

INFORME FINAL DEL PROYECTO

Nombre del Proyecto:	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)
Identificación del Proyecto - Award:	URU 01/018
Project:	-
Componente del Programa:	-
Asociado en la implementación:	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Fecha de inicio del Proyecto:	01/12/2001
Fecha prevista de finalización del Proyecto:	30/12/2009
Fecha del presente informe:	Febrero 2010
Responsable del informe:	Coordinadora General Sra. Susana Pereyra

Resumen ejecutivo de conclusiones y recomendaciones

El PIAI alcanza una cobertura del 92% de su población objetivo, ejecutando proyectos de gran volumen y complejidad desde el punto de vista urbanístico, logístico, institucional, legal y social.

La calidad de vida en los hogares beneficiarios del Programa mejora a partir de las intervenciones realizadas, tanto desde el punto de vista objetivo (tomando por ejemplo como indicador las Necesidades Básicas Insatisfechas), como desde la percepción de los vecinos sobre los cambios en el asentamiento, que son evaluados como positivos y significativos para el barrio en su conjunto y la familia en particular.

La implementación del Programa demuestra que el éxito de estos proyectos requiere aumentar más aún las capacidades de trabajo conjunto y coordinación entre instituciones de gobierno de diverso nivel (empresas públicas, Gobiernos Departamentales, Organismos del Poder Ejecutivo), con empresas privadas, asociaciones civiles, agrupaciones profesionales, equipos técnicos, asociaciones locales y vecinos.

1. Objetivos del Programa.

El principal objetivo del Programa, es “*mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano.*” (Contrato de Préstamo, Anexo A, pág. 1).

Para lograr este objetivo, se definieron una serie de actividades que el Programa financiaría, a saber; “*(a) obras de infraestructura (redes de agua potable; saneamiento; redes de alcantarillado, conexiones domiciliarias, disposición o tratamiento; drenaje pluvial; vialidad; redes de electricidad; alumbrado público; parques, protección ambiental entre otros); (b) equipamientos sociales (guarderías infantiles; establecimientos escolares; centros de salud; centros comunitarios; instalaciones deportivas); (c) reubicación (construcción de soluciones habitacionales, preferentemente localizadas en el área de los asentamientos para familias que tengan que ser reasentadas como resultado de la regularización de las vías o por ubicarse en áreas de riesgo ambiental); (d) regularización de propiedades (asistencia técnica y jurídica para la regularización de la propiedad de las tierras en los asentamientos).*” (Contrato de Préstamo, Anexo A, pág. 1).

Paralelamente a estas acciones directas sobre el territorio de los asentamientos, el Programa financia acciones tendientes a la *revisión de Políticas Urbanas*, establece un *Fondo de Garantías para Alquileres* con recursos locales, *fortalece institucionalmente* a los organismos participantes y coejecutores del Programa, (Gobiernos Departamentales y MVOTMA) e implementa un *Sistema de Monitoreo* capaz de producir información sistemática para la evaluación de resultados e impactos del Programa.

En términos de cobertura, el Programa logró en gran medida cumplir con sus metas, atendiendo al 92% de su población objetivo (6.415 hogares residentes en asentamientos con obras terminadas, y 681 hogares en asentamientos que se encuentran actualmente en obra y licitación). Cabe destacar que el número de familias definido como población objetivo sufrió un recorte en 2002, proporcional al recorte presupuestario acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo (abatimiento del 30% del total previsto originalmente).

Las diversas evaluaciones externas realizadas coinciden en que el cumplimiento de los objetivos del Programa en términos de calidad es satisfactoria, tanto desde el punto de vista urbanístico como desde la perspectiva de los vecinos beneficiados directa e indirectamente.

“La mayoría de los beneficiarios de los asentamientos relevados en este trabajo evaluó muy positivamente el Programa. Perciben diversas mejoras, entre las cuales se destacan las relacionadas con la infraestructura. También consideran que sus viviendas se han valorizado luego de la intervención, y esta percepción se extiende a los vecinos de los entornos. Al momento de calificar al Programa las personas residentes en los asentamientos le dan casi 9 puntos en un total de 10, lo que muestra un alto nivel de aprobación. Y en particular entre los más afectados por el proceso, aquellos a los que se les cambió o construyó una nueva casa, los realojados, más de la mitad le dan 10 puntos, y casi un tercio adicional le da entre 6 y 9.” (Evaluación de Resultados del PIAI – Informe Final, CIFRA, agosto 2008, pp. 88).

“Los informantes calificados coinciden con los beneficiarios en señalar aspectos positivos: el Programa ha producido cambios favorables en algunos aspectos del hábitat, sobre todo físicos y de urbanización. También perciben impactos positivos en algunos asentamientos

por los procesos de organización vecinal, promoción de mecanismos de solidaridad interbarrial y por la construcción de espacios para articulación de conflictos interbarriales.” (Evaluación de Resultados del PIAI – Informe Final, CIFRA, agosto 2008, pp. 88).

El cumplimiento de los objetivos del componente de prevención de asentamientos es más difícil de evaluar, por dos razones fundamentales, a saber:

- a) carácter multicausal del fenómeno de la construcción irregular del hábitat urbano, que obliga a ser prudente en la asignación de éxitos o fracasos al Programa, debido a que el mismo no tiene capacidad e incidencia directa sobre los factores causales centrales (nivel y distribución del ingreso, grado de formalidad del empleo, efectividad de las redes de protección social, accesibilidad al suelo urbano formal de los sectores más vulnerables, niveles de inversión pública y privada en vivienda y suelo de interés social, entre otros), e
- b) inexistencia de una Línea de Base previa al inicio del Programa que permita establecer comparaciones válidas y confiables sobre la evolución de las ocupaciones y la población residente en asentamientos a nivel nacional.

Dicho lo anterior, es importante notar que las encuestas más recientes, realizadas en 20 asentamientos regularizados por el Programa, muestran una curva descendente en la fecha de llegada de las familias, lo cual puede ser un indicador indirecto de que el ritmo de crecimiento de los mismos se está reduciendo, particularmente en los últimos 5 años. De todas formas, sólo el próximo Censo Nacional de 2010 permitirá evaluar cuantitativamente la evolución reciente del fenómeno, permitiendo su comparación con el conteo realizado en 2004.

Entre los objetivos concretos alcanzados por el componente de prevención se destaca el establecimiento, consolidación y ampliación a nivel nacional del Fondo de Garantía de Alquileres (FGA), que presenta resultados satisfactorios, aunque su incidencia en el fenómeno es reducida, ya que se restringe a las familias que no acceden a la vivienda formal por falta de garantías, lo cual no es la causa mayoritaria del fenómeno. Finalmente, cabe mencionar que diversos trabajos de consultoría y estudios temáticos específicos contratados por el Programa tuvieron como resultado nuevos procedimientos, proyectos y programas que actualmente se desarrollan tanto en el PIAI como en DINAVI y Gobiernos Municipales, por ejemplo, el FGA, el Programa de Lotes con servicios, y las directivas de acción en asentamientos con problemáticas ambientales específicas, entre otros.

2. Problemas que el Programa buscó resolver.

En Uruguay, la informalidad urbana no es reciente, aunque sí lo es su expansión como modalidad predominante de acceso al suelo en las periferias de las ciudades, especialmente en el área metropolitana de Montevideo. En la última década del siglo pasado el fenómeno comienza a formar parte de la propia lógica de producción del espacio urbano, asociado a elementos tales como la especulación con el suelo irregular, la informalización del empleo, (que genera a su vez pérdida de seguridad en el ingreso de las familias), y la desregulación del mercado de alquileres, entre otros factores.

Frente a esta situación, y ante los malos resultados obtenidos por las acciones de “erradicación” de asentamientos por medio de su relocalización masiva en áreas sin servicios y con pobres soluciones de vivienda, se busca implementar un modelo más

integral de intervención. Partiendo de que se trata de una acción de carácter urbanístico, y considerando que los procesos de mejora de la calidad de vida requieren una mínima base material adecuada para desarrollarse, el Programa construye las infraestructuras urbanas y entrega equipamientos sociales en el entendido de que servirán como soporte para el mejoramiento de las condiciones de vida materiales y no materiales de las familias de los asentamientos.

El PIAI parte entonces del reconocimiento del valor agregado por las familias al territorio a través de su esfuerzo individual y asociado, que frecuentemente logra apoyos de diversas instituciones del Estado, aunque en forma puntual y no coordinada.

A partir de una definición multidimensional del concepto de irregularidad urbana (física, social, legal), el Programa buscó mejorar el hábitat socio-urbano de los asentamientos irregulares mediante la entrega de infraestructuras urbanas básicas, equipamientos sociales, y la titulación de los predios, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de sus residentes en las ciudades del país de la forma más integral posible. Dada la complejidad de la definición, la coordinación interinstitucional sería uno de los factores claves en el éxito de la acción del Programa.

Para reducir los potenciales efectos urbanísticos indeseados derivados de las acciones de regularización, el Programa adopta la estrategia de limitar su acción a espacios con un número mínimo de familias establecidas, y que contaran con una antigüedad determinada en el terreno. Esto buscó desestimular la aparición de nuevas ocupaciones a partir del anuncio del Programa. A la vez, para asegurar que la inversión no derivara en la compra de tierras a propietarios privados (y con ello estimular la especulación con loteos irregulares), se estableció como criterio de elegibilidad que el co-ejecutor fuera titular de los predios involucrados.

De la misma forma, para afirmar la integralidad de sus acciones en el territorio, el Programa no actúa en asentamientos donde se requiera una alta proporción de realojos. De esta manera se refuerza el objetivo de consolidar barrios viables desde el punto de vista urbanístico, y desalienta el uso de los recursos del Programa para intervenciones de realojo masivo o proyectos de vivienda.

3. Evaluación del diseño del Programa.

Desde el punto de vista operativo, el Programa intentó resolver el problema del equilibrio entre la eficiencia operativa (asociada generalmente a la centralización) y el conocimiento cercano al territorio (descentralizado) mediante la co-ejecución de los proyectos. De este modo, los municipios, partiendo de su conocimiento cercano de la problemática, con autoridad en cuanto a la reglamentación urbanística y con competencia en la definición prioridades de desarrollo en su jurisdicción, son los encargados de presentar las solicitudes (Cartas Consulta) a la UCP, que administra el Programa de forma global, monitorea y supervisa el resultado de las inversiones realizadas con los recursos del préstamo.

Este diseño del Programa permitió un buen equilibrio entre ejecutividad y calidad de los productos entregados. La acción conjunta con los municipios permitió mantener una efectiva supervisión del trabajo en el territorio, a la vez que se aprovechó la experiencia acumulada de los técnicos en la UCP para mejorar los proyectos. Las diferentes capacidades de los coejecutores llevaron a utilizar sistemáticamente el recurso del

fortalecimiento institucional, como forma de mejorar la eficiencia de los mismos para desarrollar proyectos complejos e interactuar con equipos multidisciplinarios y empresas.

La experiencia demuestra que este diseño es sensible a la prioridad que los municipios otorgan al Programa, y los ritmos de ejecución aparecen ligados a la capacidad de los mismos de asignar técnicos a los proyectos. Lo mismo ocurre con la distribución espacial de los recursos, que el Contrato de Préstamo previó concentrar en el área metropolitana pero a la vez dejó librada a la iniciativa de los coejecutores, lo cual llevó a que durante los primeros años los proyectos se concentraran en el interior del país. Al finalizar el período del préstamo, la asignación de los recursos se encuentra estabilizada territorialmente de acuerdo a lo previsto.

Desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos, el Programa estableció un criterio único de costo-eficiencia (USD 7.000 por lote beneficiario). Esto aseguró que las inversiones no sobrepasaran un tope máximo en el momento de la definición de los proyectos, aunque hizo que éste pudiera resultar mayor en algunos casos, especialmente en aquellas licitaciones que se realizan con mucha posterioridad por diversas razones. A la vez, la complejidad de los proyectos hizo que las extensiones y modificaciones durante su ejecución fueran frecuentes, lo cual elevó en algunos casos el costo por beneficiario.

4. Principales productos obtenidos.

Los productos obtenidos por el Programa pueden resumirse en la siguiente lista de indicadores básicos de resultado:

- 59 asentamientos atendidos en 43 proyectos de regularización.
- 28.375 personas beneficiadas, residentes en 7.096 hogares (población mayor a la ciudad de Pando).
- 606 viviendas de realojo construidas.
- 673 baños construidos y 785 baños mejorados.
- 281 hectáreas urbanizadas con infraestructura completa construida (área equivalente a una ciudad mediana del interior del país).
- 62 Km de red de saneamiento y 1.199 viviendas conectadas a esta red.
- 50,4 Km de red de agua potable y 3.991 viviendas conectadas al servicio.
- 50,1 Km de red de energía eléctrica y 3.744 viviendas conectadas a la red.
- 89,4 Km de red de alumbrado público.
- Más de 60 Km de vialidad vehicular y peatonal.
- 65 equipamientos sociales, espacios públicos, deportivos y recreativos construidos y mejorados (CAIF, Policlínicas, centros juveniles y de niños, centros comunitarios, plazas y parques con juegos infantiles, canchas, entre otros).
- Más de 900 contratos de alquiler firmados con la garantía del FGA.

En términos de costo-eficacia, el Programa consiguió atender, con los recursos asignados, el 92% de la población objetivo. Esto indica un grado satisfactorio de cumplimiento, especialmente si se toma en cuenta que la ejecución de sus inversiones depende fuertemente de la acción de otras organizaciones, principalmente los Gobiernos Departamentales.

Los principales factores internos y externos que explican este desempeño son; el compromiso profesional del equipo de técnicos y no técnicos del Programa, el carácter prioritario que el MVOTMA mantuvo para el Programa, la continua acumulación de experiencia y la consecuente implementación de mejoras a partir de lo aprendido en cada intervención en el territorio, la disposición de los coejecutores para resolver situaciones complejas tanto en el ámbito burocrático como en el territorio, y la participación de los propios beneficiarios, altamente receptivos al Programa y que son el actor central del proceso de mejora barrial desde el comienzo del mismo.

Uno de los productos que el Programa no ha logrado resolver eficazmente es la titulación formal de los predios ocupados por los beneficiarios, lo cual es percibido como un elemento importante del proceso de regularización, y se vive en los hechos como la “culminación” del mismo:

“En todos los asentamientos relevados el tema de la titularidad de los lotes es señalado como la “tarea pendiente” del programa. Aún en aquellos asentamientos donde el proceso de regularización finalizó hace varios años atrás, la falta de respuesta sobre la titularidad de los lotes sigue sin resolverse. En este aspecto los beneficiarios entrevistados –a nivel general- manifiestan su descontento con el tema, ya que viven con gran incertidumbre la situación, y reclaman poder regularizar completamente su situación.” (Evaluación de Resultados del PIAI – Informe Final, CIFRA, agosto 2008, pp. 67).

Tanto la competencia sobre las normas urbanísticas que regulan los fraccionamientos, como la titularidad de los terrenos ocupados corresponde a los Gobiernos Departamentales. Por esto, los esfuerzos del Programa se han concentrado principalmente en aportar sus recursos técnicos y financieros para las tareas de delimitación de los predios y la realización de estudios y recomendaciones sobre las alternativas jurídicas disponibles para hacer efectivo el derecho de los beneficiarios a asegurarse formalmente la tenencia de la tierra.

Entre otras iniciativas tomadas por el Programa en torno a este punto se destaca la firma de un convenio entre el Programa y la Asociación Nacional de Escribanos, que reduce sensiblemente el costo para los beneficiarios de acceder a los títulos. Cabe destacar que los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Florida avanzan actualmente en la aprobación de normas departamentales y demás procedimientos necesarios, y en breve comenzarán a hacer efectivo el traspaso de la propiedad a los beneficiarios. Por tanto, se concluye que la resolución de este punto será por la vía de la normativa departamental y no la modificación de legislación nacional, como originalmente el Programa había previsto.

5. Conclusiones y lecciones aprendidas.

Se concluye que el Programa logra el objetivo central propuesto, a la vez que demuestra que es posible la acción coordinada de diversas instituciones públicas en un área urbana en favor de poblaciones vulnerables. Este tipo de acción ha demostrado su eficacia para la intervención en áreas urbanas precarias en las cuales se desarrollan proyectos de gran tamaño y alta complejidad debido a que se prioriza la participación de los beneficiarios y las obras de urbanización deben realizarse en zonas donde la población está asentada.

La calidad de vida de los beneficiarios del Programa mejora a partir de las intervenciones realizadas, tanto desde el punto de vista objetivo (tomando por ejemplo como indicador el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas) como desde la percepción que los vecinos

expresan sobre los cambios en el asentamiento, que son evaluados como positivos y significativos para el barrio en su conjunto y las familias en particular (Evaluación de Resultados del PIAI – Informe Final, CIFRA, agosto 2008).

La implementación del Programa demostró a la vez que estos proyectos requieren aumentar todavía más las capacidades de trabajo conjunto y la coordinación entre instituciones de gobierno de diverso nivel (empresas públicas, Gobiernos Departamentales, Organismos del Poder Ejecutivo), empresas privadas, asociaciones civiles, agrupaciones profesionales, equipos técnicos, asociaciones locales y vecinos. Queda comprobado asimismo que el trabajo de coordinación institucional sostenido y con objetivos precisos de mediano plazo permite llegar a resultados exitosos (por ejemplo, el proceso hacia la entrega de títulos en Montevideo y Florida).

Como parte de sus cometidos, el Programa financió diversos estudios que permitieron conocer mejor el fenómeno de la irregularidad, identificó y caracterizó a la población que vive en esta situación. Entre otros resultados concretos de estos trabajos, se destaca la identificación de la población objetivo del nuevo Programa de Mejoramiento de Barrios, realizada en un completo estudio multidisciplinario de la situación en el país, que brinda información básica para diseñar potenciales proyectos de regularización, vivienda y realojos.

6. Recomendación de acciones.

Considerando lo dicho respecto a los principales factores determinantes del fenómeno de la ocupación irregular de tierras, y tomando en cuenta el diseño del Programa y sus criterios de elegibilidad, se deduce que la regularización de las situaciones existentes atiende a una parte del fenómeno, lo cual debe ser complementado con programas de prevención y soluciones específicas para los asentamientos no elegibles por su tamaño, antigüedad o localización. En este sentido, el nuevo Contrato de Préstamo (2052 OC-UR), firmado en 2009, es resultado directo de la experiencia obtenida con el Programa y busca reforzar la atención especialmente en el área de prevención.

Entre múltiples elementos incorporados en este nuevo Programa se destacan: una mayor proporción de los recursos asignados a la prevención de asentamientos (15%), un abordaje más global de la problemática de áreas precarizadas, abarcando zonas que exceden los límites de los asentamientos pero presentan carencias de infraestructura similares, y la integración de los proyectos de regularización con planes municipales de desarrollo urbano, habilitando un uso más eficiente de los recursos y una mayor coordinación de las acciones entre las diversas instituciones que intervienen en el territorio.

Corresponde destacar que los proyectos para la prevención de asentamientos del nuevo Programa actúan directa e indirectamente sobre la población objetivo que no reside actualmente en asentamientos, buscando crear mejores alternativas desde el punto de las familias y las ciudades en conjunto. Así, por ejemplo, la recuperación urbanística de áreas consolidadas pero decaídas busca reforzar indirectamente su capacidad para retener y atraer población en riesgo. Por otra parte, la construcción de nuevos fraccionamientos con servicios, conjuntamente con el aporte de materiales de construcción y el asesoramiento técnico para las familias busca estimular la ocupación de zonas apropiadas y planificadas, lo cual resulta en un hábitat más eficiente para la ciudad y digno para las familias.

A la vez, el nuevo Programa de Mejoramiento de Barrios fue diseñado sobre la base de los aprendizajes obtenidos durante la ejecución del PIAI, y maximiza la eficiencia de las intervenciones enmarcándolas en planes de desarrollo de mediano plazo, de forma tal que los proyectos serán desarrollados en conjunto desde su diseño, reduciendo así la superposición de recursos en el mismo espacio urbano.

La intervención en áreas precarias ha permitido ver que existen diversas áreas de acción potencial todavía poco explotadas, cuya atención excede los alcances del Programa pero para las cuales su aporte es sustancial. Un ejemplo de esto es el Proyecto Piloto denominado “Canasta Energética”, desarrollado en conjunto con el MIDES y MIEM (a través de la DNETN), en coordinación con el MVOTMA (DINAVI) y las empresas públicas UTE, ANCAP y OSE, que busca estudiar mecanismos para hacer más eficiente el consumo de energía en la población más vulnerable, modificando su matriz por la vía de reducir el consumo eléctrico y facilitar su acceso al gas. El PMB participa en este Proyecto desde su conformación, contribuye en la selección de los asentamientos donde se establece la línea de base y donde se comenzará su implementación, y asigna técnicos al proyecto.

Finalmente, la experiencia del PIAI enfatiza la importancia de respetar y fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades locales, factor clave de todo trabajo de intervención territorial, cuya participación ha demostrado ser fundamental para el éxito y la sostenibilidad del proceso de mejora barrial.