangue Seco, acompañada por Margareth Coelho y su equipo.

COHAB-PARANÁ o PROCIDADES/CURITIBA

Mounir Chaowice. Presidente de COHAB-Paraná.

Teresa Oliveira. Directora técnica de I COHAB-Paraná.

Valter Rabelo e Marco Aurélio. Ambos técnicos de la coordinación de proyectos especiales de COHAB-Paraná.

Visita de campo acompañada por Marco Aurélio y Kelly Vasconcellos, técnicos de COHAB-Paraná



Patrocínio:

CAIXA FUPAM....

La Alianza de las Ciudades
Cities Without Slums

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Fernanda Magalhães es especialista senior en desarrollo urbano del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). Trabaja en la sede de Washington, D.C. Se graduó en arquitectura y planificación urbana en la Universidad Federal Fluminense, en 1985, y obtuvo su PhD en 1992 en el University College of London. En 2006-2007 fue *Visiting Scholar* del MIT en el Programa SPURS, donde hizo un programa de postdoctorado. Cuenta con 17 años de actividad académica. Ha sido profesora de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Universidad Mackenzie, en São Paulo, Universidad Técnica de Lisboa y Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías de Lisboa. Es autora de diversos libros y artículos publicados en revistas de la especialidad y anales de congresos, entre los cuales está *Regiones Metropolitanas de Brasil*, publicado por el BID en 2010. Es miembro, e integra el directorio, de la Asociación Internacional de Urbanistas (Isocarp).

Francesco di Villarosa es sociólogo y cientista político, formado en ciencias políticas en la Universidad de Turín, master en sociología por la London School of Economics y PhD en estudios sobre desarrollo por la Universidad de Sussex. Es consultor, entre otros, del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, del gobierno federal de Brasil, y de Cities Alliance. Es autor de numerosos artículos y libros, entre ellos *Information, Management and Participation* (Frank Cass Publishers).



Instituciones para las personas

Patrocínio:



La Alianza de las Ciudades
Cities Without Slums

Ministério das
Cidades

