

Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración

Notas de introducción¹

Claudio Acioly Jr.²

Institute for Housing and Urban Development Studies - IHS

Urbanización y desarrollo del suelo informal

La Organización de Naciones Unidas estima que en un par de décadas la mitad de la población mundial vivirá en ciudades, e indica que la tasa de crecimiento actual de la población es de 60 millones de habitantes al año, el equivalente a un país del tamaño de Egipto, Turquía o Tailandia. Una de las manifestaciones más visibles de esta explosión demográfica es el aumento del número de ciudades con una población de 1 a 5 millones de habitantes: desde casi 200 a más de 600 de ellas.

En la India, uno de los países del mundo que supera la marca de los 2 mil millones de habitantes, se estima que para el año 2021 el 40 % de la población vivirá en ciudades y conglomerados urbanos, con un aumento significativo en el número de ciudades con más de 100.000 habitantes. En esta nación, donde dos tercios de la población vive aún en zonas rurales, el gobierno reconoce que cerca de 330 millones de personas viven en ciudades y conglomerados urbanos, y se prevé que para 2021 habrá 70 ciudades de más de un millón de habitantes. Según los estimados, un 40 % de la población hindú será urbana y las ciudades contribuirán al 73 % de la renta nacional. La región metropolitana de São Paulo responde a un producto nacional bruto (PNB) de US\$146 mil millones, que representa cerca de un cuarto del PNB total de Brasil.

En países latinoamericanos como Brasil, Argentina y Colombia, más del 75 % de la población vive en ciudades. En estos países, por ejemplo, el proceso de industrialización ha ido mano a mano con el proceso de urbanización. Un hecho notable es que un gran porcentaje de este crecimiento se atribuye a procesos de desarrollo informal e invasión de tierras.

Estas cifras parecieran subrayar la importancia estratégica de las ciudades en el proceso de desarrollo, pero también sirven de advertencia acerca de los efectos adversos que tiene la urbanización sobre el ambiente y el sostenimiento de las ciudades. Para poder enfrentar el ritmo y la magnitud de los procesos de

¹ Esta clase se basa en la experiencia profesional del autor en varios proyectos de mejoramiento en distintos países. Se incluyen también notas de sesiones de capacitación impartidas por el autor para el personal técnico de la Municipalidad de Rio de Janeiro, Brasil (1996-2000), el Housing Building Research of Egypt (1997-2001) y los programas regulares de postgrado del IHS, Rotterdam.

² Claudio Acioly es arquitecto y urbanista del Institute for Housing and Urban Development Studies-IHS, Países Bajos (c.acioly@ihs.nl). Actualmente se desempeña como jefe de proyectos de creación de instituciones en Egipto y Albania.

urbanización que proliferan en la mayoría de las ciudades de los países en vías de desarrollo, se requieren gobiernos municipales eficaces y pro-activos, gobiernos armados de políticas e instrumentos de planificación que les permitan encarar de manera creativa y eficaz no sólo la presión demográfica y la creciente demanda de vivienda, infraestructura, suelos y servicios públicos, sino también el ya evidente deterioro ambiental. Además, los funcionarios municipales suelen carecer del entrenamiento y las destrezas requeridas para desempeñarse eficazmente en el diseño de proyectos, la planificación y la gestión de operaciones urbanas complejas.

Cambio de paradigma: Mejoramiento de los asentamientos urbanos como mecanismo de regeneración urbana

El proceso de globalización está generando una serie de cambios profundos en el ámbito municipal, a saber:

- desindustrialización: una combinación de procesos de reestructuración empresarial y fragmentación de los procesos de producción ha forzado a un cambio radical del clásico modelo fordiano de producción manufacturera, lo que ocasiona el cierre o la mudanza de las industrias a otras ciudades que tengan mayores ventajas comparativas;
- descenso en la producción manufacturera: este efecto se relaciona con la apertura de economías nacionales y el aumento de la competencia del mercado que llevan aparejados fracasos comerciales y el espectro de sitios y edificios abandonados;
- aumento del desempleo: asociado con el aumento de la violencia y delitos urbanos, lo cual, después de todo, afecta la configuración final de las ciudades y los espacios públicos abiertos y contribuye a un ambiente de inseguridad;
- deterioro del ambiente construido: el deterioro económico está afectando la calidad de vida y de las construcciones del entorno urbano, a la vez que ha provocado una explosión de los niveles de pobreza y exclusión social. Como resultado, los pobres se ven forzados a vivir en asentamientos humanos situados en áreas inadecuadas tales como zonas de inundaciones, cinturones periféricos, laderas inclinadas, áreas propensas a desastres, etc.
- florecimiento del sector de servicios: para compensar la pérdida del perfil industrial y poder sobrevivir en la economía globalizada, las ciudades están fortaleciendo el sector de servicios y las tecnologías limpias. Muchas han cambiado su perfil de manera radical, pasando de ser ciudades industriales clásicas a ciudades proveedoras de servicios, p. ej.: Barcelona, Rotterdam, Rio de Janeiro, Santo André, Rosario, etc.
- fluctuación de los ingresos y de la base impositiva local: el deterioro económico también está afectando los mercados laborales y de suelo, lo cual a su vez altera la base impositiva. El resultado de todo esto es una disminución drástica de los impuestos recaudados.

Este proceso, aunado a la competencia creciente entre las ciudades, afecta no sólo la competitividad de las ciudades sino también su tamaño, función y forma física. Mientras que algunas ciudades se enfrentan a un franco descenso de la población en sus centros urbanos, otras están pasando por procesos de densificación y sobrepoblación.

Los gobiernos municipales están valiéndose de estrategias de desarrollo de ciudades para hacer frente a, y mitigar los efectos adversos de estos procesos. El "ambiente" externo se ha vuelto extremadamente volátil y lleno de incertidumbres. Las políticas públicas están experimentando cambios de paradigmas hacia un tipo de planificación más flexible, planes estratégicos que incluyan la participación de los grupos de interés, políticas de integración de asentamientos informales en los marcos formales y legales de las ciudades mediante mejoramiento de la infraestructura, renovación social y urbana, revitalización integrada y estrategias de desarrollo de las ciudades.

Tareas como la regeneración urbana de vecindades tradicionales o históricas así como también el mejoramiento y la regularización de los asentamientos informales han adquirido importancia estratégica y forman ahora parte del menú de reestructuración urbana de varias ciudades. Al respecto, hay un buen número de programas que cuentan con un amplio respaldo de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo, y que obedecen a diversos motivos, tales como los expuestos a continuación:

En algunos países, la necesidad de establecer control social y político sobre estos cinturones de pobreza constituye el motivo principal que impulsa las políticas de integración social, económica, jurídica y administrativa de los asentamientos a los sistemas urbanos oficiales de la ciudad. Los proyectos suelen contemplar la expansión de las redes de infraestructura y servicios públicos de la ciudad, el apoyo a los planes locales de desarrollo económico y la regularización de la propiedad del suelo (sin duda, el paso más difícil del proceso). Al final del día, la intención de las políticas municipales es neutralizar la influencia política y social de las mafias criminales radicalizadas en estos barrios desde los tiempos de descuido total por parte del Estado. De hecho, en las ciudades brasileñas se habla de ese "poder paralelo" aceptado, temido y a veces avalado por los habitantes locales.

Otra motivación es la necesidad de ampliar el mercado de bienes raíces y la base fiscal de la tributación gubernamental local. Las políticas de ingresos son las fuerzas motrices que avivan el interés de los sectores públicos y privados por incorporar estas barriadas al mercado capitalista urbano de suelo y bienes raíces.

Mejoramiento de los asentamientos urbanos y recuperación de los derechos del ciudadano

El éxito de las políticas de mejoramiento y regularización de los asentamientos depende del liderazgo firme, la voluntad política y el compromiso total de los gobiernos municipales. En términos operacionales, se requiere establecer un marco institucional y de organización que:

- (1) facilite la participación de los grupos objetivo;
- (2) promueva las asociaciones entre grupos de interés públicos, privados y comunitarios;
- (3) permita movilizar y asignar los recursos financieros;
- (4) fortalezca las capacidades de implementación local; y
- (5) facilite la coordinación, planificación y gestión de programas y proyectos.

Las experiencias de varios países demuestran que éstas son condiciones *sine qua non* para poder tener éxito con los programas de mejoramiento. Cuando se moderniza un asentamiento, no sólo mejoran las condiciones de vida de sus moradores, sino también se recupera la credibilidad del Estado y de los gobiernos municipales, dado que la mayoría de estas barriadas ha sufrido del eterno descuido de las inversiones públicas, si bien las intenciones pueden haber tenido fines más "políticos" que de "orientación al bienestar social".

Los paquetes de inversiones públicas contribuyen a encarar la exclusión social. Los programas municipales progresivos dan una nueva dimensión a las cuestiones de integración y mejoramiento.

Las inversiones públicas se aplican en forma de programas de modernización que incluyen (pero no se limitan a) los siguientes aspectos:

- diseño del proyecto y del esquema del asentamiento;
- programa de mejoramiento de la infraestructura;
- regularización del suelo, legalización de la tenencia;
- establecimiento de infraestructuras sociales;
- programas de desarrollo comunitario y participación ciudadana;
- programas de mitigación de la pobreza urbana, etc.

Estos programas contribuyen a establecer los derechos, deberes y obligaciones de los beneficiarios y de los actores públicos y privados involucrados en las labores de mejoramiento. ¿Qué significa esto? Que el sector público invierte en la provisión de la infraestructura básica, pero que se espera que los beneficiarios y consumidores paguen por dichos servicios a través de impuestos y tarifas.

La idea es que, al regularizar las parcelas bajo el nombre de sus ocupantes, éstos cambiarán de estado "ilegal" a "legal". En la práctica, ahora tendrán la obligación de pagar impuestos prediales y cargos por servicios municipales tales como agua, alcantarillado, electricidad y recogida de basura (por mencionar

algunos de los más importantes) lo que ciertamente afecta el bolsillo de los moradores. A pesar de ello, la regularización también conlleva el reconocimiento de sus propiedades por el catastro de la ciudad, y en consecuencia se integran a la ciudad formal. Sus barriadas no son ya más "áreas verdes" sino que se incluyen en los mapas oficiales de la ciudad. Por tanto, este cambio de estado aumenta el valor de su propiedad (tierra y vivienda). La propiedad registrada con un título oficial permite al propietario utilizarla como un activo económico; incluso se dice que puede usarse como garantía subsidiaria a la hora de solicitar una hipoteca o en cualquier otra transacción de bienes raíces. En pocas palabras: ahora esas personas pueden participar y ser una parte integral del mercado.

Sin embargo, la experiencia nos demuestra que la total regularización de la tenencia del suelo es un proceso lento, engorroso y costoso, lo que explica que con frecuencia no pueda realizarse a través de los programas de regularización de asentamientos informales de la ciudad. Un sinnúmero de obstáculos jurídicos, institucionales y operativos, aunados a la fuerte resistencia que presenta el sistema municipal y las oficinas de registro público, hacen de ésta una tarea sumamente difícil.

Un programa de mejoramiento de asentamientos informales genera innumerables intervenciones en las formas de los proyectos. Si bien los proyectos tienen diferentes objetivos, todos constan de tres dimensiones principales:

la **escala**, en términos de beneficiarios y número de parcelas; los **estándares** de vivienda, servicios y infraestructura; y los arreglos para el proceso de **titulación de la propiedad**.

No obstante, tienen efectos de desarrollo multiplicadores. Varios estudios de evaluación³ han demostrado los efectos directos e indirectos a nivel del asentamiento y de la ciudad, como también a nivel político e institucional, que pueden medirse a mediano y largo plazo, especialmente cuando se planifican e implementan de manera participativa, fomentando la participación de los habitantes y diversos grupos de interés en el proceso de gestión urbana. En términos concretos, el mejoramiento de los asentamientos informales contribuye a aumentar la productividad urbana si se consideran elementos esenciales para el funcionamiento de las ciudades y el bienestar de sus habitantes, p. ej., mejoramiento de la infraestructura, obras públicas, desarrollo social, generación de ingresos, mejoras a las viviendas, etc.

³ Jere, Harrington (1984). "Lusaka: local participation in planning and decision making", in G. Payne (ed), Low Income Housing in The Developing World, Wiley, Chichester; Martin, Richard (1987). "Experiences with Monitoring and Evaluation in Lusaka", in Wegelin, E., Skinner, R. and Taylor, J. (eds), Shelter Upgrading for the Urban Poor. Evaluation of Third World Experience, Island Publishing House, Manila; Martin, R. (1983). "Upgrading", in Skinner, R. and Rodell, M. (eds), People, Poverty and Shelter, Methuen, London.

Las varias facetas del deterioro ambiental urbano

El proceso de deterioro físico, social y económico que afecta la calidad de vida en los asentamientos informales⁴ refleja la íntima relación que hay entre las condiciones ambientales precarias, la pobreza y la productividad urbana. La falta de agua potable y viviendas sobrepobladas tan típicas de estas barriadas están directamente relacionadas con el deterioro de las condiciones de salud, graves brotes epidémicos y enfermedades respiratorias de sus moradores. Estos hechos afectan directamente al pobre urbano. Asentamientos informales del mundo entero carecen de sistemas sanitarios y de drenaje, lo que ocasiona la erosión del suelo y la contaminación de los recursos hídricos, y contribuye al aumento de la mortalidad y enfermedades de las familias de bajos recursos. Las condiciones de vivienda inadecuadas del pobre urbano deterioran seriamente su productividad laboral y su reproducción.

Para poder darle marcha atrás a este proceso, se requiere la intervención del sector público mediante proyectos y programas integrados que fomenten las inversiones en infraestructuras sociales y físicas. Por una parte, estas intervenciones deben maximizar las inversiones públicas, y por la otra, movilizar recursos de los sectores privados y comunitarios. Sin esta asociación, será sumamente difícil lograr resultados sostenibles. Debido a que cambiar el comportamiento y la actitud del sector público es un proceso lento, es importante poner en marcha proyectos que:

- reduzcan la pobreza urbana y ofrezcan perspectivas a la población de bajos recursos;
- promuevan las inversiones públicas y privadas en mejoras en infraestructura y vivienda;
- venzan las barreras jurídicas e institucionales que impiden la productividad urbana y obstaculizan el desempeño de actores principales públicos, privados y de la comunidad;
- alienten procesos de desarrollo económico local a nivel de vecindades;
- creen un marco eficaz de gestión ambiental urbana.

Definición de "mejoramiento de asentamientos informales"

Es fundamental establecer claramente los objetivos de la políticas y el contenido de los proyectos, y para ello debemos definir el concepto de "mejoramiento de asentamientos informales". Se le llama "mejoramiento de un asentamiento" al proceso de intervención en la estructura física, social, económica y jurídica de un asentamiento humano que se formó a través de mecanismos espontáneos y

⁴ El nombre varía de país a país. El término inglés "squatter settlements" es una denominación de amplio reconocimiento internacional, aunque algunos prefieren el nombre "spontaneous settlements". En Brasil se les conoce como *favelas*, aunque hay nombres regionales tales como *invasoes*, *alagados*, etc. En El Salvador se llaman *colonias ilegales*; *gecekondu* en Turquía; *katchi abadis* en Pakistán; *bidonvilles* en Túnez; *slums* (barrios bajos) en la India y *áreas informales* en Egipto.

procesos no planificados de ocupación de tierras. Con frecuencia, estos asentamientos chocan con las leyes, normas y reglamentos existentes.

A lo largo de más de tres décadas de mejoramiento, los gobiernos se han ido apartando de las políticas de erradicación y desalojo que abogaban por destruir estos asentamientos y reubicar a las familias a otras áreas donde hubiera planes convencionales de vivienda y servicio. Este cambio gradual en la manera de proceder se debió en gran parte al reconocimiento de que los ocupantes ilegales y los asentamientos informales, en vez de ser un problema, eran una SOLUCIÓN engendrada por esa población que no tenía acceso a tierra y vivienda ni tampoco al crédito ni a las maneras de adquirir estos bienes. En términos de política habitacional, hay un cambio significativo en la provisión de vivienda que impone sistemas no convencionales como reemplazo de los sistemas convencionales que enfatizaban reducir los gastos públicos y los estándares de vida.

A diferencia de las políticas de desalojo, el mejoramiento de los asentamientos minimiza el impacto social, económico y ambiental debido a que conserva las redes sociales existentes y la cohesión de la comunidad en sus sitios originales. Asimismo, la opción de mejoramiento facilita el ajuste gradual de los hogares a los gastos recurrentes resultantes de la provisión de servicios y de la regularización —cuando ése el caso—, lo cual de otra manera no hubiera ocurrido si los ocupantes se hubieran tenido que mudar a asentamientos en otra zona. Es un hecho conocido que los proyectos de reubicación afectan fuertemente los gastos del hogar y al mismo tiempo agotan grandes cantidades de recursos públicos. Los nuevos asentamientos suelen ubicarse en áreas periféricas donde las tierras son más baratas pero el transporte es más costoso. La opción de mejoramiento de los asentamientos informales busca conservar los sistemas, energías y oportunidades ya implementados por, y para los habitantes. Maximiza los recursos materiales, humanos y financieros que existen en la localidad. Reconoce, bien sea de manera oficial o informal, las soluciones ya generadas por la población. Estos proyectos tienen generalmente una serie de objetivos comunes: regularización del suelo, mejoramiento de la infraestructura, establecimiento de mecanismos de crédito para apoyar las mejoras a la vivienda y el desarrollo social y económico.

Sn embargo, al diseñar un proyecto de mejoramiento se deben considerar opciones claras para reubicar a la comunidad. ¿Por qué? Porque la experiencia ha demostrado que rediseñar el esquema de un asentamiento implica también reubicar casas y familias, lo cual a veces no es posible hacer dentro del mismo asentamiento; en ocasiones, el mejoramiento también lleva a reducir la densidad de la población y de la construcción. Por tanto, frecuentemente los programas de mejoramiento son combinados con "proyectos de sitios y servicios" a fin de facilitar la reubicación de los moradores y la disminución de la densidad. Todo esto sucede debido a que muchos asentamientos enfrentan obstáculos técnicos y

y legales derivados de la alta densidad de ocupación, accesos inapropiados, ubicación peligrosa, problemas legales y de tenencia, etc., etc.

Intervención estatal: viejos temas, palabras nuevas

Mejorar los asentamientos informales no es una idea nueva. Ya en la década de 1950, países como el Perú, Indonesia, la India y Turquía habían adoptado tal enfoque para los problemas de la urbanización informal. Las razones y los motivos varían. Durante la década de 1970, aunque algunos países o ciudades estaban promoviendo la urbanización de estos asentamientos, todavía predominaba la represiva política de destrucción. La viabilidad de esta política también se impuso debido a enormes adquisiciones de suelo que se habían hecho previamente con la intención de utilizarlo como reserva para la urbanización. Se esperaba que el Estado apoyara e implementara este movimiento. Se introdujeron mecanismos de control para impedir la expansión y densificación de las áreas informales. Frecuentemente las autoridades municipales utilizaron instrumentos represivos para controlar la urbanización informal. Muchos países del tercer mundo siguieron este proceder hasta que varios estudios y la experiencia internacional comenzaron a mostrar las fallas de las políticas de erradicación y sus efectos nocivos en los pobres urbanos.

Al final de la década de 1970 y durante la de 1980 comenzó a haber un cambio progresivo del enfoque, como resultado de la publicación de las experiencias en el Perú, Indonesia (KIP), Zambia (Lusaka) y las Filipinas. Este nuevo enfoque había sido defendido durante la Conferencia Habitat I de 1976 en Montreal, Canadá, y subsiguientemente promovido por organismos internacionales de financiamiento y donación tales como el Banco Mundial, los cuales comenzaron a promoverlo a través de políticas de préstamo. Se incorporó la nueva doctrina a políticas habitacionales con proyectos y programas dirigidos hacia la regularización de la tenencia y mejoras a la infraestructura. El argumento era que, al resolver el problema de "quién era el propietario del suelo", los ocupantes se animarían a invertir sus propios recursos para mejorar sus viviendas. Los programas de mejoramiento se combinaron en proyectos de sitios y servicios donde se otorgaron los títulos de propiedad de las parcelas a los futuros habitantes. Se hicieron arreglos especiales para la recuperación de costos y participación de la comunidad, a fin de fomentar la replicabilidad y sostenibilidad de los proyectos. Los proyectos de sitios y servicios se iban a convertir en la nueva ortodoxia.

No obstante, los resultados de estudios y evaluaciones⁵ revelaron que la regularización de la propiedad del suelo era un proceso costoso y engorroso y

⁵ Payne, G. (ed), "Low Income Housing in The Developing World", Wiley, Chichester; Wegelin, E., Skinner, R. and Taylor, J. (eds), Shelter Upgrading for the Urban Poor. Evaluation of Third World Experience, Island Publishing House, Manila; Skinner, R. and Rodell, M. (eds), People, Poverty and Shelter, Methuen, London.

que obstaculizaba los logros de los proyectos. No se logró recuperar los costos en la forma proyectada por el Banco Mundial, lo cual afectó negativamente su replicabilidad y sostenimiento, y los impactos de los proyectos de sitios y servicios sobre la reforma institucional y política fueron mínimos o inexistentes. Los problemas urbanos fueron encajados en proyectos que nunca lograron replicarse a gran escala.

Durante la década de 1990, conforme la descentralización y privatización emergieron como nuevos paradigmas de desarrollo, se hizo evidente la importancia fundamental de los gobiernos municipales en la gestión y orientación de los procesos de desarrollo urbano. Su mandato de emprender reformas institucionales y políticas de las ciudades⁶ es reconocido como una condición *sine qua non* para abordar los problemas de urbanización informal. La década de 1990 fue testigo de nuevas generaciones de proyectos de mejoramiento de la ciudad tales como Favela Bairro en Rio de Janeiro⁷ y el Programa de Mejoramiento de Barrios de Medellín. Actualmente el Banco Interamericano del Desarrollo está financiando nuevas generaciones de mejoramientos de asentamientos informales urbanos en más de diez países latinoamericanos.

La atención ha girado hacia un paquete de mejoramiento de infraestructura combinado con provisión de servicios públicos básicos y la reestructuración físico-espacial de los asentamientos, seguido por la regularización de la tenencia del suelo y de los derechos de propiedad⁸. Tal como se mencionó anteriormente, estas intervenciones están diseñadas en pro de la integración social, económica, física y jurídica de la ciudad informal a los actuales sistemas urbanos formales y oficiales.

Salvo por estos esfuerzos de integración y sus vínculos con la expansión del mercado de vivienda y bienes raíces y su desempeño mejorado, podemos afirmar que durante los últimos 20 años prácticamente no se ha inventado nada nuevo respecto a las experiencias de mejoramiento. Ciertos instrumentos para la

⁶ Organizaciones donantes internacionales redactaron documentos de políticas que explican este cambio. Entre ellas, World Bank (1991), *ibid.*; UN-United Nations, Commission on Human Settlements (1991). (1991). "The Significance of Human Settlements and the Global Strategy for Shelter for the Year 2000 to the Concept of Sustainable Development...". UN report HS/C/13/6. Harare, memo. 17 pp. UNDP-United Nations Development Programme (1991). "Cities, People & Poverty. Urban Development Co-operation for the 1990s". A UNDP strategy paper, UNDP, New York. 94 pp. Organizaciones bilaterales también redactaron documentos de políticas específicas que (re)dirigieron la ayuda bilateral al sector urbano.

⁷ Acioly Jr., C., D. Edelman and P. Procee (1999). "Sustainable Urban Development and the Urban Poor in Rio de Janeiro, in 'The Challenge of Environmental Management in Urban Areas', M. Mattingly, E. Fernandes, J. Davila and A. Atkinson (eds), Ashgate, London, UK, 1999. (pp. 127-138); Acioly Jr., C. (1997). "A Urbanização de Assentamentos Informais e a Gestão do Meio Ambiente Urbano", paper prepared for the International Workshops sponsored by EDI/World Bank in Angola and Guinea-Bissau, April 1997. 27 pp.

⁸ Durand-Lasserver, Aland and Valerie Clerc (1996). "Regularization and Intergration of Irregular Settlements: lessons from experience", UMP Working Paper Series no. 6, Urban Management Program, UNDP/UNCHS/World Bank. Mercado, Rodolfo and Ricardo Uzin (1996). "Regularization of Spontaneous Settlements", Building Issue no. 2, Vol.8, Lund Centre for Habitat Studies, University of Lund, Sweden.

regularización del suelo y soluciones jurídicas creativas tales como las utilizadas en el Perú y en Rio de Janeiro tienen el propósito de agilizar y simplificar el difícil proceso de titulación del suelo.

Programas de auto-gestión y de alcance comunitario tales como los habidos en São Paulo durante los años 1989-1992 tienen una orientación más fortalecedora y sirven como instrumento catalítico para promover autodeterminación y mecanismos de gestión locales, mediante la movilización de recursos locales y la creatividad de la población y de organizaciones impulsadas por ideas y opiniones de la comunidad. Esto es especialmente visible en países que han logrado y expandido la democratización y la autonomía gubernamental local tales como las Filipinas, Brasil y la República Sudafricana. No obstante, esos casos son la excepción en vez de la regla.

En algunos casos ha sido posible crear una base económica y financiera para la continuidad de programas, p. ej., el proyecto Hail El Salam de Ismailia en Egipto, pero el mismo no pudo generar la institucionalización dentro del gobierno municipal ni tampoco replicarse en otras partes del país. En Zambia, el proceso de mejoramiento a largo plazo llevó a adiestrar la comunidad y a generar procesos de desarrollo local basados en recursos limitados y endógenos, pero el programa pionero de mejoramiento de asentamientos debió enfrentar grandes retrasos por no prestar suficiente atención a la resolución de asuntos relacionados con la gestión del suelo.

Ciertos programas tales como los de Rio de Janeiro y Egipto están diseñados para intensificar la presencia del Estado en los asentamientos a fin de neutralizar los sistemas informales de poder y la influencia de organizaciones contrarias a sus intereses o a las leyes establecidas, p. ej., grupos de narcotraficantes u organizaciones fundamentalistas religiosas o políticas.

En vez de "mejoramiento", el nuevo aforismo es "integración": 1) la integración física y la transformación de estos asentamientos en vecindades a través de inversiones públicas directas, construcción de vías de tránsito, conexión a las redes de infraestructura de la ciudad y servicios públicos, incorporación en los mapas oficiales y el catastro de la ciudad; 2) la integración social, es decir, la implementación de programas específicos adaptados a las necesidades de la comunidad, programas de capacitación vocacional y desarrollo social frente a las obras públicas; 3) la integración jurídica significa la regularización del parcelamiento del suelo y titulación de parcelas individuales, y la resolución final de asuntos de propiedad del suelo para complementar el catastro a nivel metropolitano, necesario para recaudar los impuestos prediales y otros impuestos y tarifas del usuario. A este respecto, el significado real de integración jurídica es "la ampliación de la base impositiva de los gobiernos municipales". La integración también significa la integración total de estos asentamientos a los mercados habitacionales locales y de bienes raíces. No obstante, el logro de la

experiencia en Rio Janeiro de este último estado final fue relativamente pequeño al compararlo con el número de beneficiarios del programa Favela Bairro.

Coordinación y resolución de conflictos: necesidad de una ingeniería institucional

La continuidad de estos programas y su respectiva integración a la reforma política y a labores de creación institucional a nivel metropolitano se garantiza a través de instrumentos de gestión urbana. En el pasado, muchas ciudades optaron por crear una estructura de organización para implementar proyectos de mejoramiento, con responsabilidades específicas para planificar, ejecutar, monitorizar y gestionar todo el proceso del programa y el desarrollo e implementación del proyecto. Como ejemplos y variaciones de este enfoque podemos citar los casos de Lusaka (Zambia), Brasilia (Brasil), Ismailia (Egipto), Medellín (Colombia) y Bissau (Guinea-Bissau). Las complejidades de estos asentamientos y la necesidad de involucrar a una gran variedad de participantes y grupos de interés en operaciones multisectoriales complejas exigen una solución institucional muy bien pensada.

El éxito de los programas depende de arreglos institucionales que puedan facilitar la coordinación y colaboración entre sectores y articular la implementación de las políticas. Un marco institucional de este tipo asigna claramente las responsabilidades de las tareas del ciclo de mejoramiento, que abarcan desde la preparación del proyecto hasta su puesta en práctica. Por lo general, un programa de mejoramiento involucra varios grupos de interés públicos. Instituciones de servicios públicos y paraestatales —las cuales son entidades gubernamentales municipales, estatales o nacionales— son entes fundamentales responsables por la provisión de infraestructuras y servicios públicos básicos. Se hace de menester considerar las organizaciones comunitarias, asociaciones comerciales locales, contratistas privados, organizaciones políticas, religiosas, etc., quienes tienen intereses convergentes o divergentes (o ambos). Sin duda, no es nada fácil reunir toda esta gente para que formen acuerdos y aprueben planes de acción. Existen diferentes modalidades y orientaciones. Ciertos sistemas de gestión de proyectos, contruidos sobre la base de modelos de organización matricial, se están haciendo populares en los gobiernos municipales, lo cual está optimizando el uso de las capacidades y estructural institucionales ya existentes. Sin embargo, el modus operandi es crear unidades de proyecto adjuntas a departamentos municipales particulares que desafortunadamente tienden a desaparecer con los cambios de la política, por lo cual se pierde la memoria institucional y la experiencia acumulada.

El contexto de planificación e implementación de un proyecto de mejoramiento suele ser muy complejo, dinámico, turbulento y en ocasiones muy hostil, un mundo donde un cúmulo de fuerzas económicas, sociales y políticas convergen y

divergen a lo largo del proceso. Los encargados directos de las fases de planificación, operación y ejecución del proceso, deben tener destrezas específicas de planificación y gerencia a fin de gestionar la resolución de conflictos.

Aparte de eso, la experiencia nos demuestra que la coordinación y gerencia de programas y proyectos debe estar muy bien resuelta si se quiere lograr una plataforma conducente a la resolución de conflictos y una gestión eficaz de las inversiones públicas y privadas niveles locales y superiores. Estas bases institucionales y de organización son requisitos para lograr una implementación y monitorización eficaz de una política de mejoramiento de asentamientos informales que sea capaz de generar un proceso de desarrollo local. Todo esto puede lograrse a través de administraciones urbanas que sean transparentes, participativas y eficaces. La tendencia actual de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales crea nuevas oportunidades para internalizar el mejoramiento de asentamientos informales desde el punto de vista de las instituciones.

Problemas y obstáculos originados por las prácticas tradicionales de planificación y diseño

Muchas veces, los proyectos se enfrentan a varios obstáculos durante la fase de ejecución porque no se han tenido claros los problemas que hay que atacar y de quién son los problemas que hay que resolver. Llama la atención la poca atención que se le presta al proceso de formulación del problema y la poca claridad de los objetivos. A pesar del progreso significativo y el nivel de experiencia habidos en los procesos de mejoramiento de asentamientos y regularización del suelo, hay que reconocer que el proceso de diseño y preparación del proyecto está basado en un modelo tecnocrático que cuenta con poca o ninguna participación de los grupos de interés y beneficiarios directos. Raramente se incluye la planificación participativa en el diseño de proyectos de mejoramiento. Por lo general, las consultas son hechas únicamente después de que planificadores y arquitectos ya han avanzado con sus ideas de esquemas y soluciones del asentamiento en configuraciones urbanas.

La participación inadecuada de la población (quien, a la larga, es la beneficiaria de los proyectos), conduce a proyectos que no resuelven el quid del problema. Por tal motivo, la población no se siente como "dueña" del proceso y se pierde la oportunidad de incorporar sus opiniones al proceso de planificación e implementación del proyecto.

Además, para poder lidiar de una forma eficaz con el mejoramiento de los asentamientos informales, profesionales de la vivienda y urbanistas deben contar con destrezas de planificación no convencionales y herramientas de participación

que los ayuden a implementar procesos eficaces al nivel del asentamiento. La planificación con participación de la comunidad sigue siendo algo prácticamente inexistente, aunque sí está presente en proyectos financiados por organizaciones internacionales, bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, los proyectos financiados por GTZ suelen formularse y desarrollarse mediante talleres de participación y empleando métodos de planificación de proyectos en torno a los objetivos (*Objective Oriented Project Planning, OOPP*).

A esta ecuación se le agrega otro problema: una gran cantidad de generaciones de proyectos de mejoramiento y regularización se emprenden a través de licitaciones públicas en las que participan oficinas de planificación y compañías de asesoría e ingeniería locales que trabajan bajo apretados cronogramas y tiempos de entrega vinculados a estándares de desempeño y desembolso establecidos por las agencias municipales encargadas de estos proyectos. No hay mucho espacio para la flexibilidad, y esto incluso se empeora por la corta duración de los términos de los gobiernos municipales —usualmente 3 a 4 años— antes de las próximas elecciones. Hay presión política para obtener resultados rápidos y visibles, y por tanto no hay muchas oportunidades para poner en práctica un enfoque de participación. Para que haya participación directa de la población se requiere un enfoque orientado al proceso, algo que no es compatible con los mecanismos y procedimientos de la licitación y gestión pública. Esto tiende a reforzar el uso de métodos de planificación y herramientas analíticas convencionales que excluye automáticamente a la población.

De todos es sabido que las ciudades están creciendo y que los asentamientos se forman bajo la lógica de la urbanización informal. Esto significa que la planificación sólo ocurre después de la construcción y la ocupación, y pareciera que ésta es la forma predominante de creación de ciudades del tercer mundo. Así y todo, los programas de estudio de universidades y escuelas de arquitectura y urbanismo continúan la enseñanza de los sistemas clásicos, y siguen formando profesionales para que trabajen bajo la lógica de la urbanización formal, donde primero se hace la planificación, y posteriormente la ocupación y la consolidación. Se les capacita para trabajar en una realidad urbana imaginaria que sólo existe en los desarrollos de tierras baldías, nuevas ciudades y expansiones urbanas a áreas verdes. Sin duda, es necesario cambiar la manera en que los profesionales piensan y trabajan en las ciudades.

Decisiones técnicas y facilitación de procesos de desarrollo local

Al nivel más técnico de los proyectos, es necesario tomar decisiones fundamentales para el desarrollo ulterior de los asentamientos:

- Desde el punto de vista de los habitantes, las inversiones públicas en infraestructura, calles y servicios comunitarios/públicos básicos suelen considerarse como señales inequívocas de que el gobierno reconoce su situación

y sus necesidades. Los profesionales deben contemplar diferentes opciones de tenencia en vez de involucrarse en complejos procedimientos institucionales y jurídicos para la legalización de la propiedad individual y la titulación del suelo.

- A menudo, la solución más apropiada es utilizar un enfoque de proceso al diseño del asentamiento. Por ejemplo, resolver los problemas de acceso mediante el mejoramiento de las calles, suele ser suficiente para poner en práctica los procesos de regularización y estimular las inversiones privadas. Un plan total que aspire encargarse de toda la reestructuración física/espacial del asentamiento suele resultar ambicioso, costoso y no fiable debido a los problemas de exactitud topográfica.

- Los códigos de construcción, las normas de planificación y los estándares de infraestructura urbana que se aplican en otras áreas de la ciudad suelen ser inapropiados, y ciertamente no pueden aplicarse a proyectos de mejoramiento de asentamientos informales. La palabra clave aquí es “flexibilidad”, pero la experiencia nos demuestra que no es fácil cambiar las vías tradicionales.

- Los proyectos tienden a enfocarse en el mejoramiento del espacio público y la infraestructura urbana, suponiendo que los habitantes se encargarán de mejorar sus viviendas. Si bien es cierto que una opción muy común para modernizar la vivienda es hacer el trabajo uno mismo, también se observa a menudo que los habitantes se valen de pequeños contratistas locales y mecanismos crediticios informales para apoyar la mejora de sus viviendas. Sin embargo, también hay familias que no tienen capacidad para obtener recursos ni apoyo, lo cual indica que el problema de la vivienda debe verse desde un punto de vista muy diferente al que se utiliza en la mayoría de los proyectos de mejoramiento.

- Hay cierto nivel de romanticismo en el proceso de diseño del proyecto que conduce a dejar intacto el esquema existente del asentamiento, lo cual no es siempre la opción preferida de la población. Los moradores tienden a percibir las dificultades de acceso y confort implícitas en ciertos esquemas urbanos peculiares, pero los estándares utilizados en otras partes de la ciudad son considerados como señales de modernismo y legalidad, lo que tiende a influir en las demandas respecto a, por ejemplo, el ancho de calles, los espacios abiertos, las dimensiones de las parcelas, etc. durante la resolución final del esquema del asentamiento.

El éxito de los proyectos depende de una gestión conducente

Hay un ciclo que va desde la formulación de las políticas hasta la implementación de los proyectos y evaluación de su impacto. La gestión apropiada de este ciclo es fundamental para el éxito de un proyecto de mejoramiento. Podemos identificar fases y pasos claros que no siempre vienen uno detrás del otro. Con mucha frecuencia —según el tipo de gobierno urbano existente y consecuentemente el nivel de participación abierto a residentes y a organizaciones de alcance comunitario— estas fases se solapan. En ocasiones, p. ej., hay organizaciones comunitarias que participan activamente en la formulación de políticas a través de canales de participación, y también en el

proceso de asignación de recursos. Éste es el caso en ciudades donde los gobiernos municipales practican el presupuesto de participación tal como el de la ciudad de Santo André en el área metropolitana de São Paulo. El sistema de inclusión social de Santo André incluye programas integrados de modernización de asentamientos y muy frecuentemente la decisión de modernizar se toma dentro del marco del presupuesto de participación.

A continuación se da una descripción de las fases:

Formulación de políticas: en esta fase se delinear claramente los objetivos generales y se asume el compromiso político de atacar los problemas de los asentamientos informales, lo cual queda plasmado inicialmente en un documento de política habitacional. La motivación de esta fase puede provenir de una genuina preocupación por el bienestar de los habitantes o por la presión política ejercida por movimientos organizados y organizaciones comunitarias activas. No se excluyen los intereses electorales como la motivación principal para la puesta en práctica de acciones de mejoramiento.

Gestión de programa y asignación de recursos: aquí se establecen los objetivos programáticos y se identifican el alcance y la ubicación de los asentamientos. Se asignan los recursos y se establecen las responsabilidades dentro del marco institucional y de organización de los gobiernos municipales. Hay labores internas y extensas negociaciones y articulaciones entre agencias y departamentos dentro de los gobiernos municipales a fin de definir quién hace qué, cuándo, para quién y por cuánto.

Criterio de selección: en este importante paso se define y clarifica el momento cuando un asentamiento particular reúne los requisitos para su mejoramiento. Se trata de un proceso de decisiones políticas y técnicas dado que involucra la exclusión de algunas áreas que, por razones técnicas, ambientales, jurídicas o financieras, no reúnen los requisitos. En ocasiones, esta decisión se toma simultáneamente con el proceso de formulación de políticas.

Encuesta social: paso importante que define el número total de beneficiarios, viviendas y familias participantes. La encuesta es fundamental para poder definir quiénes pueden optar al programa. Generalmente el criterio fundamental para tener acceso a una parcela, vivienda, beneficio, derechos de suelo, etc. es los años de vida en el asentamiento.

Participación de la comunidad: tal como se estableció anteriormente, es preciso incluir la participación de los habitantes a lo largo de todo el proceso. Las organizaciones comunitarias son instrumentales durante la encuesta social para ayudar a las entidades gubernamentales y a las ONG a definir quién ha vivido el tiempo suficiente en el asentamiento. Esta participación es obligatoria durante el proceso de diseño y durante el proceso de preparación del proyecto.

Diseño del proyecto: fase llevada a cabo por la agencia gubernamental, o bien que se asigna a entidades privadas contratadas mediante ofertas públicas y licitación competitiva. El programa Favela Bairro en Rio de Janeiro funciona de esta manera, aunque el personal municipal se ha ido separando del proyecto y

de las funciones del gerente del proyecto para asumir el papel de "diseñador del proyecto". A menudo, las ONG desempeñan este papel y mantienen un diálogo sólido con las comunidades objetivo. Aquí se considera que la participación activa de los ocupantes es fundamental para el éxito del proyecto.

Planificación del proyecto: una vez finalizado el diseño del proyecto —es decir, cuando hay un plano de las calles, un plan general para implementar redes de infraestructura básica y se definen los dominios privados en un plan físico—, comienza la preparación para la implementación. Si no se cuenta con la participación de agencias municipales de obras públicas, entonces la documentación para las obras de ejecución se prepara también durante esta fase. Se vuelve a chequear el presupuesto, como también se rechequean los datos topográficos y cartográficos.

Implementación del proyecto: fase de comienzo del ajuste del plan original. Por lo general, las peculiaridades de los asentamientos informales obliga a hacer muchos ajustes a la hora de poner en práctica vías, sistemas de drenajes y redes. Hay que demoler casas, reubicar familias, etc.

El éxito de los proyectos depende de una gestión eficaz

La magnitud y complejidad de un proceso de mejoramiento de asentamientos informales exige una continua articulación entre agencias y sectores además de la colaboración de múltiples niveles.

La experiencia de proyectos de renovación urbana en Europa muestra la importancia primordial de que se establezca un sistema de gestión de proyecto dentro de los gobiernos municipales. Varios gobiernos municipales del tercer mundo han descubierto ese punto, y progresivamente están marchando hacia más autonomía, devolución y responsabilidad para los gerentes de proyectos.