



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Ramírez, Ronaldo

Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana

Revista INVI, vol. 17, núm. 45, mayo, 2002, pp. 9 - 57

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804502>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana ▶ 1

Ronaldo Ramírez

Esta ponencia establece criterios cualitativos para la evaluación social de las políticas contemporáneas de vivienda. Sus premisas son: que la erradicación de la pobreza urbana es hoy una de las tareas más urgentes de la comunidad internacional y consecuentemente también de las políticas de vivienda; que la vivienda pública en los países en desarrollo, especialmente las políticas no convencionales, han hecho contribuciones valiosas pero aún insatisfactorias para aliviar la pobreza, como consecuencia de una concepción limitada de esta condición; que la emergencia de un nuevo paradigma cualitativo de la pobreza ha abierto el camino para definir políticas que respondan más adecuadamente a la realidad de la pobreza. El texto examina las prácticas de vivienda y los contenidos del nuevo paradigma, extrayendo un conjunto de atributos que definen la condición de pobreza: multidimensionalidad, heterogeneidad, participación e integración, a los que se agregan otros que resultan de su crítica. De su examen, buscando definirlos en procesos observables en las ciudades, resulta un conjunto de ocho criterios, los que se aplican a tres programas urbanos, en América Latina, África y Asia. La aplicación de estos criterios se hace con dos objetivos: verificar la eficiencia de los instrumentos cualitativos y la consistencia de los programas. Los resultados, dentro de límites realistas, son positivos en ambos aspectos.

Palabras claves: vivienda, erradicación de la pobreza, nuevo paradigma, evaluación cualitativa, multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, integración

The paper seeks to establish qualitative criteria for the social assessment of contemporary housing policies in developing countries. It starts from three premises: that urban poverty eradication is today a most urgent task promoted by the international community; that while public housing practices, specially through non-conventional policies, have made valuable contributions to poverty eradication in the past 30 years, the results have not been fully satisfactory, due mainly to a narrow conceptualisation of poverty; and that the emergence of a new qualitative paradigm of poverty opens the way for more adequate policies. The paper examines the housing practices and the content of the new paradigm, identifying four main attributes of the poverty condition: multidimensionality, heterogeneity, participation and integration, to which it is added another one resulting from the criticisms to this approach. Further analyses of these attributes, trying to define them in the context of urban processes, produce eight criteria which are then applied to three urban poverty alleviation programmes in Latin America, Africa and Asia. The purpose of this application is twofold: to test the efficiency of the qualitative instruments and the consistency of the programmes. Within realistic limits, the results are positive on both accounts.

Key words: housing, poverty eradication, new paradigm, qualitative evaluation, multidimensionality, heterogeneity, participation, integration

1 ◀ Gran parte de esta ponencia está basada en las investigaciones y discusiones de los académicos del Curso de Maestría en Estudios Internacionales de Vivienda en el Development Planning Unit, University College London: J. Fiori, E. Riley, J. Navarrete, P. Wakely y R. Ramírez. El autor asume sin embargo la responsabilidad por las ideas y juicios avanzados en este documento.

INTRODUCCION

A primera vista parecería lógico y relativamente simple decir que toda evaluación de políticas se refiere al logro de sus objetivos. El tema es obviamente más complejo. Asumiendo que los objetivos de las políticas son identificables, la gama de posibilidades y métodos de evaluación es amplísima. Incluye evaluaciones puramente cuantitativas, muy frecuentes en el caso de políticas de vivienda; evaluaciones relativistas, de costo/beneficio; evaluaciones indirectas, aquellas que definen sus propios objetivos relativos a políticas que pueden no contemplarlos; evaluaciones cualitativas que buscan identificar las razones para el éxito o fracaso de una política; y otras. En la práctica estas y otras formas de evaluación aparecen muchas veces combinadas, con el consiguiente aumento de complejidad.

Esta ponencia intenta establecer criterios cualitativos para la evaluación social de las políticas y programas de vivienda en países en vías de desarrollo. Se sostiene que la evolución de tales políticas y programas durante la segunda mitad del siglo XX se ha orientado crecientemente a contribuir a la reducción de la pobreza urbana, lo que ha terminado por transformarse en su objetivo principal. Se sostiene igualmente que los resultados no han sido satisfactorios y que –junto a los factores específicos de cada país– la causa general de esta situación es conceptual, deriva de una concepción uni-dimensional de la relación entre vivienda y pobreza. Esta, a su vez, resulta de la concepción de la pobreza como una condición solamente –o principalmente– económica y cuantificable. Se sostiene a continuación que el establecimiento de un nuevo paradigma cualitativo y multi-dimensional para definir la pobreza, junto a las experiencias de las políticas no-convencionales de vivienda

en los países en desarrollo, ha permitido la emergencia de un nuevo paradigma, igualmente multi-dimensional y cualitativo, para entender la relación entre vivienda y pobreza y definir una práctica más compleja y más efectiva. Se sostiene además que es posible identificar una práctica profesional que responde, en distintos grados de consistencia, a los conceptos de este paradigma emergente, y con este propósito se examinan brevemente tres casos: el programa “*Favela Bairro*” en Rio de Janeiro, Brasil; el programa “*Ciudad Pikine*” en Dakar, Senegal; y el “*Plan Estratégico para la Reducción de la Pobreza*” en Hyderabad, India. Por último, se sugieren algunas reservas que se consideran importantes con respecto al nuevo paradigma. El objetivo de esta ponencia es, por lo tanto, establecer criterios cualitativos que permitan evaluar políticas y programas de vivienda en términos de su incorporación –o no– de los principios y conceptos con que este nuevo paradigma cualitativo y multidimensional define la pobreza urbana.

PRIMERA PARTE

1.0. Erradicación de la pobreza urbana: objetivo global de las políticas de vivienda

La intervención significativa del Estado en la vivienda en los países en desarrollo comenzó a mediados del siglo XX. En algunos países un poco antes y en otros un poco después. La historia de esta intervención muestra definiciones y re-definiciones substanciales tanto de los niveles y formas de intervención como de los roles asumidos por el sector privado, la sociedad civil y los usuarios mismos en los procesos de producción y provisión de vivienda. Las políticas de vivienda no se han definido autónomamente sino han

estado articuladas a las estrategias de desarrollo económico y social de los países y han expresado las influencias de los factores locales e internacionales que han acompañado tales estrategias, desde la modernización de los años 50 hasta el ajuste estructural de los 80 y 90. En la medida que las interacciones internacionales se han hecho más importantes, en un proceso creciente de globalización que incluye experiencias, contribuciones teóricas y ayuda financiera, la influencia de la comunidad internacional en la definición de los objetivos de las políticas públicas, entre ellas vivienda, se ha hecho también más significativa, llegándose al establecimiento de objetivos globales. La erradicación de la pobreza es uno de estos objetivos globales.

La legitimidad de las influencias internacionales en la formación de políticas nacionales constituye aún un área altamente nebulosa, especialmente en la ausencia de instituciones que den forma y regulen tales influencias. En el campo específico de lo urbano, de las ciudades y sus habitantes, la comunidad internacional no es una entidad abstracta. Consta de instituciones tales como las agencias de las Naciones Unidas –por ejemplo PNUD y CNUAH/Habitat, Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo– las agencias de los países donantes de ayuda internacional, ONGs de cobertura mundial, centros universitarios y de investigación, conferencias internacionales y la participación de innumerables actores institucionales e individuales, públicos, privados y comunitarios de todos los países, desarrollados e industrializados. La voz de esta comunidad se ha expresado en numerosas ocasiones a través de conferencias y declaraciones públicas. Esta heterogeneidad es lo que legitima la influencia de la comunidad internacional. Su capacidad de orientar recursos le da su fuerza. Corresponde a los países individualmente, como

miembros de la misma comunidad, juzgar si esa influencia coincide o no con sus objetivos políticos y sus valores éticos y actuar en consecuencia. Sin embargo, cualquiera sea la individualidad de las políticas nacionales, estas no quedan exentas de ser evaluadas de acuerdo a objetivos globales.

La erradicación de la pobreza de las ciudades del mundo – en desarrollo e industrializado– se ha transformado en la tarea más urgente de la comunidad urbana internacional al comienzo del nuevo Milenio. Esto no es accidental ni significa que la pobreza haya aparecido sorpresivamente en la agenda urbana mundial. Ha estado en esa agenda por largo tiempo. Lo que ha ocurrido es que la presión creada por las experiencias teóricas y prácticas de los últimos diez o veinte años, acompañadas por la certeza de que los medios para lograrlo existen, han movido la erradicación de la pobreza al primer lugar de la agenda. Han surgido nuevos conceptos y estrategias para guiar esta tarea. La sinergia de los muchos debates y experiencias de estas dos décadas ha producido el impulso requerido para la aparición de una nueva aproximación consensual a la erradicación de la pobreza, basada en una identificación cualitativa y multidimensional de sus manifestaciones.

Consecuente con este proceso, la erradicación de la pobreza ha surgido también como el objetivo principal de las políticas de vivienda a nivel mundial, un objetivo que legitima la inversión de la ayuda internacional y de grandes recursos públicos en su ejecución. Este objetivo no ha estado totalmente ausente en las políticas de vivienda en la segunda mitad del siglo XX. En efecto, puede considerarse que las experiencias de las políticas no-convencionales de vivienda en los países en desarrollo forman parte del movimiento mundial de ideas que ha llevado a una nueva conceptualización de la pobreza urbana. Sin embargo tanto

las políticas convencionales de vivienda como las no-convencionales han permanecido incluidas en un marco de referencia que entiende la pobreza solamente en términos económicos y cuantitativos. En estas condiciones la contribución de la vivienda a la disminución de la pobreza se ha definido y evaluado –en los mejores casos– en términos de la accesibilidad de los sectores pobres a viviendas nuevas o a “soluciones habitacionales”

El acceso de los pobres a viviendas nuevas es sin duda un hecho notable, pero, aparte de su relativa insignificancia cuantitativa, su relevancia en reducir las condiciones de pobreza no es auto-evidente. Por el contrario, hay evidencias de que el solo acceso a la vivienda puede crear condiciones para perpetuar la pobreza, tales como la generación de gastos insostenibles, destrucción de redes de apoyo comunitario y exclusión social. Lo que se requiere, por lo tanto, es no sólo la definición de la erradicación de la pobreza como objetivo, sino la construcción de un nuevo paradigma para entender las relaciones entre pobreza urbana y vivienda. Se requiere la transformación de los múltiples atributos cualitativos que definen la condición de pobreza en conceptos y principios de acción que al ser incorporados en las políticas de vivienda logren que éstas actúen decisivamente en la reducción o erradicación de la pobreza. Una evaluación cualitativa integral de tales políticas debiera, por lo tanto, examinar los efectos de esas múltiples acciones en los atributos que definen la pobreza.

La totalidad de esta tarea, tal como se define en el párrafo anterior, excede los límites y posibilidades de esta ponencia. Resulta imposible cubrir aquí todos los atributos cualitativos que definen la pobreza. Pero es posible identificar aquellos que aparecen como los más importantes en la literatura que examina este tema y tratar de incorporarlos en las políticas

de vivienda. Tampoco es posible aún evaluar los efectos de estas políticas. Mientras es posible identificar una cantidad de programas urbanos dirigidos a la reducción de la pobreza que incluyen iniciativas de vivienda como preocupación principal, la mayoría de ellos se encuentran en curso o no ha transcurrido suficiente tiempo desde su conclusión como para evaluar sus efectos. Sin embargo es posible ejecutar una primera instancia de evaluación examinando si estos programas incorporan o no los mismos atributos identificados en el análisis previo y de qué manera se transforman y utilizan como principios de acción. Una conclusión positiva de esta primera evaluación significaría que se está en presencia de una práctica profesional consistente con un nuevo paradigma de la relación pobreza-vivienda.

2.0. La evolución de las políticas de vivienda

Un breve análisis de la evolución de las políticas de vivienda en los países en desarrollo en la segunda mitad del siglo XX resulta indispensable para documentar la contribución de la vivienda a la emergencia de una nueva conceptualización de la pobreza urbana y a su reducción. El tema aparece frecuentemente confuso debido a que las políticas de vivienda, desde su inicio, han contado con un discurso de legitimación en términos de su contribución a reducir la pobreza, contradicho en la práctica por políticas cuyos objetivos han sido diferentes y en cuya aplicación no aparecen acciones dirigidas a tal reducción. Al mismo tiempo es posible identificar políticas que sí se han propuesto reducir la pobreza y han actuado explícitamente tras este objetivo.

La evolución de las políticas de vivienda dista de ser uniforme y lineal. Para una versión simplificada de esta

evolución se ha recurrido a una clasificación frecuentemente usada en los estudios de este campo: políticas “convencionales” de vivienda –aquellas caracterizadas por la intervención sistemática del Estado en todas las instancias del proceso de producción y provisión de viviendas terminadas– y políticas “no-convencionales” de vivienda, caracterizadas por intervenciones parciales del estado en esos procesos. Al respecto, es importante establecer que la aparición de estas últimas, unos 25 años más tarde que la aplicación de las políticas convencionales, no conlleva la desaparición de éstas. Ambas coexisten desde la década de los 70. Ambas fueron afectadas, de manera diferente, por los cambios de estrategia macroeconómica de la década de los 80. Y ambas han tomado direcciones muy diferentes durante los años 90 y comienzos del siglo XXI.

2.1. Políticas convencionales de vivienda

Podría sostenerse que las políticas convencionales de vivienda –basadas en principios universalistas y expresadas en grandes conjuntos urbanos y edificios de habitación colectiva– asumieron un rol importante en la reducción de la pobreza urbana en los países desarrollados, especialmente en Europa, como parte del Estado de Bienestar. No es posible sostener lo mismo en los países en vías de desarrollo. Aquí las políticas convencionales surgen en el contexto de las estrategias de modernización y de industrialización substitutiva que caracterizaron a los países “subdesarrollados” y a los nuevos Estados independientes de África y Asia, desde mediados de la década de los 40 hasta mediados de los años 60. Todos los estímulos que llevaron a la gestación de estas políticas son consistentes con ese contexto. En algunos países la razón principal de la vivienda pública fue responder a las demandas de la alianza política –muchas veces implícita– entre la burguesía industrial y la

clase obrera sindicalizada que formaba la base social del modelo desarrollista. En otros lugares fue la necesidad de alojar con cierta dignidad a una nueva burocracia nacional, nacida de la descolonización y carente de recursos.

Con todas las reservas que una generalización de este tipo exige, puede decirse que el modelo desarrollista concebía dos formas de enfrentar la pobreza: sería erradicada como consecuencia de transformaciones estructurales cuyos beneficios derramarían hacia los más pobres, y además mediante la intervención del Estado por medio de políticas públicas dirigidas explícitamente a reducirla, entre ellas las de vivienda. Las políticas convencionales de vivienda, sin embargo, no han contribuido directamente a reducir la pobreza en los países en desarrollo. Los ideales de modernización, trasladados al urbanismo, llevaron a la construcción de grandes obras públicas y a la remoción de tugurios y asentamientos irregulares, “liberando” tierra urbana bien ubicada para desarrollos especulativos. Los nuevos conjuntos de vivienda convencional adoptaron los patrones de diseño de conjuntos y edificios similares en Europa, sin que sea posible encontrar esfuerzos importantes por responder a las necesidades de estas nuevas sociedades, por ejemplo, para encarar la totalmente predecible ausencia de mantenimiento. La única adaptación observable ha sido la permanente reducción de estándares y tamaños, expresando el único vínculo identificado entre vivienda y pobreza, una relación económica. Las viviendas producidas han sido por lo general caras, inaccesibles para los pobres urbanos, quienes han continuado en habitaciones cuyos estándares son socialmente inaceptables, la gran mayoría ubicadas en la periferia urbana o en enclaves centrales.

En los casos de mayor éxito estas políticas han conseguido extender estándares habitacionales socialmente aceptables

a grupos sociales de nivel medio que anteriormente no los lograban. Por lo general, viviendas altamente subsidiadas han terminado en las manos de funcionarios públicos, militares, comerciantes al detalle, proveedores de servicios en pequeña escala, artesanos y, en algunos países, trabajadores industriales del nivel más alto. Es posible, también, identificar algunas importantes contribuciones indirectas a reducir la pobreza, por ejemplo a través de la generación de empleos y –en algunos países– el desarrollo de la industria de materiales de construcción, la que al reducir los precios de algunos materiales los ha puesto a disposición de pobladores de asentamientos irregulares.

Por otra parte, las políticas convencionales de vivienda han hecho importantes contribuciones al desarrollo económico capitalista de estos países. En aquellos que consiguieron iniciar un proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones, las políticas convencionales de vivienda fueron soportes importantes del proceso, creando una industria relativamente simple que podía consumir productos industriales producidos nacionalmente, un área de inversiones financieras apoyada por el Estado y un proveedor de empleo de baja calificación, adecuado a las necesidades de una urbanización acelerada. En resumen, crearon el “sector vivienda”, un área importante de acumulación capitalista, con organizaciones y agencias nacionales e internacionales, ministerios, corporaciones, bancos, empresas, sindicatos, ONGs y expertos.

2.2. Políticas no-convencionales de vivienda

A mediados de la década de los 60 el modelo de desarrollo y modernización de los países del llamado Tercer Mundo enfrentaba serios problemas. Aun cuando el crecimiento económico había reducido la pobreza en esos países, los

resultados distaban de ser los esperados y la desigualdad social y económica había crecido considerablemente. La distancia entre el discurso ideológico y la realidad se hacía cada vez más evidente, y en ninguna parte estaba esto más claro que en la vivienda. La tierra urbana era invadida masivamente en casi todos los países en desarrollo, con la constitución de grandes asentamientos ilegales. En ciudades como Caracas, por ejemplo, más del 50% de la población construía sus viviendas en los “barrios” sobre tierra ilegalmente ocupada. Junto a los movimientos sociales más radicales que abogaban por el reemplazo del sistema capitalista, surgieron nuevas ideas buscando formas de compatibilizar el crecimiento económico con la reducción de la pobreza y la desigualdad, entre ellas las teorías de marginalidad y del sector informal. Ese fue el contexto en que surgieron las políticas no-convencionales de vivienda, impulsadas simultáneamente por la agudización del conflicto social, la necesidad de reducir costos y por un cambio radical en el concepto de vivienda. A fines de los años 60 la vivienda dejó de ser entendida primeramente como un objeto –casa– y se la empezó a concebir como el proceso de habitar, en varias de cuyas instancias un objeto reconocible como una casa socialmente aceptable no aparece o tarda en aparecer.

En ese nuevo paradigma –cuya formulación inicial se debe principalmente al arquitecto británico John Turner, quién basó su crítica a las políticas vigentes y su apoyo a la autonomía de los usuarios en su trabajo en Lima en los años 60, una época de grandes invasiones urbanas– se reconoce la existencia de un proceso constante, llamémoslo “popular”, mediante el cual la mayoría de los seres humanos han siempre producido sus viviendas, sin apoyo, sin Estado, sin mercado, a lo largo de la historia. En las ciudades del mundo capitalista y subdesarrollado de hoy, este es el proceso

mediante el cual los pobres producen e intercambian viviendas. Estas, en su mayoría, tienen estándares habitacionales socialmente inaceptables y no responden a las exigencias técnicas requeridas por los códigos vigentes, por lo que constituyen lo que se conoce como el déficit cualitativo de la vivienda. Sin embargo, esta no es una situación estática. La calificación de esas viviendas corresponde en cada caso a una instancia a lo largo de un proceso permanente de mejoramiento a cargo de los usuarios mismos. Las políticas no-convencionales se definen como intervenciones parciales, graduales, de distinta intensidad, dimensión, carácter e importancia, en ese proceso, dirigidas a hacerlo avanzar, a contribuir a la consolidación de formas habitacionales que cada vez se aproximen más a los niveles socialmente aceptables.

En esta concepción, además, se reconoce y valoriza la importancia social de la ocupación ilegal de tierras urbanas sin utilizar, como una acción de los pobres para resolver su problema habitacional cuando otras alternativas no existen o se definen vagamente para el futuro. Las políticas no-convencionales han creado formas de resolver los problemas legales provocados por los asentamientos humanos irregulares dando prioridad a los intereses de las comunidades pobres por sobre los intereses de los dueños de la tierra. Por lo general esas soluciones están basadas en otorgar el derecho de uso de la tierra a los ocupantes, postergando la propiedad legal hasta que las condiciones materiales de esos ocupantes haya mejorado suficientemente. Esta ha sido, por ejemplo, la solución adoptada por el programa *Favela Bairro* en Rio de Janeiro. Los asentamientos humanos ilegales han conseguido una legitimación casi universal. El desalojo de poblaciones aún ocurre, pero fuera del contexto de estas políticas, como consecuencia de acciones violentas de los dueños de la

tierra, los que cuentan a veces con la complicidad de funcionarios y policías corruptos. Los únicos desalojos legítimos en este contexto son aquellos en que la población se encuentra en situaciones de alto riesgo o ocupando tierras destinadas a obras públicas de muy alto valor social.

Los programas definidos bajo este concepto son muy variados y es incluso posible que en muchos casos las autoridades mismas pueden no reconocer sus acciones como iniciativas de vivienda. Si el habitar es un proceso, ¿dónde se encuentra su punto cero? Obviamente donde los pobres de las ciudades, sin acceso a los medios materiales mínimos necesarios, sin recursos, sin información, sin vinculación a redes sociales, no tiene más alternativa que ocupar la calle. ▶ 2 La presencia de individuos, familias y grupos durmiendo en las veredas o bajo los pórticos de los comercios es hoy un rasgo común en las ciudades grandes tanto de los países industrializados como los en desarrollo. Si esto expresa un retroceso, un empeoramiento de la situación de los pobres, si es consecuencia de las políticas de vivienda de fin de siglo, o si es un aumento de la visibilidad de condiciones urbanas que siempre han existido, son todos argumentos en el debate contemporáneo. En este punto cero no aparece una estructura física mínima para sostener la actividad de habitar. Pero existe al menos una relación social básica entre la ciudad y los pobres. Estos no son perseguidos, no son expulsados de sus lugares de reposo. Y es en este punto cero donde aparecen iniciativas públicas de vivienda. En algunas ciudades de los países industrializados las autoridades municipales habilitan alojamientos colectivos provisorios. En los países en desarrollo las medidas pueden ser más precarias: la autoridad metropolitana de Calcuta, por ejemplo, donde la población viviendo en las calles es considerable, ha construido en las veredas de la

2 ◀ La idea de un "punto cero" del proceso de vivienda, con estas características, se escuchamos al profesor René Urbina, Director del DEPUR, en un seminario de investigación en ese Departamento, en la década de los 60.



FOTO N° 1



FOTO N° 2

ciudad estanques de agua, provistos cada uno con varios caños de salida, para facilitar el aseo diario de esa población. Esta constituye sin duda una de las actividades básicas de habitar. Un punto de partida para reconstruir la dignidad humana (Foto 1).

2.2.1 Lotes con servicio

Los programas más frecuentemente adoptados por las políticas no convencionales de vivienda –lotes con servicio y programas de mejoramiento de asentamientos irregulares– son conocidos, aunque existen innumerables variaciones e interpretaciones en los distintos países. Los primeros lotes con servicio fueron probablemente los de la “Operación Sitio”, en Chile, en 1967, consistente en la provisión de terrenos bien organizados, separados por cercos, con infraestructura de calles, veredas, agua, alcantarillado, y casetas sanitarias. ▶ 3 Programas similares se hicieron respetables y fueron tomados en serio por los gobiernos de los países en desarrollo cuando el Banco Mundial los adoptó, buscando formas de reducir los costos de la vivienda social (Foto 2). El primer programa

de lotes con servicios financiado por el Banco Mundial en Senegal en 1972 fue seguido por numerosos otros, llegando a sumar unos 70 programas hasta 1983. La declaración pública del Banco en 1974 en el sentido de dar preferencia a las políticas no-convencionales de vivienda en sus programas de asistencia financiera constituyó un impulso definitivo para la imposición de estas políticas.

Los resultados de los programas de lotes con servicio han sido muy variados. Proyectos de este tipo han tenido lugar, y siguen ejecutándose, prácticamente en todos los países en desarrollo y muchos han sido exitosos. Otros, sin embargo, han tenido dificultades de aceptación. En dos proyectos en Dar-Es-Salaam, por ejemplo, sólo el 60% de los lotes estaban ocupados 15 años después de su inauguración, y los residentes eran principalmente familias de ingresos medios. En nuestra propia experiencia, nos hemos encontrado en 1992 con un proyecto de gran dimensión de lotes con servicios, incluyendo casetas sanitarias y unidades de cocina, terminado y aparentemente abandonado, o al menos sin ocupar por largo tiempo, en la ciudad de Punta Arenas, en Costa Rica.

3 ◀ Formas posteriores del mismo programa redujeron considerablemente sus componentes y su calidad.

Es fácil comprender el desconcierto tanto de las poblaciones participantes en los proyectos de lotes con servicio, como de las autoridades políticas y la opinión pública, enfrentadas a un proyecto habitacional sin casas. El concepto de estos proyectos es en verdad complejo, con dimensiones sociales que los proyectos convencionales no poseen. Los usuarios, en lugar de incorporarse al final del proceso habitacional –enfrentándose a viviendas socialmente aceptables pero cuyos precios las hacen inaccesibles a los pobres incluso con subsidios– se incorporan al comienzo del proceso, accediendo legalmente a tierra urbana con servicios. La continuación del proceso implica su participación continua, colectivamente organizada, constituyendo una comunidad y apoyada técnica, financiera y socialmente por las agencias públicas patrocinantes del proyecto. Implica, además, la capacidad y autoridad de esa comunidad para tomar decisiones con respecto a estándares habitacionales, procesos constructivos, diseños, financiamiento y otros, y envuelve una continua negociación con técnicos y administradores públicos. Lamentablemente la experiencia ha mostrado que muy pocas agencias públicas, sean nacionales o municipales, cuentan con la capacidad requerida para organizar estos proyectos y que muchos usuarios no alcanzan a constituir comunidades capaces de llevar adelante estas tareas. Por lo general los proyectos han sido diseñados por esas agencias sin referencia a una comunidad organizada previamente. A esto se ha agregado en muchos casos demandas por ahorros y contribuciones financieras iniciales, todo lo cual se ha traducido en frecuentes fracasos. Sin embargo las experiencias han sido positivas en casos en que la iniciativa ha partido de una comunidad organizada que cuenta con asistencia a lo largo de toda la operación. Esto ha sido posible, por ejemplo, con comunidades pobres asesoradas por una ONG, como ha sido el caso de Fuprovi, en Costa Rica.

2.2.2. Programas de mejoramiento

Junto a los programas de lotes con servicio, las políticas no convencionales de vivienda iniciaron –y han continuado desarrollando– programas de mejoramiento de tugurios y asentamientos irregulares, creados principalmente, pero no exclusivamente, por invasiones ilegales de tierra urbana. Estos programas responden en forma más precisa que los lotes con servicio a las proposiciones de las políticas no convencionales y han terminado por ser la forma más frecuente de manifestación de tales políticas. Conceptualmente los programas de mejoramiento reconocen y se identifican con los procesos habitacionales en curso en los asentamientos irregulares, incluyendo el hecho de su ilegalidad (Foto 3). Estos procesos habitacionales muestran la organización y participación de los pobladores en la construcción de su hábitat y en la organización de su comunidad para intervenir en numerosos campos que les son relevantes, no sólo en la vivienda. Los programas se definen, por lo tanto, como intervenciones en tales procesos, dirigidas principalmente a contribuir con aquellas operaciones cuya escala urbana



FOTO N° 3

hace muy difícil –o imposible– una acción autónoma al nivel de los asentamientos: provisión de infraestructura vial y sanitaria, provisión de equipamientos y servicios tales como escuelas, postas de salud y asistencia social, resolución temporal o definitiva de la tenencia de la tierra, etc. En algunos casos los programas contemplan la reposición de viviendas removidas por las obras de mejoramiento o la compensación financiera a las familias afectadas. Tal como en el caso de los lotes con servicio, las formas adoptadas por estos programas son múltiples y dependen de las características políticas, sociales y culturales en que se definen. Algunos han tenido un carácter masivo, abarcando grandes territorios urbanos, como fue el caso de los programas de “Urbanización y Equipamiento de Barrios” y de “Ordenamiento y Consolidación de Barrios” de los gobiernos venezolanos en los años 70. Otros, aun cuando también han pretendido abarcar gran parte de la ciudad, se han definido de acuerdo a asentamientos individualmente seleccionados, como fue el “Programa de Mejoramiento de Tugurios” llevado a cabo por la Corporación Municipal de Hyderabad, India, con asistencia internacional, entre 1967 y 1997.

Los programas de mejoramiento cuentan con una serie de ventajas en su concepción y ejecución. Por lo general han conseguido aumentar considerablemente la cantidad de familias beneficiadas en comparación con todos los tipos de programas anteriores, convencionales o no, sin aumentar el gasto público en la misma proporción. Han conseguido evitar el costo político y social que resulta del desalojo de las poblaciones invasoras y han permitido a las agencias públicas comunicarse directamente con comunidades ya organizadas. Una consecuencia importante de esta situación es el desarrollo de un proceso de aprendizaje mutuo sobre la naturaleza de las negociaciones entre todos

los actores sociales que intervienen en el proceso de la vivienda.

A finales de los años 70 las políticas no convencionales de vivienda estaban haciendo contribuciones importantes tanto a la disminución de la pobreza urbana como a su mejor comprensión. Por primera vez los programas habitacionales conseguían llegar hasta los grupos sociales pobres, aquellos que no tenían acceso a los programas convencionales con sus exigencias de ahorro previo y recuperación de costos. Por primera vez, además, las agencias públicas habían sido capaces de establecer relaciones regulares con las comunidades organizadas de pobres urbanos y algunas intervenciones públicas en el proceso habitacional de los pobres empezaban a ser definidas por negociaciones que incluían la participación de esas comunidades y de otras organizaciones. Sin embargo la situación distaba mucho de ser ideal. Salvo en algunos países, la mayoría de las intervenciones no convencionales seguían siendo limitadas, caso a caso, proyecto a proyecto. Los recursos financieros de vivienda seguían concentrados en los programas convencionales, asignando un carácter de emergencia, marginal, a los proyectos no convencionales. La participación de las comunidades pobres, aún en las “mejores prácticas”, era pasiva y limitada a proveer informaciones. Las agencias, por su lado, entendían esa participación en términos funcionales, como maneras de asegurar la ejecución de los proyectos y sin transferir responsabilidades a las organizaciones de base.

A pesar de sus limitaciones, las políticas no convencionales de vivienda establecieron nuevos parámetros. Desarrollaron una filosofía que pone a los pobres de la ciudad como centro de su preocupación. Este es el atributo que define y diferencia a estas políticas. La práctica de estas políticas de vivienda ha

contribuido a dejar en evidencia la enorme complejidad de la pobreza urbana, lo limitado de concebirla sólo en términos económicos y cuán distantes estaban las agencias públicas de entenderla y de saber como enfrentarla.

2.3. Redefinición contextual en el último cuarto del siglo XX

Los años 60 y 70 vieron la crisis de un modelo global de acumulación capitalista que sostenía la capacidad del sistema para mejorar las condiciones de vida de toda la población reduciendo la desigualdad social y que entregaba al Estado la responsabilidad de contribuir a reducir la pobreza mediante redistribución del ingreso y políticas sociales. Los efectos de esta crisis fueron devastadores en muchos países: golpes militares, hiperinflación a niveles nunca imaginados, crecimiento sin medida de la deuda externa, la quiebra no sólo de empresas nacionales sino, en muchos casos, del Estado mismo. Durante la década de los 80 empezaron a surgir al conocimiento público y consolidarse algunos de los rasgos de un nuevo modelo, entre ellos: desregulación, reducción drástica del papel, tamaño y funciones del Estado, privatización, disminución del gasto público y una ideología que patrocina el abandono de las políticas sociales sobre la base de que el funcionamiento sin controles y eficiente del mercado resolvería la pobreza. Se popularizó el concepto de globalización, bautizando un mundo de grandes interconexiones, basado en el desarrollo revolucionario de una nueva tecnología de comunicaciones. Todos los países, y especialmente sus ciudades más modernas, participarían de tal sistema mediante el desarrollo de sus ventajas comparativas. Organizaciones internacionales, poderosas política y financieramente, asumieron el rol de incorporar a este sistema a aquellos países que tardaban en hacerlo, y

para ello se usó, en muchos casos, la presión de la deuda externa y su negociación.

Esta situación afectó a las políticas de vivienda en todo el mundo. Las líneas principales –convencionales y no-convencionales– se mantuvieron en la mayoría de los países en desarrollo, pero los principios del nuevo modelo se impusieron a estas políticas. Conceptos ideológicos como “financiabilidad” y “recuperación de costos” surgieron como guías para la intervención del Estado, cuyo papel se pretendió reducir al de un facilitador del mercado, estimulando la participación de empresas privadas en la definición y ejecución de proyectos de vivienda (Mayo, S.K. y Angel, S., 1993). En los casos de programas no-convencionales, donde frecuentemente la intervención del sector privado parecía más difícil, se buscó la participación de organizaciones no gubernamentales a las que se estimuló a operar de forma no muy diferente al de las empresas privadas. Las nuevas políticas desreguladoras se centraron en desarrollar la eficiencia del recientemente creado “sector vivienda”, especialmente de su sistema financiero, al que se proveyó de recursos para subvencionar a sectores sociales que, pudiendo participar en el mercado, se ubican en los umbrales que este ofrece.

No es posible aún hacer una evaluación adecuada de los resultados de esta situación. Si se toman en consideración algunos casos individuales tanto de países industrializados como en desarrollo, se puede ver, por ejemplo, que Gran Bretaña privatizó los mejores conjuntos de vivienda pública, cesó los programas municipales de nuevas viviendas sociales, y creó programas alternativos basados en organizaciones semi-privadas, originando lo que muchos especialista consideran un serio retroceso en las condiciones habitacionales del país. En Chile, por su parte, pareciera

haberse producido una separación entre la vivienda subsidiada producida por empresas privadas bajo el auspicio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la vivienda destinada a los pobres, los que son atendidos mediante programas de mejoramiento de barrios, bajo el auspicio del Ministerio del Interior. Globalmente parece estarse configurando un cuadro en el que la vivienda de los pobres queda crecientemente fuera del campo de la vivienda.

La información existente, aún incompleta, configuraría un cuadro en el que la preocupación general de los organismos de vivienda durante los 80 y gran parte de los 90 se concentró en la eficiencia –particularmente financiera– del sector vivienda. El foco de esta preocupación parecería haber estado en como hacer para que el sector privado produjera más y más baratas viviendas nuevas y como facilitar y estimular la participación en el mercado de viviendas de las familias que estaban en condiciones de hacerlo. La vivienda de los pobres, de aquellos que no están en condiciones de participar en el mercado de viviendas socialmente aceptables, nuevas o viejas –y cuyas condiciones habitacionales serían las únicas que justificarían y legitimarían la intervención del Estado– parece haber quedado, en cuanto a vivienda, fuera de este contexto

Este es el cuadro que durante los años 90 empezó a provocar la alarma de instituciones y especialistas dedicados a la vivienda en todo el mundo. Organizaciones no gubernamentales, académicos, asociaciones de residentes en asentamientos irregulares, congresos nacionales de organizaciones dedicadas a la vivienda de los pobres, políticos, agencias especializadas de Naciones Unidas, y los países donantes de recursos para programas sociales, empezaron a constatar el deterioro de las condiciones de vida de la población mundial durante los años 80 y, en el

caso de la vivienda, la ausencia de los pobres de los programas nacionales más importantes. La demanda por reincorporar la pobreza –su eliminación o al menos su alivio– en las políticas y en los programas de vivienda que se ha hecho sentir en la década pasada, ha coincidido con la emergencia de un nuevo paradigma para entender la naturaleza de la pobreza urbana, lo que ha permitido, consecuentemente, definir nuevas formas de atacarla y reducirla. Esta nueva concepción de la pobreza, producto principalmente del trabajo de largo plazo de antropólogos dedicados a su estudio, ha llevado a su vez a sentar las bases para una nueva conceptualización de las relaciones entre pobreza y vivienda y de nuevas políticas que tienen como objetivo la reducción de la pobreza, las cuales empiezan a emerger a fines del siglo XX y comienzos del XXI.

3.0. Un nuevo paradigma de la pobreza urbana

El resurgimiento de la preocupación por eliminar la pobreza ha producido –y está produciendo– un número creciente de investigaciones y publicaciones, una considerable mayoría de las cuales trata y discute lo que la pobreza “es”, en comparación con los relativamente escasos trabajos que examinan “por qué” la pobreza existe. La preocupación dominante parece ser definir, describir y entender la naturaleza y características de la pobreza, relacionando su origen a causas inmediatas y evidentes, sin indagar sus causas más profundas. Dentro de esta tendencia es posible distinguir formas diferentes de entender la pobreza, en torno a las cuales se ha centrado el debate teórico, y del cual han salido nuevos e importantes conceptos (Wratten. E. 1995; UNCHS, 1996; PNUD, 1997; Salama. S. 1998; Jones. S. 1999). Según Wratten, es posible clasificar las definiciones de pobreza bajo tres títulos: **a)** definiciones cuantitativas, basadas en ingreso y consumo; **b)** definiciones basadas en

indicadores sociales; y c) definiciones cualitativas y multidimensionales basadas en participación. Estas últimas incluyen los conceptos que han llegado a ser los más significativos en este campo, configurando un nuevo paradigma de la pobreza.

3.1. Definiciones cuantitativas basadas en ingreso y consumo

La mayoría de los países y agencias internacionales aún definen la pobreza como una relación entre el ingreso y un nivel mínimo de consumo socialmente aceptable. El ingreso necesario para alcanzar ese nivel define la línea de pobreza que separa a los pobres de los no-pobres y permite establecer la incidencia de la pobreza en un determinado país en un determinado tiempo. Esta es una descripción muy simplificada de la definición más básica de la pobreza, llamada frecuentemente “pobreza de ingreso” en la literatura, y que hasta recientemente dominaba el campo conceptual del tema. Uno de sus méritos principales es que la cuantificación de la pobreza permite seguir sus variaciones a lo largo del tiempo y establecer comparaciones entre distintos lugares, transformándose por lo tanto en el instrumento favorito de economistas y diseñadores de políticas. Otro mérito igualmente importante es que permite ligar situaciones “macro” –por ejemplo económicas, sociales y políticas– con momentos específicos en la evolución de la pobreza, incorporando, por ese hecho, cierta capacidad explicativa.

La relación cuantitativa entre ingreso y consumo se usa igualmente para definir y medir distintos aspectos de la pobreza. Mientras la *pobreza absoluta* se refiere a las líneas de pobreza, el concepto de *pobreza relativa* se utiliza para diferenciar las posiciones de distintos grupos sociales con

respecto a la sociedad en la que viven. Esto permite, por ejemplo, distinguir las condiciones del 20 por ciento más pobre de la población de un país dado. Este concepto significa, además, que hay gente muy pobre en Londres, aun cuando sus ingresos sean muy superiores a la línea de pobreza en Calcuta. La pobreza relativa se manifiesta en dificultades específicas e impone formas de exclusión social que pueden ser igualmente dramáticas en sociedades muy distintas. Esta misma relación cuantitativa se utiliza para establecer condiciones tales como la *pobreza extrema* y medir la gravedad de la pobreza en distintos momentos.

Mientras muchos de sus méritos son reconocidos, las críticas al enfoque cuantitativo han sido considerables. Estas se han centrado principalmente en su aparente unidimensionalidad, en un momento en que la complejidad de la pobreza se ha hecho cada vez evidente. Se le ha criticado por sus prejuicios culturales y por su énfasis en la cuantificación. Según Robert Chambers: “lo que es medible y medido se considera como lo que es real e importante, estandarizándose lo diverso y excluyéndose lo divergente” (Chambers, R. 1995). El documento “An Urbanizing World”, publicado por CNUAH/Habitat en 1996 resume mediante ocho limitaciones, lo que se considera inadecuado en el enfoque cuantitativo: oscurece las dimensiones sociales y de salud de la pobreza; no incorpora las enormes variaciones del costo de vida en y entre países; no considera las diferencias al interior de las familias; no distingue entre familias de distintos tamaños; es incapaz de considerar ingresos no-monetarios; es incapaz de entender el papel jugado por los bienes materiales y no materiales de las familias; es vulnerable a manipulaciones; y finalmente oscurece las causas de la pobreza (UNCHS, 1996). Como es frecuentemente el caso, algunas de estas críticas parecen adecuadas, otras son discutibles y otras están ausentes. Sin

embargo estas y otras críticas al enfoque cuantitativo permitieron establecer el camino para otras, nuevas y más amplias formas de entender y definir la pobreza.

3.2. Definiciones basadas en indicadores sociales

La búsqueda de indicadores sociales refleja no sólo la insatisfacción con la idea de que ingreso y consumo puedan expresar la realidad total de la pobreza, sino también un reconocimiento de la complejidad de esta situación, de sus múltiples dimensiones y atributos, de la interacción entre sus variadas causas, su diversidad y su relatividad. Por estas razones puede considerarse que este enfoque expresa un cambio hacia una comprensión cualitativa de la pobreza, aun cuando no abandona el uso de cuantificaciones como instrumentos de comparación y evaluación.

Este enfoque ha desarrollado numerosos indicadores sociales, por ejemplo expectativas de vida, mortalidad infantil, alfabetismo, nutrición, asistencia escolar, acceso a servicios de salud y a agua potable, etc. Como parte de este proceso, el desarrollo de índices compuestos que combinan variables de distinta calificación ha sido un paso adelante considerablemente importante en el esfuerzo por capturar la multidimensionalidad de la pobreza. Por ejemplo, los Informes de Desarrollo Humano del PNUD de 1997 y 1998 examinaron la pobreza conceptual y empíricamente. Ambos informes proponen un enfoque cualitativo, producen un *Índice de Pobreza Humana* –con dos variaciones que dan cuenta de las diferencias entre países industrializados y en desarrollo– y lo usan para definir y comparar las condiciones de pobreza en el mundo. No se puede decir que el Índice de *Pobreza Humana* describe la total complejidad de la pobreza, pero es indudable que ha ampliado y refinado

considerablemente las definiciones previas. Sin embargo no consigue superar una de las críticas generales dirigidas al establecimiento de indicadores: su creación y definición es externa a las comunidades pobres, sin la participación de los pobres más allá de su consulta.

3.3. Definiciones cualitativas y multidimensionales basadas en la participación de los pobres

El enfoque cualitativo y participativo de la pobreza ha resultado en la emergencia de un nuevo paradigma capaz de dar cuenta de su complejidad y de sostener extensiones conceptuales a campos específicos de análisis, como son la pobreza urbana y la vivienda. Las definiciones cualitativas de la pobreza son el fruto tanto del análisis crítico a definiciones anteriores como de la observación directa de las comunidades pobres. Un factor importante ha sido la combinación de principios y consideraciones prácticas. Se ha establecido el derecho de los pobres de participar en la definición de sus propias condiciones. Al mismo tiempo el reconocimiento de la naturaleza muy compleja de la pobreza y de sus variaciones ha requerido que los especialistas se involucren en la realidad de las comunidades pobres y la definan junto a los pobres mismos. En esta nueva versión la pobreza es entendida como una condición multidimensional, influida por factores culturales, locales y sociales, interpretada de manera diferente por las personas que la viven, y vivida de manera distinta por estas personas de acuerdo a su género, edad, origen étnico y habilidades. Incluye muchas formas distintas de ingreso y consumo que escapan al concepto de "líneas de pobreza". Se considera que la condición de pobreza es vivida por los pobres con tal variedad de formas que resulta casi imposible un concepto de pobreza y una estrategia para su erradicación sin la

participación de los pobres mismos en este proceso. Los proponentes de este enfoque no ignoran los méritos de las cuantificaciones estadísticas para apoyar políticas específicas, pero objetan su validez y utilidad para expresar una conceptualización más compleja de la pobreza.

Exámenes cualitativos y participativos de las condiciones de vida de las comunidades pobres, en su mayor parte realizados en el terreno mismo, han producido un gran número de descripciones muy detalladas de las situaciones de pobreza y de los métodos seguidos por los pobres para enfrentarlas. Estos estudios han destruido la idea de que los pobres constituyen entidades pasivas y homogéneas y han permitido, por ejemplo, identificar grupos en posiciones más ventajosas que les permiten apropiarse de los beneficios de los programas sociales. También han permitido identificar diferencias en el interior de las familias (Jones, S. 1999), y han producido nuevos conceptos referidos a aspectos específicos de la pobreza, los que han contribuido a expresar su complejidad. Entre estos conceptos se distinguen: *vulnerabilidad*, expresando indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, tensiones y shocks; *derechos sobre recursos*; *privación*, *exclusión social*, *multidimensionalidad*; *heterogeneidad*, *participación* y otros.

Una gran parte de la literatura tiende a presentar las proposiciones descriptivas de la pobreza ofrecidas por los tres enfoques mencionados más arriba como antagónicas. Son claramente diferentes, pero pueden también ser consideradas como complementarias. Por ejemplo, muchos estudios cualitativos de pobreza utilizan estadísticas de ingreso para describir las condiciones generales de pobreza y sus tendencias. El hecho de ser complementarias no anula la integridad específica de cada una de estas descripciones. Por el contrario, el desarrollo y la aplicación sistemática de

esta complementariedad podría enriquecer considerablemente la comprensión de la pobreza combinando tendencias a nivel "macro" con la diversidad y complejidad de las experiencias humanas.

3.4. Causas de la pobreza

Nada complementario parece posible, sin embargo, entre las teorías que tratan de explicar las causas de la pobreza, cuyas naturalezas las hacen mutuamente excluyentes. Wratten también proporciona una clasificación de estas explicaciones, mostrando, sin decirlo, que nada nuevo ha ocurrido últimamente en este campo: **a)** estudios que atribuyen la pobreza a las debilidades y faltas de los individuos que son afectados por ésta, y **b)** teorías que consideran la pobreza como una condición estructural: "*el resultado inevitable de un sistema político y económico injustamente estructurado*" (Wratten, E. 1995). Contribuciones que siguen estas líneas son importantes en la medida que apuntan a identificar causas sobre las cuales actuar para erradicar la pobreza. Aun cuando un análisis de ambas teorías queda fuera de los límites de este trabajo, es sin embargo importante notar que ambos sistemas explicativos parecen referidos a definiciones de pobreza anteriores a la emergencia del nuevo paradigma mencionado más arriba. Ninguno de ellos ha incorporado un concepto comprehensivo de la pobreza –multidimensional y cualitativo. Ambas se refieren a aspectos específicos de la pobreza –cultura, estructura económica, etc.– algunas veces a varios, pero sin integrarlos. En lo que respecta a las explicaciones aportadas en el contexto del nuevo paradigma, lo que llama la atención es su simplismo, una tendencia a detenerse en la identificación de causas inmediatas de aspectos singulares de la pobreza (Ramírez, R. 2001).

En estas circunstancias cabe preguntarse qué validez tiene la evaluación de políticas que intentan influir en un problema cuya causa no parece estar suficientemente establecida en el contexto teórico adoptado. La respuesta – cuyos detalles se expanden más adelante – es que no se pretende evaluar los resultados de políticas que intenten erradicar la pobreza sino sólo establecer criterios cualitativos para calificar políticas de vivienda en términos de su contribución a la disminución de la pobreza, para lo cual una descripción teórica que incorpore la complejidad de la pobreza ofrece una base suficientemente sólida.

3.5. Pobreza urbana

“La pobreza urbana y su consiguiente costo humano es quizás el mayor desafío de nuestro tiempo. El futuro de nuestras ciudades, que es donde la mayoría de la humanidad vivirá durante el próximo siglo, depende de nuestra habilidad para enfrentarlo con éxito. Al entrar en el siglo XXI el centro de las políticas urbanas debe, por lo tanto, ser la lucha contra la pobreza, con objetivos tales como la integración de la ciudad informal, la recuperación y uso democrático del espacio público, y la reversión de la tendencia hacia la concentración de la riqueza y las oportunidades, la cuales tan frecuentemente terminan en un espiral de violencia.” ▶ 4 Estas palabras inician la última sección de la “Declaración de Recife”, formulada por la comunidad internacional en la “Reunión Internacional sobre la Pobreza Urbana”, en Recife, Brasil, en 1996. La declaración señala una responsabilidad colectiva en la eliminación de la pobreza y sugiere, controversialmente, una estrategia de facilitación para su erradicación.

La atención dada a la pobreza urbana ha sido parte de la misma corriente de ideas concernientes a la pobreza en general y ha producido igualmente

una cantidad considerable de literatura que sigue las mismas líneas: una preocupación por definir lo que la pobreza urbana “es”, mostrando menos interés en las causas de su existencia. Esta situación ha creado dudas acerca de la necesidad de definir conceptualmente la pobreza urbana de manera diferente a la pobreza en general, dado especialmente las dimensiones del proceso de urbanización a escala mundial. Los estudios disponibles muestran que los conceptos dominantes de pobreza referidos a las ciudades y a la sociedad en su conjunto son similares. También muestran que estas ideas han evolucionado como parte del mismo movimiento, desde concepciones cuantitativas, basadas en los ingresos, hacia versiones cualitativas, complejas y participativas. Sin embargo, los mismos estudios han identificado también condiciones específicas que se encuentran solamente en las ciudades, lo cual introduce variaciones que, sin alterar el significado general de la pobreza, hacen de la pobreza urbana un tema específico. De acuerdo a esto, la pobreza urbana se define también como una situación multidimensional, afectada por condiciones culturales, sociales y locales, interpretada subjetivamente y vivida diferentemente por los pobres de acuerdo a sus circunstancias, es *“una totalidad indivisible, una realidad diaria y continua en la cual estos carecen de ingreso y de acceso a bienes y servicios básicos, sufren un devaluado estatus social, un espacio urbano marginalizado y ambientalmente degradado, con limitado acceso a la justicia, a la información, a la educación, a los centros de poder y a los derechos ciudadanos. Por otra parte, la pobreza urbana también significa movilizar y compartir aspiraciones, soluciones, capacidades y solidaridad.”* (Recife Declaration, 1996) ▶ 5

En su mayor parte el énfasis de estos estudios sigue siendo descriptivo, sin embargo entre ellos es posible encontrar

4 ◀ Traducción informal de la declaración oficial.

5 ◀ Traducción informal de la declaración oficial.

algunos que avanzan hacia la búsqueda de explicaciones. P. Amis (1995) y E. Wratten (1995), en estudios diferentes, identifican una serie de atributos que definen la pobreza urbana, especialmente en términos de vulnerabilidades específicamente urbanas: riesgos ambientales y de sanidad, mercantilización, fragmentación, crimen, acceso al mercado laboral, limitaciones del sector informal, cambios bruscos del mercado y creciente inhabilidad de los pobres para retroceder a sistemas de auto-subsistencia, y otros. Estas proposiciones, sin decirlo explícitamente, colocan la ciudad como parte de las transformaciones sociales llevadas a cabo por el sistema capitalista. Los requerimientos de la producción y consumo mercantilizados, incluida la presencia de grandes poblaciones sin otros medios de subsistencia que la venta de su fuerza de trabajo, se han materializado totalmente en la ciudad, cuyas poblaciones crecientemente han cortado sus lazos con fuentes de subsistencia rural. Ambas proposiciones identifican la vulnerabilidad de la población urbana pobre como consecuencia de obstáculos para participar en la fuerza de trabajo formal y como resultado de tendencias negativas de largo plazo y frecuentes "shocks". Las situaciones descritas no sólo definen aspectos específicos de la pobreza urbana sino también avanzan varios pasos hacia su explicación.

4.0. Criterios cualitativos para la evaluación de políticas y programas de vivienda

A lo largo de esta ponencia se ha sostenido que las políticas de vivienda diseñadas para contribuir a reducir la pobreza urbana en los países en desarrollo han tenido resultados insatisfactorios y que esto se debe a una concepción equivocada –o al menos muy limitada– de la relación entre vivienda y pobreza. El texto hasta aquí ha mostrado la emergencia de un nuevo paradigma de la pobreza que

permite definir en forma más compleja y adecuada las políticas de vivienda que intentan contribuir a su reducción. Obviamente las políticas y programas de vivienda han continuado evolucionando. La crítica y las lecciones dejadas por más de cincuenta años de vivienda pública en los países en desarrollo –especialmente por las políticas no convencionales cuyos objetivos de reducir la pobreza han sido siempre explícitos– y la nueva conceptualización cualitativa de la pobreza han permitido la emergencia de políticas y programas que parecerían responder a los nuevos conceptos y que por lo tanto anunciarían resultados más satisfactorios que los anteriores. Dado que, como se dijo antes, una evaluación de resultados es aún prematura, esta ponencia se orienta ahora a definir una primera instancia de evaluación, a establecer criterios cualitativos que permitan evaluar hasta qué punto estas políticas y programas emergentes son o no consistentes con las proposiciones del nuevo paradigma. Se requiere, por lo tanto, identificar y definir con más detalle aquellos atributos que –selectivamente– se consideran los más importantes en la nueva concepción de la pobreza urbana, para transformarlos luego en criterios de evaluación. ▶ 6

Un examen de las proposiciones que integran el nuevo paradigma permite seleccionar cuatro atributos principales que definen la condición de pobreza urbana. Estos son: multidimensionalidad, heterogeneidad, participación e integración. Para transformar estos atributos en criterios cualitativos de evaluación se requiere examinarlos y extraer de ellos contenidos específicamente urbanos que puedan ser referidos a procesos observables en la ciudad. El resultado de ese examen produce un primer grupo de siete criterios de evaluación cualitativa, los cuales se introducen en forma muy simplificada a continuación.

6 ◀ Un trabajo parecido permitiría transformar esos mismos atributos en categorías analíticas para examinar las políticas, o en principios normativos para diseñar políticas consistentes con el nuevo paradigma.

4.1. Transformación de los atributos de la pobreza en criterios cualitativos de evaluación.

4.1.1. Multidimensionalidad y multisectorialidad

Cualquier análisis de las nuevas proposiciones teóricas para entender la pobreza no puede dejar de identificar el concepto de multidimensionalidad como uno de sus principales atributos. Como se vio anteriormente, esta es una consecuencia de las numerosas carencias que caracterizan la vida de los pobres, cuya simultaneidad se manifiesta explícitamente en las ciudades, especialmente en los asentamientos humanos irregulares. La Declaración de Recife incluye un párrafo que con claridad expone lo inadecuado de los esfuerzos sectoriales para atacar la pobreza: *“para los pobres, la pobreza urbana es un todo indivisible... sin embargo, para las instituciones... es una condición a la que se responde con una diversidad de programas... sectoriales... Hay una manifiesta desconexión entre la unidad de la experiencia y la diversidad institucional de las respuestas”*.(Recife Declaration. ibid) ▶ 7

Multidimensionalidad adopta el concepto de multisectorialidad para transformarse tanto en uno de los principios orientadores de las iniciativas dirigidas a disminuir la pobreza como en un criterio de evaluación. Por ello se entiende la formulación y ejecución de programas y proyectos que integran simultáneamente las actividades de muchos de los sectores en que tradicionalmente se ha dividido el trabajo de las instituciones públicas y privadas: vivienda, salud, educación, empleo y otros. Multisectorialidad al nivel de proyectos, para que sea realista y sustentable requiere además la misma multisectorialidad al nivel de las políticas y de las instituciones, expresada en numerosas líneas de acción simultáneas, cruzándose y

entrando en espacios políticos y profesionales que hasta ahora se consideran bien demarcados e inviolables.

Un estudio más en profundidad del contenido y significado de la multisectorialidad debiera incorporar muchas dimensiones y calificaciones a este atributo, por ejemplo: ¿Cuántos programas sectoriales se requieren para hablar de multisectorialidad? ¿Es en realidad un problema de la cantidad de programas o de sus cualidades y relevancia? ¿Se requiere que éstos sean simultáneos? etc. En esta ponencia, sin embargo, dado que sólo se trata de ilustrar una forma distinta de evaluar, se ha tratado de simplificar y reducir la complejidad indicada por el nuevo paradigma. Por lo tanto se considerará que para la evaluación positiva de una política o programa basta la inclusión simultánea de iniciativas de vivienda y de por lo menos un otro sector.

4.1.2. Heterogeneidad, sensibilidad con respecto a los grupos vulnerables y las condiciones de género

La heterogeneidad es un atributo de la pobreza cuya identificación señala un alejamiento de la imagen convencional de los pobres como un grupo social uniforme hacia su conceptualización como un componente complejo e internamente diferenciado de la sociedad. El análisis a lo largo de estas líneas lleva a distinguir distintos niveles de pobreza y a identificar grupos especialmente vulnerables: *“niños de la calle, viudas, jefes de familia lisiados, familias encabezadas por mujeres, jóvenes sin empleo”*.(Jones. S. 1999) Se considera, por lo tanto, que no basta con constatar la heterogeneidad de la pobreza sino dirigir las acciones que persiguen su alivio o erradicación de preferencia hacia los grupos sociales más vulnerables, identificando sus condiciones, necesidades y demandas específicas, para definir las políticas y programas requeridos para

satisfacerlas. Esto lleva a agregar al atributo de heterogeneidad de la pobreza que caracteriza al nuevo paradigma, la sensibilidad con respecto a los grupos especialmente vulnerables.

En respuesta al mismo principio de simplificación que se menciona más arriba, se ha buscado identificar un grupo cuya vulnerabilidad sea reconocida con la mayor universalidad. Muchos estudios cualitativos de la pobreza urbana identifican “la crítica importancia de los grupos familiares encabezados por mujeres” (Amis, P. 1995), los que, según las Naciones Unidas, alcanzan al 30% o más de las familias en los asentamientos pobres en los países en desarrollo. Sin ignorar la necesidad de incorporar otros grupos vulnerables, no hay duda que las condiciones de género son parte integral de la concepción actual de la pobreza urbana. Mientras las condiciones de otros grupos urbanos vulnerables aparecen regularmente mencionadas, sus necesidades y demandas no aparecen tan universal y específicamente incorporadas en el concepto de erradicación de la pobreza como es el caso de las mujeres. Se sugiere por lo tanto que la sensibilidad frente a la *heterogeneidad y las condiciones de género* de la pobreza – la inclusión de iniciativas con respecto a género que atraviesen a través de todas las medidas adoptadas para erradicar o reducir la pobreza– debe ser considerada tanto como un principio orientador como un criterio para evaluar políticas y programas de vivienda.

4.1.3. Participación, asociación y devolución

Participación es el atributo del nuevo paradigma con el mayor potencial para producir cambios significativos en las políticas y prácticas de vivienda, así como en las estructuras de poder político y administrativo. Si se reconoce que la

pobreza es vivida por los pobres en formas tan variadas, resulta casi imposible definir un concepto de pobreza y una estrategia para su erradicación sin la participación de los pobres mismos. Sin embargo, participación no es un término unívoco. Para algunos es un principio democrático, parte de los derechos humanos. Para otros no es más que un proceso funcional para aumentar la eficiencia de los proyectos.

Esa multiplicidad de significados aparece también en las formas de participación. El concepto ha sido usado en la práctica de la vivienda pública y del urbanismo para describir cualquier forma de contacto entre las autoridades y la población afectada por sus decisiones. Puede incluir desde las simples consultas hasta al establecimiento de asociaciones relativamente permanentes entre diversos actores –comunidades, agencias públicas, ONGs, etc.– capaces de asumir responsabilidades en la definición, ejecución y evolución posterior de políticas y proyectos. Formas más radicales de participación, basadas en el principio de devolución, por otra parte, conllevan nuevas formas de gobernabilidad: la apertura de los centros de decisión a las comunidades organizadas, reconociéndoseles un papel positivo no sólo en participar sino también en tomar decisiones y originar procesos que puedan afectarlos.

Esta variedad de significados y la búsqueda de una posición realista ha llevado esta ponencia a separar el atributo de participación en tres conceptos que originan a su vez tres principios tanto orientadores como evaluadores de las políticas y programas de vivienda cuyo objetivo es reducir la pobreza. En primer lugar está el simple principio de *participación*, expresando cualquier forma de intervención de las comunidades afectadas por esas políticas en los procesos de formación y ejecución de éstas. En seguida está el principio de *asociación*, expresando el establecimiento

de formas relativamente permanentes de participación entre actores institucionales que asumen responsabilidades de procesos de mayor continuidad. Finalmente está el principio de *devolución*, indicando la transferencia de competencias y recursos a niveles inferiores de gobierno, incorporando el derecho de esos niveles, de las instituciones de la sociedad civil, y especialmente de las comunidades pobres, de tomar decisiones e iniciar procesos.

La aplicación de estos criterios de evaluación a las políticas y programas de vivienda que persiguen la reducción de la pobreza debiera llevar a definir principalmente el rol, las atribuciones y la influencia de las comunidades pobres y sus organizaciones en la formación y ejecución de esas políticas. Sin embargo, se utilizarán más adelante en esta ponencia para identificar situaciones similares respecto a otros actores sociales e institucionales que participan de estos procesos, si sus condiciones indican niveles de poder inferiores respecto a los centros que diseñan, deciden y ejecutan las políticas y programas. En cada caso, sin embargo, el comentario establecerá preferentemente la situación de los pobres.

4.1.4. Descentralización e integración municipal

Si la participación se entiende como un proceso continuo, de manera que pueda evolucionar y dar a los participantes la oportunidad de acumular experiencias, se requiere entonces el uso o la creación de estructuras institucionales regulares, reconocidas, con poder político y acceso a recursos. Hoy parece existir consenso en que esas estructuras debieran estar ubicadas en las municipalidades, una tendencia reconocida por la *"Declaración de Estambul sobre Establecimientos Humanos"*: *"las autoridades locales (son) nuestros socios más cercanos, esenciales para la*

ejecución de la Agenda de Hábitat, "la cual también "promueve la descentralización mediante autoridades locales democráticas" (UNCHS, 1997). Aun cuando existen numerosos argumentos acerca de las ventajas y desventajas de las municipalidades como centros de participación ciudadana, la descentralización –una de las formas de expresión de la participación– no encuentra un mejor lugar para ser satisfecha que en las municipalidades, por lo que esta ponencia ha definido la *integración municipal* como el principio orientador y evaluador que expresa este atributo.

4.1.5. Integración al nivel de la ciudad

Una de las serias contradicciones de la descentralización es que un proceso radical de municipalización –el derecho de las municipalidades y sus comunidades a vivir con el mínimo de interferencia del gobierno central o metropolitano– puede llevar a la segregación de los pobres en las municipalidades peor equipadas de la ciudad y consolidar la pobreza y la desigualdad urbanas. El principio general para contrarrestar esta tendencia es que la municipalización debe tener lugar en un marco de integración social, creando estructuras para acciones comunes e intercambios de recursos, experiencias, habilidades, etc. Esta ponencia sostiene que el nuevo paradigma reivindica y refuerza el concepto de la ciudad como una magnífica creación humana y como un marco global y eficiente para la integración social. Por esta razón propone que el atributo de integración sea transformado en el principio orientador y evaluador de integración al nivel de la ciudad.

4.2. Método

Estos atributos y estos principios orientadores y evaluadores no agotan, por supuesto, las posibilidades de análisis y

TABLA 0	PRINCIPIOS DE EVALUACION							
PROYECTO	Multi-Sectorialidad	Heterogeneidad (género)	Participación	Participación (asociación)	Participación (devolución)	Integración Municipal	Integración Urbana	» 8

nuevas proposiciones. Se han presentado como ejemplos de una de las vías que pueden utilizarse para profundizar en el estudio de la pobreza urbana y para mostrar posibles formas de extensión del nuevo paradigma de la pobreza a la práctica, ya que pueden tanto guiar el diseño de políticas de vivienda dirigidas a reducir la pobreza como transformarse en categorías analíticas para examinar y evaluar la consistencia de políticas y programas. La segunda parte de esta ponencia está precisamente dedicada a describir y evaluar la consistencia de tres programas definidos en los términos arriba anotados.

El método de evaluación consiste en examinar el contenido y las proposiciones de los programas seleccionados, tratando de establecer su consistencia con los atributos de la pobreza, resumidos en los principios de evaluación presentados más arriba. Para simplificar este trabajo, los principios se han organizado en la **Tabla 0**, la que se aplicará a cada programa. La simple presencia de cualquiera de los atributos resumidos anteriormente en cada categoría se registrará con el número **1** en la casilla correspondiente. Su ausencia con el número **0**.

5.0. Reservas

Que esta ponencia haya sostenido los méritos de una concepción cualitativa y multidimensional de la pobreza no significa endosarla sin crítica. Como se dijo anteriormente, una evaluación comprehensiva tanto de las contribuciones teóricas de este nuevo paradigma como de su aplicación a

la realidad es aún prematura, principalmente porque, aun cuando es posible identificar una práctica basada en sus principios, ésta no está suficientemente extendida y sus casos son demasiado recientes como para sustentar conclusiones generales. Tomando en consideración esas limitaciones, es posible sin embargo señalar al menos cuatro áreas de problemas principalmente teóricos.

5.1. Descripciones y explicaciones de la pobreza

Este punto fue mencionado con anterioridad en el texto. Una revisión de la literatura dedicada a este tema no puede sino notar el contraste entre la riqueza de ideas e innovaciones que caracterizan los estudios descriptivos de la pobreza –lo que la pobreza “es”– y las relativamente pobres explicaciones de por qué la pobreza existe. Las diferencias son tanto en cantidad como en calidad. Las explicaciones más convincentes son todavía las relativas al paradigma cuantitativo, unidimensional y económico de la pobreza. En lo que respecta al nuevo paradigma, las pocas explicaciones disponibles se limitan a ofrecer causas inmediatas, específicas para explicar fenómenos o rasgos particulares de la pobreza.

Esto lleva a preguntarse si es posible definir y llevar a cabo estrategias efectivas para la erradicación de la pobreza en la ausencia de una identificación convincente de sus causas. La respuesta es negativa. Hay sin embargo varios argumentos que ayudan a reducir la gravedad de

8 ◀ Esta casilla se incorporará a la versión más adelantada de la Tabla 0. Véanse las secciones 5.4 y 5.5 más adelante.

esta negativa y también a identificar las razones para la permanencia de una situación como la descrita. Entre los primeros está el reconocimiento del alto valor de descripciones teóricas capaces de dar cuenta de la complejidad de un proceso y de proporcionar una base sólida para la ejecución de iniciativas que, aunque limitadas, pueden tener efectos importantes dentro de esos límites. Por ejemplo, se mencionó anteriormente el establecimiento de criterios de evaluación cualitativa de políticas y programas dirigidos a reducir – no erradicar la pobreza.

Sin embargo, es también posible detectar la presencia de una ideología que, en líneas muy generales, sostendría que una explicación general de la pobreza no es necesaria dado que nada puede hacerse, en un nivel de alta generalización, para erradicarla mientras mucho puede hacerse para aliviarla mediante medidas inmediatas, específicas y de corto plazo. Mientras una discusión sobre las ideologías de fin de siglo está fuera de los límites de esta ponencia, es posible al menos indicar que durante los últimos veinte años han resurgido y adquirido posiciones dominantes, dos líneas ideológicas. Una es la noción de *consenso social*, entender la sociedad como formada por instituciones, grupos e individuos cuyos intereses y objetivos son básicamente similares y les permiten participar en toda clase de iniciativas comunes. La otra es la noción de *practicabilidad*, la necesidad, por ejemplo en este caso, de hacer algo real para aliviar la miseria sin esperar por explicaciones complejas. Ambas nociones tienen méritos pero pueden también ser criticadas, aun cuando no es esta la ocasión para hacerlo. Pero el caso es que en un contexto ideológico de esta naturaleza la proposición de conceptos sofisticados, crecientemente más precisos y básicamente complementarios para describir lo que la pobreza es, recibe una sanción positiva. Lo mismo ocurre con la identificación

de causas inmediatas de aspectos específicos de la pobreza. Las ideas de una participación, asociación y devolución no conflictivas, por ejemplo, están fundadas en un concepto ideológico de consenso. Por el contrario, la formulación de teorías para explicar las causas de la pobreza llevaría, en algunos casos, a descartar la participación, la asociación y la devolución como ficciones, formas de co-opción social o como estrategias a las cuales sólo es posible llegar mediante compromisos entre intereses contrapuestos, como resultado de la solución de conflictos políticos, de poder.

5.2. Integración de las dimensiones macro-económica y social de la pobreza

La ampliación del concepto de pobreza más allá de la relación entre ingreso y consumo ha sido en verdad un avance significativo en la comprensión de las condiciones de la pobreza. Sin embargo, siguiendo una tradición lamentablemente frecuente en las ciencias sociales, el nuevo paradigma cualitativo y multidimensional de la pobreza ha ignorado los méritos de conceptualizaciones previas, especialmente aquellas basadas en principios económicos, en lugar de integrarlas. Gran parte de la literatura guarda silencio o rechaza explícitamente la relevancia de lo que se conoce como "pobreza de ingreso". Este aparece como una preocupación sólo con referencia al trabajo en el sector informal. Pareciera que el universo definido por el trabajo y el ingreso formal, los impactos creados por la creciente productividad del trabajo sobre el empleo y el desempleo, estuvieran fuera del campo de la pobreza.

Se sostiene que esto es una equivocación. Como se dijo anteriormente, mientras las condiciones de la economía son importantes para la pobreza, el solo crecimiento económico, por sí mismo, no lleva necesariamente a su reducción. Los

méritos del crecimiento económico pueden dirigirse a objetivos diferentes, dependiendo de las políticas y programas que distintas combinaciones de actores sociales son capaces de legitimar políticamente. Por ejemplo: el Informe del PNUD de 1997 sobre *Desarrollo Humano* identifica la segunda mitad del siglo XX como el período en que la pobreza mundial se redujo más que en los 500 años previos. Sin duda fue un período de gran crecimiento económico. Pero fue también un período –al menos sus primeros 30 años– en que los modelos macroeconómicos contaron en muchos países con la participación del trabajo sindicalizado, de las clases medias y de los empresarios locales. En las nuevas naciones independientes esos modelos debieron incorporar las presiones de movimientos nacionalistas de gran amplitud social. En algunas partes se adoptaron modelos “desarrollistas” y objetivos modernizantes. En otras estos modelos respondieron a principios socialdemócratas e ideologías socialistas. Aunque en la mayoría de los países el crecimiento económico benefició de preferencia a las elites locales, las condiciones de vida de los pobres mejoraron considerablemente mediante el empleo y las empresas locales, especialmente mediante programas de redistribución del ingreso y políticas sociales de educación, salud, vivienda y seguridad social. Más tarde, los cambios estructurales de la economía mundial han llevado a la globalización y a programas de ajustes prácticamente en todas partes. Un nuevo modelo macroeconómico, con sus propios protagonistas, principios, ideologías y objetivos está surgiendo y tomando forma. No hay ahora participación del trabajo sindicalizado, los empresarios locales han desaparecido, reemplazados por corporaciones multinacionales. Se han adoptado principios tecnocráticos e ideologías individualistas. La redistribución y los programas sociales se consideran perniciosos, necesarios sólo en condiciones extremas. Luego de un

tiempo de recesión, el crecimiento económico está repuntando nuevamente en muchos lugares. Pero esta vez la pobreza y la desigualdad están aumentando también.

Las condiciones de la economía mundial en los últimos veinte años han sido devastadoras para millones de personas que tradicionalmente se ganaban la vida trabajando en el sector formal. Reducción de empleos, desregulación, crecimiento del empleo casual y de tiempo parcial, des-calificación, etc., se han traducido en millones de desempleados en todo el mundo, afectando con especial gravedad la calidad del empleo de las mujeres y los jóvenes. La pobreza se ha extendido más allá del sector informal y no puede ya ser enfrentada sólo mediante medidas de escala menor. Tal como lo establecen los nuevos conceptos, hay muchas maneras diferentes en que los pobres viven su pobreza. Esto reclama la incorporación del concepto de “pobreza de ingreso” –en su más amplia acepción– al nuevo paradigma.

5.3. El peligro de considerar a los pobres como una categoría social asilada

Uno de los atributos importantes del nuevo paradigma es el principio de integración. Significa relacionar la realidad de la pobreza con las condiciones de la sociedad en su conjunto, como una responsabilidad colectiva. La integración puede ser el resultado de un sistema social construido con ese propósito o puede ser el fruto de negociaciones parciales entre grupos sociales con intereses antagónicos. Un sistema integrado –total o parcialmente– evita la exclusión de los pobres mediante la transferencia de recursos y beneficios mutuos entre todos los grupos sociales. Por el contrario, el aislamiento de los pobres, especialmente de la operación de la economía formal,

reduce falsamente el universo de la pobreza, limita el acceso de los pobres a los recursos de la sociedad en su conjunto y transforma toda transferencia de recursos en una carga para el resto de la sociedad.

Un concepto que debilite los lazos entre los pobres y los otros grupos sociales produce la falsa noción de una categoría social que, si bien es internamente heterogénea, aparece claramente definida, con fronteras claras. Esta noción está siendo negada por el modo en que la sociedad contemporánea está desarrollándose. Hoy es evidente que el crecimiento económico está acompañado globalmente por la creciente incapacidad de incorporar la población mundial al sector formal. Un modelo frecuente de familia incluye a un miembro mayor con empleo en el sector formal y sus hijos trabajando en el informal. En los países industrializados, a los pobres tradicionales –desempleados de largo plazo con mínima seguridad social, viejos obreros pensionados– se han agregado nuevas olas de desempleados y de trabajadores mal pagados, de tiempo parcial y sin derechos sociales, principalmente mujeres, jóvenes e inmigrantes. En los países en desarrollo los pobres permanecen en su mayoría en las áreas de baja productividad del sector informal, y siguen siendo pobres de largo plazo, cualquiera sea la información en contrario difundida por la literatura sobre “mejores prácticas”. Todo esto constituye hoy el universo de la pobreza. Las causas estructurales de esta situación indican claramente que el estudio de la pobreza no puede limitarse sólo a los pobres, sino tiene que incorporar todo el sistema social, las interacciones entre distintos grupos y la identificación de las maneras en que las comunidades pobres pueden participar en la definición de políticas económicas y sociales.

5.4. La ciudad, los recursos y la integración social

Una preocupación frecuentemente expresada en la formulación y ejecución de programas dirigidos a aliviar la pobreza se dirige al origen de los recursos. En los países en desarrollo la ayuda internacional ha sido una fuente importante de fondos para programas sociales pero hay una creciente percepción de que esos recursos son inestables y pueden tener una vida limitada. Esta situación ha dado origen a dos respuestas: una que identifica los recursos de los pobres como la fuente para financiar estos programas, bajo nociones crudas tales como la “recuperación de costos” o la “dependencia de la ayuda social”; y otra que mira al conjunto de la sociedad como el origen de tales recursos.

El origen y la utilización de recursos es una de las bases materiales que sustentan las ideas de solidaridad e integración social, las que son igualmente centrales al concepto de lo urbano. Esto se resume en el principio de redistribución de recursos del conjunto de la sociedad hacia los pobres. Significa aceptar la idea de que los pobres no pueden salir de su condición de pobreza solo mediante sus esfuerzos. Apunta a tratar de detener y revertir el proceso de segregación social que crecientemente mantiene a los ciudadanos ricos dentro de sus fortalezas, tras altas murallas, defendidos por guardias privados contra el resto de la sociedad urbana. Una elección entre segregación defensiva o contribución financiera eficiente, dirigida a producir un ambiente urbano civilizado debiera ser incorporado en la definición de los programas de reducción de la pobreza, como una decisión y responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

PRINCIPIOS DE EVALUACION								
PROYECTO	Multi-Sectorialidad	Heterogeneidad (género)	Participación	Participación (asociación)	Participación (devolución)	Integración Municipal	Integración Urbana	Transferencia de Recursos

5.5. La transferencia de recursos

Varios de estos puntos críticos son parte de las discusiones actuales concernientes a la definición cualitativa de la pobreza. Es probable que estos y otros componentes sean eventualmente integrados como atributos del nuevo paradigma. Mientras esto ocurre, se propone, como contribución en la dirección esperada, agregar a la **Tabla 0** un octavo principio orientador y evaluativo de políticas y programas de vivienda dirigidos a reducir la pobreza: la *transferencia de recursos* de la sociedad en su conjunto a los grupos sociales pobres a quienes esas políticas y programas intentan beneficiar. La idea detrás de esta proposición es que el principio de transferencia de recursos sintetiza los contenidos críticos más esenciales discutidos más arriba.

SEGUNDA PARTE

Evaluación cualitativa de tres programas. Estudio de casos

A continuación se examinarán y evaluarán, de acuerdo a los criterios contenidos en la Tabla 0, tres programas dirigidos a aliviar la pobreza urbana, ▶ 9 uno en América Latina, otro en Africa y otro en Asia. Los tres tienen a la vivienda como un componente importante. Fueron escogidos debido a que están dentro del marco teórico propuesto por el nuevo paradigma de la pobreza y permiten por lo tanto examinar como es que todos, algunos o ninguno de los atributos de

la pobreza son internalizados en la práctica profesional.

6.0. Programa “Favela Bairro”, Río De Janeiro, Brasil ▶ 10

Las políticas convencionales y centralizadas de vivienda emergieron y evolucionaron en Brasil en las décadas de los 40 y 50. En los años 70 ya se había transformado en un sistema complejo dedicado al financiamiento y producción de viviendas convencionales dirigidas tanto a los grupos de bajo como de alto ingreso. Cerca del final de la década, sin embargo, cuando la dictadura militar fue reemplazada, y en un contexto de democratización y crisis financiera, empezaron a ejecutarse programas no convencionales de vivienda. Más adelante, y como consecuencia de la descentralización administrativa establecida en la nueva Constitución de 1988, las responsabilidades de formular y ejecutar políticas de vivienda fueron devueltas a las municipalidades. El programa de mejoramiento *Favela Bairro* es un fruto de ese cambio de gobernabilidad en la ciudad de Río de Janeiro.

En 1994 había un total de 661 *favelas* en Río de Janeiro, habitadas por más de un millón de personas. Las favelas de tamaño medio –con poblaciones entre 500 y 2.500 familias– constituyen cerca de un tercio del total de asentamientos, pero en ellas viven cerca del 60 por ciento de los “favelados”. El mejoramiento de estas favelas de tamaño medio constituye el objetivo de

9 ◀ Estos tres casos forman parte de un conjunto de 16 programas examinados en otro trabajo dedicado a probar la existencia de una práctica profesional consistente con el nuevo paradigma. Ver: R. Ramírez: “Social Integration and Security for the Urban Poor Towards a City for All” (www.unchsh.org/ifu) y “The Theory and Practice of Urban Poverty Eradication and Urban Security Consolidation” (to be published by UNCHS).

10 ◀ El Examen de *Favela Bairro* se basa en una investigación realizada por Jorge Fiori, Liz Riley y Ronaldo Ramírez en Río de Janeiro en 1999. La investigación fue financiada por DFID (Department for International Development, British Government). Véase Riley, E.; Fiori, J. and Ramírez, R., 2000.

Favela Bairro. El programa, iniciado por la Secretaría Municipal de Vivienda en 1994, debe entenderse como un programa para la transformación física y social de las *favelas* de Río de Janeiro. Su concepción y ejecución debe más a la historia de la vivienda en Brasil y a las características de la pobreza en Río de Janeiro que a la agenda internacional de la pobreza. Sin embargo, como se verá más adelante, hay un alto nivel de convergencia entre los conceptos, objetivos y componentes del programa y tal agenda.

La Municipalidad de Río de Janeiro –a través de su Secretaría Municipal de Desarrollo Social– había ya trabajando en las *favelas* durante los años 80. La nueva Constitución Federal de 1988, fuertemente influida por un *Movimiento Nacional por la Reforma Urbana*, incorporó instrumentos legislativos para mejorar las condiciones de vivienda de los pobres, especialmente mediante el establecimiento del control de los gobiernos locales sobre el uso de la tierra. El Plan Maestro de Río de Janeiro de 1992 reconoció la necesidad de enfrentar los problemas de vivienda de los sectores de bajos ingresos como parte de una estrategia de desarrollo urbano global para toda la ciudad y no solo mediante intervenciones puntuales. Para llevar adelante este objetivo se creó la Secretaría Municipal de Vivienda (SMH) en 1993, con un programa que incluía la legalización de subdivisiones, el otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra, la promoción del uso de tierra baldía para conjuntos de vivienda de bajo costo, la relocalización de familias viviendo en áreas de riesgo natural, y el mejoramiento de las *favelas* de la ciudad (SMH, 1993).

6.1. Objetivos del Programa

El objetivo de la SMH es transformar todas las *favelas* de la ciudad, integrando la ciudad informal con la ciudad formal. Para ello cuenta, además del programa que se examina, con

los programas “Bairrinho” para las *favelas* pequeñas y “Grandes Favelas” para aquellas habitadas por más de 2.500 familias. El programa *Favela Bairro* construye sobre los avances físicos y sociales en los asentamientos irregulares, la infraestructura existente y los bienes generados por viviendas producidas por décadas de autoconstrucción y programas de gobiernos anteriores. No es un programa para satisfacer las necesidades individuales de vivienda de los residentes, sino está dirigido a las necesidades colectivas de la población. En cada *favela* hay proyectos específicos que utilizan el trazado de calles y senderos y la localización de las viviendas, dejando inalterados, pero considerablemente mejorados, los rasgos básicos del conjunto. El objetivo del programa es utilizar la construcción y regeneración de espacios públicos, el mejoramiento de la infraestructura y la ejecución de proyectos sociales, para “generar cambios profundos en las comunidades, transformaciones en la calidad de su vida y de su ambiente, con resultados que tendrán efectos positivos en la ciudad en su conjunto” (SMH, 1995a).

Al momento de su lanzamiento, el programa *Favela Bairro* estableció los siguientes objetivos específicos:

1. Completar o construir una estructura urbana básica mediante la instalación de sistemas de saneamiento y de circulación, permitiendo el paso fácil de personas y vehículos, permitiendo el acceso directo a todas las viviendas y haciendo posible la provisión de servicios públicos, especialmente salud, seguridad y sanidad.
2. Introducir los símbolos urbanos de la ciudad formal, tales como calles, señalización callejera, nombres de calles y plazas, equipamiento y servicios públicos, para facilitar el que las *favelas* sean vistas como barrios de la ciudad.
3. Consolidar la inserción de las *favelas* en el proceso de

planificación de la ciudad, incluyéndolas en la legislación, planes y programas, mapas, registros, control del uso y ocupación de la tierra, y en programas para el mantenimiento de los servicios que se instalen en ellas.

4. Ejecutar iniciativas sociales, la construcción de salas-cuna, llevar adelante programas para la generación de ingresos y capacitación profesional, programas deportivos, culturales y de esparcimiento.

5. Promover la legalización de la propiedad de la tierra.

Esta enumeración de objetivos proporciona la primera evidencia de la fuerte convergencia entre *Favela Bairro* y los atributos previamente identificados del nuevo paradigma de la pobreza: multisectorialidad –expresada en la incorporación de varias iniciativas simultáneas combinando componentes físicos (infraestructura, edificios, espacios públicos), proyectos sociales y económicos (salas-cuna, deportes, generación de ingresos, propiedad de la tierra), atención a las condiciones de las mujeres de manera de permitirles trabajar (casas cuna, capacitación)–, una fuerte base municipal y al mismo tiempo iniciativas para integrar los asentamientos y sus poblaciones al conjunto de la ciudad mediante medidas prácticas y símbolos urbanos.

Los objetivos generales mencionados más arriba han adquirido forma concreta en la ejecución de proyectos e iniciativas específicas, las que se han ejecutado en las distintas favelas adaptándolas a las condiciones locales:

- Instalación y mejoramiento de infraestructura: agua, saneamiento y drenajes.
- Mejoramiento de iluminación pública y redes eléctricas públicas y domésticas.
- Reforestación.

→ Mejoramiento de calles de acceso, pavimentación de caminos y senderos.

→ Tratamiento de áreas de inestabilidad geológica y de riesgos naturales.

→ Construcción de nuevas viviendas para reemplazar las removidas por cambios de trazado vial y protección.

→ Establecer sistemas para la recolección de basuras y otros residuos.

→ Comenzar la regularización de la propiedad de la tierra.

→ Establecimiento de nuevas plazas y espacios públicos.

→ Construcción y equipamiento de edificios y su uso mediante la ejecución de proyectos sociales tales como salas-cuna, jardines infantiles, centros comunitarios y centros para capacitación y generación de ingresos.

→ Construcción y establecimiento de servicios y equipos para deportes y esparcimiento.

→ Construcción de establecimientos comerciales simples (*kioskos*).

→ Construcción y operación de *Centros de Asistencia Urbana y Social*.

6.2. Desarrollo y Ejecución del Programa

La primera etapa de *Favela Bairro*, en 1994, consistió en un concurso público de arquitectura. El propósito fue obtener ideas que pudieran constituirse en la base metodológica del programa. La SMH seleccionó 16 asentamientos e invitó a oficinas de arquitectura a concursar proyectos para el diseño y planificación del mejoramiento de ellos. Durante 1995 la Municipalidad de Río de Janeiro y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) negociaron con éxito un préstamo de 180 millones de dólares, a los cuales la Municipalidad agregó una contribución de 120 millones de dólares. La administración de esos considerables recursos obligaron a innovar el sistema institucional de la

Municipalidad, estableciéndose un *Programa de Urbanización de Asentamientos Populares y dos Comités de Macro-Planificación* para promover la planificación y las acciones intersectoriales dentro del gobierno municipal. La SMH formó parte de los comités de política social y de planificación del desarrollo urbano, utilizando ambos foros para estimular la participación de otras Secretarías Municipales en *Favela Bairro*, expresando de esta manera la iniciación de la multisectorialidad institucional.

Cuando el programa entró en su segunda fase, interviniendo en otras 18 *favelas* con el correspondiente crecimiento de su importancia política, la SMH consiguió la participación de más Secretarías y Departamentos Municipales, aumentando el rango de equipamientos y servicios a ofrecer a las *favelas*. Igualmente creció el número de ONGs contratadas por las diferentes Secretarías para llevar adelante sus proyectos en las *favelas*. La creación de la Secretaría Municipal del Trabajo (SMTb) en 1997 contribuyó significativamente a ampliar y reforzar los objetivos sociales de *Favela Bairro*. Este proceso de multisectorialidad institucional estaba todavía en curso al momento de realizarse esta investigación. El proceso posee el potencial para reformar la estructura municipal tradicional. También posee los gérmenes de inevitables obstáculos y conflictos internos. En 1999 el proceso recibió un impulso considerable en la forma de un nuevo préstamo del BID, dedicado exclusivamente a proyectos sociales dentro del Programa *Favela Bairro*.

El desarrollo y ejecución de proyectos de mejoramiento en asentamientos individuales sigue una serie de etapas predefinidas y supervisadas por la SMH. Luego de la designación de un asentamiento, la SMH tiene reuniones con la Asociación de Residentes local para informarles de los objetivos, características y procedimientos del programa,

anunciando su pronto comienzo. Es en este punto que la propuesta de proyecto es concursada entre las firmas de arquitectura que se han especializado en estas materias, las que preparan anteproyectos y estudios de factibilidad, para lo cual las firmas deben ejecutar rápidas evaluaciones de los problemas y demandas de la comunidad de residentes. Sobre la base de varias fuentes –censos, registros municipales, planos de las favelas, datos obtenidos por las firmas mismas mediante muestras formales y conversaciones informales con residentes y miembros de la Asociación local– las firmas elaboran y presentan sus anteproyectos a la SMH. Una vez que el contrato es asignado, la firma beneficiada debe proceder a través de las etapas siguientes: diagnóstico, plan de intervención, proyecto y proyecto ejecutivo. Algunas de estas etapas incluyen nuevas consultas con la comunidad, la cual debe aprobar formalmente el proyecto final antes de procederse a su ejecución.

Luego que el proyecto es aprobado se contratan ingenieros consultores para revisar planos y presupuestos y, una vez terminada esta etapa, se invita a empresas constructoras a licitar la ejecución del proyecto. Una vez que la construcción comienza las empresas responsables –firma de arquitectos, empresas constructoras– y la SMH instalan sus funcionarios en el terreno a dirigir y supervisar el avance del proyecto.

Durante la etapa de construcción las negociaciones con los residentes pueden llegar a ser muy intensas, centrándose en aspectos específicos no considerados en el proyecto, o problemas tales como la expropiación de algunas otras viviendas y la relocalización de sus moradores, o nuevas demandas de los residentes que surgen a medida que el trabajo avanza. Es muy frecuente que recién en esta etapa los residentes se den cuenta de las consecuencias

personales que el proyecto puede acarrearles. A aquellos cuyas viviendas van a ser demolidas –debido a su localización en áreas de gran riesgo o que obstaculizan el avance del proyecto– se les ofrece la posibilidad de escoger entre tres formas de compensación: una nueva vivienda de reemplazo construida en el mismo asentamiento, compensación financiera, o un préstamo para comprar otra vivienda de su interés, generalmente, pero no obligatoriamente, en la misma favela. Los residentes, individualmente, y su Asociación, establecen frecuentes contactos con casi todos los actores que participan del proceso constructivo en el terreno. Aunque muy pocos de estos tienen poder de decisión, la relación diaria permite a los habitantes locales clarificar sus dudas, reafirmar su confianza en el proyecto y, en algunos casos, canalizar sus ideas u objeciones hacia aquellos que pueden autorizar alteraciones en el proyecto.

Numerosos cambios, adaptaciones y creación de nuevas unidades han tenido lugar a lo largo del desarrollo del Programa *Favela Bairro*. Por ejemplo, en respuesta a las demandas del BID por máxima transparencia financiera, se decidió contratar empresas de ingenieros consultores para supervisar la gestión financiera del programa total y de los proyectos individuales. Igualmente, problemas en los trabajos de construcción llevaron a ampliar las atribuciones de los arquitectos en el terreno. Además, en la medida que la cantidad y jerarquía de los programas sociales aumentó su importancia, la SMH estableció una *Unidad de Política Social* en la Secretaría, para intervenir en todos sus programas habitacionales.

6.3. Mantenimiento

Uno de los problemas que afligen los trabajos de

mejoramiento de asentamientos humanos irregulares en los países en desarrollo es el mantenimiento –especialmente de largo plazo– de las estructuras y servicios incorporados por los proyectos. El Programa *Favela Bairro* ha establecido *Centros de Asistencia Urbana y Social*, con personal de varios departamentos municipales, para supervisar la fase de transición, cuando un proyecto se termina, la vida en la favela recobra su ritmo normal y la Asociación de Residentes debiera hacerse cargo de las tareas de mantenimiento de largo plazo. La función de estos Centros es asegurar que las estructuras y servicios instalados por el proyecto se usen y mantengan de acuerdo a su propósito original y que los nuevos espacios públicos creados o mejorados no sean ocupados por nuevas viviendas. Los Centros también actúan como oficinas para asesorar a aquellos residentes que requieran información respecto a sus derechos, beneficios, servicios disponibles, asistencia legal, etc. Algunas de estas tareas duplican lo que han sido las responsabilidades de las Asociaciones de Residentes, pero los Centros están concebidos como de muy corto plazo. Las Asociaciones –cuya naturaleza e idoneidad son actualmente materia de disputa– se han encargado tradicionalmente de intervenir en las transacciones inmobiliarias dentro de las *favelas* y de proporcionar informaciones y asesorías como las indicadas más arriba. El Programa *Favela Barrio* anticipa un rol central para ellas en la mantención de largo plazo de infraestructura, tales como redes de agua y saneamiento, de servicios como la recolección de basuras, y la ejecución bajo contrato de tareas como la distribución del correo y cuentas de las empresas proveedoras de servicios. Estas han crecientemente contratado estas tareas localmente desde mediados de los 90. Los edificios construidos o mejorados para albergar programas sociales –salas-cuna, centros comunitarios, y otros– son mantenidos por las Secretarías Municipales respectivas, pero la intención es también

devolver esas tareas a la comunidad local cuando ésta esté en condiciones de asumir esas tareas.

6.4. Participación de la Comunidad

Como se estableció en la primera parte de esta ponencia, la participación de las comunidades en el origen, la definición, desarrollo, toma de decisiones y ejecución de los programas dirigidos a la reducción de la pobreza que los afecten, es uno de los atributos más importantes del nuevo paradigma de la pobreza. Las diferentes formas y niveles de participación –incluida la devolución de poder y recursos a las comunidades– constituye un aspecto central a analizar en programas tales como *Favela Bairro*. Este programa contempla la participación de la comunidad y su práctica permite observar tanto la validez de los principios y conceptos que guían la participación como los obstáculos con que se enfrenta en la realidad de las *favelas*.

El primer punto de contacto de la SMH y de los arquitectos son las Asociaciones de Residentes. Son estas las que informan a los especialistas y autoridades acerca de los problemas y demandas de la comunidad. Son ellas también las que organizan las asambleas de residentes para discutir los planes de mejoramiento y, finalmente, aprobar los proyectos. Más adelante, durante el proceso de construcción e instalación de servicios, las Asociaciones juegan nuevamente un papel central asegurando el avance de los trabajos, ligando a los residentes con el equipo del programa basado en el terreno, discutiendo y aprobando cambios y, especialmente, asegurando que las bandas locales de traficantes de drogas están tranquilas y no interrumpen las obras.

Esta práctica permite analizar tres puntos importantes: a)

¿qué concepto de participación tienen las agencias municipales y las firmas de arquitectos? b) ¿cómo se realiza realmente el proceso de participación? y c) ¿cuáles es el estatus de las Asociaciones de Residentes y su capacidad para responder a las tareas esperadas?

Respecto del primer punto, puede observarse que las agencias y firmas tienen una concepción limitada de la participación de la comunidad, remitiéndola a objetivos prácticos para la ejecución del programa. Esta concepción ha ido cambiando en la medida que su dimensión social y la credibilidad del grupo a cargo de esos aspectos se han ido consolidando. La participación de la comunidad ha finalmente aparecido como un factor importante en la creación de un espíritu de ciudadanía en los asentamientos. Sin embargo el objetivo utilitario permanece y las autoridades municipales no han contemplado formas para devolver el poder de tomar decisiones importantes a la comunidad. Algo parecido ocurre con el concepto de asociación. No parece existir una práctica de asociación entre el sector privado, las ONGs y los organismos públicos, lo que se traduce más frecuentemente en relaciones contractuales y subordinadas. Incluso las relaciones entre las firmas de arquitectos y la SMH, que ofrecían en un comienzo los gérmenes de asociación, han terminado por ser también contractuales.

En cuanto al proceso, la evidencia es que la mayoría de los actores que participan en éste, incluyendo la comunidad misma, muestran cierta renuencia en aceptar la capacidad de los *favelados* para tomar decisiones estratégicas que puedan afectar la operación de los proyectos. Aunque los residentes son consultados individualmente y en asambleas generales, y su aprobación es necesaria para proceder con los proyectos, en la realidad el interés pareciera surgir sólo cuando las tareas de mejoramiento empiezan a afectar sus

vidas individuales. En lugar de los residentes son las Asociaciones las que dominan las negociaciones, bajo el extendido supuesto de que los *favelados* “no tienen la capacidad para entender los planes e ideas presentados por los arquitectos”. En la medida que estas Asociaciones puedan considerarse como representantes auténticos de los intereses de los residentes, estando, como están, integradas por ellos mismos, puede estimarse que el Programa *Favela Bairro* contiene una práctica de participación que excede la conceptualización utilitaria de la SMH.

Las Asociaciones de Residentes existen en casi todas las *favelas*. Son cuerpos elegidos popularmente y regidos por estatutos legales. Su personal es generalmente voluntario y sus recursos dependen de cuotas mensuales de los residentes y cargos a las transferencias de inmuebles. Las Asociaciones de Río de Janeiro fueron debilitadas por décadas de políticas represivas y paternalistas de los gobiernos brasileños, reduciendo al mismo tiempo la confianza de las comunidades y su capacidad organizativa. Han sido al mismo tiempo vulnerables a la infiltración, intimidación y en algunos casos total dominación de las bandas de traficantes de drogas. Es imposible generalizar acerca de la calidad, representatividad e idoneidad de las Asociaciones. Muchas de ellas son ejemplos notables del esfuerzo y creatividad de comunidades que viven en difíciles circunstancias. En cualquier caso, las Asociaciones de Residentes permanecen como organizaciones relativamente poderosas y como participantes claves en el Programa *Favela Bairro*.

6.5. Financiamiento, recuperación de costos y tenencia de la tierra

El Programa *Favela Bairro* contempla un gasto máximo de 4 mil dólares por familia en la construcción e instalación de

infraestructura y servicios colectivos. El 60 por ciento de este gasto está cubierto por el préstamo del BID, el que se pagará con fondos públicos, y el resto por la asignación presupuestaria de la Municipalidad. Adicionalmente, la ejecución de los proyectos sociales son financiados por las Secretarías y Departamentos Municipales respectivos, mientras el Programa financia los edificios en los que esas actividades se llevan a cabo. Grandes operaciones –por ejemplo la canalización de ríos– son financiadas por otras Secretarías u otros programas. *Favela Bairro* financia la instalación de infraestructura, tales como redes de agua potable y saneamiento, centros de recolección de basuras y otros, sin pretender recobrar los costos de construcción e instalación, mientras las agencias que proveen esos servicios financian sus operaciones mediante cobros a los residentes, en algunos casos reducidos por subsidios.

La regularización de la tenencia de la tierra es un problema universal que afecta a todos los asentamientos humanos pobres en los países en desarrollo. El Programa *Favela Bairro* ha optado por una forma realista y defendible para garantizar la seguridad de tenencia en el corto plazo, mientras mantiene como objetivo de largo plazo lograr la propiedad formal de la tierra –y de las viviendas– para las familias que actualmente la ocupan. La fórmula consiste en asignar temporalmente el derecho de uso colectivo de la tierra, por un plazo determinado, a los residentes actuales. Se espera que esta forma de regularización permitirá además la aplicación de una forma de impuesto a la propiedad de la tierra, cuyo pago iría a los fondos municipales a ayudar a devolver el préstamo del BID.

6.6. Contexto institucional

Los objetivos, las instituciones y la estructura orgánica de

Favela Bairro se han hecho mucho más complejas desde la fecha de su lanzamiento, moviéndose desde ser un programa de mejoramiento físico que involucraba sólo a la SMH y a algunas firmas de arquitectos, hacia constituir un programa comprehensivo de mejoramiento urbano, con una multiplicidad de objetivos, envolviendo una gama amplia de instituciones municipales, del sector privado y de organizaciones no gubernamentales. A mediados de 1999 *Favela Bairro* estaba activo en 82 favelas de tamaño medio. La finalización de proyectos había sido relativamente lenta, con sólo 12 casos. Sin embargo había ya beneficiado una 70.000 familias, cerca de 250.000 personas.

La complejidad de *Favela Bairro* puede ser percibida de la lista de instituciones públicas, privadas y voluntarias, envueltas en el programa. Este incluía en 1999 unas 14 agencias municipales, entre ellas las Secretarías de Vivienda, Trabajo, Desarrollo Social, Asuntos Urbanos, Educación y Salud; los Departamentos de Finanzas, Obra Públicas, Ambiente, Cultura, Recolección de Basuras, Geología, Electricidad y al Instituto de Estudios Urbanos Pereira Passos. Incluía además agencias federales como las empresas de agua y saneamiento y el Banco Federal de Ahorros, empresas privadas como la proveedora de electricidad y constructoras, firmas de arquitectos e ingenieros consultores, fundaciones, ONGs y otras.

6.7. Comentario

Favela Bairro muestra casi todos los elementos y dimensiones componentes del nuevo paradigma de pobreza, aunque ellos aparecen a veces parcialmente y desdibujados. Uno de los rasgos más claramente identificados es la multisectorialidad del programa, tanto a nivel de los proyectos

individuales como, en forma creciente, al nivel de las instituciones y agencias envueltas en el programa. Por otro lado, puede sostenerse que mientras *Favela Bairro* no evidencia explícitamente una concepción de la heterogeneidad de los grupos pobres, muestra sin embargo sensibilidad con respecto a las condiciones de las mujeres proveyendo programas específicos para apoyarlas. Igualmente hay evidencias de iniciativas para incorporar la participación de las comunidades afectadas, tanto a nivel de los residentes mismos como de sus Asociaciones, aun cuando esas iniciativas permanecen limitadas y utilitarias en su concepción. *Favela Bairro* es fruto de un movimiento hacia la descentralización del gobierno federal del Brasil y hacia la municipalización. Es un programa fuertemente enraizado en la experiencia y la estructura municipal de Río de Janeiro. Al mismo tiempo fue concebido y está siendo ejecutado a la escala de la ciudad, con el declarado propósito de avanzar en la integración espacial y social de una ciudad física y socialmente fragmentada. En su conjunto, el programa envuelve una masiva transferencia de recursos públicos a los residentes en las favelas, los sectores pobres de Río de Janeiro, expresada especialmente en el no cobro de la provisión de infraestructura e instalación de servicios y en la transferencia programada de la propiedad de la tierra. El resumen de estos comentarios evaluativos pueden verse en la **Tabla 1**.

7.0. Programa Ciudad Pikine, Dakar, Senegal ▶ 11

ENDA, (Environnement et Developement du Tiers-Monde), es una organización no-gubernamental internacional fundada en 1972 y basada en Dakar. ENDA se encuentra desde 1996 realizando un *Programa de Desarrollo Social Urbano* en varias ciudades de Africa Occidental, en

11 ◀ El examen de este caso se basa en una consultoría para CNUAH/Habitat realizada por R. Ramírez en Dakar en 1999. Véase Ramírez, R., 1999 y 2001.

TABLA 1	PRINCIPIOS DE EVALUACION							
PROYECTO	Multisectorialidad	Heterogeneidad (género)	Participación	Participación (asociación)	Participación (devolución)	Integración Municipal	Integración Urbana	Transferencia de Recursos
FAVELA BAIIRRO	1	1	1	1	1	1	1	1

asociación con organizaciones comunitarias y gobiernos locales. El programa se lleva a cabo mediante consultas y la participación de comunidades locales envueltas en proyectos específicos. Uno de estos proyectos, ejecutado por uno de sus 15 equipos temáticos –ENDA ECOPOP (ENDA Economía Popular)– está localizado en Ciudad Pikine, una extensa área habitada por familias pobres en la periferia de Dakar.

Dakar, la capital de Senegal, tiene una población de cerca de 2 millones de personas, un cuarto de las cuales viven bajo la línea de pobreza definida nacionalmente. Luego de dos décadas de crecimiento económico inmediatamente después de que Senegal declarara su independencia, las cosas empeoraron considerablemente. Dakar y otros centros urbanos de Senegal han tenido que enfrentar el deterioro de sus servicios, desigualdades sociales extremas, municipalidades pobremente equipadas y un fuerte crecimiento de la pobreza urbana. Las políticas de ajuste estructural de finales de la década de los 80 y de los 90 tuvieron un impacto negativo en las condiciones de vida de los pobres, especialmente los jóvenes, con una pérdida considerable de empleos en la industria y en la administración civil. La situación en 1999 mostraba un sector moderno de la economía –industria formal pública y privada, comercio y administración– incapaz de ofrecer trabajo, mientras el sector informal florecía

cuantitativamente pero permanecía como un área de baja productividad y muy bajos salarios.

El alto nivel de pobreza y la necesidad de medidas apropiadas para reducirla han sido reconocidos por el Gobierno de Senegal desde fines de los años 80. Varios programas sectoriales fueron ejecutados con muy pocos resultados hasta mediados de los 90, cuando una iniciativa mucho más comprehensiva –el *Programa Nacional Contra la Pobreza*– fue lanzada. Este plan, al menos en su discurso, comparte muchos de los conceptos del nuevo paradigma de la pobreza: reconoce la inutilidad de las iniciativas sectoriales, incorpora los principios de participación y asociación, de multisectorialidad, de descentralización y transferencia de competencias a las municipalidades. Aun cuando el plan ha sido muy criticado, no cabe duda que ayudó a crear el ambiente intelectual y político que ha motivado el trabajo de comunidades, ONGs y municipalidades en su lucha contra la pobreza.

Pikine es una extensión de Dakar, una ciudad-dormitorio de unas 800 mil personas. Las autoridades nacionales usaron esta área –tradicionalmente dedicada a la agricultura– para relocalizar a las familias desplazadas de sus hogares en la capital como resultado de los proyectos de desarrollo urbano de los años 70 y 80. Pronto se transformó en el lugar principal de crecimiento



FOTO N° 4

demográfico y de concentración de la pobreza de Dakar, el punto de llegada y residencia de los inmigrantes rurales y de familias pobres obligadas a invadir tierra para construir sus viviendas. Hoy día es un gran conglomerado de comunidades pobres, equipado con pocos y deficientes caminos y calles, sin servicios básicos como escuelas, clínicas o campos deportivos, sin adecuada provisión de agua potable y saneamiento (Foto 4) El trazado general es confuso, el resultado de asentamientos informales sin ninguna planificación, lo que agrega otro obstáculo a la provisión de infraestructura. La

Administración consiste en un Gobierno Local, encabezado por un Alcalde, dividido en 16 Municipalidades con sus respectivos Gobiernos Locales y Alcaldes. La primera fase del programa descrito más abajo tuvo lugar en la comuna de Yeumbeul Norte (58.500 personas) entre 1996 y 1998. La segunda fase se realizó entre 1999 y 2000 y se agregaron las municipalidades de Yeumbeul Sur (62.000 personas) y Malika ((30.000 personas) y un asentamiento ubicado fuera de la ciudad, Guinaw Rail.

7.1. Primera etapa del Programa Ciudad Pikine, 1996-1998

En comparación con *Favela Bairro*, el Programa de *Ciudad Pikine* es considerablemente más modesto, tanto en su complejidad como en su cobertura y sus recursos. Es básicamente un programa multidimensional para reducir los efectos de la pobreza, localizado en una pocas municipalidades pobres. La incorporación de las demandas de los residentes locales ha hecho incluir algunos componentes del proceso de vivienda tales como agua potable, saneamiento y la seguridad de tenencia de la tierra. La vivienda aparece aquí como un concepto complejo y desagregable, muy distante de la idea del objeto-casa. El programa no es principalmente un programa de vivienda, sin embargo este mismo hecho muestra como es que un enfoque multidimensional de la pobreza necesita incluir la vivienda. Al mismo tiempo indica como es que las políticas de vivienda debieran entender y definir su participación en programas dirigidos a reducir la pobreza.

El programa fue originado localmente, por la misma gente que sería afectada por él. Fue establecido en 1996 siguiendo la iniciativa de las principales Asociaciones de Residentes locales en Yeumbuel, y contó desde el principio con el apoyo y asesoría de ENDA. Las ideas de multisectorialidad y participación, sin haber sido conceptualizadas como tales, aparecieron desde su inicio. La intención original fue tener un programa integrado para mejorar las condiciones de vida de los residentes en las áreas donde se originó el programa y además reforzar las iniciativas locales y conseguir su financiamiento. Las Asociaciones locales organizaron talleres de consulta con la participación de residentes, autoridades municipales y otros grupos interesados. Estos talleres identificaron y construyeron un inventario de

problemas prioritarios y definieron posibles medidas para resolverlos. Los principales problemas identificados fueron:

- Acceso al agua potable.
- Mejorar condiciones sanitarias y de saneamiento.
- Apoyar actividades dirigidas a generar ingresos.
- Promover actividades sociales y el desarrollo de la comunidad.

La primera fase del programa se ejecutó con la asistencia de ENDA y de UNESCO. El presupuesto total del programa fue de 80 mil dólares, aportado principalmente por donantes internacionales. Los logros del programa, traducidos en iniciativas específicas destinadas a resolver los problemas identificados fueron los siguientes:

- Extensión de la red de agua potable y construcción de 5 grifos públicos suplementarios, cada uno sirviendo a 120 familias.
- Construcción de 76 letrinas individuales.
- Capacitación de constructores en la ejecución de obras sanitarias.
- Provisión de 5 carros de tracción animal para la colección domiciliar de residuos y basuras y su traslado a los puntos de recolección municipal.
- Capacitación de activistas locales en la promoción de medidas de salud e higiene.
- Apoyo a 10 grupos de ahorro-y-crédito formados por 50 mujeres cada uno.
- Capacitación a mujeres en el campo de ahorro-y-crédito y en la gestión de micro-proyectos comunitarios.

7.1.1. Participación de la comunidad

La totalidad de la primera fase estuvo basada en

participación, consultas y asociaciones. Esto incluyó numerosas actividades e instituciones: las empresas estatales de agua y saneamiento ofrecieron asistencia técnica; la Universidad nacional proveyó capacitación en salud e higiene pública; otras ONGs locales capacitaron a los grupos de mujeres en materia de financiamiento y créditos, etc. Las Asociaciones locales seleccionaron a los residentes que se beneficiarían directamente –a los que se les exigió contribuir con parte de los costos de aquellos beneficios que se les asignaría individualmente. Se crearon comités de administración para atender los grifos públicos de agua y administrar la provisión de la misma, incluyendo el cobro por consumo, mantenimiento de los equipos y pagos a la compañía proveedora. Las formas de participación más importante, sin embargo, fueron los talleres de consulta mencionados más arriba, en los cuales la comunidad local dio forma a las líneas principales del programa.

7.1.2. Lecciones positivas y negativas de la primera etapa

La primera fase produjo una cantidad de experiencias y lecciones –algunas positivas, otras negativas– que fueron instrumentales para la generación de la segunda etapa del programa. Entre las experiencias positivas estuvo el hecho de que cada actividad creaba una pequeña economía local. Por ejemplo, cobros modestos por el consumo de agua y la extracción domiciliar de basura generó un fondo que se usó para emplear a jóvenes locales en el mantenimiento y ejecución de esos servicios. Otra fue la creación de un Fondo de Desarrollo Local, formado por los pagos hechos por los beneficiarios del proyecto y otras contribuciones. Este Fondo, administrado por ENDA y representantes municipales y de las comunidades, trabaja como un banco de desarrollo, apoyando iniciativas locales de escala menor.

El programa en su conjunto contribuyó a crear y reforzar un espíritu de comunidad, a probar que es posible progresar y motivó a los residentes a continuar hacia mayores mejoramientos en sus barrios.

Hubo también lecciones negativas, de las cuales las más importantes derivaron de la dificultad de llegar a los residentes más pobres, principalmente a consecuencia de la demanda por contribuciones financieras. Otras obstáculos fueron las dificultades para identificar micro-proyectos económicos rentables y capaces de generar empleo de manera sostenida, y las inevitables rivalidades y conflictos que aparecieron entre grupos locales y entre las organizaciones comunitarias y las municipalidades. Una conclusión importante de esta fase fue la verificación de que los limitados recursos de las ONGs y de las comunidades pobres no permiten reemplazar las contribuciones del Estado y de las municipalidades.

7.2. Segunda etapa: el Programa de Desarrollo Comunitario Yeumbeul-Malika, 1999-2000

La segunda fase del programa se amplió, como se anotó más arriba, a las comunas de Yeumbeul Sur y Malika y se agregó el asentamiento Guinaw Rail. Esta segunda fase fue claramente una extensión de la primera en términos de construir sobre sus éxitos, aprovechar la dinámica creada inicialmente y utilizar las lecciones positivas y negativas. Siguiendo esas lecciones, el programa se concentró en áreas más pequeñas, más homogéneas y de más fácil gestión. Tanto ENDA como las comunidades locales consideraron necesario reforzar los logros de la etapa anterior mediante la consolidación de las dinámicas de movilización, de los resultados obtenidos en términos de alivio a la pobreza, y mediante la institucionalización del proceso de

participación y diálogo institucional ya comenzado. Los objetivos de esta etapa del programa fueron los siguientes:

- Apoyar las iniciativas municipales y de la comunidad dirigidas a mejorar las condiciones de vida, ambientales y el acceso a servicios básicos de los residentes.
- Reforzar el diálogo y las capacidades de operación social y técnica de todos los actores cuyos intereses están envueltos en el desarrollo de estas áreas, tales como asociaciones de residentes, municipalidades, y grupos económicos locales.
- Promover el desarrollo de la sociedad civil local y organizar el diálogo y las consultas entre la población, las asociaciones de residentes y las autoridades locales.

7.2.1. Participación de la comunidad: los Foros Municipales

Una vez que los acuerdos iniciales entre ENDA, las autoridades municipales y las Asociaciones de Residentes más activas fueron formalizados, se decidió iniciar esta fase llamando nuevamente a las comunidades –mucho más grandes en esta oportunidad– a identificar sus problemas y decidir sus prioridades. Esta actividad originó Foros públicos, los que tuvieron lugar en cada una de las comunas, organizados por las Municipalidades. Para efectos ENDA nombró con anterioridad consultores con la tarea de producir diagnósticos de las condiciones vigentes en cada comuna. Las monografías producidas constituyeron el punto de partida de los Foros Municipales.

Los Foros constituyeron una de las actividades más importantes de esta fase del programa. Cada uno de ellos consistió en una serie de reuniones abiertas de dos días de duración, con la participación de más de cien personas en

cada una. Entre los participantes estaban las autoridades municipales, representantes de las agencias internacionales que apoyan financiera y técnicamente el Programa, representantes de ENDA Ecopop, de las Asociaciones de Residentes y de muchas otras agrupaciones de vecinos locales. También participaron algunos especialistas, académicos y miembros de las empresas públicas. Los Foros siguieron una estructura común: primero se presentaron los diagnósticos y a continuación se dividieron en tres talleres de discusión y trabajo cada uno. Se asignó un tema específico a cada taller y el mandato de definir una lista de problemas prioritarios, identificar sus causas y la gente más seriamente afectada por ellos y proponer soluciones. Los temas de los talleres fueron:

- Taller 1: Mejoramiento de Condiciones de Vida y del Ambiente.
- Taller 2: Desarrollo Económico y Social y Lucha contra la Pobreza.
- Taller 3: Desarrollo Educacional en las Áreas Social, Cultural y Deportiva.

Como una muestra del trabajo de estos Foros, se han seleccionado los problemas prioritarios identificados por el Taller 1 en Yeumbeul Sur. Estos fueron:

- Malas condiciones higiénicas generales.
- Falta de acceso a agua potable y electricidad.
- Dificultades de acceso al territorio municipal en su conjunto.
- Inseguridad de las personas.
- Inseguridad de tenencia de la tierra.
- Falta de acceso a los servicios de salud.

Nuevamente, como sucedió en la primera fase, las

deliberaciones de la comunidad identificaron la necesidad de intervenir en diferentes dimensiones de la pobreza, incluso cuando el ámbito de discusión se había reducido a la temática de uno de los Talleres solamente. Esta necesidad puede considerarse como la fundación de la repetida demanda por multisectorialidad que caracteriza las nuevas aproximaciones a la reducción de la pobreza, incluidas las políticas de vivienda que siguen objetivos similares.

7.2.2. Ejecución y financiamiento

Una vez que las tareas de los Foros se llevaron a cabo, el Programa instaló Grupos de Trabajo en cada Municipalidad, compuestos por representantes y personal técnico de las instituciones participantes del Programa, más algunos individuos invitados a integrarse luego de sus participaciones particularmente interesantes en los Foros. La tarea principal de estos grupos consistió en transformar las recomendaciones de los Foros en *Planes de Acción* y en establecer asociaciones, por ejemplo, con instituciones internacionales especializadas en campos particulares. Una de las tareas de estas asociaciones fue contactar donantes internacionales, organizaciones tales como la Comunidad Europea, la Cooperación Francesa, el PNUD y otras, en busca de fondos para financiar proyectos específicos. Los proyectos mismos son de muy diferentes naturalezas y tamaños y sus financiamientos son igualmente variados, combinando fondos internacionales, nacionales, municipales, la contribución de los residentes mismos y la participación del Fondo de Desarrollo Local creado por el Programa. En lo que respecta a la recuperación de costos, el principio general adoptado es que los residentes debieran hacer sólo pequeñas contribuciones para la construcción de estructuras físicas cuando esto sea necesario, pero deberán pagar por el consumo de los servicios provistos –

uso de grifos de agua, colección domiciliar de basuras, etc. – muchas veces a tasas subsidiadas. Este formato, frecuentemente usado hoy en programas de mejoramiento en los países en desarrollo, es muy parecido al adoptado en el Programa *Favela Bairro* presentado anteriormente.

Los *Planes de Acción* elaborados para ejecutar las recomendaciones de los Foros incluyen también actividades muy variadas, entre ellas, por ejemplo, las siguientes:

- ➔ Iniciativas para mejorar las condiciones de vida y acceso a los servicios básicos: expansión de la red de agua potable, construcción de otros 20 grifos públicos de agua, apoyo a un plan de conexiones individuales a la red pública iniciado por el gobierno, construcción de 300 pozos sépticos y 100 letrinas públicas; compra de otros 10 carros a tracción animal para coleccionar basura.
- ➔ Equipamiento para actividades socio-culturales: construcción y/o reparación de la infraestructura comunitaria, escuelas, centros comunitarios y de capacitación; promoción de actividades culturales locales tales como música, teatro y danzas.
- ➔ Integración económica: apoyo a iniciativas socio-económicas de jóvenes y mujeres dirigidas a generar empleo e ingresos. Creación de programas de micro-crédito y micro-empresas utilizando fondos provistos por las instituciones donantes. Como ejemplos de estas iniciativas se incluyen el trabajo de las mujeres para establecer comercios al por menor, la preparación y venta de alimentos; el teñido y venta de textiles, etc.
- ➔ Promoción de la sociedad civil: organización de actividades para la capacitación de activistas locales, establecimiento de un sistema de consultas que permita el diálogo entre distintos actores locales.

7.2.3. Seguridad de Tenencia de la Tierra

La inseguridad de la tenencia de la tierra recibió atención especial en todos los Foros. La situación puede resumirse de la siguiente manera: en 1962, dos años luego de su independencia, el gobierno de Senegal aprobó la ley de "Domaine National", indicando que toda la tierra que no se encontraba registrada como propiedad privada en ese momento pasaba a propiedad del Estado. En lugares como Pikine la mayor parte de la tierra pertenece al "Domaine National", pero se encuentra invadida ilegalmente y habitada por los invasores. Los residentes actuales son los invasores originales, sus descendientes, o personas que han comprado tierra ilegalmente ocupada. El gobierno inicialmente desalojó partes de esta tierra, pero desde 1985 ha reconocida la existencia de estos asentamientos humanos ilegales y ha cesado las expulsiones, excepto en casos especiales. Es una política "de facto", ya que la propiedad continúa en las manos de los dueños originales, principalmente el Estado, y la ocupación continúa siendo ilegal. La tendencia, sin embargo, es regularizar esta situación. Los programas estatales y municipales de mejoramiento ya regularizan la infraestructura y servicios que se proveen, dirigiéndola formalmente a ocupantes individualizados cuya presencia se registra por medio del cobro de esos servicios. Se espera que esto será seguido por esquemas de adquisición individual de tierra, diseñados de manera que sean financieramente accesibles para los residentes actuales.

El Foro de Yeumbeul Sur concluyó en que la inseguridad de tenencia era una consecuencia de la informalidad de la vivienda y de la caótica ocupación del "Domaine National". Indicó que esta situación podría ser resuelta mediante la re-estructuración y regularización de los asentamientos,

precedida por una campaña informativa, dirigida a la población.

7.3. Comentario

El Programa Ciudad Pikine muestra la presencia de muchos de los elementos y dimensiones que caracterizan una nueva generación de políticas urbanas dirigidas a reducir la pobreza. Varios de los componentes del proceso de vivienda aparecen integrados dentro de una iniciativa multidimensional que envuelve la provisión de servicios e infraestructura, la preocupación por la seguridad de tenencia de la tierra, junto a programas de integración económica y social y de promoción de la sociedad civil. La sensibilidad hacia los grupos vulnerables se expresa específicamente en la promoción de proyectos dirigidos a las mujeres y a los jóvenes. El componente más significativo del programa es sin duda el papel asignado a la participación comunitaria. Las Asociaciones locales de residentes aparecen tomando las iniciativas que llevaron al lanzamiento del programa. Este está dirigido a objetivos identificados por las comunidades mediante su participación en los Foros, apoyadas por una ONG estable y capacitada y apoyada además por las Municipalidades. Aun cuando no está claro si ha sido posible establecer asociaciones de alguna permanencia, es posible identificar elementos de devolución en la capacidad de las comunidades, la ONG y las autoridades locales para iniciar y administrar el programa. Por otro lado, este programa parece indicar que programas multisectoriales y participativos definidos al nivel de municipalidades relativamente pequeñas y débiles dentro de una gran área metropolitana, rara vez consiguen influenciar la ciudad en su conjunto. Esta misma característica constituye también un gran obstáculo para transferir recursos sociales a las

TABLA 2	PRINCIPIOS DE EVALUACION							
PROYECTO	Multi-Sectorialidad	Heterogeneidad (género)	Participación	Participación (asociación)	Participación (devolución)	Integración Municipal	Integración Urbana	Transferencia de Recursos
CIUDAD PIKINE	1	1	1	1	1	1	0	1

comunidades participantes de estos programas. Es importante notar que la experiencia de la primera etapa del Programa confirmó que los grupos más pobres no pueden financiar los más básicos mejoramientos en sus condiciones de vida, lo que llevó al Programa a adoptar una posición más flexible en la segunda etapa e incluir subsidios. Tal como en el caso anterior, los méritos o carencias del Programa están resumidos en la **Tabla 2**.

8.0. Plan Estratégico para Reducir la Pobreza Urbana, Hyderabad, India ▶ 12

Este caso ha sido preparado sobre la base de información recogida en la ciudad de Hyderabad y en las organizaciones participantes del *Plan Estratégico* a mediados de 1999. En ese momento el Plan se encontraba todavía en sus fases iniciales, habiendo recién realizado la segunda *Consulta a la Ciudad*, un mecanismo de participación pública promovida globalmente por el Programa de Gestión Urbana (PGU), el patrocinador internacional del Plan en Hyderabad. La circunstancia de estar en sus comienzos, sin embargo, no afecta la relevancia del caso, especialmente si se considera que el Plan es otro paso más en una larga línea de iniciativas de la Corporación Municipal de Hyderabad (CMH) para mejorar las condiciones de la población pobre viviendo en los asentamientos irregulares y tugurios de la ciudad. Aun cuando el

desarrollo del Plan al momento de hacerse el estudio no permite una evaluación de su ejecución, ni de su fisonomía final, hay por lo menos tres aspectos conceptuales que hacen este caso interesante. Primero, los componentes del proceso de vivienda tienen un alto perfil en la reducción de la pobreza, ya que se toma como punto de partida la situación de los asentamientos pobres de Hyderabad en su conjunto. Segundo, se persigue ir más allá de los asentamientos, para incluir a todos los pobres de la ciudad, independiente de su residencia. Tercero, el patrocinio del PGU y la presencia de las principales agencias internacionales que lo constituyen –Banco Mundial, PNUD y CNUAH/Habitat, las que se cuentan entre las instituciones que más activamente promueven la nueva concepción de la pobreza urbana– lo cual significa que el *Plan Estratégico* de Hyderabad está siendo explícitamente diseñado y desarrollado a la luz de esos nuevos conceptos

Hyderabad, la capital del Estado de Andhra Pradesh, está en quinto lugar entre las ciudades de la India en términos de población, con aproximadamente 6 millones de habitantes. El Gobierno Estatal se encuentra desde hace ya varios años promoviendo un programa de reformas estructurales dirigidas a atraer inversiones nacionales e internacionales a la ciudad. Firmas de tecnología avanzada han sido objetos de atención especial, con la expectativa que ellas puedan promover crecimiento económico y generar empleo. Al

12 ♦ El examen de este caso se basa en una consultoría para CNUAH/Habitat realizada por R. Ramírez en Hyderabad en 1999. Véase Ramírez, R., 1999 y 2001.

mismo tiempo la ciudad necesita desarrollar una estrategia para mejorar las condiciones de vida de la población que habita en sus 811 asentamientos irregulares “registrados”, estimada en 1.250.000 personas.

La Corporación Municipal de Hyderabad (CMH) tiene una larga historia de trabajo en el mejoramiento de tugurios. El primer programa en esta materia, “*Desarrollo de la Comunidad Urbana*”, tuvo lugar en 1967, y fue seguido por proyectos focalizados en el mejoramiento de tugurios individuales. El primer “*Proyecto de Mejoramiento de Tugurios*” fue ejecutado entre 1979 y 1980 con el apoyo de Unicef, y fue continuado más tarde por dos otros “*Proyectos de Mejoramiento de Tugurios*” patrocinados por el Gobierno Británico entre 1983 y 1997. En 1998 la CMH solicitó el patrocinio del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la India para obtener ayuda financiera internacional a fin de iniciar una nueva etapa de mejoramiento en los asentamientos irregulares. Se realizaron reuniones con las agencias donantes, pero era claro que los criterios de financiamiento habían cambiado y las agencias, antes de comprometer su apoyo, quisieron saber cual había sido el impacto de las experiencias anteriores y que políticas de largo plazo se proponían ahora.

8.1. El Plan Estratégico para la Reducción de la Pobreza

Como resultado de esas reuniones se decidió que la CMH trabajaría con el PGU en la preparación de un plan estratégico para la reducción de la pobreza en la ciudad. Este plan debería incluir no sólo a la población radicada en los asentamientos irregulares y tugurios, sino todos los aspectos de la pobreza en la ciudad, estableciéndose de esta manera la asociación con la nueva manera de entender la

relación entre la vivienda y pobreza urbana. Este fue el comienzo del proceso de consultas a la comunidad urbana que ha envuelto desde 1998 a la CMH, al PGU, al “*Administrative Staff College of India*” – donde se localiza el PGU – y a un conjunto de instituciones cuyos intereses están ligados al desarrollo de Hyderabad. El primer paso de este proceso consistió en la designación de consultores con la tarea de revisar y evaluar los “*Proyectos de Mejoramiento de Tugurios*” que se habían realizado con anterioridad, y de preparar nuevas proposiciones a ser discutidas en una reunión pública. La evaluación indicó que los dos proyectos patrocinados por el Gobierno Británico habían cubierto 510 asentamientos, y que habían incorporado algunos de los principios del nuevo paradigma de la pobreza, tales como la multisectorialidad y la participación de la comunidad. Los proyectos incluían tres componentes principales: infraestructura (provisión de agua potable, canalización de aguas de lluvias, caminos, calles y senderos); desarrollo social (salud y educación) y apoyo económico (capacitación, grupos de ahorro-y-crédito, préstamos de pequeña escala); todo lo cual había producido mejoras en las condiciones de vida en los tugurios participantes (Foto 5).



FOTO N° 5

La evaluación también identificó un conjunto de limitaciones, la más importante de las cuales fue el haber reducido el programa al nivel de asentamientos individuales, sin intentar envolverlos en una estructura de conjunto. Se estimó que dirigirse a los asentamientos individualmente y definir la provisión de servicios sin relacionarla al trabajo regular, para toda la ciudad, de las agencias públicas y privadas encargadas de su provisión, había sido perjudicial para el mantenimiento y eficiencia de largo plazo de tales servicios y había terminado por dejar sin resolver los problemas en los asentamientos. Ese método de trabajo, sumado a la discontinuidad del financiamiento externo, había resultado en que la provisión de servicios para los pobres se había transformado en una actividad esporádica, en lugar de constituirse en un servicio entregado regularmente como parte del trabajo del gobierno local.

8.2. La primera Consulta a la Ciudad

Esa evaluación y las proposiciones para una nueva conceptualización de la reducción de la pobreza, fueron presentadas a la primera *Consulta a la Ciudad sobre Servicios Municipales para los Pobres Urbanos de Hyderabad*, en Abril de 1999. Más de 75 representantes de los grupos de interés de la ciudad asistieron a esta consulta. El objetivo principal fue obtener sus opiniones acerca de la necesidad de cambiar el modo existente de trabajar proyecto a proyecto el mejoramiento de los asentamientos y tugurios por otro sistema de provisión integral y regular de servicios que llegaran a todos los pobres de la ciudad. Paradójicamente los ausentes en esta reunión fueron las comunidades pobres, los medios de comunicación y los representantes políticos. Esta situación fue reconocida por la asamblea y se consideró importante asegurar que al menos los dos

últimos actores participaran en las consultas futuras.

8.2.1. Recomendaciones de la primera Consulta a la Ciudad

La reunión de consulta se dividió en dos partes: a) las perspectivas generales de los grupos de interés y de las instituciones, y b) discusiones sobre temas y enfoques para acciones futuras. El trabajo mismo se llevó adelante mediante cuatro grupos que trataron los temas de organización de la comunidad, servicios básicos, educación y salud, y empleo y generación de ingresos, los que fueron seguidos por discusiones con la participación de todos los presentes. La consulta produjo 34 recomendaciones, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:

- ➔ Reconocimiento de la necesidad y el derecho a formar grupos comunitarios.
- ➔ La necesidad de organizar grupos formados exclusivamente por mujeres, por cuanto han probado ser eficientes en atender a sus problemas. La participación de grupos de mujeres se consideró una manera efectiva de reducir conflictos, "dado su menor politización".
- ➔ Grupos pobres no organizados, tales como residentes en las veredas, invasores de tierra y otros, debieran recibir los mismos beneficios que reciben los residentes organizados de tugurios y asentamientos irregulares.
- ➔ La Corporación Municipal debiera limitarse a un rol de facilitación.
- ➔ La participación de la comunidad es un requisito indispensable para el éxito y continuidad de cualquier programa. El trabajo de las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) debe estar fundado en principios democráticos y en la transparencia de su administración y finanzas.
- ➔ El uso ilegal de servicios debe ser perseguido por la ley.

- Promover que el sector público cobre por los servicios que ofrece.
- Subsidios deben ser focalizados adecuadamente y tener un tiempo límite. Subsidios pueden ser requeridos para la construcción de estructuras y servicios, pero el mantenimiento y operación de estos debe cobrarse a los usuarios.
- Debe formularse una política para establecer un tiempo límite para el "de-registro" de los asentamientos irregulares y tugurios.

La Consulta recomendó además la preparación de un documento dedicado a desarrollar un "concepto de programa", incluyendo el diseño de un programa para la provisión regular de servicios a los pobres. Aparte de las 34 recomendaciones mencionadas, los puntos principales que emergieron de esta Consulta como guías conceptuales, fueron los siguientes:

- Avanzar desde un método basado en proyectos a un programa general basado en participación y asociación.
- Participación total de las OCBs desde la iniciación y formulación del programa.
- Las OCBs deberían ser provistas de poder legal y financiero.
- Deben crearse estructuras adecuadas para la coordinación entre las agencias.
- Las asociaciones entre grupos de interés necesitan aumentarse y organizarse. Se necesita crear un mecanismo administrativo adecuado para facilitar la provisión de servicios por parte de varios asociados.
- Se necesita crear un sistema de convergencia y continuidad para organizar los numerosos programas existentes dirigidos a los pobres.
- Las prioridades de los pobres son: ganarse la vida,

seguridad de tenencia de la tierra, y calidad de vida, en ese orden.

- Se necesita crear mecanismos para promover tanto el cobro por la provisión de servicios básicos, como el pago por ellos. La recuperación de costos es posible al menos en parte, referido a la operación, provisión y mantenimiento de los servicios.
- Algunos asentamientos y tugurios deberían ser seleccionados como pilotos para empezar el programa.
- Los grupos de interés más importantes, los medios de comunicación y los representantes políticos necesitan ser incluidos en las Consultas futuras.

8.3. La segunda Consulta a la Ciudad

La primera *Consulta a la Ciudad* fue una búsqueda de caminos para avanzar en la lucha por reducir la pobreza urbana. Su principal objetivo fue logrado: explicar y lograr un nuevo consenso sobre la necesidad de establecer un programa regular de provisión de servicios a los pobres de Hyderabad, más allá de esfuerzos esporádicos, discontinuos y caso a caso. La consulta produjo también las líneas principales del "*concepto de programa*"; un documento que abarca el conjunto de lo que se intentaría hacer, incluidas su racionalidad y justificaciones. Este documento se continuó desarrollando entre Abril y Agosto de 1999 y su texto final fue sometido al escrutinio de la segunda *Consulta a la Ciudad* en Agosto. La consulta, organizada por las mismas instituciones que habían preparado la anterior, contó con la presencia de unas 200 personas. Mientras representantes políticos y de los medios de comunicación se hicieron presentes, las organizaciones de las comunidades pobres continuaron ausentes. Dos temas constituyeron el foco principal de atención y discusión: el contenido del "*concepto de programa*" y un Plan Municipal

de Acción. Ambos fueron examinados por grupos de trabajo cuyos objetivos principales fueron la formulación de principios, el establecimiento de una agenda de acciones y la identificación de problemas y líneas operativas.

El texto final del *"concepto de programa"* es de gran amplitud. Cubre temas generales y bosqueja proposiciones operativas. Propone amplios objetivos de política, entre ellos el desarrollo de un marco estratégico para la reducción de la pobreza, elevar la capacitación de la Corporación Municipal y de otras agencias a fin de permitirles ejecutar el Plan Estratégico, la formalización de asociaciones con ONGs y el sector privado, el reforzamiento de las estructuras comunitarias y la adopción de consultas en cada una de las etapas del programa.

8.3.1. Recomendaciones de la segunda Consulta a la Ciudad

El *"concepto de programa"* llevó a discusión en la *Consulta a la Ciudad* un conjunto de principios claves, a ser usados en la programación de acciones específicas. Como se ha repetido, el documento definió como objetivo el hacer llegar los servicios básicos a los pobres de la ciudad de Hyderabad, independientemente de su lugar de residencia y de las condiciones de tenencia de sus alojamientos. Los servicios incluidos serían agua potable y saneamiento; infraestructura física (calles, senderos); vivienda; educación pre-escolar, informal, de adultos y de niñas; salud; empleo y generación de ingresos. Los principios claves fueron los siguientes:

- Adoptar un Programa Estratégico, con énfasis en consultas, continuidad y convergencia.
- Provisión de servicios en respuesta a la demanda de los pobres independientemente de su lugar de residencia.

- Los servicios debieran proveerse sobre la base de la recuperación de costos.
- Debe darse importancia a la creación de estructuras comunitarias.
- Debe darse prioridad a la creación de asociaciones.
- Deben establecerse lazos entre la provisión de servicios a nivel local y al nivel de la ciudad.

Sobre la base de un desarrollo detallado de estos principios, el documento propuso una agenda de actividades tanto al nivel del Estado de Andhra Pradesh como al nivel municipal. Las principales actividades propuestas a nivel estatal fueron:

- Políticas de vivienda y de tierra urbana.
- Política para el de-registro de tugurios y asentamientos irregulares, su mejoramiento e integración al conjunto de la ciudad.
- Guías para la provisión de agua potable y saneamiento en los tugurios y asentamientos irregulares.
- Municipalización de todos los programas dirigidos a reducir de la pobreza.
- Guías para el financiamiento de estos programas.
- Convergencia y coordinación entre las agencias Estatales y las Municipales.

Las principales actividades propuestas a nivel municipal fueron:

- Preparación del Plan Municipal de Acción contra la Pobreza.
- Evaluación de la capacidad técnica de las agencias municipales.
- Desarrollar una organización institucional que permita atender prontamente la provisión de servicios a los pobres de la ciudad,

- Establecer un proceso de consultas con los grupos interesados en la ciudad.
- Reforzar las OCBs y la participación de la comunidad.
- Mejorar la capacidad de respuesta de las agencias asociadas.
- Evaluación de la base de necesidades de los pobres.
- Establecer servicios financieros.

El “concepto de programa” fue aceptado en la *Consulta a la Ciudad* de Agosto 1999. El paso siguiente –no cubierto en esta ponencia– debería ser la puesta en ejecución de estas actividades.

8.4. Comentario

Dado el avance del *Plan Estratégico* de Hyderabad al momento en que la información fue obtenida, los comentarios están sólo dirigidos a sus ideas centrales y objetivos. Tal como ocurre en los dos casos anteriores, las ideas centrales y objetivos del Plan incorporan la mayoría de los criterios y dimensiones de la nueva concepción de la pobreza y su reducción. Particularmente importante es la crítica dirigida por las *Consultas* a las experiencias previas de mejoramiento de tugurios y asentamientos irregulares individualmente, proyecto por proyecto. Las consultas han proclamado insistentemente la intención de enfrentar el mejoramiento de la vivienda y de las condiciones de vida en los tugurios y asentamientos en forma coordinada, integrados al conjunto de las acciones contra la pobreza en la ciudad. El hecho de que el Plan esté definido al nivel de la Corporación Metropolitana se ha traducido en una visión de la ciudad como una totalidad que permite integrar diversas acciones. El principio de multisectorialidad, tanto a nivel de los proyectos como de la política y las instituciones, aparece también como una preocupación constante en las

discusiones y en las listas de actividades propuestas, tales como iniciativas para mejorar las condiciones físicas y los servicios en los tugurios junto a proyectos de desarrollo social, cultural y económico, la intención de “municipalizar” los proyectos y crear estructuras para coordinar el trabajo de las agencias y asociados a cargo de proveer servicios. Los principios de participación y asociación aparecen también como centrales al Plan, aun cuando en su puesta en práctica es posible identificar limitaciones y posibles prejuicios, evidenciados en la falta de energía para lograr la participación de los pobres de la ciudad y de sus asociaciones. En lo que concierne a devolución el Plan deja de manifiesto que en la India existe una considerable descentralización y devolución de atribuciones desde el gobierno central al Estatal y a la Corporación Metropolitana, pero no hay indicaciones que la misma devolución continúa hacia las instituciones que representan a las comunidades afectadas por estas iniciativas. El Plan, al menos implícitamente, muestra reconocimiento de la heterogeneidad de los pobres y de las condiciones de los grupos más vulnerables, identificando medidas especiales dedicadas a las mujeres –aun cuando con un decidido acento paternalista– y a los residentes en las veredas y los grupos de invasores sin organización.

Por otro lado, las dos *Consultas a la Ciudad* que se han comentado muestran una tendencia a mantener un concepto vertical, de arriba abajo, en cuanto a la participación de los pobres. Mientras su ausencia fue registrada en la primera consulta, esta situación se repitió en la segunda reunión. La presencia de algunas ONGs en esta última no puede considerarse suficientemente representativa de los intereses de los pobres para los objetivos de la planificación de largo plazo. Este concepto parece reforzarse con el repetido énfasis en la recuperación

TABLA 3	PRINCIPIOS DE EVALUACION							
PROYECTO	Multi-Sectorialidad	Heterogeneidad (género)	Participación	Participación (asociación)	Participación (devolución)	Integración Municipal	Integración Urbana	Transferencia de Recursos
P L A N ESTRATEGICO HYDERABAD	1	1	1	1	0	1	1	0

de costos y en cobrar a las comunidades pobres los servicios que se le proveen. Aun cuando el Plan contempla subsidios, estos parecen considerarse como concesiones aisladas, no como parte de un concepto de solidaridad social y urbana. La evaluación cualitativa de estos matices lleva la necesidad de agregar comentarios calificativos al contenido de la **Tabla 3**.

9.0. Resumen y conclusiones

El propósito de esta ponencia y su narrativa han sido establecer criterios cualitativos para la evaluación social de las políticas y programas contemporáneos de vivienda. Sus premisas, desarrolladas y documentadas en el texto, son tres: que la erradicación –o al menos el alivio– de la pobreza urbana es reconocida hoy como una de las tareas más urgentes de la comunidad internacional y consecuentemente también de las políticas de vivienda; que la práctica de la vivienda pública de los últimos 30 años en los países en vías de desarrollo, especialmente a través de las políticas no convencionales, ha hecho contribuciones valiosas pero aún insatisfactorias para aliviar la pobreza, ajustadas a una concepción limitada de esta condición; y que la emergencia de un nuevo paradigma cualitativo, multidimensional y participativo de la pobreza ha abierto el camino para la definición de políticas y programas de vivienda que responden más adecuadamente a la realidad de la pobreza.

A fin de establecer criterios de análisis y evaluación de políticas que respondan a esta nueva concepción de la pobreza urbana, la ponencia ha identificado un conjunto de cuatro atributos que –se sostiene y documenta en el texto– definen el nuevo paradigma de la pobreza: multidimensionalidad, heterogeneidad, participación e integración. Para transformar estos atributos en criterios de evaluación, la ponencia ha examinado sus contenidos tratando de simplificarlos y de definir, por una parte, una dimensión especialmente urbana, y por otra parte, situaciones que expresen sus contenidos en procesos observables en la realidad de las ciudades.

De este esfuerzo surgieron los primeros siete criterios de evaluación: multisectorialidad, heterogeneidad/ sensibilidad con respecto a grupos vulnerables y especialmente con respecto a género, participación, asociación, devolución, integración municipal e integración urbana. Una primera crítica a lo que se vio como carencias teóricas del nuevo paradigma llevó a definir y agregar un octavo criterio de evaluación: la transferencia de recursos a los pobres. A fin de examinar la eficiencia de estos principios de evaluación, ellos se aplicaron a tres programas dirigidos a reducir la pobreza en tres ciudades –Rio de Janeiro, Dakar y Hyderabad– y cuyos contenidos incluyen fuertes componentes de vivienda.

El objetivo de la evaluación, mediante la aplicación de estos criterios cualitativos, fue principalmente verificar si estos programas responden o no a las premisas del nuevo paradigma de la pobreza, por cuanto mientras ellos definen formalmente como su objetivo la reducción de la pobreza urbana, no declaran explícitamente su pertenencia a ningún marco teórico específico. Fue igualmente importante ver como los criterios propuestos son internalizados en la práctica, y qué limitaciones y nuevas dimensiones aparecen. El examen arrojó los siguientes resultados:

Con respecto a multidimensionalidad/multisectorialidad, los tres programas responden positivamente. Todos ellos incluyen un conjunto de iniciativas y proyectos –algunos de dimensión física, otros sociales, culturales, económicos– los que se pretende llevar a cabo simultáneamente: construcciones de infraestructura y equipamiento, proyectos sociales de capacitación y de organización comunitaria, creación de estructuras institucionales, programas de mini-crédito y mini-empresas, y otros. Especialmente relevante para el tema en discusión es la inclusión en todos estos programas de segmentos del “proceso de habitar”, variadas dimensiones del proceso de la vivienda tal como han sido concebidos por las políticas no convencionales.

El criterio de *heterogeneidad, sensibilidad respecto a los grupos vulnerables y el énfasis en los problemas de género*, aparece también enfrentado positivamente, aunque con limitaciones. Los tres programas incluyen iniciativas dirigidas a beneficiar de manera especial a las mujeres: provisión de salas-cuna y jardines infantiles para permitirles trabajar, proyectos de ahorro-y-crédito, micro-empresas, capacitación, y otros. En el caso de Hyderabad la atención a los grupos vulnerables se amplía para incluir no sólo a los

habitantes de tugurios y asentamientos irregulares sino también a los residentes en las calles y grupos pobres sin organización, independientemente de su lugar de residencia. Pero ninguno de los tres casos incorpora el concepto de género como atención a las relaciones de hombres y mujeres. Los proyectos tienen un énfasis funcional, a veces condescendiente, más que integrativo.

La *participación* de la comunidad tiene una declarada importancia en los tres programas y en todos ellos se definen actividades formales para lograr esa participación. Esas actividades se han realizado y han contado con la presencia de muchas instituciones y grupos de interés en las ciudades respectivas. Hay sin embargo serias ambigüedades en la concepción y puesta en práctica de la participación. En el caso de *Favela Bairro* la participación ha tenido un marcado énfasis instrumental: se consulta a las comunidades para obtener informaciones, se consulta e integra a las Asociaciones de Residentes principalmente para garantizar la ejecución sin conflictos de los proyectos o la operación de servicios. La obligación legal de obtener la aprobación de la asamblea de residentes para los proyectos parece no ser más que una formalidad. Las manifestaciones de participación más relevantes parecen ser las informales, contactos de vecinos afectados individualmente por el avance de los proyectos –o proponiendo nuevas iniciativas– con los técnicos del programa basados en el terreno. Esta situación está cambiando, sin embargo, en la medida que las oficinas municipales encargadas de proyectos sociales del programa adquieren más importancia e introducen iniciativas para el desarrollo de la sociedad civil.

En el caso de *Ciudad Pikine* la participación de la comunidad ha sido más significativa. La iniciativa misma del programa

parece haber nacido en la comunidad local y su presencia es evidente en los Foros Municipales, junto a la participación de muchos otros grupos de interés locales. En el caso de Hyderabad, sin embargo, las comunidades pobres habían estado ausentes de las dos *Consultas a la Ciudad* realizadas hasta el momento de ejecutarse este estudio, en las que habían participado numerosas instituciones, empresas y otros grupos de interés.

Es también ambigua la información concerniente a las asociaciones entre los actores interesados en estos programas. Los tres informan sobre la constitución de algunas asociaciones entre las municipalidades y otras agencias públicas, y en unos pocos casos, entre municipalidades y otros grupos de interés. Sin embargo no aparecen casos claros de asociaciones de largo plazo que hayan intervenido en la formación de los programas y en su contenido, no sólo en la provisión de servicios específicos.

En los tres casos examinados, el principio de devolución ha sido llevado a la práctica en las relaciones entre el gobierno central y las municipalidades. Esto es especialmente claro en el caso de Río de Janeiro y Hyderabad. Devolución hacia las comunidades mismas no parece haber tenido lugar, aunque uno de sus elementos –la capacidad de iniciar procesos– aparece en Pikine. A pesar de esto, y dado que el criterio de devolución debería validarse en relación a los derechos de las comunidades, la respuesta de los programas a este criterio se estima negativa.

En lo que respecta a la *integración municipal* está claro que los tres programas están basados en municipalidades y que éstas tienen un rol central en la definición y gestión de los programas. La *integración urbana* de los programas, relativa a la ciudad en su conjunto, es particularmente notable en

Río de Janeiro y Hyderabad. En ambos casos los programas están localizados en fuertes corporaciones municipales que cubren todo o gran parte del territorio de la ciudad. En ambos casos la integración urbana es uno de los objetivos centrales de los programas y se contemplan medidas para lograrla. En Ciudad Pikine la situación es diferente: el programa está basado en municipalidades pequeñas y con pocos recursos, con lo que no consigue trascender los límites locales.

En los tres programas hay formas de *transferencia de recursos* públicos a los residentes beneficiados por los programas. El mecanismo usado más generalmente consiste en el financiamiento público de infraestructura y equipos y en el subsidio al pago de consumos y servicios. En los tres casos se contempla, además la regularización de la tenencia de la tierra en beneficio de sus ocupantes. Otra vez, la forma más generalizada consiste en asegurar el derecho de uso de la tierra y posponer los cambios de propiedad hasta que los ocupantes puedan financiar un pago que se anticipa sería también ayudado por subsidios. Sin embargo hay diferencias en los principios con que los tres Programas sostienen las transferencias de recursos. En *Favela Bairro* aparece como una conquista de los residentes, en Pikine como un principio impuesto por la realidad de la pobreza local, y en Hyderabad como una medida de emergencia a suspender cuanto antes.

En conclusión, los criterios cualitativos propuestos para la evaluación social de políticas y programas de vivienda orientados a reducir la pobreza urbana han resultado relevantes y se han usados eficientemente en el análisis de casos reales. A la luz de estos criterios es posible asegurar que los tres programas examinados responden positivamente a los atributos requeridos para contribuir a

la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo estos programas incorporan segmentos del proceso de vivienda y proponen una nueva forma de enfrentar el problema habitacional de los pobres como parte de una iniciativa multidimensional y participativa para reducir la pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AMIS, PHILIP. 1995

"*Making Sense of Human Poverty*". En "Environment and Urbanization" Vol. 7. N° 1. IIED. London.

CHAMBERS, ROBERT. 1995

"*Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?*"? En: "Environment and Urbanization" Vol. 7 N. 1. IIED. London.

FIORI, JORGE; RAMIREZ, RONALDO, 1992

"*Notes on the Self-Help Housing Critique: Towards a Conceptual Framework for the Analysis of Self-Help Housing in Developing Countries*" En: K, Mathey (ed): "Beyond Self-Help Housing". Mansell. London.

FIORI, JORGE; RAMIREZ, RONALDO Y PASCOLO, ELENA

"*Re-Opening the Housing Debate in South Africa: Some Notes on Housing and Poverty Alleviation Emerging from International Experiences*" (por publicar) Isandla, Cape Town. FPH. 1996

"*Urban Poverty: a World Challenge. The Recife Declaration*". Paris.

JONES, SUE. 1999

"*Defining Urban Poverty An Overview*". En: Jones, S. and Nelson, N. (eds.) "Urban Poverty in Africa". Intermediate Technology Publications. London.

MAYO, STEPHEN Y ANGEL, SCHLOMO. 1993

Housing. Enabling Markets to Work.

The World Bank. Washington. USA.

RAMIREZ, RONALDO.

1999 "Social Integration and Security for the Urban Poor: Towards a City for All" (<http://www.unchs.org/ifup>)

RAMIREZ, RONALDO. 2001

"The Theory and Practice of Urban Poverty Eradication and Urban Security Consolidation: Is There a New Paradigm?" (por publicar) UNCHS/Habitat.

RILEY, ELIZABETH; FIORI, JORGE Y RAMIREZ, RONALDO. 2001

"*Favela Bairro and a New Generation of Housing Programmes for the Urban Poor*". Geoforum. Vol. 32. N° 4 London.

SALAMA, PIERRE. 1998

Des Pauvretés en Général et de la Pauvreté en Particulier dans le Tiers-Monde: Évaluations et Mesures. En: Poulin, R. et Salama, P. (eds.) "L'Insoutenable Misère du Monde". Éditions Vents d'Ouest Inc. Montreal.

SMH. 1995

Programa Favela Bairro. Especificação para Elaboração de Projetos. Secretaria Municipal de Habitação. Rio de Janeiro. UNCHS/HABITAT. 1996

"An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996". Oxford University Press. Oxford.

UNCHS/HABITAT. 1997

The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda. UNCHS/habitat.

UNDP. 1997

Human Development Report 1997. Oxford University Press. Oxford.

UNDP. 1998

Human Development Report 1998. Oxford University Press. Oxford.

WRATTEN, ELLEN. 1995

"*Conceptualizing Urban Poverty*". En: "Environment and Urbanization" Vol. 7. N° 1. IIED. London.