

# Herramientas de Gestión y Diseño de Programas y Proyectos de Regularización y Urbanización de Asentamientos Informales

Claudio Acioly Jr.

[c.acioly@ihs.nl](mailto:c.acioly@ihs.nl)

[www.ihs.nl](http://www.ihs.nl)

Institute for Housing and Urban Development Studies – IHS

Rotterdam, Holanda

Presentación el Curso Caracas, Enero 2008.

# 0.

## Breve Introducción



**Institute for Housing and Urban Development Studies**  
**Instituto para el Estudio de la Vivienda y Desarrollo Urbano**



**Gana del Premio de las Naciones Unidas “UNHABITAT  
Scroll of Award 2007”**

# Foco:

capacitación, formación y actualización profesional de expertos con un mínimo de 3-5 años de experiencia profesional

# Temas:

Vivienda y Gestión Urbana

# Sub-temas:

Políticas de Vivienda, Asentamientos Informales, Financiamiento del Desarrollo Urbano (vivienda, infraestructura, servicios, etc.), Gestión del Medio Ambiente, Planeamiento de Acción y Estratégico, Políticas de Suelo, Participación Ciudadana, Desarrollo Económico Local, etc.





**Nueva instalaciones a partir de 1/1/2000 en el campus del Erasmus University of Rotterdam**













Fundado em 1958



Enseñanza y Entrenamiento

Fortalecimiento Institucional

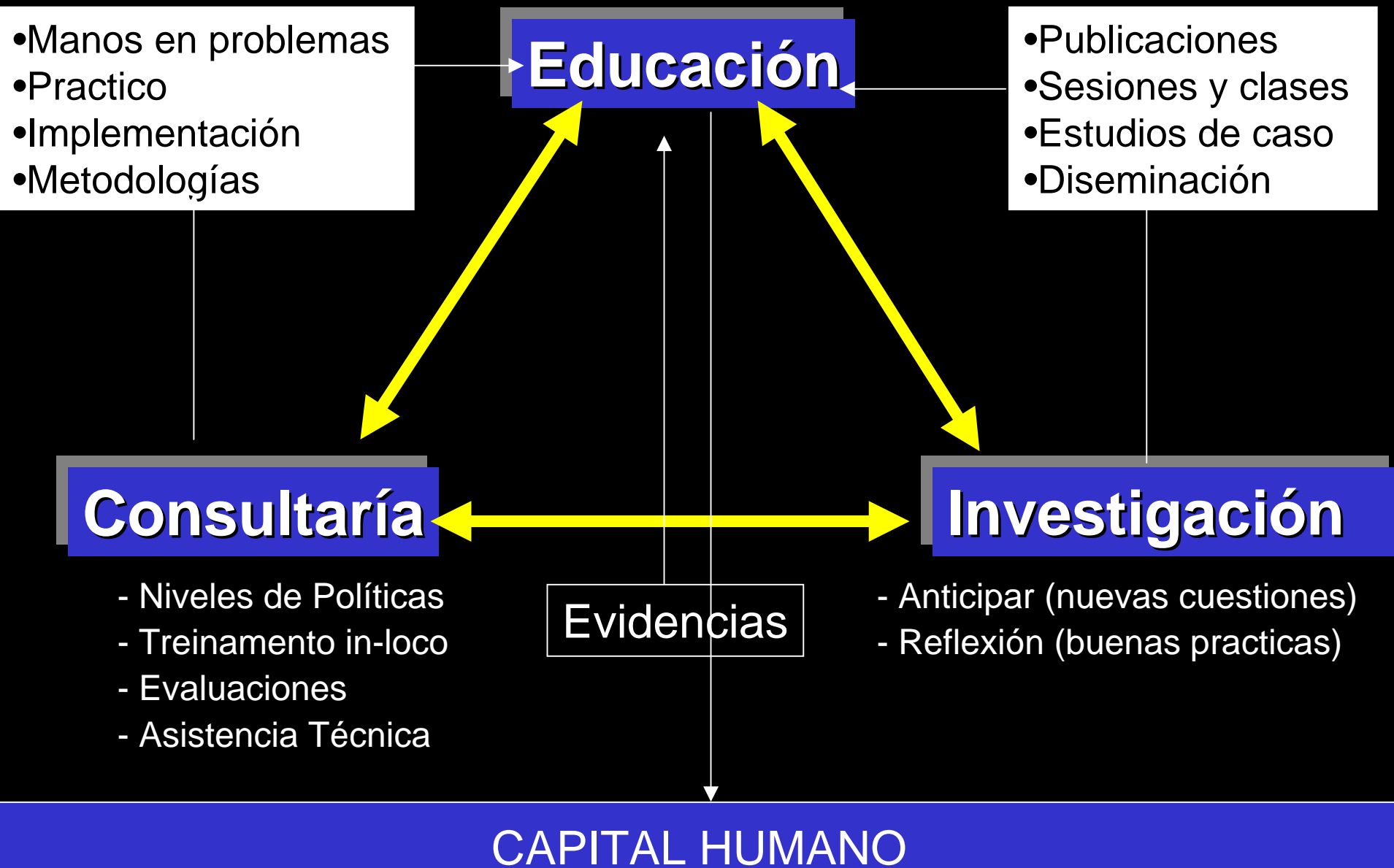
Asistencia Técnica

Investigación

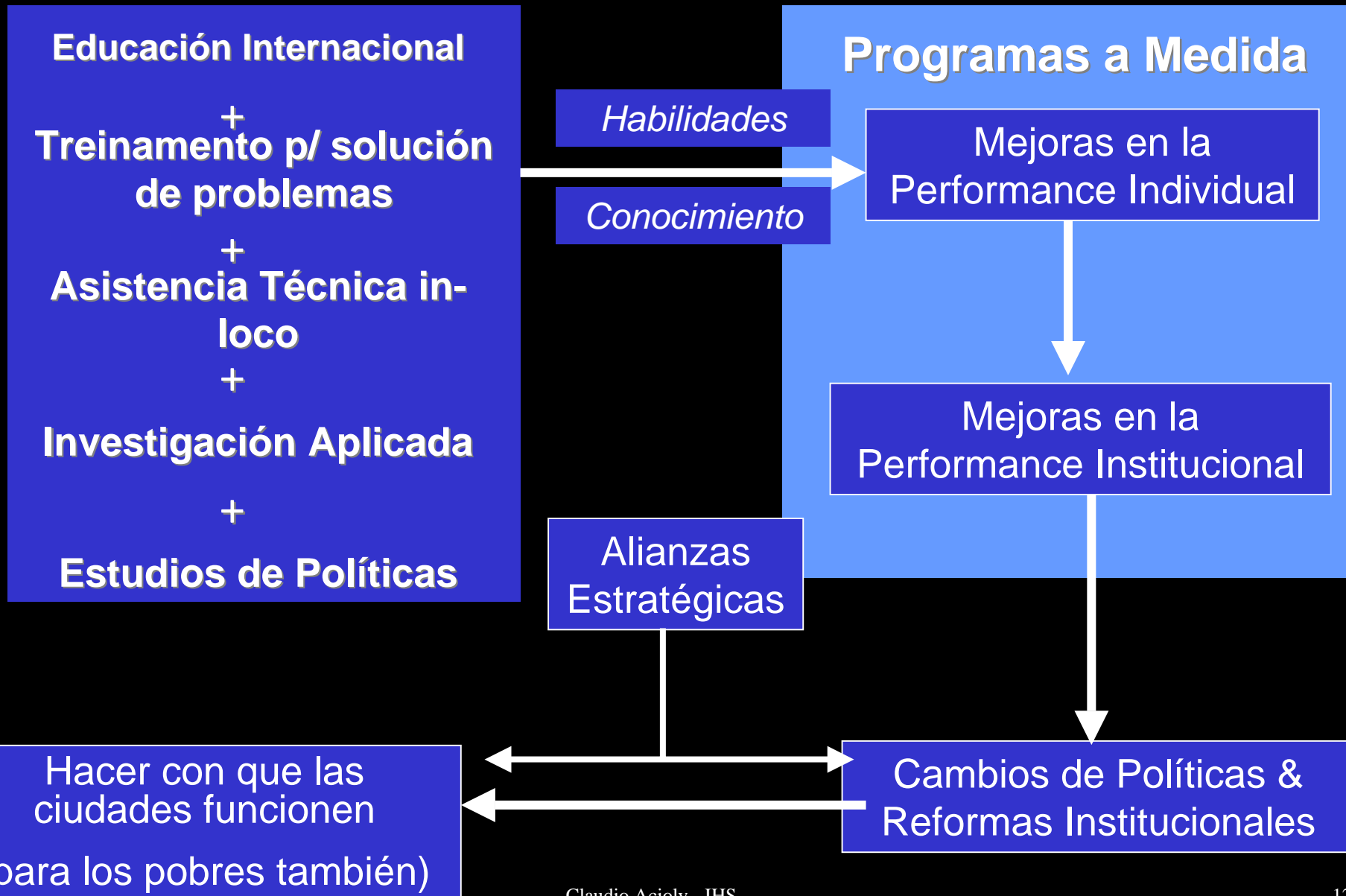


# Filosofía y Principios de Trabajo del IHS

# IHS Strategy

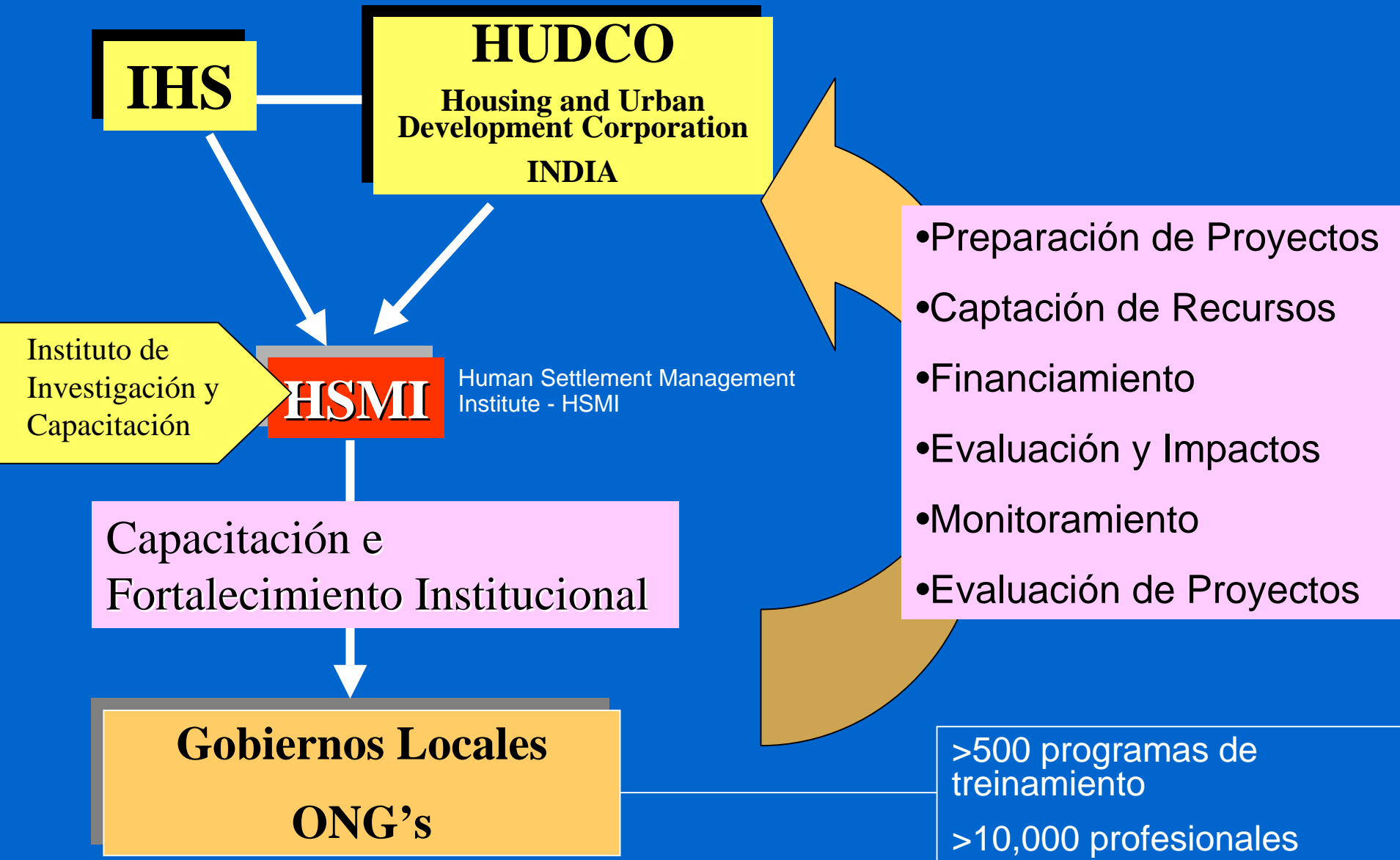


# The IHS Approach

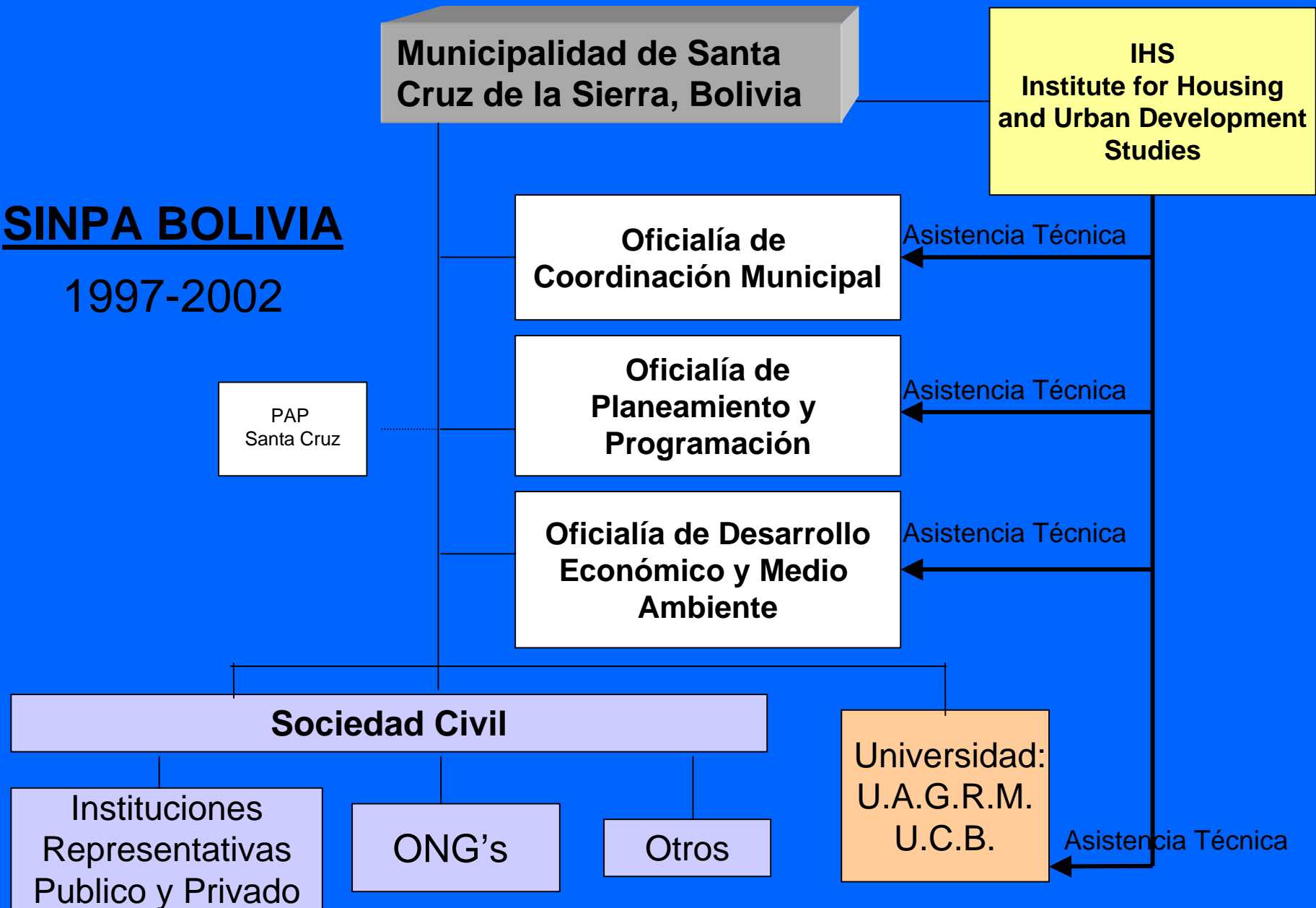




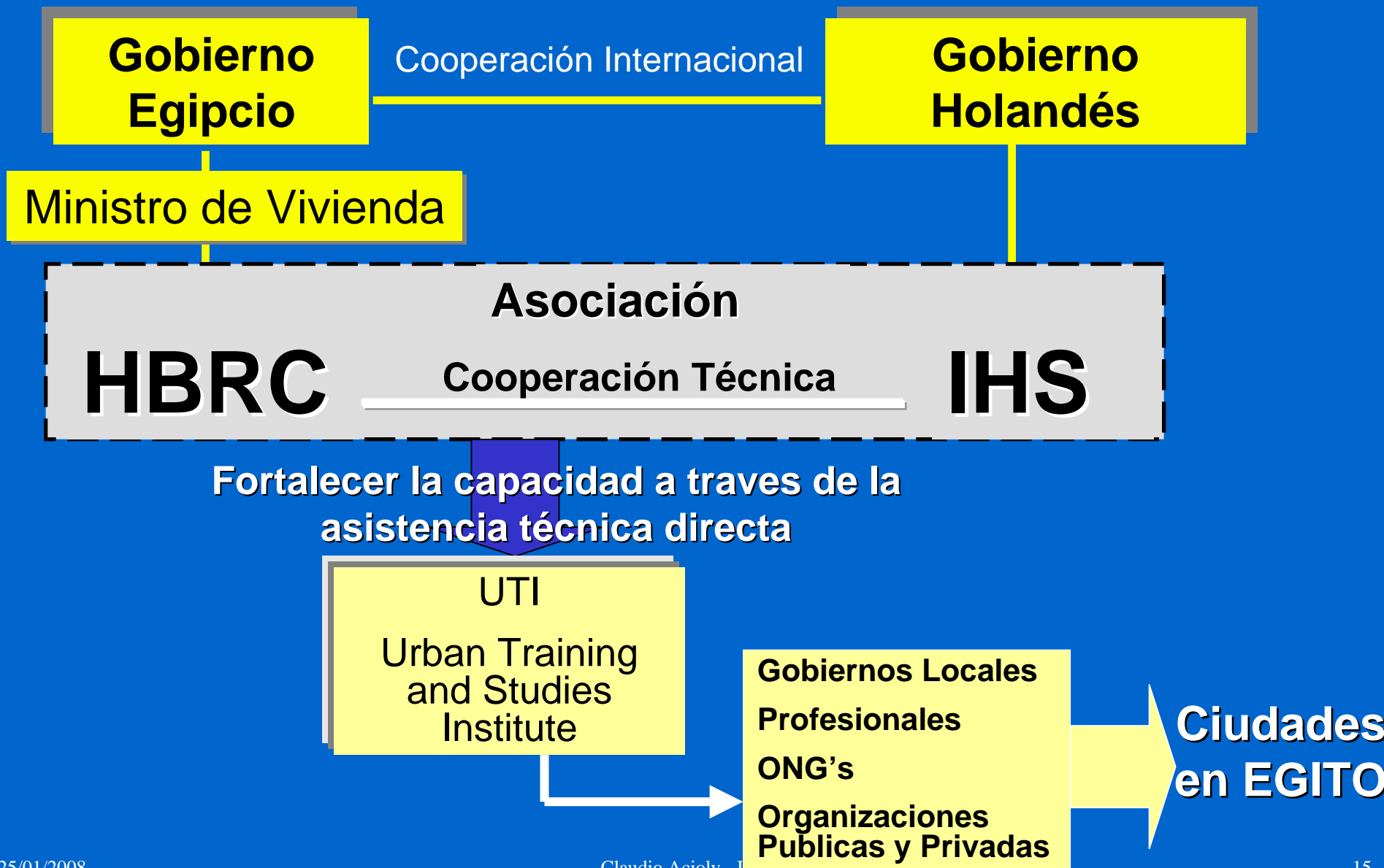
# Colaboración HUDCO-IHS (1985-2002)



# SINPA BOLIVIA 1997-2002



# Capacitación y Fortalecimiento Institucional



- Política de Suelos
- Governancia y Gestión del Suelo Urbano
- Dimensión Fiscal del Suelo Urbano
- Dimensión Legal del Suelo
- Dimensión de Planeamiento del Suelo Urbano
- Dimensión Económica del Suelo

**Programa Latino Americano**

**China, USA**



- Política de Viviendas
- Gestión Urbana y Governancia
- Slum Upgrading
- Financiamiento de la Vivienda
- Planeamiento de Acción y Estratégico
- **Países en Desarrollo : Asia, África, América Latina**
- **Países del Leste EU y EU**

Asociación Complementar

**Desarrollo de Cursos y Implementación**

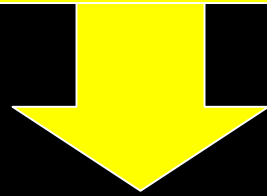
**Capacitación, Formación, Treinamiento**



**1.**

# **Compromisos y Agendas Globales**

# Agenda de Desarrollo del Millennium



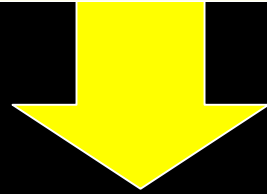
Objetivo 7

Meta 11

el problema de la favela

**En 2020, se ha logrado una significativa mejora de la vida de pelo menos 100 millones de habitantes de “slums”, o cual se construye sobre la iniciativa del “Cities Alliance’s Cities Without Slums Initiative”.**

# Agenda de Desarrollo del Millennium



## Meta 11 REVISTADA (2005):

**En 2020, mejorar substancialmente la vida de por lo menos 100 millones de moradores de favelas, y al mismo tiempo proveer alternativas contra la formación de nuevas favelas.**

## **QUE SIGNIFICA EN LA PRACTICA?**

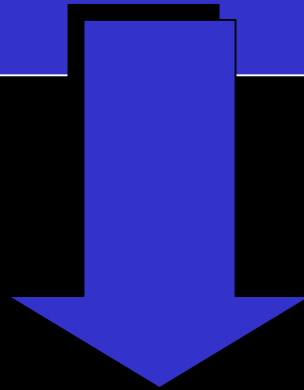
# Algunos de los Prerrequisitos para lograr los Objetivos del Milenio

- **Voluntad Política y Compromiso Gubernamental Continuo**
- **Reformas de Política Urbana**
- **Recursos Financieros**
- **Movilización y participación de la sociedad civil**
- **Capacitación Institucional y recursos humanos**
- **Cambio de actitud**
- **Conocimiento y investigación**
- **Creatividad y innovación**



# HAY OTROS COMPROMISOS IMPORTANTES...

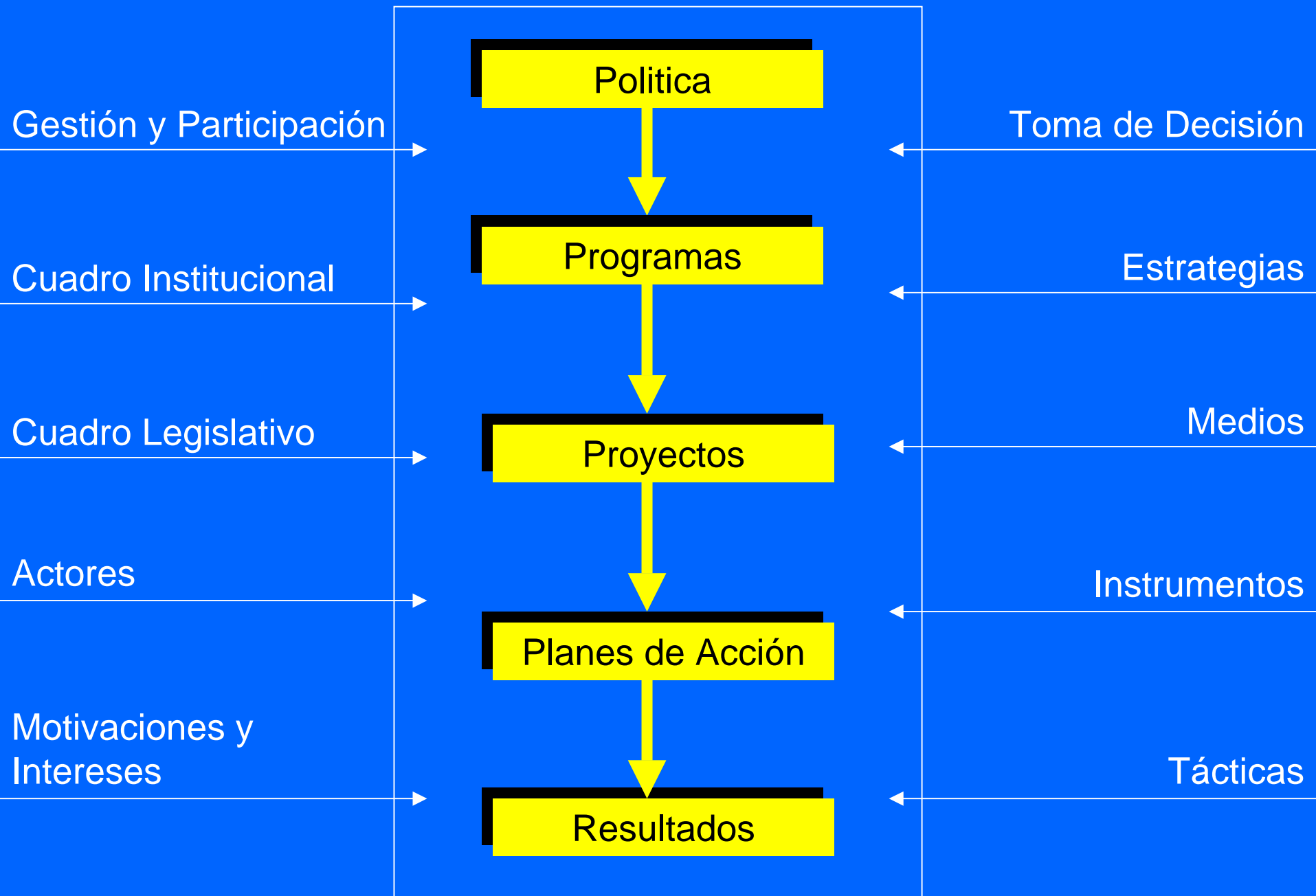
- Enablement o Políticas Facilitadoras : el retiro del Estado
- 1987 Year of Homeless: the UN Housing Strategies for the Year 2000
- La Agenda 21 local: “pensar global y actuar localmente”
- Habitat II y la agenda Habitat Global
- Gobernabilidad urbana: empoderamiento local
- “Cities without Slums” – Cities Alliance (siglo 21)
- Campanas Globales por la “tenencia de la tierra” y “buena gobernabilidad”



**Cambios fundamentales en las políticas  
publicas para la ciudad**

# 2.

**Lo que aprendemos  
de la experiencia  
internacional**



# Breve resumen de los cambios en POLÍTICAS DE VIVIENDA

**1. Producción de vivienda administrada y financiada por el Estado**

**2. Bajar los “Standard” para alcanzar las familias de bajo ingresos**

**3. Involucrar beneficiarios en la producción de vivienda: autoconstrucción o esfuerzo propio**

**4. Intervención en “inputs” para facilitar producción de vivienda**

**5. Políticas facilitadoras (Enabling): menos gobierno mas mercado**

**6. Descentralización: políticas municipales de vivienda**

**7. Privatización en larga escala (CEE)**

# Cambios en la Doctrinas

**Anos 70**

**Demolición  
+  
Expulsión**

**Anos 80**

**Reconocimiento  
+  
Mejoría  
+  
Upgrading**

**Anos 90**

**Integración  
+  
Inclusión Social  
+  
Regularización**

**De  
Proyectos  
a  
Programas**

# Doctrinas de Política

## Respuestas a Asentamientos Informales

Anos 70

De  
Proyectos  
a  
Programas

- RR+ EE
- Represión
- Reasentamiento
- Erradicación
- Expulsión

1. Adquisición de Tierras
2. Banco de Tierras
3. Vivienda Convencional

- Integración a políticas de vivienda
- Escalas Programas

1. Regularización de Tenencia
2. Sites and services
3. Financia
4. Proyectos Integrados

Anos 90

- Políticas Urbanas
- Gobierno Local - gestión urbana y gobernabilidad
- Medidas de productividad urbana

1. Combinaciones
2. Infraestructura + servicios + físico & reestructuración urbana + legalización de la tenencia de la tierra.
3. Integración en programas de larga escala

# Diversas Generaciones de Proyectos de Urbanización de Favelas/Tugurios/JJ /

## Primera Generación

- Énfasis en la mejoría de infraestructura
- “Pionero”/experimental
- Unidad de proyecto
- Visión sectorial

## Segunda Generación

- Énfasis en el plan físico territorial
- Encuesta física/social
- Discurso comunitario
- Grupo Coordinador de Proyectos
- Visión de política de vivienda

## Tercera Generación

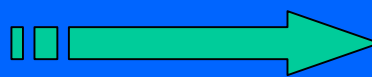
- Énfasis en el plan integrado
- Visión de integración y inclusión social
- Cuadro institucional y organizativo
- Visión de Programa
- Discurso legal

Proyecto

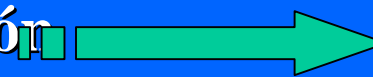


Programa

Mejoría de Infraestructura

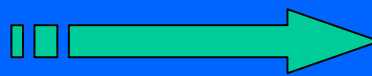


Urbanización UPGRADING



Regularización INTEGRACIÓN

Mejoría de salud



Legalización



Legalización



# Cambio en la practica y entender la vivienda

1930

1970

1980

1990

GOBIERNO  
COMO  
PROVEEDOR

GOBIERNO  
COMO  
INICIADOR

GOBIERNO  
COMO  
FACILITADOR

LA VIVIENDA  
COMO UN INPUT  
DEL  
DESARROLLO  
NACIONAL

VIVIENDA  
COMO  
UNA  
NECESIDAD BÁSICA

VIVIENDA  
COMO ASUNTO  
DEL GOBIERNO  
LOCAL

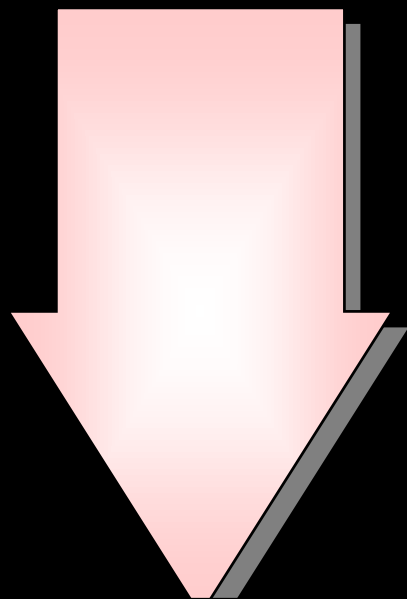
VIVIENDA  
COMO  
UN PRODUCTO

VIVIENDA  
COMO  
UN PROCESO

HOGAR  
SIN  
VIVIENDAS

# OTRO CAMBIO DURANTE LOS ANOS 90

Vivienda tiende a desaparecer de la Agenda de Desarrollo

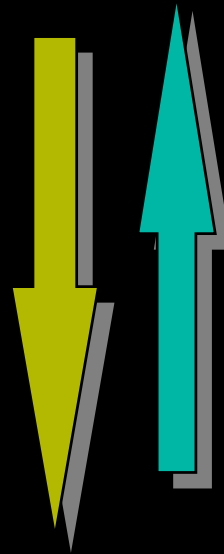


Hogares sin vivienda



# Cambio Urgente en la Lógica del Juego!

1. **Catastro & Registro Publico de Propiedad inmobiliaria**
2. Decisiones de Uso del Suelo
3. PLANEAMIENTO
4. INFRAESTRUCTURA
5. CONSTRUCCIÓN
6. OCUPACIÓN



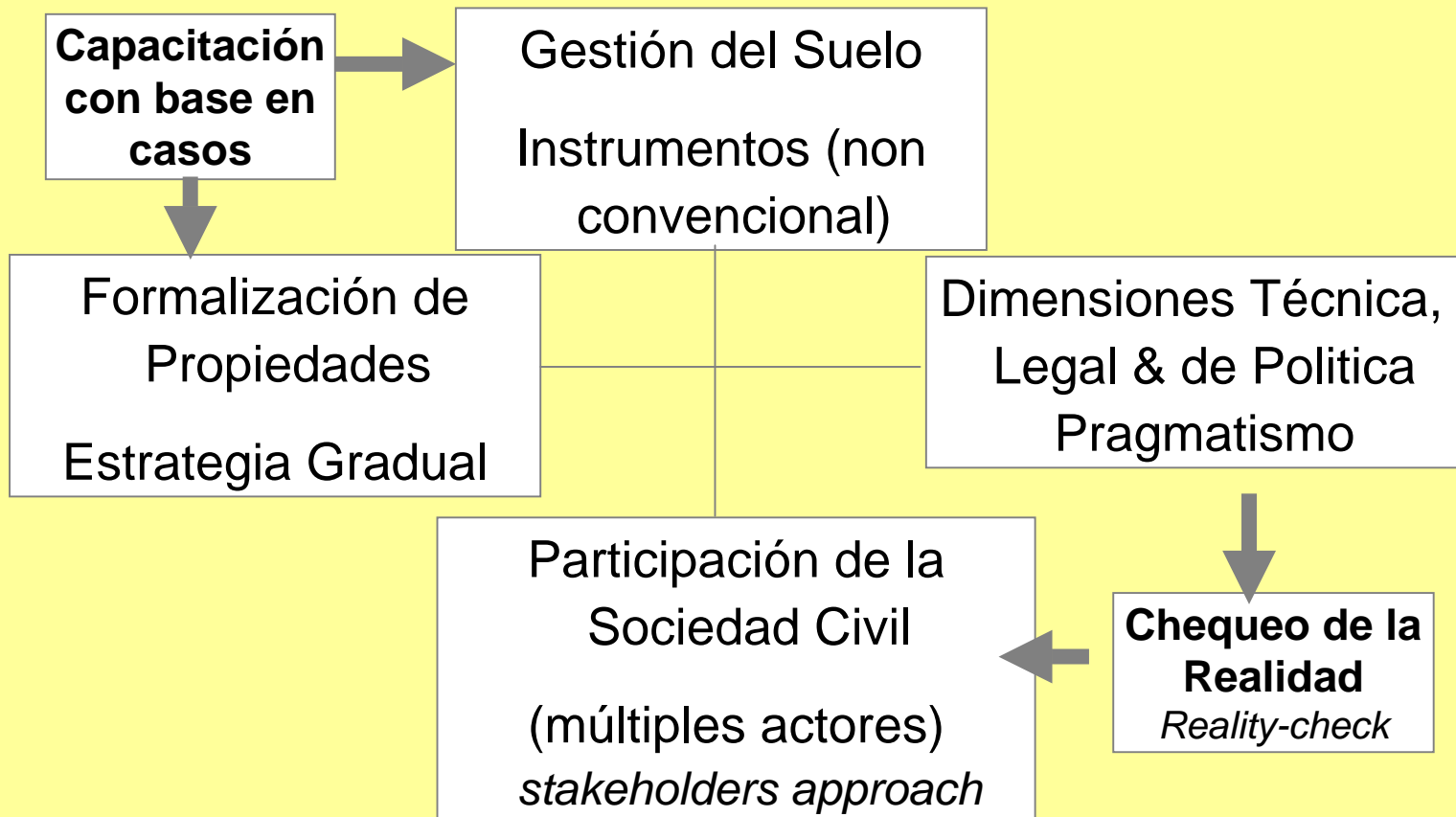
1. OCUPACIÓN
2. CONSTRUCCIÓN
3. **Formalización**
4. INFRAESTRUCTURA
5. PLANEAMIENTO
6. **Catastro**
7. **Registro Publico de Propiedad inmobiliaria**

**URBANIZACIÓN  
FORMAL**

**URBANIZACIÓN  
INFORMAL**

# Búsqueda de una agenda posible

Entendimiento de la Lógica del Mercado Informal de Suelo



Comprender los Sistemas Informal de Oferta de Lotes

# 3.

# Algunas premisas básicas

# Entender Peculiares Diferencias



•DECLARACIONES

•PRINCIPIOS

•COMPROMISOS

•PROCESAL

•OPERACIONAL

•ASIGNACIÓN  
PRESUPUESTARIA

•ACCIONES

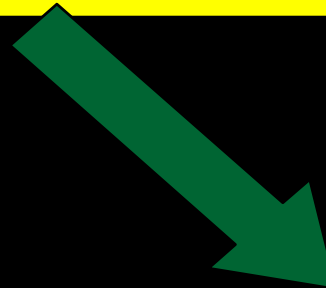
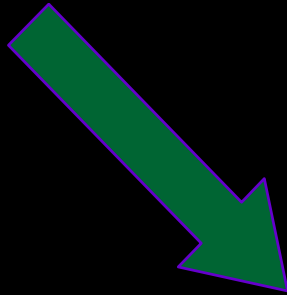
•IMPLEMENTACIÓN

•GASTOS

# Definición del Problema y Comprender sus causas y efectos:

Paso Importante en la formulación de políticas y proyectos

**CAUSAS**



**CONSECUENCIAS**



# CAUSAS

Sistemas ineficientes de oferta

Suelo

Financiamiento

Demografía

# Escasez de viviendas

Alquiler y sub-alquiler

Especulación inmobiliaria

**Asentamientos informales**

Baja calidad del hábitat urbano

Efectos perversos en productividad

Informatización de la vivienda

# CONSECUENCIAS

# Cuales son los "inputs" a la vivienda?

**Labor**

**Infraestructura**

**Suelo**

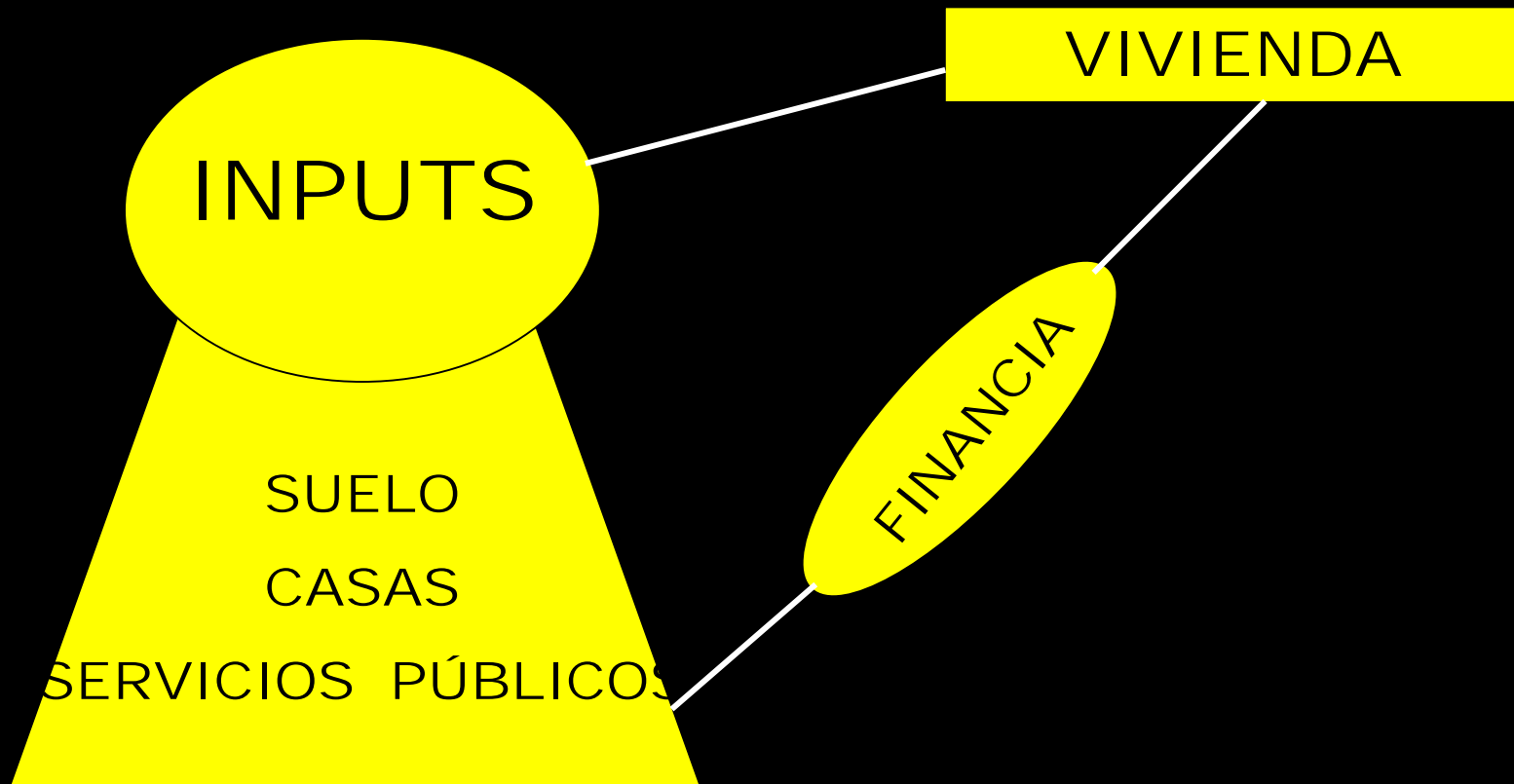
**Capital**

**Material  
Construcción**

**Cuadro Normativo**  
**Cuadro Institucional**

```
graph TD; Labor --- Infraestructura; Labor --- Suelo; Labor --- Capital; Infraestructura --- Suelo; Infraestructura --- Capital; Suelo --- Capital; Labor --- MC[Material Construcción]; Infraestructura --- MC; Suelo --- MC; Capital --- MC; CN[Cuadro Normativo]; CI[Cuadro Institucional]; CN --- Labor; CN --- Infraestructura; CI --- Suelo; CI --- Capital; CN --- MC; CI --- MC;
```

# Como ECONOMISTAS miran la Vivienda?



# El Contexto de la Política de Vivienda

Sistemas de Oferta y producción de oportunidades de Vivienda

*Afectado por el contexto regulador, institucional y de políticas públicas*

**OFERTA**

**ACCESO A VIVIENDA  
"PRECIOS"**

**DEMANDA**

Afectado por la disponibilidad de:

1. **Tierra – Suelo Urbano**
2. Infraestructura
3. Material d/ Construcción
4. Organización del Industria de Construcción
5. Mano de Obra cualificada y productiva
6. Autosuficiencia en Producción de Mat de Construcción

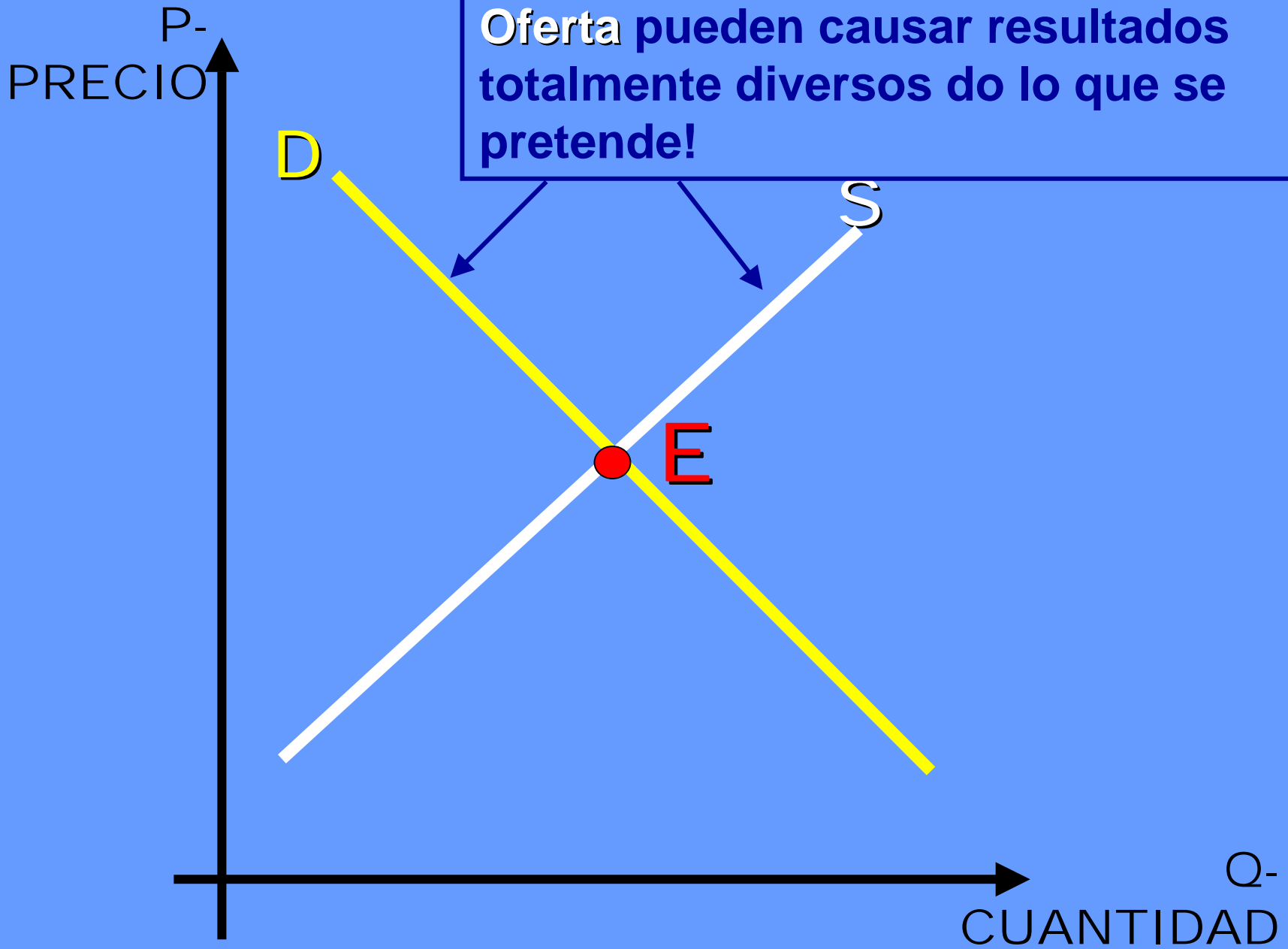
Sigue un padrón Regular y previsible

Afectado por:

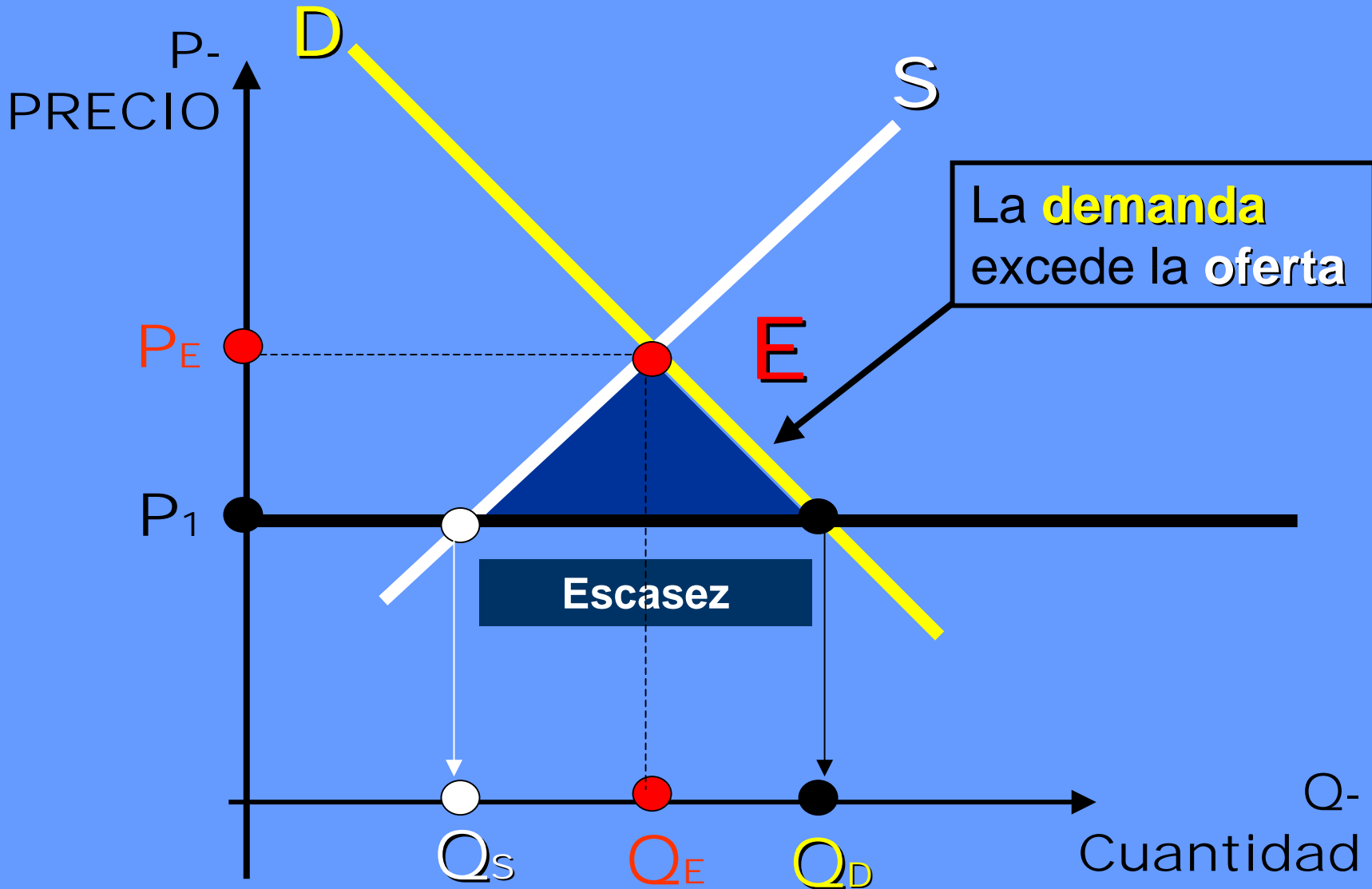
1. Demografía
2. Urbanización
3. Nuevos Hogares
4. **Derecho de propiedad y base legal**
5. Financia de Vivienda
6. Política Fiscal
7. Subsidios
8. Condiciones Macro-económicas

**Resultados y Impactos**

Políticas de Estimulo a la **Demanda** o la **Oferta** pueden causar resultados totalmente diversos do lo que se pretende!

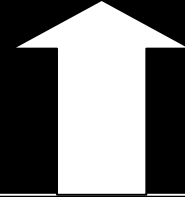
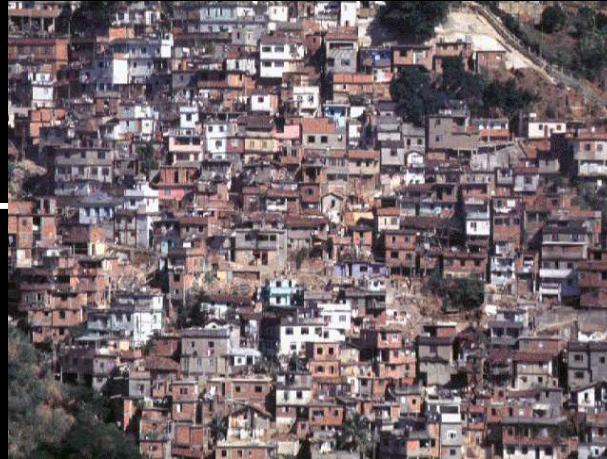
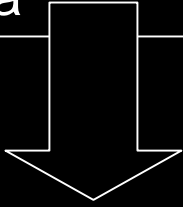


# El peligro cuando determinamos precios?



# Políticas p/ Remediar

1. Planear para desarrollo
2. Estrategias para mejorar la situación real
3. Aproximaciones para mejora de cualidad de vida



# Políticas Preventivas

1. Planear ANTES del desarrollo
2. Estrategias Facilitadoras de Vivienda
3. Medidas para Acceso a inputs de la vivienda
4. Solucionar la cuestión de la tierra
5. Conectar vivienda y ingresos



# Soluciones, Aproximaciones y Mecanismos de Intervención totalmente Distintos.

Diferentes Mecanismos de Formación y Consolidación

**Ocupaciones Espontáneas del Suelo – Organizadas o Densificación**

**X**

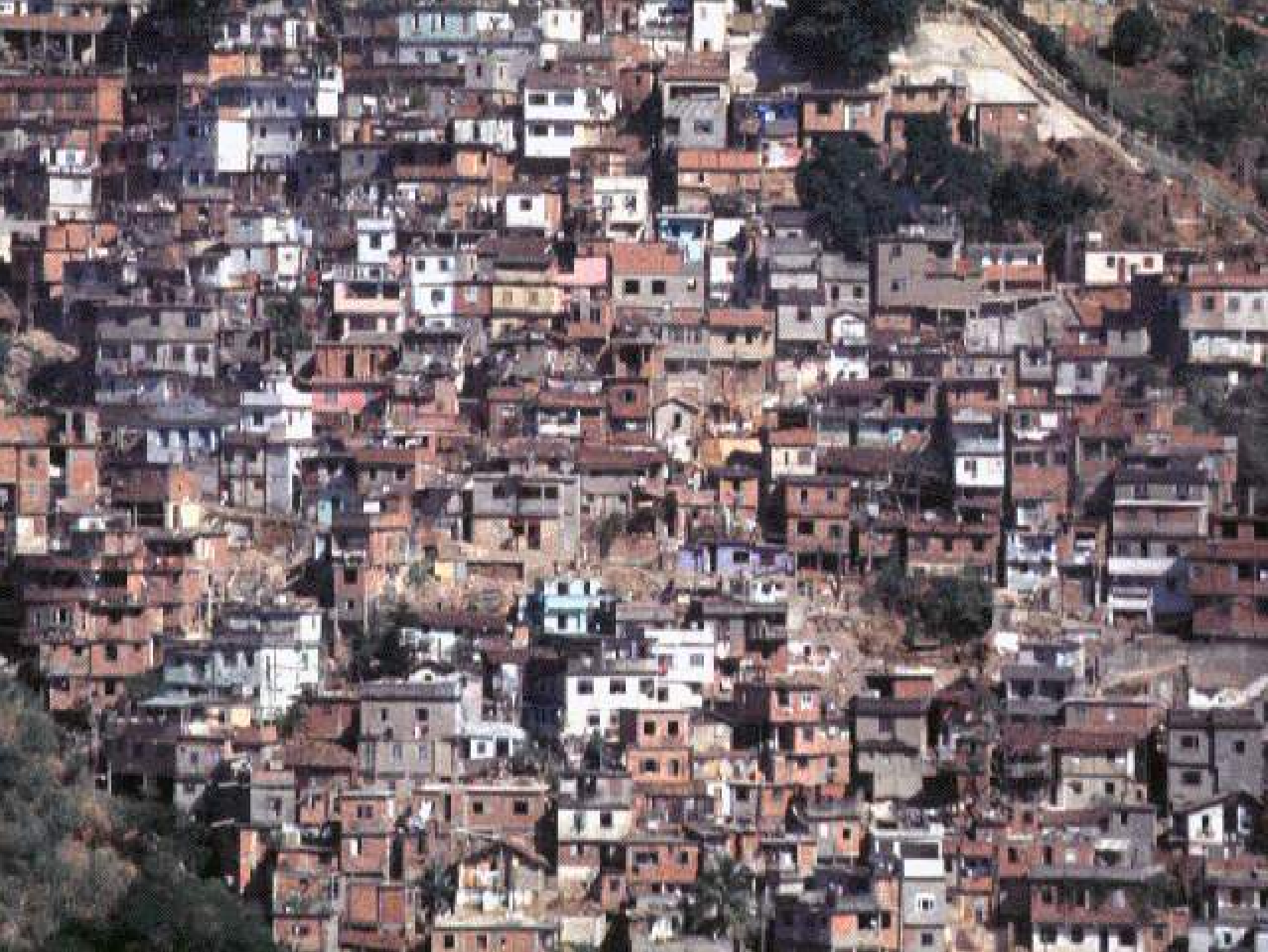
**Loteos y Parcelamiento del Suelo – Dirigidos y/o por compra y venta**



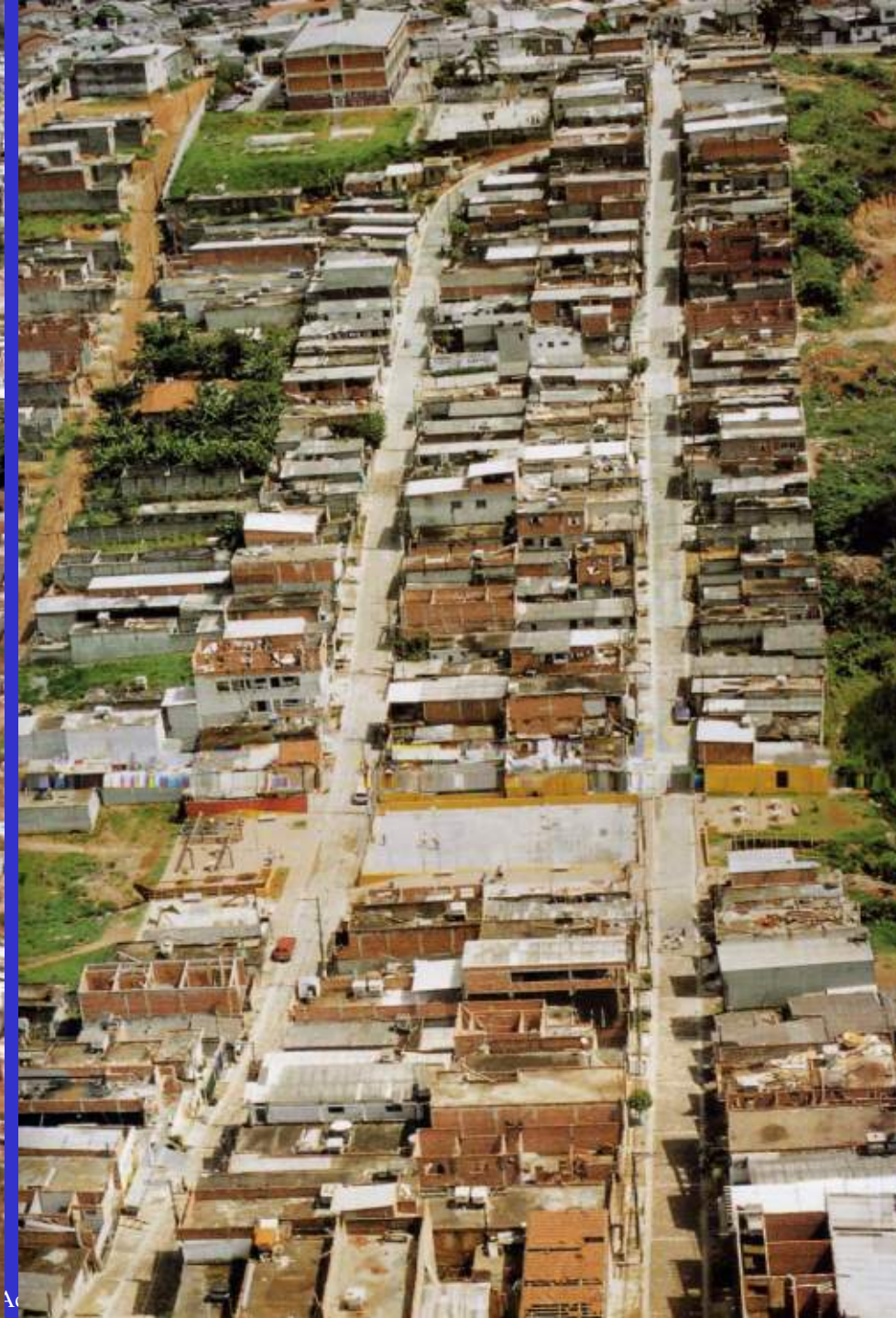






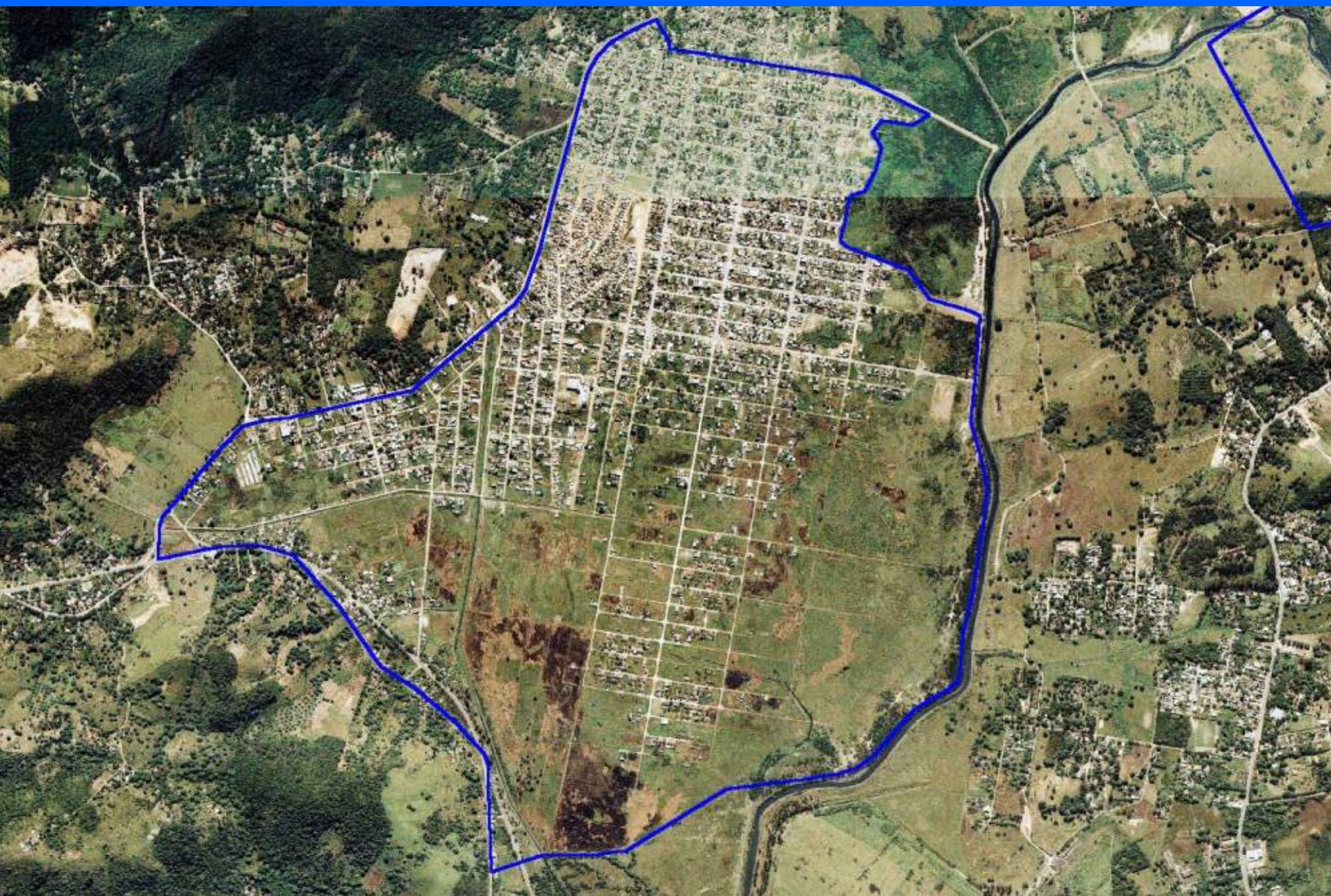








**Loteamento Irregular en Guaratiba llamado Jardin Maravilha - 11,754 parcelas (1720 son ocupadas ) - 5527 habitantes**









Redes de Infraestructura

Dominio Publico

Dominio Privado

## Urbanización y Regularización de Asentamientos Informales

*Derecho, garantías y obligaciones a el individuo/familia a través de un titulo y/o documento legal de pose y/o propiedad*

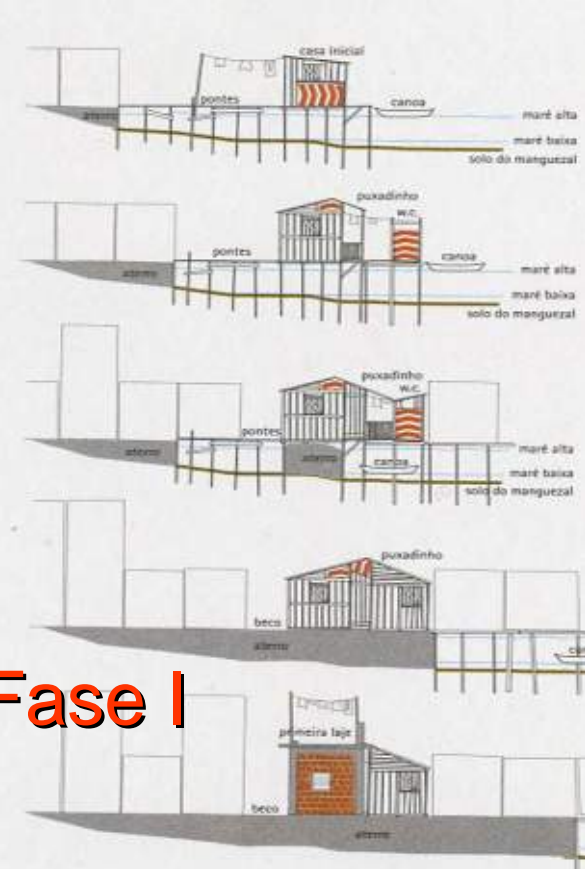
## Regularización Urbanística y Edilicia

*Aplicación y/o Adecuaciones a Normativas y Usos*

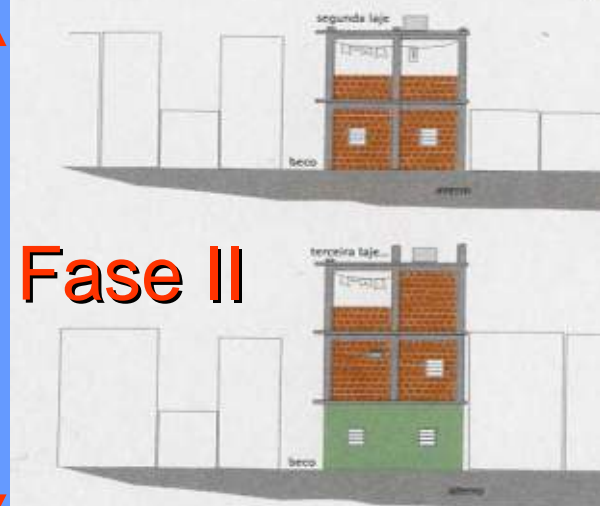
*Limites de la Acción Invididual*

*Regularización del edificio*

*Mecanismos de Control Urbanístico*



Fase I



Fase II



# Evaluaciones de Experiências com “Upgrading”

11 CASOS

Skinner, Taylor & Wegelin, 1987.

MetroManila, Jakarta (KIP), Calcutta, Madras, Karachi, Ismailia, Lusaka, Managua, La Paz, Guaiquil, Kingston

## PRINCIPALES RESULTADOS:

1. Inducio mejoras substanciales en la cualidad y cantidad de vivienda.
2. Inducio un aumento del valor de las propiedades/inmuebles.
3. Gentrificacion fue una excepcion y no una regla.

### QUESTIONES QUE PERMANECERAN PARA FUTURA INTERVENCION PUBLICA :

eficiência del costo . 1

regularizacion de la tenencia . 2

vivienda de alquiler (viviendas y habitacion) . 3

financiamiento de programa . 4

opciones de recuperacion de costos . 5

**Modificar el diseno y ejecucion de los programas y proyectos en el futuro!**

# 4. El Problema

**Que tipo de situación - problema estamos hablando?**

*Favelas o loteamientos clandestinos (Brasil); JJ settlements o unauthorised colonies (India); tugurios, o barreadas (Peru), katchi abadis (Pakistan), kampung (Indonesia), gecekondus (Turkia), piratas (Colombia), villas miserias (Argentina), bidonvilles (Africa francofona), informal settlements, slums, squatters, vecindades, mocambos, conventillos...*

# Asentamientos Humanos

**Ocupaciones Espontáneas  
del Suelo – Organizadas o  
Densificación**

**Loteos y Parcelamiento  
del Suelo – Dirigidos y/o  
por compra y venta**

## **TIERRA VACANTE**

### **Terrenos Públicos y/o Privados**

- Aspectos físico-morfológicos y de topología urbana
- Precariedad de servicios
- Topología y Precariedad del parque habitacional
- Aspectos legales y jurídicos relativos al suelo
- Localización y accesibilidad
- Percepción del Gobierno Local y otros actores
- Condición de Organización Social
- Costos de Urbanización (tierra y infraestructura)
- Necesidades y prioridades (gobierno, residentes)

# 5.

**De que tipo de intervención  
estamos buscando?**

***Urbanización, Mejoría, Regularización,  
Integración, Legalización, Renovación  
Urbana, Revitalización Urbana,  
Upgrading, Urban Renewal...***

1. Prioridades
2. Componentes de Programa:
3. Participación
4. Infraestructura
5. Calles y accesos,
6. Vivienda,
7. Empleo,
8. Tenencia, Servicios, etc.

## PORQUE?

1. Metas de Política
2. Objetivos
3. Costos y Beneficios

## OQUE?

# URBANIZACIÓN REGULARIZACIÓN

## QUIEN?

1. Cuadro Institucional,
2. Organización,
3. Responsabilidades,
4. Gestión de Programas y Proyectos

1. Estrategias
2. Métodos
3. Herramientas
4. Técnicas y Instrumentos

## COMO?

1. Económica y Financia
2. Recuperación de costos
3. Replicabilidad
4. Sostenibilidad

## CUANTO?

**Técnicas  
Monitoreo  
y Ejecución**

**Políticas  
Publicas**



**Plan de  
Acción**

**Instrumentos y  
Métodos de  
Planeamiento y  
Gestión**

# SETTLEMENT UPGRADING

## SLUM UPGRADING

### Urbanización y Regularización de Asentamientos Informales

***proceso de intervención en la estructura física, social, económica y jurídica de un asentamiento humano existente.***



Mejora de la calidad de vida de sus residentes



# Soluciones, Aproximaciones y Mecanismos de Intervención totalmente Distintos.

**Ocupaciones  
Espontáneas del Suelo  
– Organizadas o  
Densificación**

**X**

**Loteos y  
Parcelamiento del  
Suelo – Dirigidos y/o  
por compra y venta**





Redes de Infraestructura

Dominio Publico

Dominio Privado

## Urbanización y Regularización de Asentamientos Informales

*Derecho, garantías y obligaciones a el individuo/familia a través de un titulo y/o documento legal de pose y/o propiedad*

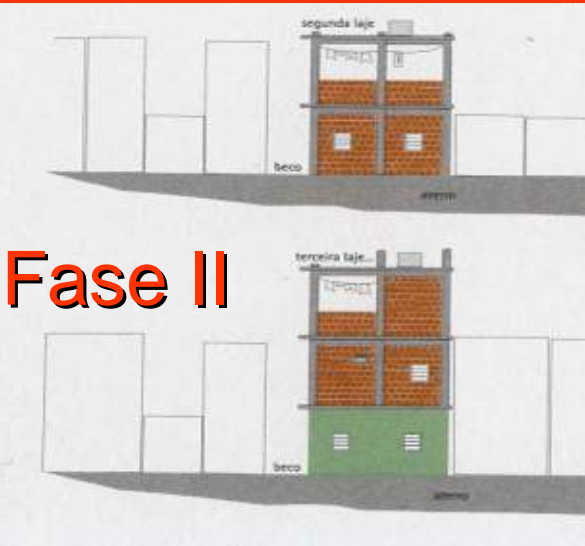
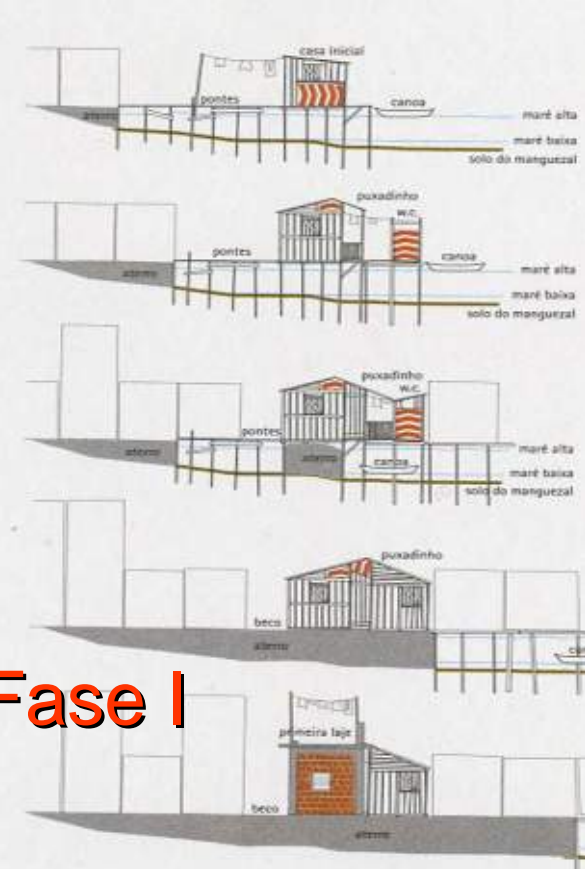
## Regularización Urbanística y Edilicia

*Aplicación y/o Adecuaciones a Normativas y Usos*

*Limites de la Acción Invididual*

*Regularización del edificio*

*Mecanismos de Control Urbanístico*



# UPGRADING

## *Precondiciones fundamentales para el suceso del programa*

- (0) Gobierno local con suficiente autonomia y una politica establecida**
- (1) Una base institucional y organizativa**
- (2) Participación del habitantes**
- (3) Asociación entre agentes públicos, privados y comunitarios**
- (4) Disponibilidad de recursos financieros**
- (5) Capacidades de ejecución y gestión**
- (6) Mecanismos de coordinación, planeamiento y gestión**

# Fases y Pasos en el Proceso Convencional de Regularización de la ocupación y tenencia de la tierra

1 Movilización de los residentes

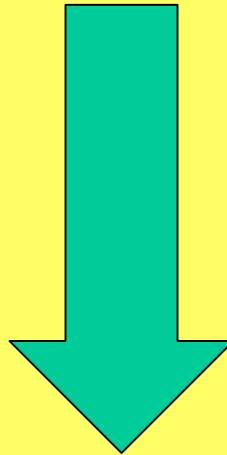
1

2 Ejecución de Infraestructura

2

3 Decisión Política

3



4

4 Upgrading y Reestructuración Urbana

5

5 Resuélvase la cuestión de la propiedad de la tierra

Plan Urbanístico

7 Procedimientos para Legalización

6 Parcelamiento Final

# 6.

## Como hacer?

### Comprendiendo y Gestionando el Proceso

### Proyecto versus Programa

# **El Diseño del Programa**

## *Los Aspectos Organizativos y Gestión Institucional*

**Quien hace o que?**

**Cuando?**

**Como?**

**Para quien?**

**Por cuanto?**

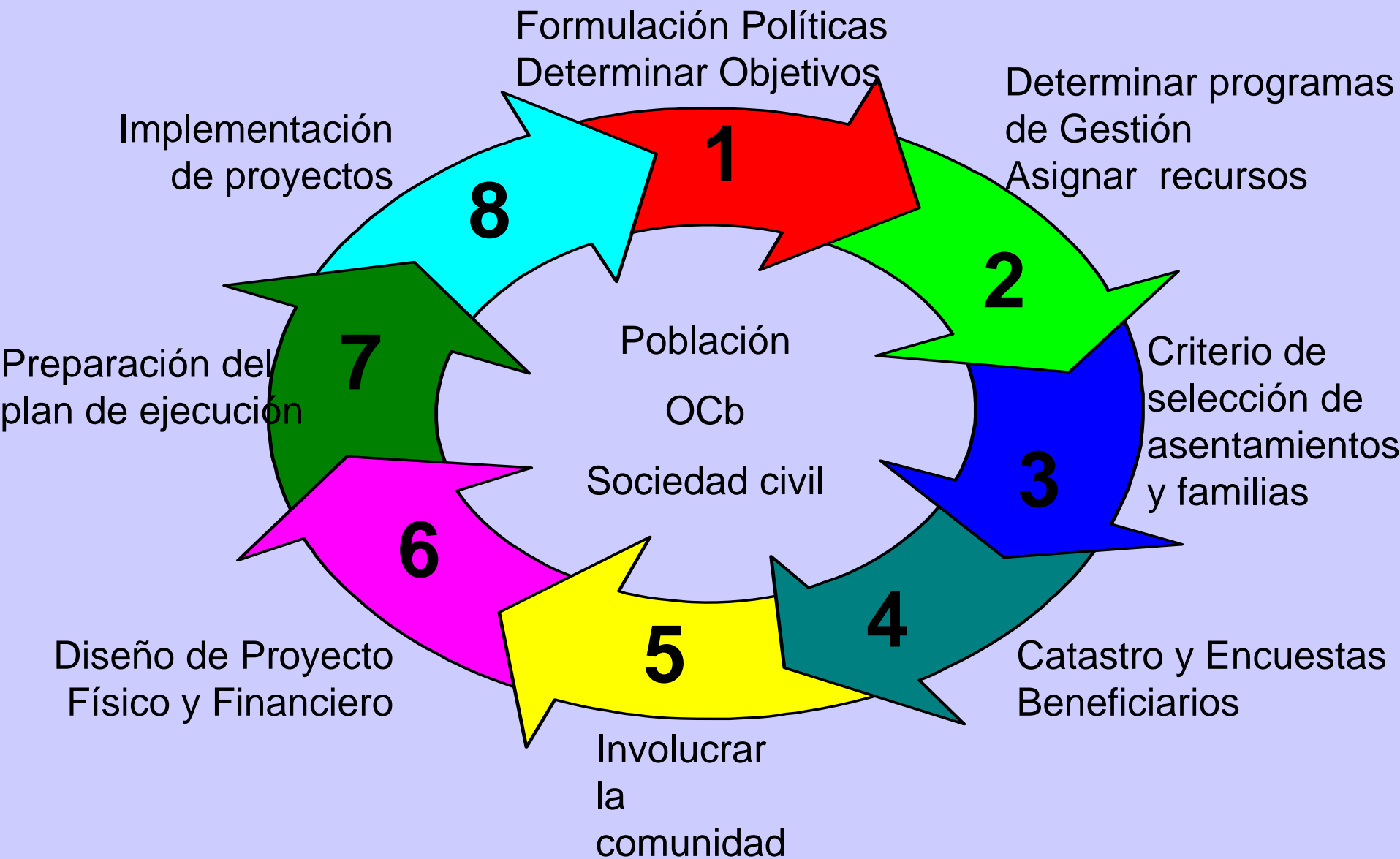
**Seguimiento?**

**Quien decide o que y como?**

**Donde viene la plata?**

**Quien paga y quien financia?**

# CICLO CONVENCIONAL DE DE LOS PROGRAMAS DE URBANIZACIÓN DE “FAVELAS”



# 7.

## **Medellín, Colombia:**

**Una experiencia de programa de  
larga escala**

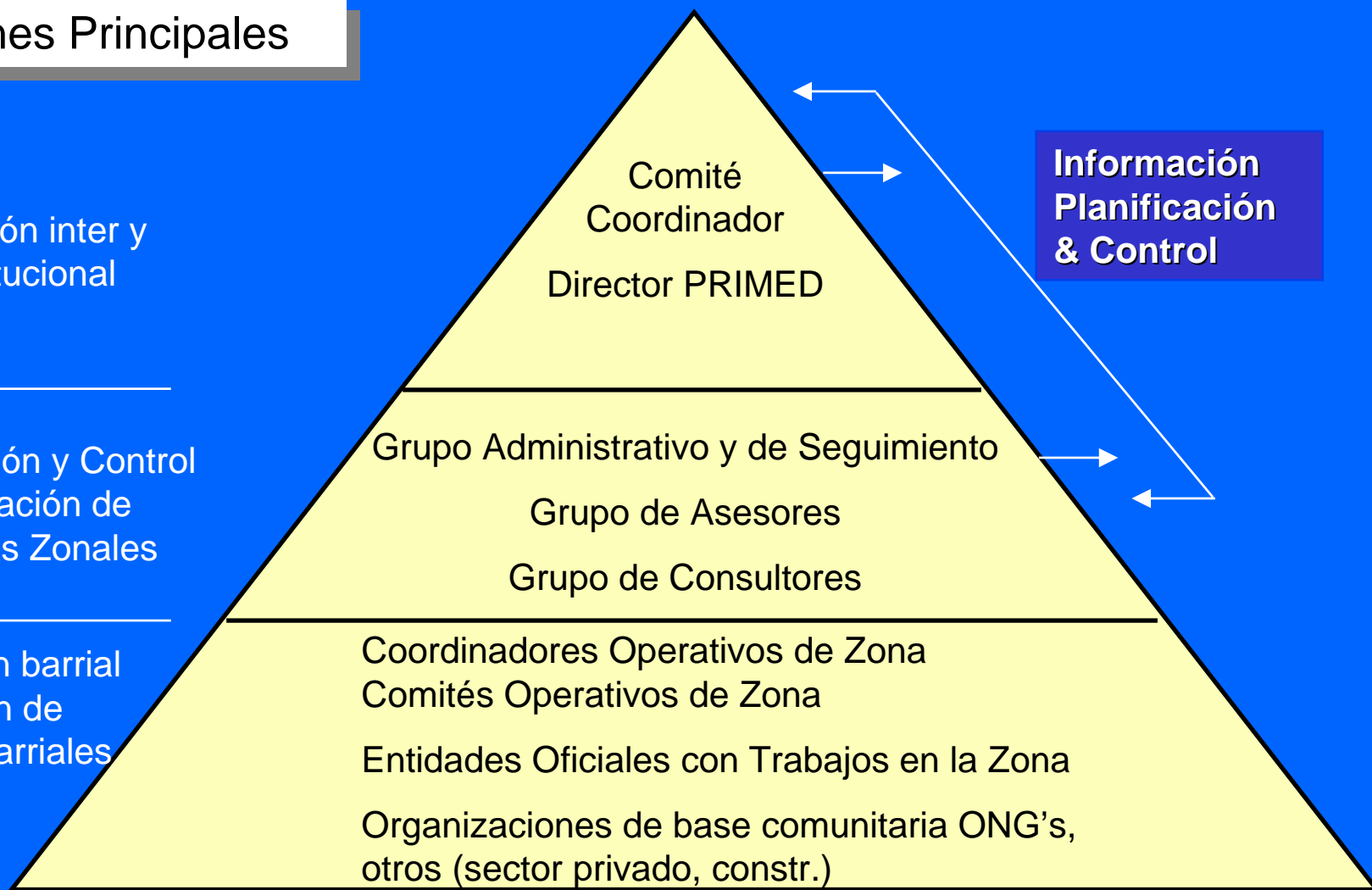
## Esquema de Organización

### Funciones Principales

Coordinación inter y  
intrainstitucional

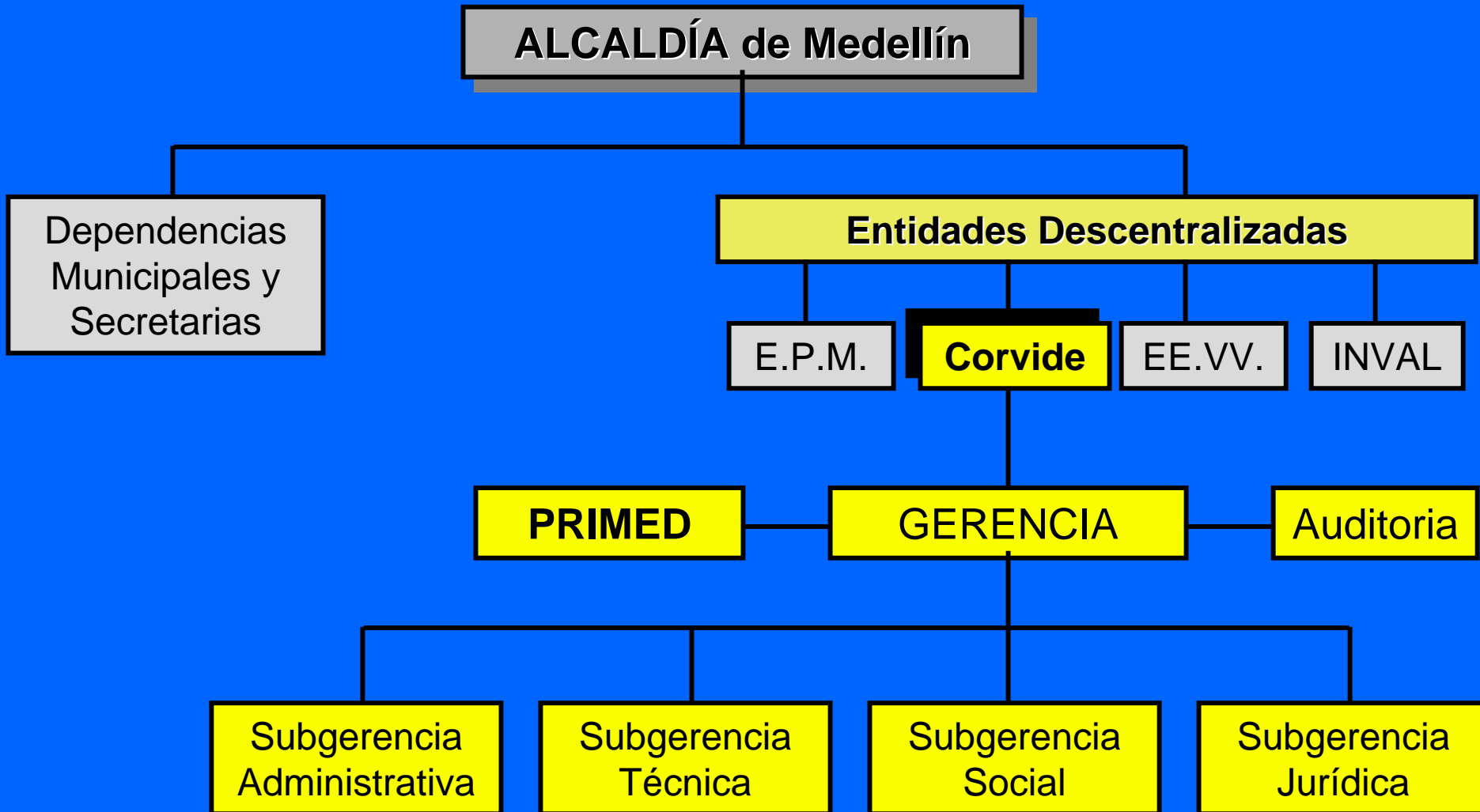
Administración y Control  
Coordinación de  
Programas Zonales

Concertación barrial  
Ejecución de  
proyectos barriales





# PRIMED



# PRIMED

Alcaldía de Medellín

Entidades Descentralizadas

E.P.M.

Empresas  
Publicas de  
Medellín

Corvide

Corporación de  
Vivienda y Desarrollo  
Social

EE.VV.

INVAL

PRIMED

Unidad  
Administrativa

Unidad de Legalización  
& Promoción

Oficina Zonal  
Centro-Oriente

Oficina Zonal de  
Centro-  
Occidente

Oficina Zonal  
Nor-Occidente

# Modelo Gestión Interinstitucional Juan Bobo



Fuente: Francesco Orsini, 2008

# Gestión Interinstitucional

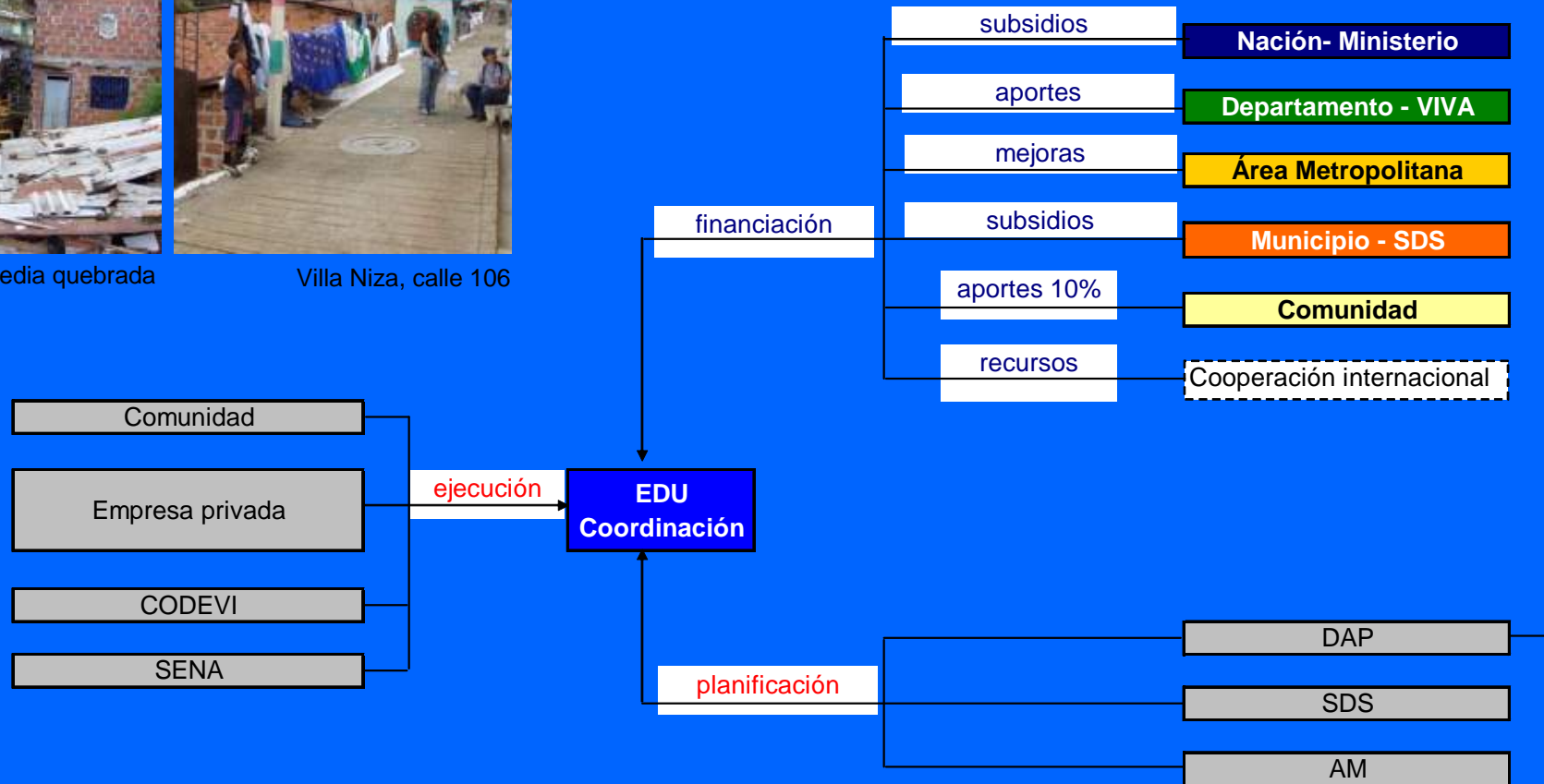
## COMPONENTE HABITACIONAL - PLAN DE REASENTAMIENTO



tramo media quebrada

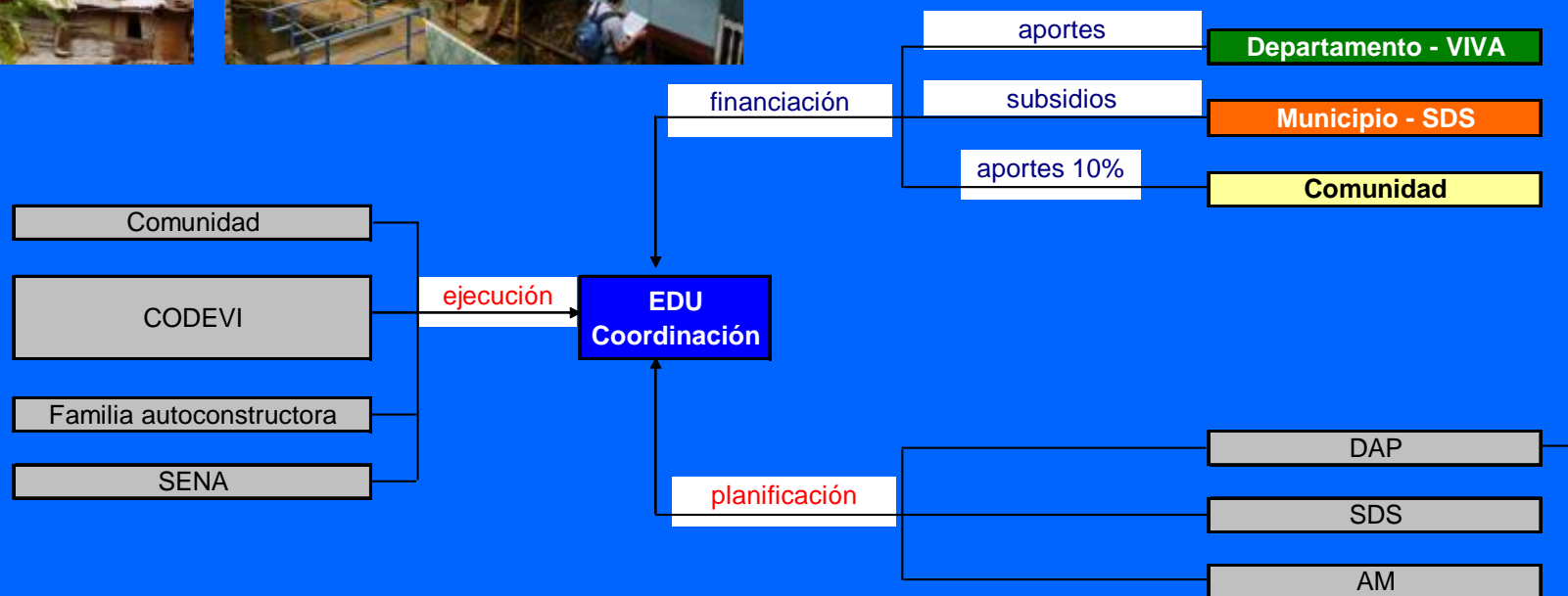


Villa Niza, calle 106



# Gestión Interinstitucional

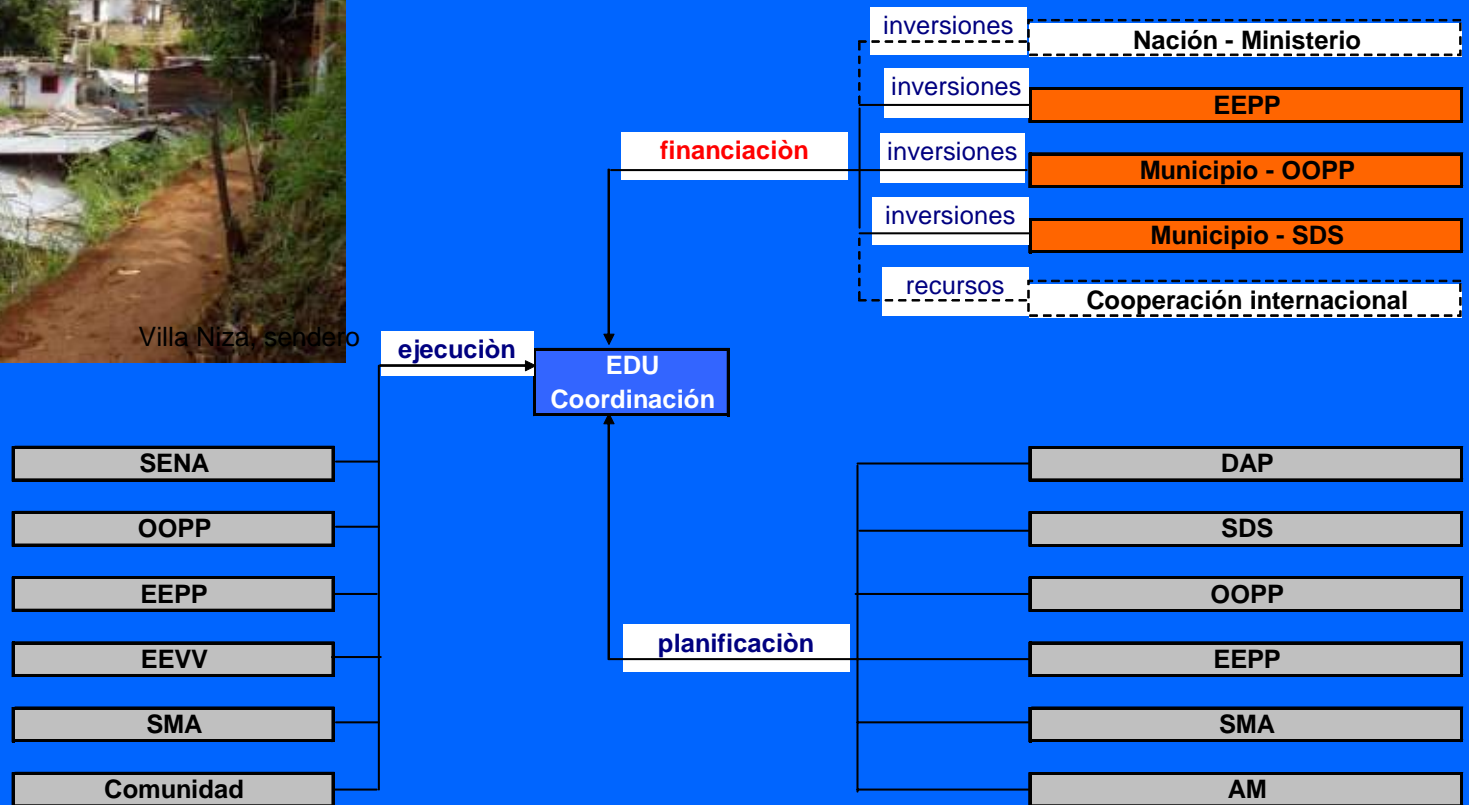
## COMPONENTE HABITACIONAL - PLAN DE MEJORAMIENTO





# Gestión Interinstitucional

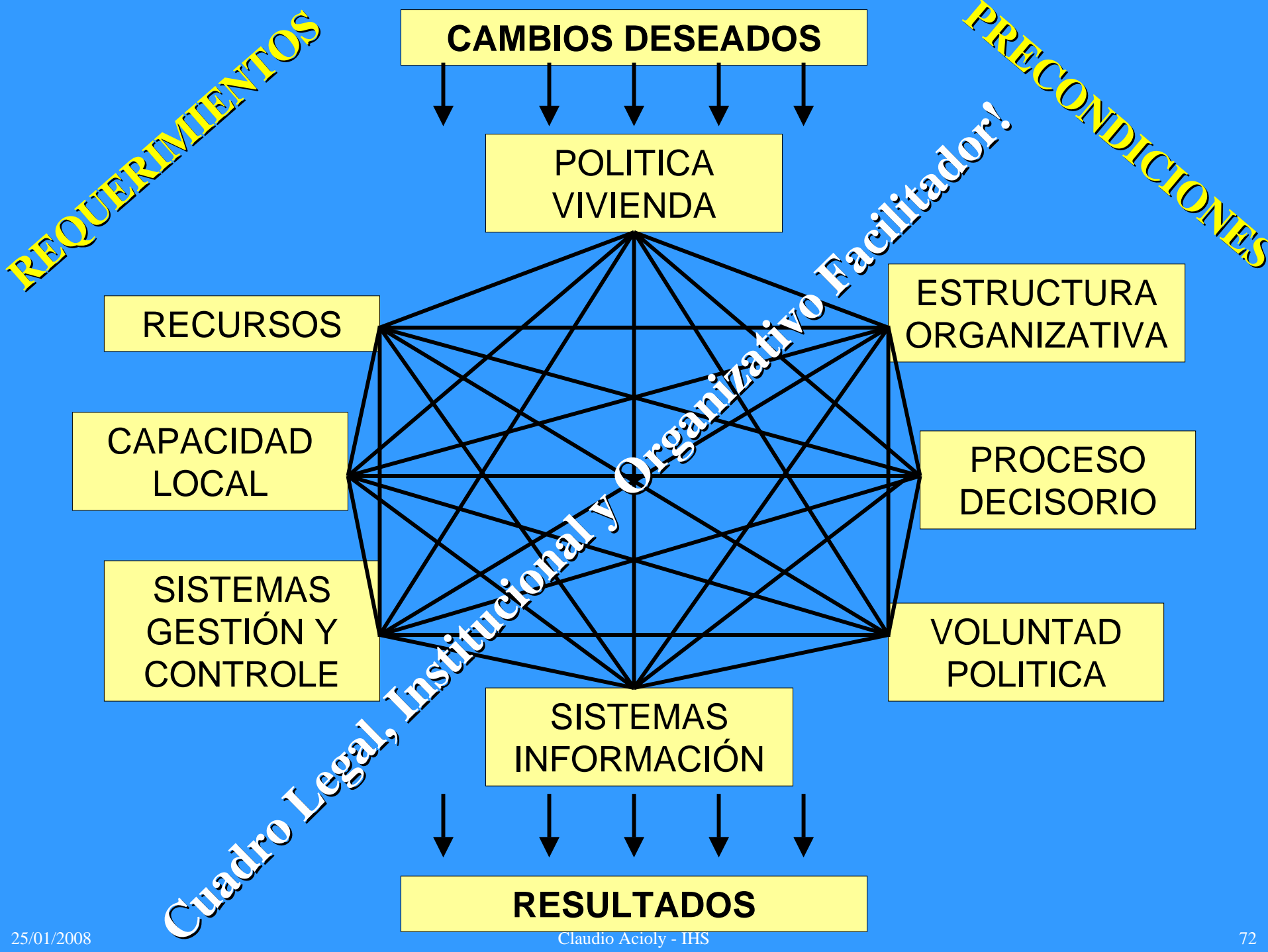
## COMPONENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE



# 8.

## **CONCEPTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN:**

**En busca de la eficiencia  
institucional?**



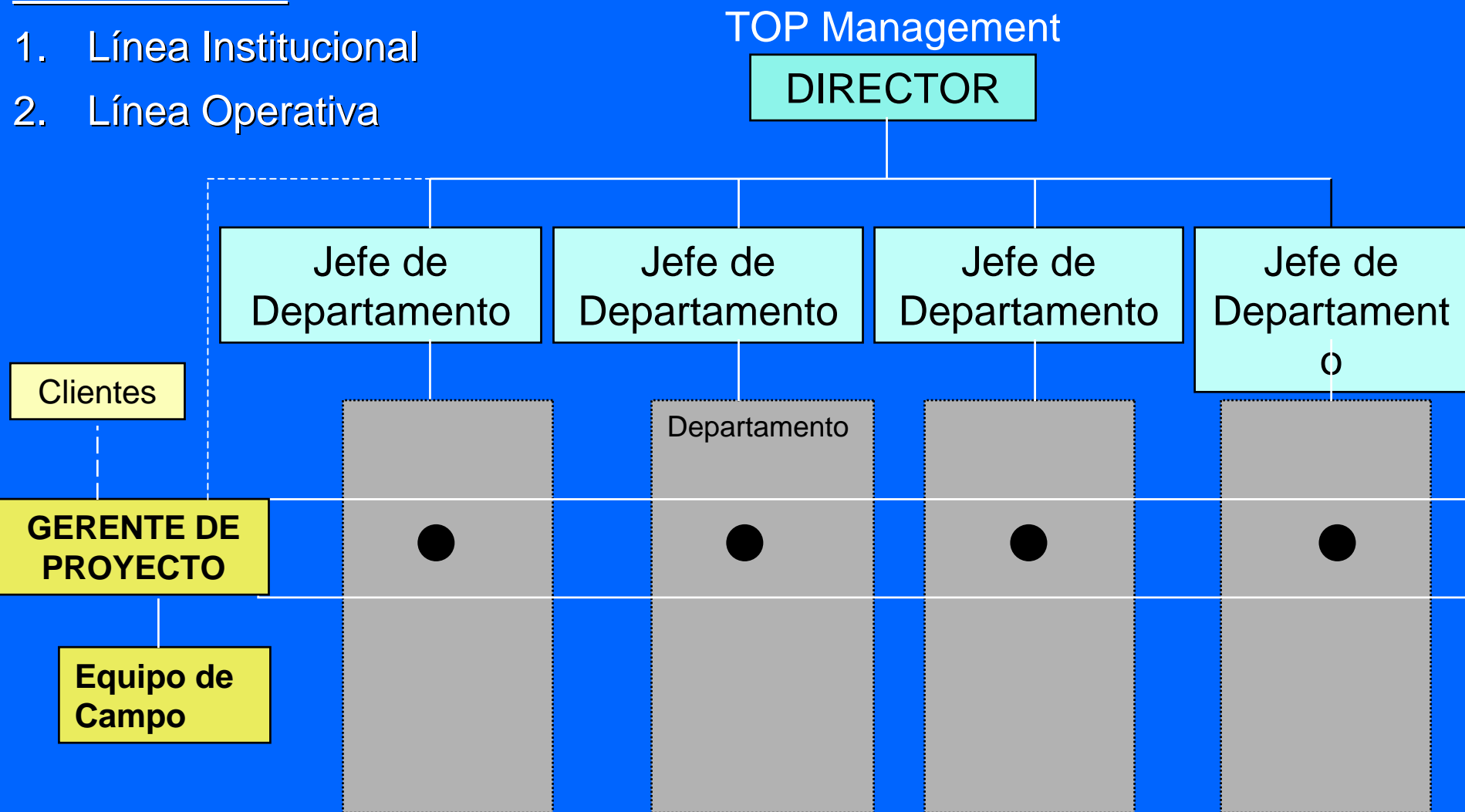


# Aspectos Institucionales y Organizativos del Proyecto

## ORGANIZACIÓN MATRIZ

### Subordinación:

1. Línea Institucional
2. Línea Operativa



# Aspectos Institucionales y Organizativos del Proyecto

Organización por EQUIPO DE PROYECTOS

TOP Management

DIRECTOR

Gerente de Proyecto

Jefe de Departament

Jefe de Departament

Jefe de Departament

Jefe de Departament

Department

Department

Department

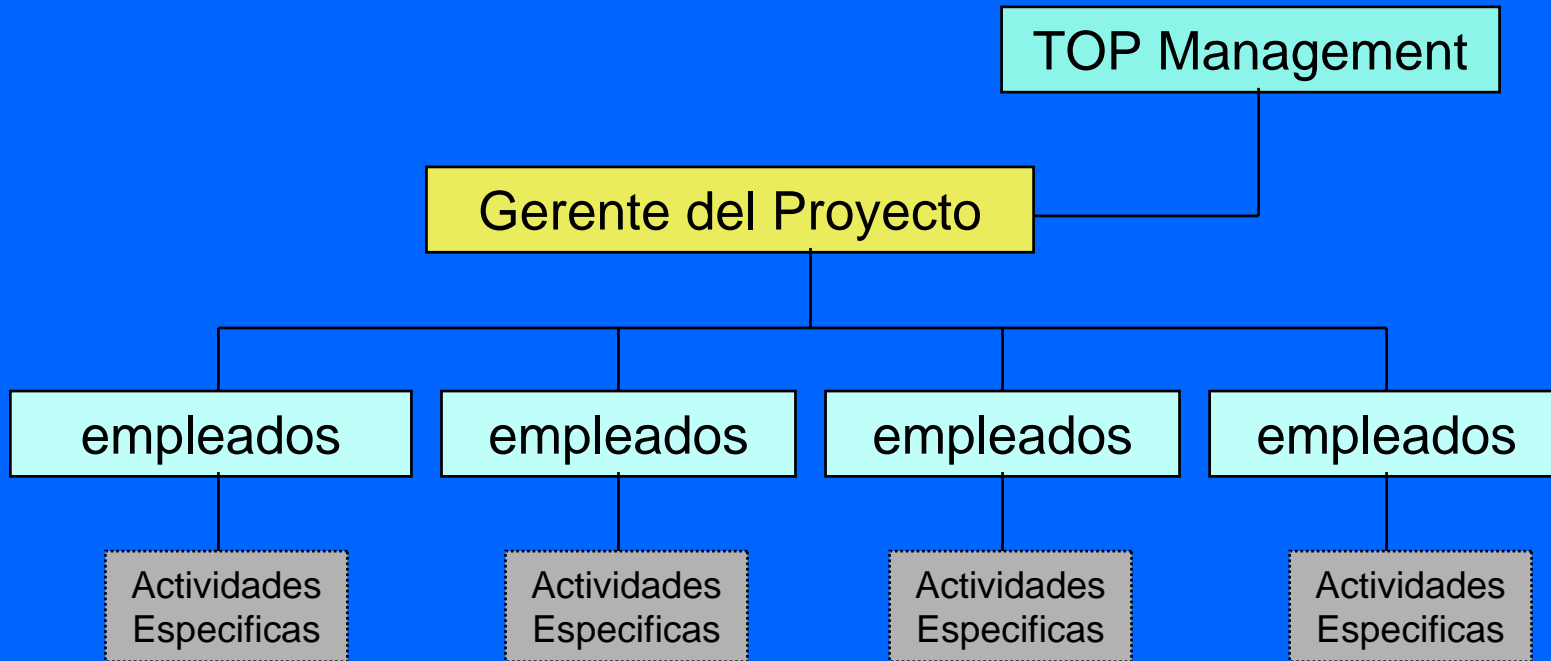
Department

Cientes

Equipo Local

# Aspectos Institucionales y Organizativos del Proyecto

## PROJECT TEAM ORGANIZACIÓN Organización por Equipo de Proyectos



# 9.

## **Rio de Janeiro, Brasil:**

**Una experiencia de programa de  
larga escala**

# **Favela Bairro**

**Programa de urbanización de  
barrios informales**

**Municipalidad Rio de Janeiro**





# Localización de los Asentamientos Informales en Rio de Janeiro



# Município do Rio de Janeiro

SHM

Secretaria Municipal de Vivienda

**POLITICA MUNICIPAL DE VIVIENDA**

**Programas**

Vivir sin  
Riesgo

Vacíos  
Urbanos

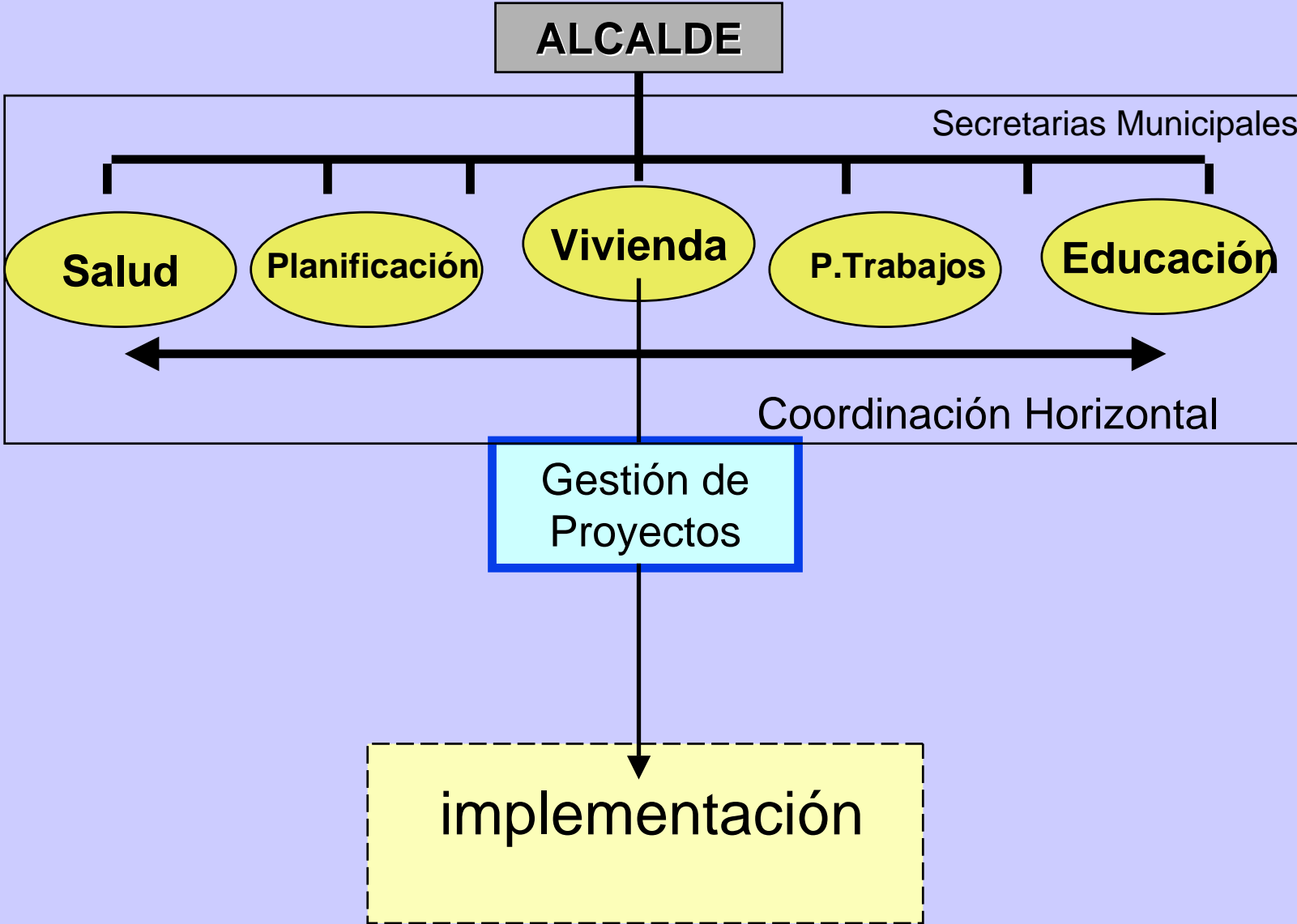
Favela  
Bairro

Morar  
Legal

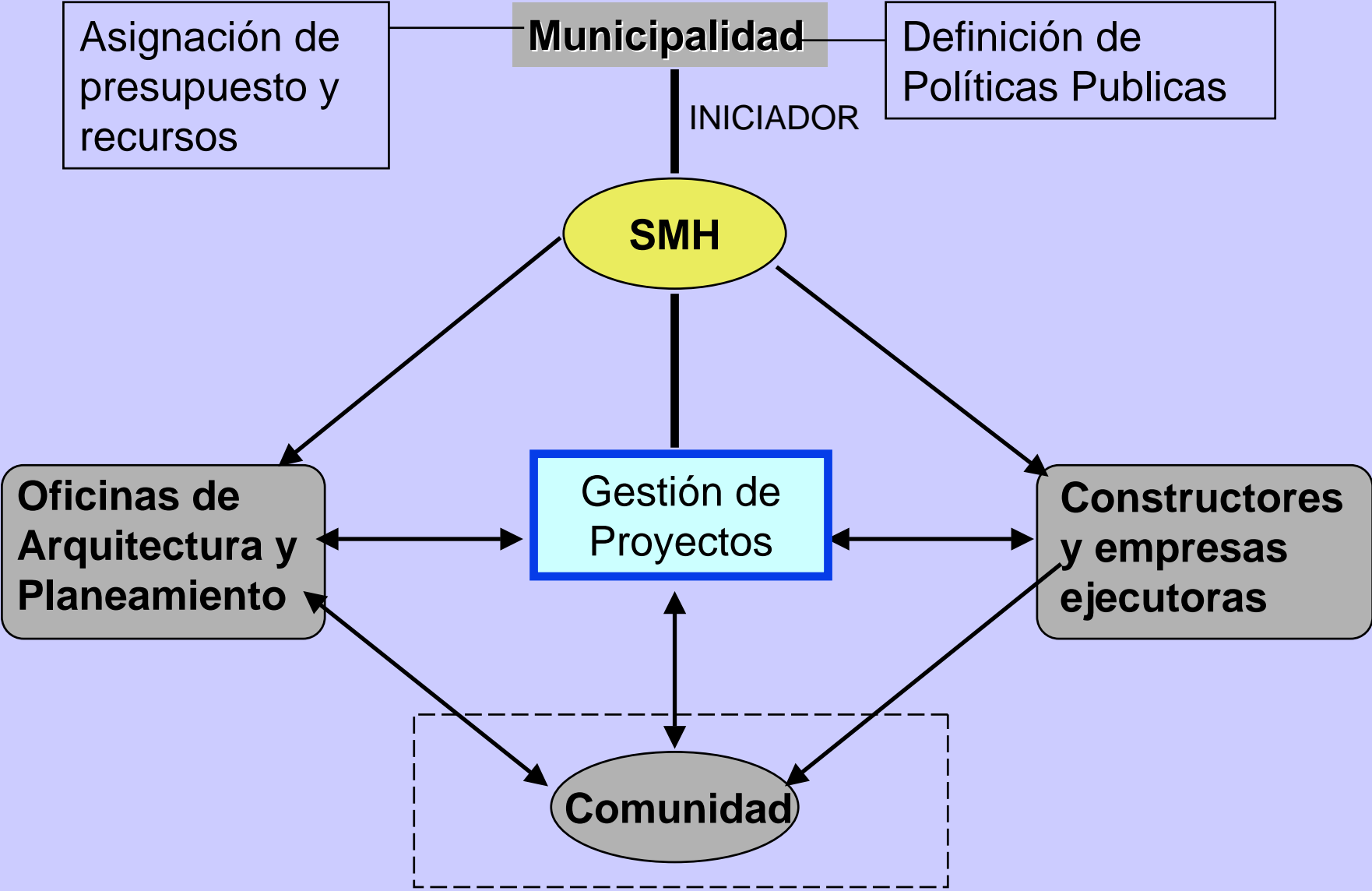
Bairrinho

Morar  
Alternativo

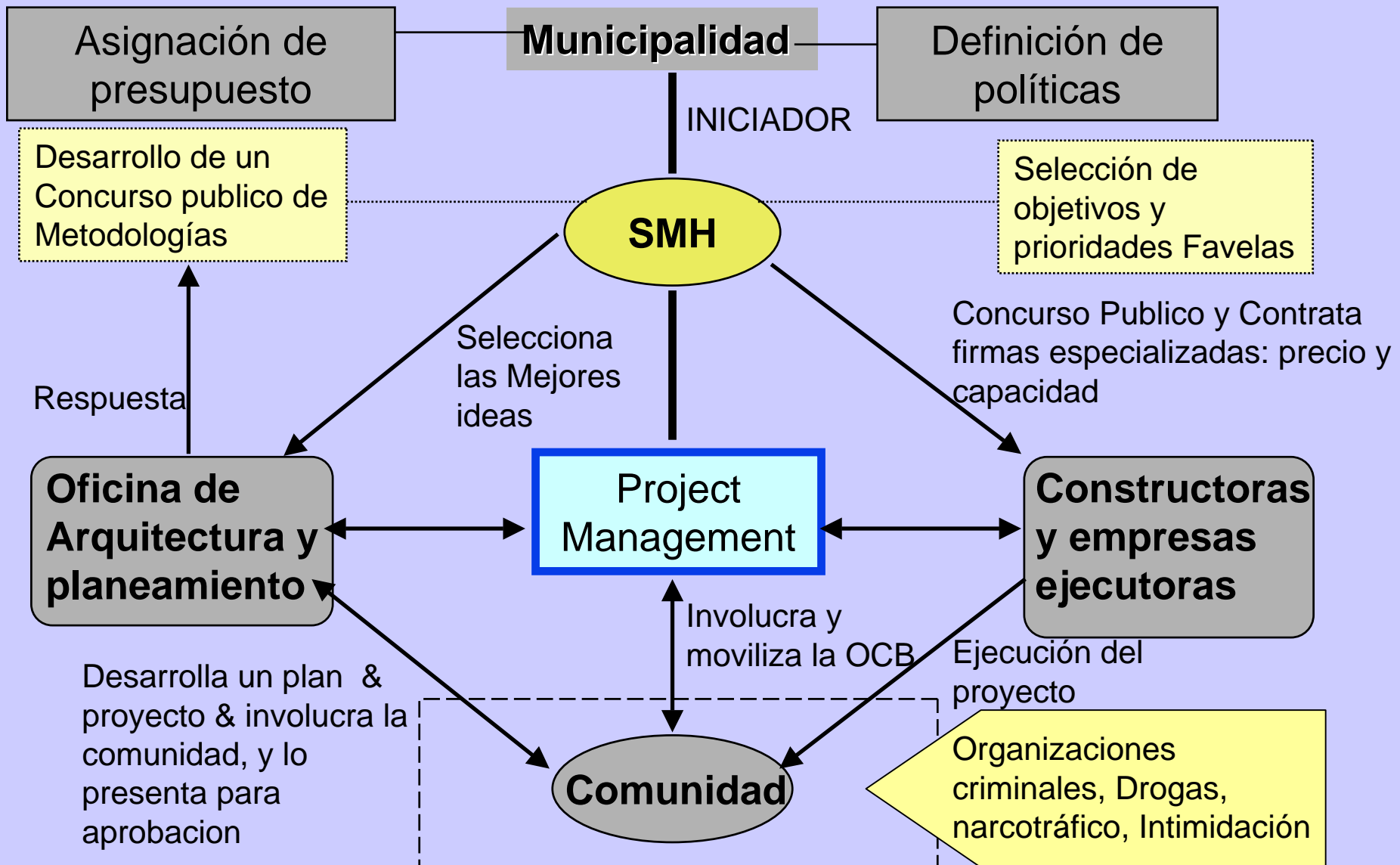
# Gestión del Programa Favela Bairro



# Gestión del Programa Favela Bairro

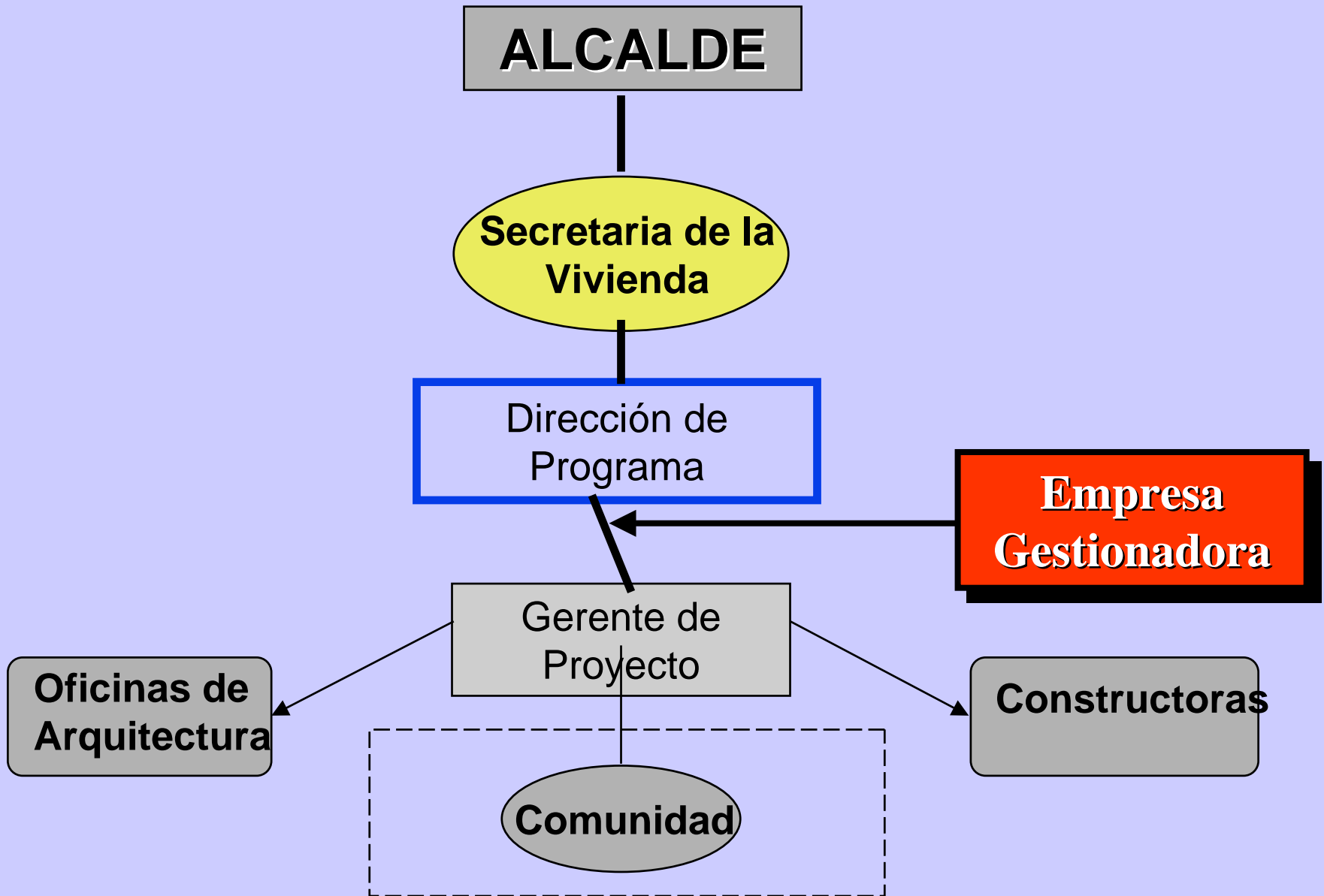


# Gestión del Programa Favela Bairro





# Gestión del Programa Favela Bairro



# Debilidades a nivel del Programa

**1.**

**Fragilidad de la base organizativa**

**2.**

**Falta de una visión de gestión urbana**

**3.**

**Falta de institucionalización de procesos y procedimientos - *informalidad institucional***

**4.**

**Raramente se alcanza la “integración” plena muy en cuenta por la complejidad de los tramites legales relacionados a tenencia de la tierra**

**5.**

**Falta de visión y experiencia con gestión institucional**

**6.**

**Fragilidad de los procesos participativos - tradición tecnocrata**

# 10.

**Rotterdam, Holanda:**

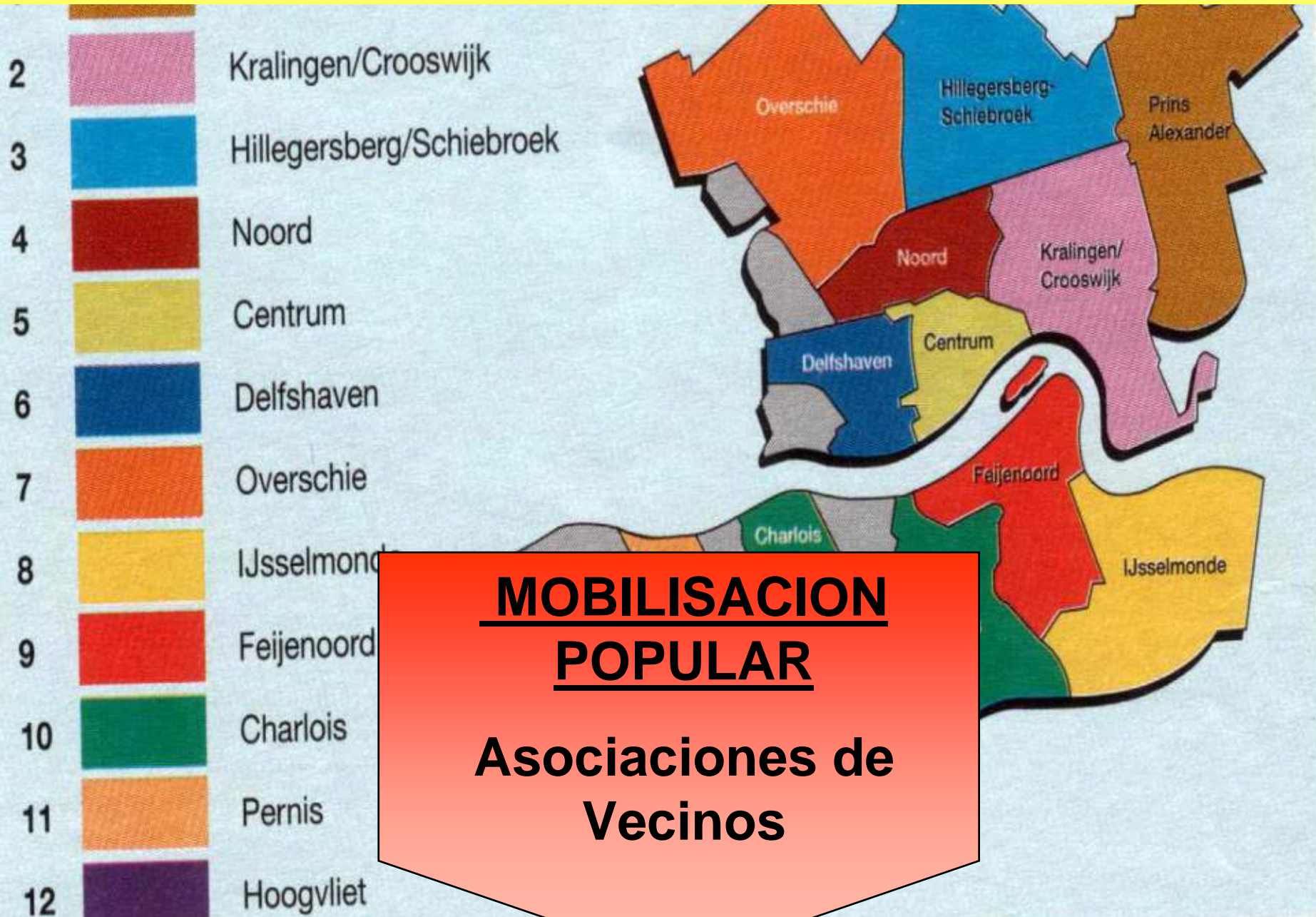
**Un programa participativo de  
revitalización y renovación  
urbana de barrios degradados**







# Barrios del Pos-Guerra

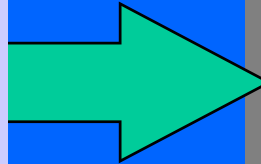




# PROCESO DE PLANEAMIENTO LOCAL

1

El establecimiento de los “**GRUPO DE PROYECTO**” por distrito/barrio como una competencia, autonomía y responsabilidad de formular y realizar un plan de desarrollo integral



## **SECRETARIA LOCAL PROPIA**

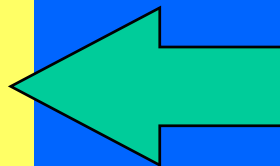
- 1 Coordinador y Gerente General del Proyecto
- 1 asistente administrativo
- 1 Consejero Social (asistente social) pagado por la municipalidad pero escogido y subordinado a la asociación de vecinos
- 1 Técnico Asesor Externo pagado por la municipalidad para asesorar y apoyar los vecinos en las negociaciones con la municipalidad, arquitectos, políticos, etc..

## **REPRESENTATIVIDAD / Decisiones**

Ratio: x técnicos  
municipalidad = x + 1  
habitantes

Máximo de 6 delegados de la municipalidad con poder de voto

Máximo de 7 moradores con poder de voto



# Rotterdam: Modelo de Gestión y Participación (1974-1989)



# Project Organization Urban Renewal in Rotterdam

