

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE FAVELAS EN SAO PAULO

(BR-0210)

RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO:** Prefectura del Municipio de São Paulo

**GARANTE:** República Federativa del Brasil

**ORGANISMO EJECUTOR:** Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano - SEHAB

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$150 millones (OC)
Aporte local:	US\$100 millones
Total:	US\$250 millones

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	25 años
Período de desembolso:	4 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%

**OBJETIVOS:**

El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida sociales y ambientales de los residentes de asentamientos de bajos ingresos y de sus alrededores en el municipio de São Paulo. Los objetivos específicos del Programa se desprenden de las características propias de sus dos componentes principales: urbanización de favelas y regularización de loteamientos.

El objetivo específico del componente de urbanización de favelas es proveer viviendas regularizadas a aproximadamente 11.000 familias de bajos ingresos que habitan en favelas del Municipio de São Paulo, enmarcando las acciones dentro de la siguiente premisa básica: respeto a los vínculos comunitarios y espaciales establecidos, evitando al máximo la relocalización de las familias. Dentro de este objetivo, se tienen los siguientes propósitos: (i) proteger la integridad física de los moradores (disminuyendo la probabilidad de accidentes causados por incendios, inundaciones, derrumbes, etc.); (ii) proveer acceso a la población beneficiaria a saneamiento básico y a los servicios públicos, integrando las áreas ocupadas por cada favela a la malla urbana; (iii) disminuir el nivel de hacinamiento, propiciando una mejor calidad de vida a través del planeamiento e implantación de barrios

comunitarios; (iv) propiciar la regularización de la propiedad; y, (v) integrar a los moradores a las relaciones sociales urbanas, devolviéndoles el sentido de pertenencia y ciudadanía.

Por su parte, el componente de Regularización de Loteamientos tiene los siguientes propósitos: (i) para el municipio: inserir el área regularizada en los patrones urbanísticos de la ciudad; disminuir los riesgos de erosión, inundaciones y derrumbes; disminuir los riesgos de contagio de enfermedades infecciosas; proveer servicios públicos; aumentar la recaudación tributaria incluyendo en los registros de impuesto predial los inmuebles regularizados; penalización de los loteadores infractores; y (ii) para el dueño del lote: contar con un domicilio en vía pública oficializada, con infraestructura adecuada y consecuente mejora de su calidad de vida; incrementar su patrimonio al contar con instrumento legal que regulariza su ocupación de la tierra y la posesión de su vivienda.

**CONCEPTUALIZACION  
DEL PROGRAMA:**

El fenómeno de favelización en Sao Paulo puede verse fundamentalmente como el resultado de varios factores que han contribuido a rigidizar la oferta de suelo y de vivienda ante una demanda creciente y de bajo poder adquisitivo. Con el fin de atacar las causas del problema, el Municipio ha venido tomando una serie de acciones tendientes a romper con la dinámica del proceso de favelización. Estas acciones son, por el lado de la oferta, el descongelamiento del régimen de alquileres, y la flexibilización de las normas urbanísticas y de uso del suelo, las cuales tenían estándares elevados y muy restrictivos que tornaban costoso el desarrollo de nuevos emprendimientos y difícil la regularización de muchos de los ya existentes. Por el lado de la demanda, la creación del Fondo Municipal de Habitación como medio para financiar, a largo plazo, vivienda popular mediante la concentración en dicho fondo de todos los recursos disponibles del Municipio para programas habitacionales, lo que permitirá optimizar la aplicación de los recursos y asegurar el reciclaje de los mismos. El efecto conjunto que tendrán estas acciones en el corto y mediano plazo dentro del marco de la política habitacional del Municipio, aunado a la estabilidad macroeconómica que registra el país, determinaron la decisión del Banco de apoyar esta operación dentro del marco de su política de vivienda y desarrollo urbano. El diseño del Programa, tal como se describe a continuación, se enmarca dentro de este contexto.

**DESCRIPCION:** Para lograr sus objetivos, el Programa trabajará en tres líneas de inversión: (i) urbanización de favelas; (ii) regularización de loteamientos; y, (iii) acciones de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas habitacionales.

Mejoramiento de favelas (US\$177,8 millones).

Este componente está destinado al mejoramiento urbano y habitacional de alrededor de 20 favelas. Los proyectos de mejoramiento de favelas consistirán de una mezcla de dos tipos de soluciones habitacionales, a los cuales tendrán primera opción de compra los propios habitantes de las favelas: (i) soluciones convencionales de lotes con servicios de 71 m<sup>2</sup> y caseta básica de 23 m<sup>2</sup>; y, (ii) soluciones de apartamentos, en edificios multifamiliares de 5 a 8 pisos, con tamaños de apartamentos diferenciados que tendrán entre una y tres habitaciones. Se prevé la construcción de aproximadamente 9.000 apartamentos y 2.000 lotes con caseta básica, los cuales cumplirán con las normas de parcelamiento y uso del suelo. Estas soluciones tendrán distintos valores de mercado a fin de que estén acordes con los diferentes niveles de ingreso de los beneficiarios quienes pagarán una cuota inicial equivalente a la indemnización que recibirán por su vivienda actual y pagarán el remanente del valor en un crédito habitacional a 25 años. Los mecanismos de comercialización se presentan en el Capítulo III.

En su conjunto, los proyectos abarcarán una amplia gama de obras, servicios y equipamiento básico, incluyendo: redes de agua y alcantarillado; infraestructura vial (incluyendo circulación peatonal); obras de drenaje; sistemas para la disposición de basura; iluminación pública; estabilización de laderas; reforestación; zonas verdes y deportivas; estacionamientos; y, construcción de edificios apartamentos y casetas básicas.

Regularización de loteamientos ilegales. (US\$41,3 millones). Este componente tiene como meta regularizar urbanística y legalmente a aproximadamente 21.000 lotes en urbanizaciones clandestinas e irregulares, beneficiando a cerca de 100,000 habitantes del municipio. Aunque estas inversiones podrán variar bastante de proyecto en proyecto, las necesidades de inversión se han estimado en un promedio de US\$3,300 por lote, incluyendo gastos en: levantamientos topográficos; obras de drenaje; pavimentación; alcantarillado sanitario; agua potable; movimiento de tierra;

iluminación pública y obras complementarias. El Municipio recuperará el costo de estas inversiones mediante los mecanismos que se describen en el Capítulo III.

Acciones de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas habitacionales (US\$2,4 millones): (i) Fortalecimiento institucional de la SEHAB, específicamente de sus dos dependencias directamente relacionadas con la ejecución del Programa: Superintendencia de Habitación Popular (HABI) y Departamento de Regularización del Parcelamiento del Suelo (RESOLO). El fortalecimiento institucional tiene como objetivo habilitar a estas dependencias para que desarrollen y alcancen el nivel de capacidad técnico-operacional adecuado para las necesidades del Programa y futuros emprendimientos; y, (ii) el Programa financiará la realización de los siguientes estudios sectoriales para complementar las acciones del Programa en el sector habitacional de bajos ingresos: diagnóstico y plan de acciones sobre el mercado local de vivienda en alquiler para población de bajos ingresos; e, identificación de obstáculos a la oferta formal de vivienda nueva para familias de bajos ingresos. Como parte de la preparación de estos estudios, se llevará a cabo una evaluación del impacto de las acciones que viene desarrollando el Municipio dentro del marco de su política habitacional.

**CLASIFICACION  
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 16 de febrero de 1995 clasificó esta operación en la Categoría III. El Resumen Ambiental fue aprobado en la sesión del CMA del 14 de mayo de 1996 y enviado al PIC con fecha 4 junio de 1996.

El ejecutor elaboró y puso a disposición del público el Informe Ambiental del Programa que contiene el sistema de gestión ambiental y los criterios de elegibilidad ambientales.

**BENEFICIOS:**

En primer lugar se tienen los beneficios que resultan del aumento del patrimonio de las familias de bajos ingresos beneficiarias del Programa, al reconocer el Municipio el derecho de propiedad de las familias que viven en los núcleos favelados. En segundo lugar, se tienen los beneficios por valorización de las áreas faveladas y de loteamientos irregulares, que resultarán de las inversiones que hará el Programa para su reurbanización, incluyendo la introducción de infraestructura y servicios básicos, así como la construcción de viviendas nuevas. Y, en tercer lugar, se cuenta con importantes beneficios por valorización

de las propiedades de los entornos inmediatos a las áreas a reurbanizar y a los loteamientos a regularizar.

Los principales beneficios intangibles, pero no menos importantes, consisten en: (i) contribuir a romper el círculo de la pobreza y de modo de vida asociado a las favelas, devolviendo la posibilidad a cada uno de los beneficiarios del Programa de constituirse en ciudadanos con un domicilio legal; (ii) respetar los vínculos comunitarios existentes y de acceso a sus lugares de trabajo, al minimizar la relocalización de las familias beneficiarias; y (iii) inducir nuevos hábitos de convivencia colectiva, incluyendo aquellos relacionados al uso de nuevos espacios habitables tanto privados como colectivos, que se ofrecerán a través de las soluciones en apartamentos.

Para la ciudad, el principal beneficio de largo plazo será dado por el carácter de soluciones finales habitacionales que el Programa ofrece, el cual permite que al aumentar la densidad poblacional, se disminuya el costo de expansión de la ciudad maximizando el uso de la infraestructura social ya existente. Asimismo, el aumento en el valor de las propiedades hará posible que el gobierno municipal pueda recuperar parte de las inversiones en el corto plazo, a través de la aplicación del impuesto predial (IPTU).

**RIESGOS:**

El éxito del Programa gravita sustancialmente alrededor del tratamiento que se le dé a los aspectos sociales del Programa, principalmente en lo que se refiere a la participación y organización comunitaria. Fallas en el tratamiento de la variable social podrían poner en riesgo, no solamente la buena ejecución del Programa, sino también el cumplimiento de los objetivos finales del mismo. A fin de mitigar este riesgo crítico, durante el diseño del Programa se le dio especial atención a la elaboración de un plan de acción social que asegure el enfoque integral de los aspectos sociales, abordándolos desde un punto de vista multidisciplinario y dando espacio a la participación comunitaria en todas las etapas del proceso. El Plan de Acción Social no solamente garantiza la participación comunitaria a lo largo de las diferentes etapas, sino también, desarrolla procesos de educación sanitaria y ambiental, crea las condiciones para la organización y fortalecimiento de las organizaciones sociales locales, y desarrolla canales de consulta y comunicación continúa entre el poder público y la población organizada con miras a

resolver conflictos en un ámbito de cooperación y corresponsabilidad.

Existe el riesgo de que se descuide el mantenimiento de los edificios del Programa. Sin embargo a diferencia a otros programas de vivienda popular en altura ejecutados por el sector público, este Programa dará en propiedad las soluciones, lo que disminuirá el riesgo de deterioro de la infraestructura física. Asimismo, se acordó con la SEHAB que el Plan de Acción Social incluya mecanismos que aseguren el sustento de sistemas condominiales, para lo cual se incluyeron en el módulo de acompañamiento de los beneficiarios en la etapa post-ocupación, actividades específicas de apoyo y monitoreamiento para la formación de organizaciones de moradores y el desarrollo de actividades educativas que viabilicen nuevas actitudes y entendimientos en aspectos tales como el cumplimiento de normas condominiales y el mantenimiento de la infraestructura física, tanto a nivel de apartamento como de áreas comunes.

Otro riesgo del Programa se relaciona con la posibilidad de que las soluciones habitacionales ofrecidas por el Programa terminen, en el corto plazo, en poder de familias con niveles intermedios de ingreso, apropiándose éstas de los beneficios del Programa. El diseño del Programa tomó especial cuidado de mitigar este riesgo, proponiendo soluciones habitacionales que por su valor de mercado son compatibles con las expectativas y la capacidad de pago de la población objetivo. Por otro lado, los beneficiarios sólo podrán vender legalmente sus viviendas después del tercer año, lo que dará tiempo para que las familias se acostumbren a su nueva condición de vida y no acepten retroceder a habitar en viviendas sub-normales, y capten cualquier beneficio adicional de valorización que se pueda dar durante este período.

La actual administración municipal termina a finales de 1996 y aunque existe evidencia de apoyo al Programa por parte de los actuales de candidatos a la prefectura, no deja de existir la posibilidad de que futuras administraciones cambien las prioridades o el enfoque dado a la solución del problema. Tal situación pondría en riesgo el que se continúe con el nivel de inversiones necesario para resolver - en el tiempo - el problema del creciente ritmo de favelización en São Paulo. No obstante como se explicó atrás, las obras financiadas por la presente

operación tienen un impacto socioeconómico independiente de futuras acciones del gobierno.

**CLASIFICACION  
SOCIAL Y DE  
POBREZA:**

Conforme a lo estipulado en el documento de la Octava Reposición de Recursos (AB-1704, Párrafo 2.15), se ha determinado que el programa propuesto cumple con las características de un programa focalizado hacia los grupos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza del Banco. De acuerdo al párrafo 2.13 del mismo documento, el programa se clasifica dentro de la categoría de equidad social y reducción de pobreza dado que es del sector de desarrollo urbano y sus inversiones se focalizan en grupos de bajos ingresos (ver pár. 5.24).

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAIS  
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia y el programa operativo del Banco para el Brasil, durante el ciclo de programación 1996-1997, coinciden plenamente con los objetivos del Octavo Aumento, con la concentración del gobierno en la eliminación sistemática de las causas de la inflación crónica (y el alivio de algunas de sus consecuencias sociales) y la necesidad de fomentar la modernización económica. Los principales elementos de la estrategia del Banco hacen hincapié en la necesidad de: a) promover la reforma y la modernización del sector público, tanto a nivel federal, como estatal y municipal; b) apoyar el proceso de apertura económica, en parte por medio de la modernización de los sectores productivos y, también, mediante la iniciativa de *Redução do Custo Brasil*, cuyo objetivo es la rehabilitación y el mejoramiento de la estructura portuaria y de transportes del país; y c) subsanar las desigualdades socioeconómicas y atenuar la pobreza, aumentando efectivamente el gasto social y mejorando la focalización de los programas sociales. En este último caso, se prestará apoyo especial a la continua descentralización del sector público, en parte mediante la multiplicación de las asociaciones con las comunidades locales y la sociedad civil. Al mismo tiempo, la estrategia del Banco conserva el énfasis tradicional en el saneamiento básico y en el medio ambiente.

Las características del Programa propuesto son consistentes con la estrategia anteriormente descrita, en la medida que apunta a satisfacer necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de sectores de bajos ingresos que requieren de atención prioritaria en São Paulo. Asimismo, el Programa toma en cuenta las experiencias anteriores que el Banco ha llevado a cabo en materia de financiamiento de vivienda a través del mejoramiento de barrios, que

representa una alternativa eficiente en relación al financiamiento de lotes con servicios debido a tres razones fundamentales: (i) no implica relocalizar a la población beneficiaria; (ii) permite el aprovechamiento al máximo de los costos hundidos en infraestructura "in situ"; y (iii) fomenta los lazos comunitarios ya existentes. La revisión de estas experiencias y el énfasis en una visión sectorial de los problemas de vivienda y desarrollo urbano, se plasmaron en la nueva política de financiamiento a la vivienda del Banco (OP-751) de marzo de 1995.

Acorde con esta nueva política del Banco, y con una visión para contribuir a superar las restricciones actuales al mejor funcionamiento del mercado habitacional en São Paulo, el Programa: (i) permite una regularización, urbanización e integración formal de amplias áreas de ocupación ilegal físicamente degradadas y con alto riesgo ambiental; y, (ii) coadyuva a regularizar el segmento de mercado de loteamientos ilegales, flexibiliza su oferta, y promueve un uso más eficiente del suelo urbano en São Paulo.

La eventual participación del Banco en el Programa propuesto, financiaría parcialmente la ejecución de la 3ra. fase de un programa más amplio de urbanización y mejoramiento de favelas denominado PROVER, iniciado en 1994. El proceso de análisis de esta operación por parte del equipo de proyecto llevó a recomendar a la SEHAB, organismo responsable del diseño y ejecución del PROVER, la realización de varios ajustes en su diseño con el fin de minimizar los riesgos del programa, tal como fueron aquí descritos. Dichos ajustes al diseño del programa, los cuales pueden ser considerados como el valor agregado del Banco en este proyecto fueron los siguientes: (i) incluir integralidad en el proceso de acompañamiento social que llevó al rediseño del Plan de Acción Social propuesto por la SEHAB; (ii) revisar los mecanismos de asignación y financiamiento de las soluciones habitacionales que llevó a aumentar el número de alternativas, a establecer un mecanismo de autofocalización de los beneficiarios, y un mecanismo de comercialización de las soluciones más simple y transparente; y (iii) incluir el análisis ambiental de los proyectos, independientemente de que la legislación local no lo exija para este tipo de emprendimientos.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Como condiciones previas al primer desembolso, el prestatario, por intermedio de la SEHAB, presentará al Banco la siguiente documentación: (i) evidencia de



la entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (pár. 3.4); (ii) presentación al Banco de los términos de referencia para la contratación de la firma consultora que estudiará la restructuración orgánica y funcional de HABI y RESOLO; (párs. 2.10 y 2.11); y (iii) presentación al Banco de los términos de referencia para la contratación de los estudios sectoriales de política habitacional (pár. 2.12 )

Como condiciones especiales a ser cumplidas durante la ejecución del Programa: (i) La SEHAB deberá contar con los proyectos ejecutivos previo a otorgar la orden de inicio de obras a los contratistas (pár. 3.37 ); (ii) antes de la adjudicación de cada contrato de obra, la SEHAB deberá tener instalado el equipo de fiscalización respectivo (pár. 3.38) (iii) contratación e implantación de las recomendaciones de los estudios sobre restructuración funcional de HABI y RESOLO (dentro de los 24 meses posteriores a la vigencia del contrato de préstamo) (pár. 4.6 y 4.12); (iv) revisiones anuales de avance y ejecución del Programa, tomando como base los informes semestrales de avance y el sistema de seguimiento y monitoreo de impactos acordado con el Banco (pár. 3.31); y, (v) presentación al Banco de informes de evaluación de impacto -intermedia y final- bajo la metodología y directrices a ser acordados con el Banco (pár. 3.32). Por otra parte, de acuerdo con la información presentada por la SEHAB y revisada por el equipo de proyecto, se prevé el reconocimiento de gastos previos hasta por el equivalente de US\$45 millones con cargo a la contrapartida local (pár. 3.29 y 3.30).

**EXCEPCIONES A LAS  
POLITICAS DEL  
BANCO:**

El gobierno federal será el garante del préstamo; sin embargo, la garantía de la Nación sólo cubrirá el repago del préstamo incluidos los intereses y comisiones y no el aporte local ni las obligaciones que no sean de la competencia legal del gobierno federal (pár. 4.1).

**ADQUISICION DE  
BIENES Y  
SERVICIOS:**

Los montos límites por encima de los cuales las adquisiciones de este proyecto se harán por licitación pública internacional son : US\$ 5 millones para obras y US\$350 mil para bienes (párrafo 3.26).

**PROCEDIMIENTO DE  
APROBACION:**

De acuerdo a lo expresado en el Capítulo III, sección 2(a) del reglamento del Directorio Ejecutivo del Banco, ésta operación debe ser sometida a consideración de la Comisión General.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. El sector habitacional en Brasil

- 1.1 En 1964, el gobierno brasileño creó un nuevo sistema financiero habitacional (SFH), formando el Banco Nacional de Habitación (BNH) como institución bancaria de segundo piso, responsable de la ejecución del Plan Nacional de Habitación y de administrar el nuevo sistema, con una meta de financiar 2 millones de nuevas viviendas en una década. Sus principales funciones consistirían en canalizar financiamiento a diversas agencias en el sector, entre ellas las compañías estatales de habitación (COHABs) y cooperativas o mutuales privadas de vivienda (COOPHABS). Las principales fuentes de financiamiento habitacional del nuevo SFH, además de la capitalización inicial del BNH, principalmente han sido dos: (i) recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) financiados por un impuesto obligatorio a la nómina de 8% a empleadores; y (ii) recursos provenientes del Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo (SBPE), canalizados bajo diferentes esquemas de ahorro voluntario dirigido para adquisición de vivienda.
- 1.2 Después de dos décadas de funcionamiento, en 1986 el gobierno en turno decretó el cierre del BNH. Esta decisión resultó de la creciente insolvencia financiera del SFH asociada en general a la situación macroeconómica hiper-inflacionaria de la década de los ochenta, y en particular al fracaso de la implantación de diversos mecanismos de indización parcial de los pagos de amortización de hipotecas. El monto del adeudo acumulado al pago de amortizaciones asciende actualmente a US\$23.000 millones, constituye uno de los principales problemas heredados de la insolvencia financiera del SFH.
- 1.3 La crisis institucional y financiera del sector habitacional heredada de los años ochenta, aunada al hecho de que el déficit habitacional actual de 5,4 millones de viviendas equivale prácticamente al total de viviendas que el SFH fue capaz de atender en 30 años (1964-1994), ha conllevado a un proceso de sustitución de recursos de financiamiento de FGTS y del SBPE por recursos fiscales a nivel estatal. Este es el caso del estado de São Paulo que asigna el 1% del impuesto sobre circulación de mercancías (ICMS) al gasto del sector habitacional.
- 1.4 Los principales retos que hoy día enfrenta el sector habitacional brasileño, son dos: (i) la superación de la dispersión, duplicidad y descoordinación institucional en el manejo integral de las políticas del sector habitacional tanto a nivel del gobierno federal (el Ministerio de Planeación y Presupuesto a través de la nueva Secretaría de Política Urbana, el Ministerio de Hacienda a través de la CEF, el Ministerio de Trabajo con ingerencia en las políticas de gestión del FGTS, y el Ministerio de Bienestar Social con ingerencia en el manejo del Fondo de Desarrollo Social (FDS) y el Plan de Acción Inmediata Habitacional (PAIH)) --como a nivel de

su relación con los gobiernos estatales a través de las Secretarías de Habitación (SEHABs); y (ii) la superación de restricciones al desarrollo de financiamiento de largo plazo, como lo es la ausencia de un mercado secundario de hipotecas y la incompatibilidad temporal existente entre los mecanismos de ahorro individual de corto plazo (30 días) y las necesidades de financiamiento de inversiones habitacionales de largo plazo (15 años).

- 1.5 Ante esta situación, el gobierno federal ha promovido la formación de una Comisión Especial de Política Nacional de Habitación (CEPNH), la cual tiene como misión estudiar y proponer medidas para encarar adecuadamente los retos mencionados. Por su parte, la Prefectura del Municipio de Sao Paulo (PMSP) ante los agudos problemas habitacionales del Municipio, ha comenzado a tomar medidas de política habitacional que se describen más adelante (párrs. 1.16-1.20), entre las cuales se destaca la unificación de las distintas fuentes de financiamiento para vivienda de interés social en un Fondo Municipal de Habitación (FMH). Tanto la situación financiera del Municipio de Sao Paulo (ver párrs. 5.11 - 5.15) como el contexto actual de inflación controlada en el país en el marco del Plan Real, permiten justificar la conveniencia, oportunidad y viabilidad general de esta forma de actuación del PMSP en la búsqueda de soluciones a sus problemas habitacionales.

B. Caracterización del problema habitacional en el municipio de São Paulo

- 1.6 De los 11,6 millones de habitantes que tiene actualmente la ciudad de São Paulo, se estima que aproximadamente 7 millones viven en alojamientos inadecuados (construcción deficiente o riesgosa y ocupada en condiciones de hacinamiento) o en viviendas carentes de servicios básicos, en una proporción de 53% y 47%, respectivamente. A su vez, la proporción de población que habita en alojamientos inadecuados se distribuye como sigue: favelas (27%), subdivisiones irregulares (14%), y cortizos (12%) <sup>1/</sup>.

1. Las favelas

- 1.7 Hasta hace 25 años la existencia de favelas en São Paulo era un fenómeno incipiente. Como principal centro urbano-industrial del país, la forma predominante de alojamiento para familias de bajos ingresos, había sido tradicionalmente la vivienda de alquiler en zonas centrales de la ciudad. Mientras que en las zonas periféricas se combinaban las viviendas para obreros y la ocupación ilegal de tierra por inmigrantes rurales pobres en su mayoría de origen nordestino.

---

<sup>1/</sup> Los cortizos son alojamientos o unidades de vivienda colectiva con tres características: bajo régimen de alquiler, alta densidad, y con espacios de servicios básicos (vgr. sanitarios) de uso colectivo. En 1991, la FIPE estimó que existían aproximadamente 24.000 cortizos en el Municipio de Sao Paulo, en donde habitan aproximadamente 160.000 familias. En este Programa se analizará este sub-sector de vivienda incluyendo un estudio del mismo dentro del componente de desarrollo de políticas habitacionales.

- 1.8 Estudios recientes de la Fundación Instituto de Pesquisas Económicas (FIPE) permiten caracterizar el fenómeno de la acelerada favelización de São Paulo como un proceso de desplazamiento de familias de bajos ingresos que habitaban en vivienda de alquiler en el centro de la ciudad hacia núcleos de favelas ya existentes y hasta entonces con baja densidad poblacional. Asimismo, se trata de un fenómeno de desplazamiento hacia favelas de familias pobres que antes vivían en la periferia de São Paulo, por familias de clases medias en búsqueda de lotes para construcción de vivienda en la misma periferia.
- 1.9 El fenómeno de favelización en São Paulo puede verse fundamentalmente como el resultado de varios factores que han contribuido a rigidizar la oferta de suelo y vivienda, ante una demanda creciente y de bajo poder adquisitivo. Por el lado de la oferta, las favelas ha sido un resultado de: (i) la indefinición de derechos de propiedad privada en las favelas; (ii) la existencia de normas urbanísticas con estándares altos y costosos para autorizar y regularizar loteamientos (vgr. lote mínimo de 120 m<sup>2</sup>); y (iii) la vigencia de la ley federal de congelamiento de alquileres hasta el año de 1993. Por el lado de la demanda, la favelización es un resultado del deterioro del empleo y del nivel de ingreso de la mayoría de la población, y de una creciente escasez de recursos de financiamiento de vivienda para población de bajos ingresos, agudizados por el colapso del SFH. Estos factores combinados dieron lugar a una rigidez mayor a la oferta del suelo y vivienda en la ciudad, al encarecimiento relativo de lotes y cortizos, y finalmente a los desplazamientos de población ya mencionados que promovieron un mayor hacinamiento y deterioro físico en las favelas.
- 1.10 En la actualidad existen un total de 1.544 favelas en São Paulo, cuya población ha crecido a una tasa del 15% anual en el período 1987-1993, pasando de 815 mil a aproximadamente dos millones de habitantes, mientras que la población total de la ciudad creció a una tasa del 1,7% anual durante el mismo período. Dados esta dinámica de crecimiento, el desplazamiento masivo intra-urbano de familias de bajos ingresos en São Paulo, y la constatación de que el 45% de los jefes de familia en las favelas originalmente vivían en cortizos, el proceso de favelización en São Paulo representa al mismo tiempo un fenómeno social de mayor permanencia y prácticamente la única alternativa de alojamiento accesible para familias de bajos ingresos en la ciudad. El perfil de ingreso mensual de las familias faveladas indica que aproximadamente el 65% de ellas se encuentra por debajo de la línea de pobreza (US\$510).
- 1.11 Las favelas se se caracterizan por estar ubicadas y consolidadas en áreas bien localizadas de la ciudad, pero bajo una situación de alto riesgo físico-ambiental. La consolidación física de infraestructura básica en las favelas, ha sido en parte producto de un cambio de política de la PMSP para atender las necesidades de sus pobladores durante el primer quinquenio de los años ochenta. Durante ese período la percepción de que la favelización de São

Paulo se había convertido cada vez más en un fenómeno permanente, conllevó a sustituir las políticas de relocalización de favelados comunes en la década anterior, por una política de mejoramiento de infraestructura básica. Este mejoramiento relativo de servicios en las favelas, paradójicamente ha sido un factor de mayor atracción y permanencia de población en las mismas, que ha redundado en un deterioro de la calidad y cobertura de los mismos.

## 2. Las subdivisiones irregulares

- 1.12 Estas subdivisiones o loteamientos irregulares se definen como áreas urbanizadas generalmente por promotores inmobiliarios que no cumplieron con las normas urbanísticas prescritas (vgr. ausencia de áreas mínimas de uso público, subdivisión en lotes menores a 120 m<sup>2</sup>), como para autorizar la adjudicación legal de títulos de propiedad individual, o procedieron a urbanizar áreas de protección o de riesgo ambiental. Los loteamientos irregulares se caracterizan así porque no cumplen con los estándares de urbanización prescritos para ser parte del mercado legal de suelo y vivienda de São Paulo.
- 1.13 Varias causas entonces se pueden mencionar en relación a la generación de loteamientos irregulares: (i) la existencia de legislación inadecuada sobre normas urbanísticas, que no permitían su cumplimiento adecuado en los casos de loteamientos para familias de bajos ingresos, como las ya mencionadas; (ii) la existencia de una regulación y fiscalización deficiente de las acciones de los loteadores, así como irregularidades en los contratos de compra-venta, que ha redundado en titulaciones fraudulentas; y (iii) falta de información sobre el registro de inmuebles, así como de instituciones para proteger a dichas familias. En la actualidad, como se explica más adelante, el Municipio ha actuado en flexibilizar las normas urbanísticas, pero carece de acciones integradas para unificar los registros de inmuebles y de propiedad raíz.
- 1.14 El municipio de São Paulo que cuenta con un área total de 1.500 km<sup>2</sup>, se encuentra ocupada en un 17% con loteamientos irregulares y/o clandestinos, de los cuales aproximadamente 60 km<sup>2</sup> están localizados en áreas de protección de manantiales al sur de la ciudad, y alrededor de 191 km<sup>2</sup> en otras áreas fuera de las zonas de protección de manantiales. No fue sino hasta 1995 cuando el Municipio puso en vigencia una nueva ley para actuar sobre la regularización de loteamientos, incluyendo el conjunto de aquellos loteamientos más recientes ubicados en el sur de la ciudad. En esta nueva ley, el tamaño de lote se redujo de 120 m<sup>2</sup> a 68 m<sup>2</sup> y el área para uso público en este tipo de emprendimientos se redujo de 40% a 35% de su área total. Este cambio de estándares ayudarán a promover una mayor densidad y compactación futura del área urbana de São Paulo, contribuyendo en el largo plazo a la reducción de costos de expansión de la ciudad. La combinación de estos nuevos estándares junto con soluciones habitacionales multifamiliares en

altura y lotes de tamaño reducido, evitando la relocalización de sus habitantes, podría reducir dicha expansión de 48 km<sup>2</sup> a 32 km<sup>2</sup>.

C. Política sectorial de vivienda del Municipio

- 1.15 La inexistencia de unas directrices claras en materia de política habitacional a nivel federal y estatal ha motivado al Municipio de São Paulo a tomar el liderazgo como director de acciones en el campo habitacional, priorizando la atención de la población más necesitada, pero promoviendo al mismo tiempo, acciones para atender conjuntamente con el sector privado, a la población de ingresos medios a fin de que ésta no pase a competir en las alternativas de solución concebidas para la población de más bajos ingresos. Con tal objeto, la SEHAB ha preparado un documento preliminar que registra la nueva política sectorial del gobierno municipal en el sector habitacional.
- 1.16 Dicha política está dirigida a priorizar el acceso a la vivienda de la población de bajos ingresos del Municipio, mediante las siguientes acciones principales: (i) reglamentación y operacionalización del Fondo Municipal de Habitación (FMH) (creado en junio de 1994) para que concentre todos los recursos del Municipio dirigidos a los programas habitacionales, lo que permitiría optimizar la aplicación de los recursos disponibles y aseguraría el reciclaje de los mismos para el financiamiento de nuevos emprendimientos; (ii) establecimiento de una política de subsidios progresivos; (iii) creación de un catastro único de solicitantes y beneficiarios de los financiamientos habitacionales, en especial de los concedidos a través del FMH; (iv) reformas al marco regulatorio vigente que incentiven la implantación de loteamientos populares (ley de 1995), adecuen el régimen del uso del suelo, y modifiquen la legislación que rige los cortizos a partir de la eliminación del congelamiento de alquiler a nivel federal en 1993; (v) incentivos a la iniciativa privada para la promoción de programas habitacionales complementarios a la actuación del sector público que respondan a las necesidades de otros estratos de ingreso de la población a través de financiamiento de garantías a constructores privados; (vi) promoción de formas alternativas de producción y acceso a soluciones habitacionales tales como: recuperación y mejora de las condiciones de vida de las favelas y otras formas degradadas de vivienda; producción de lotes urbanizados; financiamiento para la adquisición de materiales; uso de alternativas tales como arriendo con opción a compra; y (vii) estímulo a la investigación y desarrollo tecnológico de nuevas técnicas de producción de vivienda con miras a abaratar el costo de las soluciones y mejorar la calidad de las mismas. 2/

---

2/ Existen varios otros instrumentos que acompañan esta propuesta preliminar de políticas, entre ellos están: (i) la introducción de carta de crédito colectiva para compra de vivienda nueva o usada; (ii) la creación de un sistema para comercializar tierra pública, y (iii) diseño de una estrategia para comercializar los conjuntos habitacionales problema y recuperar la cartera en mora de recursos provenientes del FGTS.

D. Programas de Vivienda del Municipio

- 1.17 En adición a estos importantes cambios de política, la Prefectura del Municipio de São Paulo (PMSP) ha puesto en marcha los siguientes programas para el período 1993-1997: (i) la atención a aproximadamente 55 mil familias en favelas a través de los programas PROCav, Guarapiranga y PROVER; (ii) la regularización de aproximadamente 63 mil lotes con el Programa de Regularización Fundiária; y (iii) la introducción de mejoría de infraestructura a alrededor de 77 mil viviendas deficientes. En total se trata de ejecutar acciones que beneficiarían a aproximadamente 286 mil familias residentes en el municipio de São Paulo, las cuales representan el 30% del total de familias residentes en alojamientos inadecuados (1 millón de familias).
- 1.18 Dados los altos costos sociales y económicos que implicaría una relocalización masiva de la población favelada y considerando la escala del problema de favelización y la escasez de suelo urbanizable con buena accesibilidad en São Paulo, tal como es aquel ocupado por estos núcleos de favelas, la SEHAB ha diseñado el programa denominado PROVER, el cual tiene como premisa básica evitar la relocalización de la población. Bajo estas consideraciones, el PROVER planea combinar *in situ* en los propios terrenos ocupados actualmente por la favelas, inversiones para mejoramiento de infraestructura y provisión de servicios básicos (urbanización), con inversiones para construir soluciones habitacionales en altura (verticalización).
- 1.19 Para implementar el Programa de Regularización de la Propiedad, la Prefectura sancionó en mayo de 1995 una nueva ley (Ley 11.775/95) que permitirá asegurar derechos de propiedad de tierra urbanizada, recuperar áreas degradadas (como en el caso de las zonas de manantiales), y flexibilizar la aplicación ulterior de estándares de urbanización en el municipio.

E. Estrategia y fundamento de la participación del BID

1. Experiencia del Banco en el sector de desarrollo urbano y vivienda en Brasil
- 1.20 La experiencia reciente del Banco en el financiamiento de proyectos de desarrollo urbano en Brasil incluye los siguientes proyectos recientemente aprobados: el Programa de Mejoramiento Urbano de Rio de Janeiro (BR-898-OC/BR aprobado en noviembre de 1995) y el Programa de Desarrollo Urbano de Paraná (BR-917/OC-BR aprobado el 28 de febrero de 1996). El primero, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población pobre de la zonas urbanas de Rio de Janeiro mediante el mejoramiento de la infraestructura básica y el incremento de la oferta de servicios sociales a la población residente en favelas y loteamientos irregulares. El segundo, tiene como objetivo el desarrollo y fortalecimiento de los municipios, asociaciones de municipios y órganos estatales

responsables del desarrollo urbano con el propósito de mejorar su eficiencia y la cobertura de los servicios que prestan. Ambos préstamos se encuentran en el período de cumplimiento de las condiciones previas.

- 1.21 Por otro lado, el Proyecto de Drenaje de São Paulo - Etapa II (BR-849/OC-BR aprobado en diciembre de 1994) que prevé obras de canalización y construcción de vías que harán necesario la relocalización de población, incluye un componente de urbanización de favelas. Este proyecto ya se encuentra en ejecución y el componente de urbanización de favelas está siendo ejecutado por la propia SEHAB basándose en los mismos principios y objetivos que se proponen para esta operación. El impacto de estos proyectos se podrá ir concociendo en la medida en que se inicie la captura de información a través de sus respectivos sistemas de seguimiento y evaluación.

## 2. Lecciones aprendidas y justificación de la participación del Banco en el sector de desarrollo urbano y habitacional

- 1.22 Las características del Programa son consistentes con la estrategia anteriormente descrita en la medida que apuntan a satisfacer necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de sectores de bajos ingresos que requieren de atención prioritaria en São Paulo. Asimismo, el Programa toma en cuenta y supera las experiencias anteriores que el Banco ha llevado a cabo en materia de financiamiento de vivienda a través del mejoramiento de barrios, que representa una alternativa eficiente en relación al financiamiento de lotes con servicios debido a tres razones fundamentales: (i) no implica relocalizar a la población beneficiaria; (ii) permite el aprovechamiento al máximo de los costos hundidos en infraestructura "in situ"; y (iii) fomenta los lazos comunitarios ya existentes. La revisión de estas experiencias y el énfasis en una visión sectorial de los problemas de vivienda y desarrollo urbano, se plasmaron en la nueva política de financiamiento a la vivienda del Banco (OP-751) de marzo de 1995.
- 1.23 Acorde con esta nueva política del Banco, y con una visión para contribuir a superar las restricciones actuales al mejor funcionamiento del mercado habitacional en São Paulo, el Programa es consistente con dicha estrategia en la medida que: (i) permite una regularización, urbanización e integración formal de amplias áreas de ocupación ilegal, físicamente degradadas, y con alto riesgo ambiental; (ii) coadyuva a regularizar el segmento de mercado de loteamientos ilegales, flexibiliza su oferta, y promueve un uso más eficiente del suelo urbano en São Paulo; y (iii) promueve la racionalización y transparencia de asignación de recursos mediante el sistema de auto-focalización.
- 1.24 Considerando la aguda situación habitacional en el Municipio de São Paulo, y dada la ausencia de un marco de política nacional integral de desarrollo urbano y vivienda en Brasil, el Programa puede ser visto como una experiencia que surge en forma descentralizada a



nivel del Municipio de São Paulo. Su pertinencia se justifica en la medida que aprovecha a nivel municipal la oportunidad que ofrece la remoción del conglamamiento de alquileres y la flexibilización para reducir estándares de urbanización, a nivel de la legislación nacional. En este sentido, el impacto de desarrollo más amplio del Programa puede entenderse a través de las estrategias y acciones que se describen a continuación:

ESTRATEGIA	ACCION
Definición de derechos de propiedad	Reconoce derechos adquiridos por ocupación ilegal de suelo de propiedad pública y regulariza la propiedad en los nuevos emprendimientos.
Racionalización en la asignación de soluciones de vivienda	Utiliza mecanismo de auto-focalización para asignar las soluciones habitacionales en forma transparente y acorde con la capacidad de pago de cada familia.
Racionalización en la provisión de infraestructura básica	Aplica recuperación total de costos en la introducción de infraestructura básica en la regularización de loteamientos.
Implantación de un nuevo marco de normas urbanísticas	Aplica los nuevos estándares de reducción de tamaño de lote urbanizable (120 m <sup>2</sup> a 68 m <sup>2</sup> ) y de áreas de uso público (remanentes) (35%) requeridas por ley en loteamientos, promoviendo así la reducción de costos en emprendimientos y en la provisión de soluciones para familias de bajos ingresos.
Promoción de un nuevo marco institucional del sector habitacional	Financia los primeros pasos de reforma institucional de la SEHAB

#### 4. Experiencia de otros organismos multilaterales

- 1.25 El Banco Mundial aprobó en 1994 un préstamo por US\$260 millones para financiar parcialmente el Programa Integrado de Recuperación y Preservación de la Cuenca del Guarapiranga, a ser desarrollado conjuntamente entre el Estado de São Paulo y el Municipio de São Paulo. El costo total del proyecto es de US\$553 millones. Con el propósito de cumplir con sus objetivos, el programa además de incluir obras de recuperación y conservación ambiental, incluye un componente de recuperación urbana dirigido a mitigar los impactos del crecimiento urbano desordenado en la zona, para lo cual se ejecutarán obras de urbanización de favelas. Este componente está siendo ejecutado por la SEHAB llevando a cabo principalmente obras de mejoramiento de barrios (agua, alcantarillado, luz eléctrica, drenaje pluvial, vías). Sin embargo, teniendo en cuenta que se trata de una zona de protección ambiental, particularmente de protección de manantiales de agua, será necesario relocalizar algunas familias para lo cual la SEHAB tiene previsto construir alrededor de 600 unidades habitacionales del estilo de las ofrecidas por el PROVER. El programa prevé atender a alrededor de 38 favelas y 30 loteamientos irregulares beneficiando a aproximadamente 22 mil familias. El período de ejecución del programa es de cinco años, encontrándose en este momento prácticamente concluidas las obras de la primera fase que beneficiaron a 7 favelas con 1.620 familias.

## II. OBJETIVOS Y DESCRIPCION DEL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida sociales y ambientales de los residentes de asentamientos de bajos ingresos y de sus alrededores en el municipio de São Paulo. Los objetivos específicos del Programa se desprenden de las características propias de sus dos componentes principales: la urbanización de favelas y, la regularización de loteamientos.
- 2.2 El objetivo específico del componente de urbanización de favelas es proveer de una vivienda regularizada a aproximadamente 11.000 familias de bajos ingresos que habitan en 20 favelas del Municipio de São Paulo, enmarcando las acciones dentro de la siguiente premisa básica: respeto a los vínculos comunitarios y espaciales establecidos, evitando al máximo, la relocalización de las familias. Dentro de este objetivo, se tienen los siguientes propósitos:
- (i) proteger la integridad física de los moradores, actualmente amenazada, ya sea por el riesgo de accidentes (incendios, inundaciones, derrumbes), o por el contagio de enfermedades infecto-contagiosas;
  - (ii) proveer acceso a la población beneficiaria a saneamiento básico y a los servicios públicos, integrando cada favela a la malla urbana;
  - (iii) desaglomerar la ocupación, propiciando una mejor calidad de vida a través del planeamiento e implantación de barrios comunitarios;
  - (iv) propiciar el reconocimiento de la ocupación de la tierra y la posesión de la vivienda por instrumento legal;
  - (v) integrar a los moradores a las relaciones sociales urbanas, devolviéndoles el sentido de pertenencia y ciudadanía.
- 2.3 Por su parte, el componente de Regularización de Loteamientos tiene como objetivo específico mejorar las condiciones urbanísticas y ambientales de la ciudad mediante la recuperación de aproximadamente 21.000 lotes, posibilitando así la regularización del uso del suelo y la propiedad, lo que beneficiará alrededor de 100.000 habitantes. Dentro de este objetivo, se tienen los siguientes propósitos:
- (i) Para el municipio: inserir el área regularizada en los padrones urbanísticos de la ciudad; disminuir los riesgos de erosión, inundaciones y derrumbes; disminuir los riesgos de contagio de enfermedades infecto-contagiosas; proveer servicios públicos; aumentar la recaudación tributa

mediante la inclusión de los inmuebles regularizados al registro predial; penalización de los loteadores infractores.

- (ii) Para el dueño del lote: contar con un domicilio en vía pública oficializada, con infraestructura adecuada y consecuente mejora de su calidad de vida; incrementar su patrimonio al contar con instrumento legal que regulariza su ocupación de la tierra y la posesión de su vivienda.

- 2.4 Estos objetivos, junto con los indicadores de ejecución y sus métodos de verificación, se presentan en los cuadros que describen el marco lógico para cada uno de los componentes del Programa (ver Anexo II-1)

#### B. Descripción

- 2.5 Para lograr los anteriores objetivos, el Programa trabajará en tres líneas de inversión: (i) urbanización de favelas; (ii) regularización de loteamientos; y, (iii) desarrollo del marco institucional y de políticas habitacionales.

##### 1. Mejoramiento de favelas (US\$177,8 millones)

- 2.6 Este componente está destinado al mejoramiento urbano y habitacional de aproximadamente 30 favelas. Los proyectos de mejoramiento de favelas consistirán de una mezcla de dos tipos de soluciones habitacionales a las cuales tendrán primera opción de compra los propios habitantes de las favelas: (i) soluciones convencionales de lotes con servicios de 71 m<sup>2</sup> y caseta básica de 23 m<sup>2</sup>; y (ii) soluciones de apartamentos, en edificios multifamiliares de 5 a 8 pisos, con tamaños de apartamentos diferenciados que tendrán entre una y tres habitaciones. Se prevé la construcción de aproximadamente 9.000 apartamentos y 2.000 lotes con caseta básica, los cuales cumplirán con las normas de parcelamiento y uso del suelo. Estas soluciones tendrán distintos valores de mercado a fin de que estén acordes con los diferentes niveles de ingreso de los beneficiarios. Los mecanismos de comercialización se presentan en el capítulo III.
- 2.7 En su conjunto, los proyectos abarcarán una amplia gama de obras, servicios y equipamiento básico, incluyendo: redes de agua y alcantarillado; infraestructura vial (incluyendo circulación peatonal); obras de drenaje; sistemas para la disposición de basura; iluminación pública; estabilización de laderas; reforestación; zonas verdes y deportivas; estacionamientos; y, construcción de edificios apartamentos y casetas básicas.

##### 2. Regularización de loteamientos ilegales. (US\$41,3 millones)

- 2.8 Este componente tiene como meta regularizar urbanística y legalmente a aproximadamente 21.000 lotes en urbanizaciones clandestinas e irregulares. Apoyándose en legislación

recientemente aprobada (Ley Municipal 11.775/95) que define por primera vez un mecanismo que normatiza el proceso de regularización de urbanizaciones ilegales, los proyectos de este componente financiarán una amplia gama de obras, gastos administrativos y asistencia técnica, necesarios para obtener la legalización de las urbanizaciones, en conformidad con la legislación municipal y federal sobre parcelamientos urbanos. Aunque estas inversiones podrán variar bastante de proyecto en proyecto, las necesidades de inversión se han estimado en un promedio de aproximadamente US\$3.300 por lote, incluyendo gastos en: levantamientos topográficos; obras de drenaje; pavimentación; alcantarillado sanitario; agua potable; movimiento de tierra; iluminación pública y obras complementarias. El Municipio recuperará el costo de estas inversiones mediante los mecanismos que se describen en el capítulo III.

3. Acciones de Fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas habitacionales. (US\$ 2,4 millones)

a. Fortalecimiento institucional (US\$1,9 millones):

- 2.9 Fortalecimiento institucional de la SEHAB, específicamente de sus dos dependencias directamente relacionadas con la ejecución del Programa: Superintendencia de Habitación Popular (HABI) y Departamento de Regularización del Parcelamiento del Suelo (RESOLO). El fortalecimiento institucional tiene como objetivo habilitar a estas dependencias para que desarrollen y alcancen el nivel de capacidad técnico-operacional adecuado para las necesidades del Programa y futuras emprendimientos.
- 2.10 El Programa financiará la ejecución de estudios de reestructuración organizacional de estas dependencias de forma de adecuarlas al esquema matricial de administración por proyectos. En el caso de HABI, el Programa financiará tres tipos de actividades que se complementan entre si: (i) la contratación de servicios especializados en gestión para la realización de un diagnóstico organizacional y funcional de HABI, evaluación del desempeño y adecuación de las estructuras organizacionales (matriciales) definidas para la gestión del PROVER, con miras a una posterior reestructuración de la Superintendencia como un todo; (ii) el desarrollo de un sistema integrado de informaciones para la planificación, programación y control de los planes de acción social; (iii) la capacitación conjunta de los profesionales de los equipos integrados de HABI para asegurar la actualización de los conocimientos técnicos requeridos para ejecutar un programa del tal envergadura y complejidad, así como para asegurar la integralidad en el abordaje y manejo de los aspectos sociales, fundamentales para el éxito del Programa. El costo de este fortalecimiento se estima en US\$1,2 millones y su detalle se presenta en el Anexo II-3.
- 2.11 En el caso de RESOLO, el Programa financiará también el: (i) análisis de la estructura organizacional de RESOLO mediante la

contratación de una firma especializada que hará un diagnóstico de su desempeño y propondrá las medidas necesarias para readecuar su estructura actual; (ii) formación de equipos terrestres contra la invasión de nuevas áreas: creación de tres equipos de fiscalización, en conjunto con el monitoreamiento aéreo, que tendrán como finalidad detectar las ocupaciones irregulares en gestación, evitando su desarrollo y posterior condición de irreversibilidad; (iii) desarrollo de recursos humanos; y, (iv) sistematización e informática. El costo de este plan de fortalecimiento de RESOLO será de aproximadamente de US\$700 mil.

b. Políticas habitacionales (US\$0,5 millones)

- 2.12 Para complementar las acciones del Programa en el sector habitacional de bajos ingresos, el Programa financiará la realización de los siguientes estudios sectoriales: (i) diagnóstico y plan de acciones sobre el mercado local de vivienda en alquiler para población de bajos ingresos, dando especial atención a los "cortizos"; (ii) identificación de obstáculos a la oferta formal de vivienda nueva (pública y privada) para familias de bajos ingresos. Como parte de la preparación de estos estudios, se llevará a cabo una evaluación del impacto de las acciones que viene desarrollando el Municipio dentro del marco de su política habitacional.

4. Ingeniería y Administración y Costos Recurrentes (US\$27,7 millones)

- 2.13 En la categoría de Ingeniería de Administración, están comprendidos los siguientes costos: (i) Proyectos: servicios de topografía, geotécnia, desarrollo de proyectos básicos y ejecutivos de ingeniería; (ii) Apoyo técnico-gerencial: servicios técnicos y administrativos de apoyo para la unidad coordinadora del Programa y para HABI y RESOLO a ser ejecutados por empresas de gerenciamiento; y, (iii) Supervisión: servicios técnicos de acompañamiento, control e inspección de la ejecución de proyectos de obra a ser desarrollados por empresas especializadas.
- 2.14 En la categoría de gastos concurrentes están previstos los siguientes costos: (i) Restitución digital fotogramétrica: restitución digital en escala 1:5.000 para la actualización del cuadro de ocupación del suelo por loteamientos irregulares cubriendo un área de aproximadamente 100 km<sup>2</sup>; (ii) Regularización y registro de propiedad: contempla gastos en apoyo técnico legal a ser realizado por empresas especializadas para la efectiva coordinación y activación de las providencias legales para la regularización de los inmuebles de las favelas y loteamientos irregulares; (iii) Monitoramiento y acción social: comprende la ejecución de las actividades contemplados en el sistema de evaluación y monitoreo de impactos del Programa (pár. 3.33), el plan de acción social - consulta, comunicación y participación comunitaria, (pár. 3.9); y (iv) asistencia técnica: realización de estudios ambientales para los proyectos y otros servicios técnicos especializados.

C. Costo y Financiamiento

- 2.15 Las empresas gerencadoras contratadas por la SEHAB para la elaboración de varios proyectos del Programa, efectuaron el cálculo de los costos de los otros componentes del programa. Los costos estimados fueron considerados razonables por el equipo de proyecto y guardan relación con otros registrados en obras similares desarrolladas por la SEHAB.
- 2.16 El financiamiento del programa provendría de un préstamo del Banco por US\$150 millones provenientes de capital ordinario, y por el aporte local en el equivalente de US\$100 millones. La contrapartida local provendría enteramente de los recursos propios de la Prefectura Municipal de São Paulo.
- 2.17 El costo total del programa se ha estimado en el equivalente a US\$250 millones, cuya distribución por fuentes de financiamiento se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO GENERAL DE FINANCIAMIENTO (En miles de dólares)				
CATEGORIAS	FUENTE DE FINANCIAMIENTO			
	BID	LOCAL	TOTAL	% TOTAL
1. Ingeniería y Administración	1.030	11.240	12.270	4,9
1.1. Proyectos (Estudios de Preinversión)	-	4.330	4.330	1,7
1.2. Apoyo al Gerenciamiento	-	2.420	2.420	1,0
1.3. Supervisión	1.030	4.490	5.520	2,2
2. Costos Directos	142.460	76.670	219.130	87,6
2.1. Favelas	101.160	76.670	177.830	71,1
2.2. Loteamientos irregulares	41.300	-	41.300	16,5
3. Costos Concurrentes	5.010	10.390	15.400	6,2
3.1. Restitución digital fotométrica	1.400	-	1.400	0,6
3.2. Regularización registro de propiedad	-	2.550	2.550	1,0
3.3. Monitoreamiento, acción social y asistencia técnica ambiental	2.000	7.050	9.050	3,6
3.4. Fortalecimiento institucional y estudios	1.610	790	2.400	1,0
4. Costos Financieros	1.500	1.700	3.200	1,3
4.1. Comisión de Crédito	-	1.700	1.700	0,7
4.2. Inspección y Supervisión	1.500	-	1.500	0,6
TOTAL	150.000	100.000	250.000	100,0
Porcentaje del Total	60,0	40,0	100,0	

- 2.18 Se propone que el eventual préstamo del Banco se ajuste a los términos siguientes:

CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO

Monto del Préstamo	US\$150.000.000
Plazo de amortización	25 años
Período de gracia	4 años
Período de desembolsos	4 años
Plazo inicio material de obras	3 años
Tipo de interés	Variable
Inspección y vigilancia	1%
Comisión de crédito	0.75% monto no desembolsado

### III. EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. Estructura de la Unidad Coordinadora del Programa

- 3.1 La SEHAB será el organismo ejecutor del Programa, ejerciendo su coordinación financiera, técnica e inter-institucional, a través de su Gabinete que actuará como unidad coordinadora. Para el cumplimiento de esta función, el Gabinete constituirá un Grupo de Apoyo (GA) formado por personal técnico especializado, liderado por un coordinador general. Este GA tendrá como función principal la planificación, coordinación y control del desarrollo técnico y financiero del Programa, así como del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Municipio dentro del marco del contrato de préstamo.
- 3.2 La unidad de coordinación contará con el apoyo de la infraestructura organizacional de la SEHAB, principalmente de los siguientes órganos: Superintendencia de Habitación Popular (HABI) responsable por el desarrollo e implantación de los programas y proyectos habitacionales dirigidos a población que habita en viviendas subnormales, teniendo como una de sus funciones principales todas las tareas de acción social, además de las de desarrollo y acompañamiento de obras; Compañía Metropolitana de Habitación de São Paulo (COHAB) responsable de la tramitación, aprobación y administración de los créditos resultantes de la venta de los apartamentos del Programa; Departamento de Regularización de Parcelamiento del Suelo (RESOLO), responsable de todas las actividades relacionadas con la regularización urbanística y fundiaria de los loteamientos irregulares. A su vez, la unidad ejecutora y los órganos internos de apoyo contarán con los servicios de empresas especializadas del sector privado que brindarán soporte técnico en las áreas constructiva, social, gerencial y administrativa.

#### B. Coordinación para la ejecución

- 3.3 Corresponderá a la SEHAB, a través de la unidad coordinadora, efectuar las acciones necesarias para administrar los recursos del Programa y coordinar las acciones con los órganos estatales y municipales que participarán indirectamente en la ejecución del Programa (ver pár. 4.2). Las unidades de HABI y RESOLO realizarán las acciones necesarias de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de los proyectos y el adecuado mantenimiento y operación de las obras de infraestructura urbana. Durante todo el periodo de ejecución del Programa, la unidad coordinadora mantendrá un sistema de evaluación y seguimiento alimentado por todas las unidades involucradas que permitirá mantener un control del avance físico y financiero de cada uno de los emprendimientos y del Programa como un todo, así como mantener un control del cumplimiento de las metas establecidas.



C. Marco operativo

- 3.4 La ejecución del Programa se basará en un Reglamento Operativo aceptado tanto por el prestatario como por el Banco. La entrada en vigencia de este reglamento será condición previa al primer desembolso. Los dos componentes de inversión del Programa tienen sus propios lineamientos operativos, los cuales se presentan a continuación.

1. Mejoramiento de favelas

a. Etapas de implantación de una favela

- 3.5 El proceso de urbanización y edificación en cada una de las favelas del Programa, dadas las condiciones de adensamiento existentes y la necesidad de conseguir espacio interno en el área de las obras, es realizado a través de la intervención en etapas. Las siguientes etapas serán ejecutadas secuencialmente en cada uno de los emprendimientos que prevén la construcción de edificios. Como puede apreciarse, un elemento fundamental de este proceso será la consulta con los líderes y equipos comunitarios quienes participarán activamente en el proceso de diseño, ejecución y monitoreo de las obras (ver Plan de Acción Social, Anexo III-6).
- (i) selección de la favela con base en los criterios definidos para el Programa;
  - (ii) divulgación del contenido y alcance del Programa en la comunidad para facilitar la intervención inicial;
  - (iii) contratación de empresas especializadas para la elaboración de los proyectos básicos;
  - (iv) realización por parte de HABI del diagnóstico de la situación actual y formulación del plano de intervención;
  - (v) consulta con la comunidad; actividades para llevar a cabo la auto-focalización de los beneficiarios;
  - (vi) análisis ambiental del proyecto por parte de SVMA
  - (vii) aprobación por parte de la SEHAB de los planes de intervención y consulta con la comunidad;
  - (viii) presentación de proyectos básicos y editales de licitación para aprobación del BID; autorización de adjudicación, por parte del BID, para licitaciones de carácter internacional;
  - (ix) contratación e inicio de obras;
  - (x) construcción de los alojamientos provisorios (posteriormente reutilizados);
  - (xi) utilización de medios de comunicación adecuados al perfil de la comunidad y tipo de producto(s) ofrecido(s) para permitir su comprensión del desarrollo de las obras;
  - (xii) apoyo a la organización de líderes y población de los diversos sectores de la favela, para facilitar su coparticipación en las negociaciones de soluciones y en el proceso de mejoría del barrio;
  - (xiii) remoción parcial de los habitantes del área a ser urbanizada y traslado a los alojamientos provisorios;
  - (xiv) implantación de la infraestructura urbana;
  - (xv) construcción de los edificios de apartamentos y urbanización de lotes con caseta básica;

- (xvi) identificación y capacitación jurídica de los líderes que vendrán a asumir la responsabilidad de organización "condominial", en el caso de los apartamentos y del "barrio" en el caso de urbanización y/o lotes con servicios;
- (xvii) traslado de las familias a los apartamentos, con firma de los términos de ocupación y de concesión onerosa de uso, mientras se tramita la regularización de los lotes y de los apartamentos y se procede a la elaboración del contrato de financiamiento;
- (xviii) regularización fundiaria y elaboración de la escritura de compra/venta; monitoreo del mantenimiento "post-ocupación" (de los apartamentos y/o del barrio mejorado/lotes con servicios) bien como de las condiciones de vida de la población beneficiada.

b. Encuadramiento de las familias en el Programa

- 3.6 El Programa atenderá a todos los moradores, dándosele prioridad al atendimento de familias, desde que los beneficiarios cumplan con los siguientes pre-requisitos básicos: haber sido registrados como moradores; no haber comercializado sus viviendas después del catastramiento y "congelamiento" del área. Todos los moradores registrados tendrán derecho a ser beneficiados por el Programa, excepto si: fueren propietarios de algún inmueble en la Región Metropolitana de São Paulo; y, hayan sido beneficiados por otros programas habitacionales promovidos por el poder público en la región metropolitana, y hayan traspasado la unidad habitacional dentro del plazo de financiamiento sin la anuencia del órgano responsable del emprendimiento. Estos casos se analizarán y resolverán caso por caso.

c. Criterios generales de selección

- 3.7 Las favelas del Programa deberán cumplir con los siguientes criterios generales: (i) no estar localizadas en áreas de protección ambiental; (ii) poseer ocupación consolidada; (iii) no estar localizadas en rellenos sanitarios; (iv) tener posibilidades de ser integradas a las áreas circunvecinas; (v) presentar graves problemas de riesgo en cuanto a incendios, inundaciones, derrumbes, contaminación ambiental y seguridad pública; (vi) estar localizadas en áreas de propiedad del municipio de São Paulo; (vii) registrar un alto índice de densidad poblacional y tener como mínimo 150 familias; y, (viii) no constituir obstáculo para cualquier obra pública proyectada.

d. Plan de Acción Social

- 3.8 Teniendo en cuenta las recomendaciones del Equipo de Proyecto, HABI procedió a ajustar el Plan de Acción Social propuesto, incorporando mecanismos de auto-focalización, reforzando los instrumentos de consulta y comunicación con la comunidad, y enfatizando la participación de la población a lo largo de toda la ejecución del Programa.

- 3.9 El plan de acción social, el cual el organismo ejecutor se comprometerá contractualmente a utilizar para la ejecución del Programa, está dividido en los siguientes seis módulos sucesivos de intervención y acompañamiento social: (i) acción preliminar (preparación de la población para discutir el Programa y los cambios sociales que éste originará; realización del catastro e identificación de líderes comunitarios) (ii) elaboración del diagnóstico integrado; (iii) discusión y definición del proyecto básico con las comunidades; (iv) acompañamiento de la ejecución de obras físicas; (v) regularización de la propiedad; y, (vi) post-ocupación (acompañamiento de la organización de sistemas condominiales y de mantenimiento). Conviene observar que estos módulos, aunque presentados secuencialmente, son trabajados de forma integrada, desde la fase preliminar (ver Anexo III-6).
- 3.10 Para posibilitar la ejecución del plan de acción social, HABI optó por reforzar significativamente su cuadro de personal de planta con la tercerización de servicios sociales; básicamente, el trabajo operacional de campo será realizado por profesionales, contratados temporalmente por una empresa consultora, de acuerdo con la demanda de los frentes de obra. La coordinación del trabajo será asumida por equipos integrados de profesionales de HABI (asistentes sociales, ingenieros y abogados) en estrecha cooperación con el grupo de gerencia de la empresa consultora.

e. Criterios de priorización

- 3.11 Una vez seleccionadas las favelas de acuerdo con los criterios generales arriba indicados, deberán ser priorizadas de acuerdo con los siguientes criterios para cada uno de los cuales se aplicarán indicadores, grados de intensidad y pesos en la ponderación global: (i) mayor número de domicilios en áreas de riesgo; (ii) menor distancia a las redes de infraestructura básica (agua, alcantarillado y energía eléctrica) lo que disminuirá los costos de inversión; (iii) nivel déficit de infraestructura (ausencia total o parcial de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basura); (iv) nivel de densidad de ocupación del suelo (número de familias por área ocupada por la favela); (v) compromiso previo asumido por el poder público con la población local; y, (vi) disponibilidad de área con miras a la viabilización, al más corto plazo, de la legalización de los inmuebles.

f. Criterios técnicos de ejecución

- 3.12 Los siguientes son los criterios técnicos que deberán cumplir las obras para su ejecución: (i) los tamaños de los apartamentos serán de 33,3 m<sup>2</sup>, 41,4 m<sup>2</sup> y 56,0 m<sup>2</sup> para apartamentos de uno, dos o tres dormitorios, respectivamente, y estarán disponibles en edificios de cinco a ocho pisos sin elevador, alturas que serán definidas conforme las características de adensamiento de las favelas y la topografía del terreno; (ii) el tamaño del lote serán de 71 m<sup>2</sup> con una caseta básica de 23 m<sup>2</sup> expandible a 43 m<sup>2</sup>; (iii) el costo de los apartamentos no deberá exceder de US\$16.500, US\$19.700, y US\$25.200 para soluciones con uno, dos o tres dormitorios, respectivamente (estos costos incluyen un 10% de previsión por eventual escalamiento) (iv) el costo del lote con caseta básica no deberá exceder de US\$12.200; (v) los proyectos deberán contemplar

medidas para la adecuada operación y mantenimiento de los sistemas y obras; y, (vi) el número de familias a ser relocalizadas deberá ser minimizado, dando preferencia para la relocalización dentro de cada favela o núcleo de favelas.

- 3.13 Por otra parte, todos los proyectos deberán estar enmarcados dentro de los criterios técnicos sectoriales vigentes en materia de ejecución de obras y prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, sistema vial, drenaje pluvial, recolección de basuras, protección ambiental, salud pública, educación, y recreación y deporte.

g. Mecanismo de Comercialización de Soluciones

(i) Definición de Indemnizaciones

- 3.14 Dado que el Programa erradicará las viviendas existentes hoy día en las favelas, las familias afectadas recibirán una indemnización equivalente a un valor de reposición de su actual barraco. Dicho valor corresponderá al valor mediano de transacción de barracos observado en la encuesta socioeconómica de la SEHAB, el cual alcanza los US\$7.000. Este valor puede ser aplicado como cuota inicial de los apartamentos o de un lote con caseta básica. Si la familia no estuviera interesada en un apartamento o lote con caseta básica, dicho monto se daría en efectivo, y la familia tendría que relocalizarse fuera de las áreas a ser reurbanizadas por el Programa.

(ii) Asignación de Financiamiento por tipo de solución

- 3.15 Como las indemnizaciones se utilizarán para la cuota inicial de los apartamentos, su definición permitió calcular la necesidad de crédito que las familias necesitarían por tipo de solución. Esta necesidad de crédito se define como la diferencia entre el valor de mercado de las soluciones y el valor de indemnización o de reposición por barraco correspondiente. Por lo tanto, tomando en cuenta la capacidad de pago de las familias beneficiarias, el esquema de financiamiento de soluciones resultante no requiere de subsidios a las familias. El siguiente cuadro resume un esquema progresivo de asignación de crédito por tipo de solución para el Programa:

Cuadro III.1. Características de las soluciones y condiciones comerciales. (US\$)

Solución	Valor de Mercado (a)	Cuota Inicial <sup>1/</sup> (b)	Préstamo <sup>2/</sup> (a-b)	Cuota Mensual <sup>3/</sup>	Ingreso Mensual Mínimo	% de familias que pueden pagar
Lote c/Caseta básica	12.500	7.000	5.500	39,6	172	94%
Apartamento 1 Dormitorio	18.000	7.000	11.000	76,6	333	77%
Apartamento 2 Dormitorios	22.500	7.000	15.500	105,1	457	70%
Apartamento 3 Dormitorios	30.000	7.000	23.000	155,1	674	40%

<sup>1/</sup> Valor de indemnización equivalente al costo de reposición de una vivienda favelada.

<sup>2/</sup> Préstamo al 6% real y a 25 años.

<sup>3/</sup> Suponiendo que la cuota puede ser como máximo un 23% del salario mensual (incluye al seguro y otros costos de administración)

- 3.16 Los financiamientos serán otorgados a una tasa de interés fija real del 6% anual, con un plazo de amortización del 25 años. La prima de seguro para la cobertura de siniestros de invalidez o muerte corresponderá al 5% calculada sobre la suma del pago correspondiente a amortización e intereses.

h. Proceso de regularización y titulación

- 3.17 Los beneficiarios de unidades habitacionales, tanto de apartamentos como de lotes con caseta básica, firmarán con el Municipio un permiso de uso de las viviendas mientras que se tramita y aprueba la ley municipal que autorize la desafectación del área en que se encuentra el emprendimiento, lo que permitirá la regularización del área. La titulación de los apartamentos y de los lotes con caseta básica de cada favela será regularizada, caso a caso, en función de estas aprobaciones. Se prevé un plazo promedio de tramitación de 7 meses entre el momento en que la SEHAB cuenta con el proyecto ejecutivo, el Consejo Municipal aprueba la desafectación del área y otorga el permiso de venta, se registran las propiedades en el Registro Inmobiliario y se concreta la venta de las soluciones habitacionales a los beneficiarios. Los pagos efectuados por los beneficiarios durante el período de permiso de uso serán debitados del saldo deudor de su contrato de financiamiento. La transferencia o venta de los apartamentos a cualquier título, será vetada durante los primeros 36 meses de ocupación del inmueble de modo tal que el favelado se acostumbre a su nueva condición y no acepte retroceder a una vivienda sub-normal a fin de obtener beneficios monetarios inmediatos, perdiendo cualquier beneficio adicional de valorización que se pudiera dar en este período.

2. Regularización de loteamientos

a. Etapas de implantación

- (i) Identificación del loteamiento y de su condición de ejecución

- 3.18 Una vez detectada la condición de irregularidad de un loteamiento vía visita técnica o por denuncia, RESOLO procede a llevar a cabo el levantamiento técnico.

(ii) Encuadramiento del loteamiento y notificación

- 3.19 El análisis técnico realizado por RESOLO lleva un diagnóstico que define las providencias pertinentes para la regularización en caso de que las características del loteamiento sean reversibles y permitan su recuperación. En caso positivo, se expide una notificación al loteador para que dentro de un plazo determinado, presente el proyecto de recuperación, cronograma físico-financiero de las obras y las garantías para su ejecución. RESOLO expide una licencia para la ejecución de las obras y servicios, manteniendo un acompañamiento y fiscalización hasta su conclusión. Aceptadas las obras, RESOLO procede a expedir el auto de regularización. Una vez regularizado el loteamiento, RESOLO pasa a actuar a nivel de lotes, intermediando la obtención por parte de los propietarios del

registro inmobiliario. En este caso no habría utilización de los recursos del Programa, ya que el loteador estaría sufragando todos los costos.

- 3.20 En caso de no haber una manifestación del loteador dentro del plazo establecido, RESOLO puede tomar las providencias para la ejecución de las obras necesarias. Contando con la documentación de los dueños de los lotes, se da inicio al proceso judicial a través del cual los pagos mensuales de que hacen los dueños de los lotes al loteador, son depositados en una cuenta especial. Una vez abierta la cuenta especial, RESOLO procede a expedir los carnets de Depósito Judicial individualizados para cada uno de los dueños de los lotes. Efectuado lo anterior, RESOLO contrata la elaboración de los proyectos ejecutivos de las obras y servicios a ser desarrollados, encargándose del acompañamiento y fiscalización de las obras hasta su aceptación final. Se estima que los recursos para el financiamiento de las obras provendrán en un 35 % de los depósitos judiciales, mientras que el 65% restante provendrá del uso que hará SEHAB de los recursos del financiamiento, mientras procede a llevar a cabo la cobranza judicial contra los loteadores. RESOLO prevé recuperar en alrededor de 5 años aproximadamente un 25% del total de los recursos cobrados judicialmente a los loteadores.

b. Criterios de selección

- 3.21 El universo de loteamientos consiste de 308 ya detectados como irregulares, estimándose que comprenden alrededor de 110.000 lotes individuales. Los criterios de selección que se seguirán para los loteamientos del Programa son: (i) haber sido desarrollados después de 1972; (ii) no estar localizados en áreas de protección ambiental; (iii) poseer como mínimo, un 70% de los lotes ocupados con edificaciones permanentes; (iv) que hayan sido agotadas todas las providencias legales posibles para obligar al loteador a atender las exigencias técnicas; (v) existir Título de Dominio expedido al loteador registrado debidamente en el Registro de Inmuebles; (vi) no haber sido desarrollado en áreas de rellenos sanitarios o sujetas a inundación, ni en áreas cuyas condiciones geológicas no aconsejen su ocupación con edificaciones.

c. Criterios de priorización

- 3.22 La priorización de los loteamientos que se incluirán en el Programa se hará teniendo en cuenta los siguientes criterios los cuales tendrán sus respectivos indicadores y pesos ponderados: (i) tasa de ocupación; (ii) menor distancia a las redes de infraestructura básica (agua, alcantarillado, y energía eléctrica); (iii) mayor déficit de infraestructura (ausencia parcial o total de servicios públicos); (iv) disponibilidad mínima del 35% del área para finalidad pública (calles, áreas verdes, equipamiento social, etc.); y, (v) área media de los lotes deberá estar entre 68m<sup>2</sup> y 125m<sup>2</sup>.

d. Criterios técnicos de ejecución

- 3.23 Los loteamientos a ser regularizados con recursos del Programa deberán cumplir con los siguientes criterios técnicos: (i) el costo de las inversiones necesarias para la regularización no deberá exceder el monto de US\$3.300 por lote, a lo largo de la ejecución del Programa; (ii) los diseños de las obras deberán seguir las normas establecidas por los órganos especializados competentes para proyectos de loteamientos o sus recomendaciones específicas de atendimento mínimo que permitan la regularización; (iii) los proyectos deberán contemplar medidas para la adecuada operación y mantenimiento de los sistemas y obras financiadas por el Programa; y, (iv) la desactivación de las áreas de lotes para alcanzar las áreas mínimas destinadas a vías, zonas verdes, equipamientos urbanos, etc., deberá preceder a la ejecución de las obras.

e. Mecanismos de información, comunicación y seguimiento

- 3.24 RESOLO utilizará sus mecanismos formales de divulgación para informar a los dueños de los lotes sobre la necesidad e importancia de llevar a cabo el catastramiento formal y sobre cómo éste proceso redundará en una mayor garantía de que su adquisición será reconocida y legalizada en el futuro. Con el expediente legal del Depósito Judicial, será fundamental el control individualizado por dueño de lote, discriminado por loteamiento. El Programa prevé la implantación de un sistema computarizado para tal fin, el cual permitirá llevar un acompañamiento de la ejecución presupuestaria y de la aplicación de los recursos del financiamiento del Banco.

D. Sistema de control de la calidad ambiental

- 3.25 La SEHAB ha realizado un detallado análisis ambiental del Programa que incluye una evaluación de los impactos ambientales que podrían ocurrir durante la ejecución de las obras y, posteriormente, de los causados por los nuevos habitantes. Se han establecido medidas que eliminan o mitigan estos impactos. Se cuenta con un Sistema de Control de Calidad Ambiental (SCQA), el cual fue concebido para identificar los impactos ambientales positivos y negativos del Programa como un todo y de cada proyecto específico, tanto para el componente de urbanización de favelas, como para el componente de regularización de lotes. El SCQA está basado en la premisa que el análisis ambiental de cada proyecto será de responsabilidad de la Secretaria del Verde y Medio Ambiente (SVMA) de la Prefectura. La SVMA analizará cada proyecto dando su parecer y pidiendo el cumplimiento de condiciones, si fuese necesario, para dar su aprobación. A cualquier momento la SVMA podrá ejercer su poder de fiscalización. La participación de la SVMA está garantizada a través de dos Comisiones intersecretariales establecidas con la Prefectura.

E. Procedimientos y calendario de adquisiciones

- 3.26 Las licitaciones han sido divididas en mejoramiento de favelas (edificios y lotes urbanizados con caseta básica) y urbanización de loteamientos irregulares, agrupándolos de manera de conseguir

eficiencia en la ejecución del Programa. Para la licitación y contratación de bienes y servicios se seguirán los procedimientos del Banco. Considerando la naturaleza de las obras y la capacidad de las empresas constructoras del país, el equipo de proyecto recomienda llevar a cabo licitaciones públicas internacionales para obras que sobrepasen el límite de US\$ 5 millones y para la adquisición de bienes y servicios que sobrepasen US\$350 mil. En lo que se refiere a obras, se estima que la mayoría de los procesos a convocar, serán licitaciones públicas internacionales ya que estas se han agrupado en lotes de 7 favelas y 5 loteamientos, cuyos montos sobrepasan dicho límite. En el Anexo III-8 se incluyen los cuadros resumidos de licitaciones para favelas y para loteamientos irregulares.

F. Calendario de desembolsos

- 3.27 Se ha previsto un periodo inicio material de obras de tres años y un plazo para desembolsos de cuatro años.
- 3.28 Con base en la programación efectuada, se prevé el siguiente calendario de desembolsos, en miles de US\$:

FUENTE	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
BANCO	3.785	34.635	83.485	24.820	3.275	150.000
AP. LOCAL	45.295	16.530	34.600	3.000	575	100.000
TOTAL	49.080	51.165	118.085	27.820	3.850	250.000
% TOTAL	19,63	20,47	47,23	11,13	1,54	100,00

G. Reconocimiento de gastos

- 3.29 En lo referente a reconocimiento de gastos, el Equipo de Proyecto revisó la documentación relativa a cinco licitaciones públicas para la construcción del obras de urbanización de favelas que serían elegibles de acuerdo con los criterios de selección y priorización establecidos para el Programa. Las licitaciones se realizaron de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes nacionales y la adjudicación fue consecuencia del análisis de las propuestas presentadas.
- 3.30 Las licitaciones se desarrollaron en 1995, habiéndose celebrado los contratos en julio de ese año. Los pagos a los adjudicatarios se iniciaron en agosto de 1995 y, hasta abril de 1996, los pagos efectuados por la Prefectura ascendían a aproximadamente US\$45 millones, los cuales podrán ser presentados al Banco para su reconocimiento como gastos previos efectuados en la categoría de costos directos (construcción de obras). La documentación comprobatoria correspondiente será presentada a consideración del Banco, para su reconocimiento como parte de la contrapartida local.



H. Sistema de seguimiento y evaluación

- 3.31 En vista de las características innovativas del Programa en lo que se refiere a la construcción de viviendas multifamiliares en altura para familias de bajos ingresos, el Programa prevé el montaje de un sistema de evaluación y monitoreo de impactos, a fin de acompañar el desempeño de este tipo de solución habitacional. Este sistema incluirá un ejercicio de auditoría técnica gerencial, realizado anualmente por terceros, que abarcará indicadores tales como: nivel de satisfacción de los moradores, incremento en el valor de mercado de los apartamentos y viviendas unifamiliares, incidencia de reventa de soluciones, volumen y ritmo de ampliaciones, índices de mora en los pagos por créditos habitacionales y condominiales, situación física de áreas comunes, especialmente de los conjuntos multifamiliares en altura, avance en los procesos de regularización de la propiedad y titulación, y nivel de organización comunitaria y condominial. Este sistema de seguimiento y evaluación acordado con el Banco, junto con los informes semestrales de progreso, serán la base para las revisiones anuales de avance y ejecución del Programa que llevarán a cabo conjuntamente el Prestatario y el Banco.
- 3.32 Por otra lado, como parte del proceso de evaluación del Programa, se convino con la SEHAB llevar a cabo dos evaluaciones de impacto - una intermedia y una final - con base en la metodología y las directrices a ser acordadas con el Banco. Los resultados de la primera evaluación deberán ser presentados al Banco a los 24 meses contados a partir de la vigencia del contrato del préstamo. Los resultados de la segunda deberán ser presentados antes del último desembolso del financiamiento. Adicionalmente, se convino con la SEHAB que durante los tres años siguientes al último desembolso, presentará al Banco anualmente, las informaciones producidas por el sistema de evaluación y monitoreo de impactos.

I. Auditoría Externa

- 3.33 La SEHAB contratará una empresa independiente, aceptable al Banco, para que lleve a cabo anualmente auditorías externas sobre el desempeño del Programa.

J. Estado de preparación de la muestra

- 3.34 Para llevar a cabo el análisis de la factibilidad técnica del Programa a ser financiado por el Banco, la SEHAB presentó al Banco una muestra indicativa constituida por cuatro proyectos elegibles correspondientes a dos proyectos de urbanización de favelas con soluciones multifamiliares en altura y dos proyectos de regularización de loteamientos. Esta muestra representa el 10% del valor del Programa y se considera suficiente para tener una idea clara de los costos y para iniciar rápidamente el Programa con el BID.
- 3.35 Adicionalmente, se revisó información técnica y de presupuestos disponibles del Proyecto Autódromo que está ejecutando la SEHAB, consistente en solución de mejoras en favelas, mediante el

asentamiento de familias en lotes de 71 m<sup>2</sup>, incluyendo la construcción de una caseta básica (dormitorio, baño y cocina) de bloques armados, de 23 m<sup>2</sup>. El lote y la caseta tienen los equipamientos de infraestructura requeridos.

- 3.36 Los proyectos se elaboraron siguiendo normas y especificaciones de los órganos reguladores de cada sector, garantizando la funcionabilidad y estabilidad de las obras, facilitando su operación y mantenimiento y tomando en consideración las características del lugar de implantación del proyecto.
- 3.37 La SEHAB está completando los diseños de los proyectos dándole prioridad a los seleccionados para 1996, a fin de estar en condiciones de proceder a convocar las licitaciones respectivas. A estos efectos, se convino que antes de la adjudicación de cada contrato de obra, la SEHAB deberá tener instalado el equipo de fiscalización respectivo, ya sea de su propio personal o mediante contratos con terceros. Por otra parte, se convino que la SEHAB deberá contar con los proyectos ejecutivos previo a otorgar la orden de inicio de obras a los contratistas.
- 3.38 Para efectos del diseño y ejecución del PROVER, la Prefectura cuenta con una base de datos físico/catastral que abarca 243 favelas. Dicha base de datos posee información con respecto a la unidad domiciliar (estructura física y condiciones de habitabilidad) y a las características demográficas, socio-económicas y aspiracionales de la población favelada.
- 3.39 La implantación del programa PROVER contempla, hasta el momento, tres fases. La Fase I ya se encuentra en ejecución con recursos presupuestales del municipio y la participación del Gobierno Federal a través de préstamos de la Caja Económica Federal (CEF) por un valor de R\$75 millones. Como parte de esta fase, están siendo urbanizadas 12 favelas cuyas obras se iniciaron en julio de 1994, previéndose su finalización para diciembre de 1996; se estima que se beneficiarán alrededor de 3.000 familias; la inversión se estima en cerca de US\$37 millones. La Fase II, cuyas obras se iniciaron en septiembre de 1995 y se espera que concluyan en el primer trimestre de 1997, prevé la urbanización de 12 núcleos de favelas; el financiamiento provendrá de recursos propios de la Prefectura y de la CEF por aproximadamente US\$100 millones y beneficiará a alrededor de 5.000 familias. La Fase III, que contempla alrededor de 30 favelas, se encuentra tanto en la etapa de ejecución de proyectos básicos como de licitación y ejecución de obras; esta fase será financiada con recursos de la Prefectura y el eventual financiamiento del Banco.

#### IV. ANALISIS INSTITUCIONAL

##### A. Marco institucional de ejecución

- 4.1 El prestatario será la Prefectura del Municipio de São Paulo (PMSP), siendo también la responsable de aportar los recursos de contrapartida para el financiamiento del Programa. El garante del préstamo será el gobierno federal, pero la garantía de la Nación sólo cubrirá el repago del préstamo incluidos los intereses y comisiones y no el aporte local ni las obligaciones que no sean de la competencia legal del gobierno federal. El organismo ejecutor será la Secretaría de Habitación y Desarrollo Urbano (SEHAB) quién asumirá todas las responsabilidades de coordinación general del Programa, centralizando el comando de todas las acciones a nivel del Gabinete del Secretario. Corresponderá a la SEHAB todo el control de los flujos de recursos originarios de la Prefectura y de financiamiento internos y externos.
- 4.2 Otras secretarías municipales ejecutarán obras y servicios especializados dentro de los convenios y comisiones intersecretariales suscritos a través del Programa HAB, que posibilitará la inserción de los nuevos núcleos urbanos en el contexto general de la ciudad. Para este fin, han sido dictados decretos municipales que facilitan las tareas de coordinación entre la SEHAB y las demás secretarías que de una u otra forma participarán como co-ejecutoras. Igualmente, la SEHAB entrará en convenios con organismos estatales que participarán en la ejecución del Programa, tales como la Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo (SABESP) y Electricidad de São Paulo S.A. (ELECTROPAULO).

##### B. Organismo ejecutor - La Secretaría de Habitación y Desarrollo Urbano - SEHAB

- 4.3 La SEHAB es responsable de la ejecución de la política habitacional y de desarrollo urbano, controla el uso y la ocupación del suelo y promueve la preservación de medio ambiente urbano del Municipio. Su estructura está organizada en el sentido de operacionalizar sus responsabilidades básicas, para lo cual cuenta con diferentes dependencias que posibilitan su acción. A continuación se presenta un resumen de las principales funciones y responsabilidades de las dependencias de la SEHAB que estarán vinculadas directamente con la ejecución del Programa.

##### 1. Superintendencia de Habitación Popular - HABI

- 4.4 Es la responsable por el desarrollo e implantación de los programas y de proyectos habitacionales dirigidos a la población que habita en vivienda sub-normal. Las funciones principales de HABI en lo que se refiere a la ejecución del Programa, son las siguientes: (i) relevamiento de las familias de las favelas a ser intervenidas y coordinación de las indagaciones socio-económicas; (ii) desarrollo y operacionalización de los mecanismos y canales de comunicación con las familias faveladas; (iii) asistencia permanente en las

fases de desplazamiento y reasentamiento de las familias; (iv) análisis de los casos de personas y/o familias que, en razón de situación especial (o excepcional), requieren de una solución diferenciada; (v) desarrollo de programas educacionales para integrar a la población favelada al nuevo ambiente social y habitacional; (vi) coordinación de la actuación de las demás secretarías municipales; (vii) asesoría y apoyo técnico a las familias para agilizar el proceso de regularización fundiaria de los terrenos e inmuebles; y, (viii) acompañamiento post-ocupación de las familias atendidas y evaluación de su nivel de satisfacción.

- 4.5 Considerando las mayores exigencias que demandará la ejecución del PROVER como un todo, HABI siguiendo las recomendaciones del equipo de proyecto procedió a reestructurar su esquema funcional y organizacional adoptando un esquema de gerenciamiento matricial de proyectos. Con tal propósito, se han estructurado las divisiones de asesoría técnica, asesoría jurídica y de coordinación de proyectos que brindarán apoyo tanto a los distintos equipos responsables de la ejecución de las diferentes emprendimientos de cada una de las fases del Programa, como a los coordinadores (uno técnico y uno del área social) que serán los directos responsables de las diferentes fases. Este esquema matricial contará con apoyo externo en áreas tales como gerenciamiento y fiscalización de obras, elaboración y contratación de proyectos, apoyo a la ejecución y monitoreamiento de las acciones sociales, y estudios especializados de geotecnia, cálculo estructural, medio ambiente, etc.
- 4.6 A fin de apoyar a HABI en el desarrollo de sus funciones, el Programa prevé un componente de fortalecimiento de su gestión el cual se describe en el Capítulo II de este documento. La contratación de la firma consultora que realizará el análisis deberá ser llevada a cabo dentro de los 6 meses posteriores a la vigencia del contrato de préstamo, y la implantación de las recomendaciones de los consultores deberá ser realizada dentro de los 24 meses posteriores a la vigencia del contrato de préstamo.

## 2. Compañía Metropolitana de Habitación de São Paulo - COHAB

- 4.7 La COHAB como agente operador del sistema municipal de habitación tiene las siguientes atribuciones: implantar las política municipal de habitación en consonancia con las metas y prioridades establecidas por la SEHAB; ejecutar los programas y proyectos derivados de la política habitacional municipal; implantar los actos normativos necesarios par la asignación de los recursos del Fondo Municipal de Habitación (FMH); llevar el control contable del FMH; viabilizar las operaciones aprobadas por la SEHAB, responsabilizándose por todo el proceso de producción, acompañamiento de la ejecución y comercialización de las soluciones habitacionales.
- 4.8 En lo que respecta a la ejecución del Programa propiamente dicho, las siguientes serán las principales funciones que llevará a cabo la COHAB: (i) preparar, tramitar y administrar los créditos provenientes de la venta de los apartamentos; (ii) emitir las

relaciones de cobranza de los pagos mensuales, enviándolos vía la red bancaria municipal; (iii) efectuar los controles de los contratos de cada beneficiario, con miras a mantener niveles de mora dentro de patrones razonables; y, (iv) contratar y administrar los seguros habitacionales de los beneficiarios.

### 3. Fondo Municipal de Habitación - FMH

- 4.9 La creación del FMH como parte de la política habitacional del Municipio, viabilizará la concentración de los recursos municipales destinados a los programas municipales de vivienda, tanto para la producción y comercialización de viviendas, como para las aplicaciones a fondo perdido (política de subsidios y obras a fondo perdido). El FMH será supervisado por un Consejo compuesto por representantes del poder público municipal, de los beneficiarios y de entidades ligadas a los programas habitacionales. Serán competencias del Consejo, entre otras, establecer las directrices y los programas de asignación de los recursos del Fondo, acompañar y evaluar los beneficios sociales de los programas y proyectos aprobados, y aprobar anualmente el presupuesto del Fondo. Se estima que el Fondo estará iniciando sus operaciones en el transcurso del tercer trimestre de 1996, una vez se tenga la confirmación e instalación de su consejo y éste apruebe el reglamento del Fondo.
- 4.10 Los ingresos de FMH vendrán de diferentes fuentes, entre las que figuran principalmente asignaciones presupuestales del Municipio, recursos provenientes del aumento de alicuotas de impuestos federales o estatales, resultados de sus propias aplicaciones, los de origen presupuestal de la Unión o del Estado destinados a programas habitacionales, y los provenientes de préstamos internos y externos.

### 4. Departamento de Regularización del Uso del Suelo - RESOLO

- 4.11 Esta dependencia de la SEHAB tiene como competencia regularizar loteamientos a fin de promover la consolidación de un único trazado urbano, tanto a nivel técnico como a nivel judicial y administrativo. Las principales competencias de RESOLO son: (i) regularización de uso del suelo y regularización y urbanística de loteamientos; (ii) licitación de proyectos, obras y servicios; (iii) administración del Depósito Judicial de los pagos de los adquirientes de lotes en loteamientos clandestinos; (iv) asesoría en materia legal a dueños de lotes irregulares; (v) contacto permanente con otros órganos ligados a su campo de acción: Registro de Inmuebles, Autoridad de Registros Públicos, y Secretaría de Estado de Habitación.
- 4.12 Con el fin de fortalecer a RESOLO en el cumplimiento integral de sus funciones de regularización del parcelamiento del suelo, el Programa incluye acciones para propiciar su mayor efectividad, con miras a ajustar estructuralmente el Departamento para adaptarlo a las necesidades que exigen las nuevas directrices y procedimientos dictados por la nueva Ley de Regularización del Parcelamiento del Suelo de 1995. Con este propósito se ha diseñado un plan de

fortalecimiento institucional que se describe en el capítulo II. La contratación de la firma consultora que realizará el estudio sobre la gestión de RESOLO se deberá realizar dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia de contrato de préstamo. La implantación de las recomendaciones de los consultores deberá ser realizada dentro de los 24 meses posteriores a la vigencia del contrato de préstamo.

C. Apoyo técnico para la ejecución del Programa

- 4.13 La magnitud del compromiso que conlleva ejecutar programas de vivienda de interés social, especialmente aquellos volcados a proyectos en favelas del Municipio, llevó a la SEHAB/HABI a contratar los servicios de firmas especializadas de gerenciamiento para que le brinden apoyo técnico. Tal decisión se basó en la insuficiencia de personal especializado en su planta y en el costo que representaría montar una estructura suficiente para la administración de todas las obras.
- 4.14 Desde 1990, HABI cuenta con los servicios de dos firmas gerenciadoras que le han venido prestando apoyo técnico, gerencial y administrativo en el desarrollo de sus diversos programas habitacionales para población de bajos ingresos. Las firmas fueron contratadas siguiendo los lineamientos de la Ley Federal de Licitaciones bajo el proceso de "Notoria Especialização", que privilegia la capacidad técnica de los contratistas. Esta capacidad técnica ha sido comprobada por la propia SEHAB ya que el programa PROVER fue desarrollado con el apoyo de estas empresas desde su fase de conceptualización y estructuración hasta la propia fase de ejecución. Estas mismas firmas gerenciadoras, considerando su capacidad técnica y el conocimiento que ya tienen del Programa, continuarán prestando su apoyo técnico, no solamente a la unidad ejecutora del Programa a nivel de Gabinete del Secretario, sino también a HABI y RESOLO en el ejercicio de sus responsabilidades específicas relacionadas con el Programa.
- 4.15 La decisión de mantener estas firmas gerenciadoras no solamente se ha basado en su capacidad técnica, sino también en los siguientes argumentos: (i) cualquier nuevo proceso licitatorio tomaría como mínimo seis a ocho meses, tiempo durante el cual no se podrían desarrollar actividades del Programa de la SEHAB con el BID, ya que ésta no tiene la capacidad gerencial para implantar un proyecto de esta envergadura sin el apoyo de gerenciadoras; (ii) tratándose de un Programa que hace parte de un programa mayor como es el PROVER, el uso de las mismas gerenciadoras disminuye costos y maximiza la eficiencia en la prestación de los servicios por la experiencia ya acumulada; y (iii) el costo de los servicios es similar al de otros contratos de la Prefectura licitados local e internacionalmente.

## V. FACTIBILIDAD DEL PROGRAMA

### A. Factibilidad Técnica

- 5.1 Los diseños fueron realizados de conformidad con normas y especificaciones de las entidades municipales y estatales responsables del suministro y atención de los varios servicios de infraestructura requeridos, lo que garantiza su calidad y facilitará la adecuada construcción y posterior mantenimiento de las obras.
- 5.2 Los profesionales que participaron en la concepción y preparación de los diseños, tienen amplia experiencia en el desarrollo de proyectos similares. Los diseños incorporan utilización de materiales y mano de obra locales, métodos constructivos simples y adaptables al tipo de construcción requerido. Los proyectos incluyen especificaciones para construcción equivalentes a estándares internacionales aplicables. La PMSP tiene experiencia satisfactoria en el diseño y construcción de soluciones de verticalización de favelas a través de un programa que lo viene ejecutando con fondos propios desde junio de 1994.
- 5.3 Por lo anterior, el equipo de proyecto considera que los proyectos de la muestra indicativa, y por consiguiente, los del Programa, son técnicamente viables.

### B. Factibilidad Ambiental

- 5.4 El Programa deberá tener un impacto ambiental positivo sobre el medio ambiente al eliminar las condiciones de vida poco salubres de la población favelada y eliminando la contaminación de la ciudad a través de conexión de los nuevos asentamientos humanos a la red de alcantarillado y la recolección de sus basuras. El Sistema de Control de Calidad Ambiental del Programa fue analizado por el equipo de proyecto y sometido a través del Resumen Ambiental al CMA, que lo aprobó. Se considera que las medidas de protección ambiental son adecuadas y que el programa es ambientalmente factible.

### C. Factibilidad Institucional

- 5.5 El personal de la SEHAB tiene la competencia necesaria para ejecutar el Programa propuesto. Así mismo se considera adecuada la estructura institucional propuesta para ejecutarlo. Sin embargo, considerando la escala de operaciones que demandará el Programa, se ha previsto fortalecer la capacidad de gestión de HABI y RESOLO, las dos unidades más directamente involucradas en su ejecución, lo que asegurará su mayor efectividad en el desarrollo de sus diferentes funciones y responsabilidades. Las obras especializadas se han delegado a los organismo municipales y estatales correspondientes (SABESP, ELETROPAULO, SVP, SSO, etc.). La COHAB ha implantado medidas para mejorar y perfeccionar su sistema de cobranza y administración de contratos, lo cual le permitirá mantener niveles de morosidad dentro de patrones razonables.

- 5.6 Se facilitará la ejecución mediante la tercerización de servicios y la contratación de firmas especializadas de gerenciamiento que brindarán apoyo en funciones tales como análisis de proyectos, supervisión de obras, planificación físico-financiera de los emprendimientos, acompañamiento social, control administrativo y financiero y, logística en general. Mediante comisiones intersecretariales, se han formalizado las relaciones con todos los órganos municipales y estatales que participarán en la ejecución del Programa, lo que posibilitará la inserción de los nuevos núcleos urbanos al contexto urbano y social de la ciudad.

D. Factibilidad Financiera

1. Análisis financiero del Programa

- 5.7 Los recursos del Programa provendrán del FMH, al cual se canalizarán los del eventual financiamiento del Banco. Según la ley de creación del FMH, los recursos del Banco deberán ser repagados al municipio en las mismas condiciones que recibe el prestatario.
- 5.8 De acuerdo con el flujo de caja preparado durante el análisis de la operación, se generará un superávit de US\$ 76,4 millones, que capitalizará el Fondo.
- 5.9 De mantenerse esta política, si el municipio destinara a la SEHAB para los mismos propósitos alrededor de US\$300 millones anuales durante 11 años, lograría atender a cerca de 385 mil familias, cifra que corresponde al número de familias faveladas hoy existentes. La sostenibilidad de una acción como esta estaría basada en la voluntad política de mantener un nivel de inversiones de esa naturaleza y en el mantenimiento de una administración financiera del municipio eficiente.
- 5.10 Teniendo en cuenta el nivel de inversión promedio hecho por la Prefectura en los últimos 4 años (ver cuadro v-1), se estima que este nivel de inversiones podría sostenerse en el tiempo.

2. Situación financiera del Municipio de São Paulo

- 5.11 Como resultado de los ajustes llevados a cabo por la Prefectura, principalmente en el área fiscal y de gastos corrientes, el Municipio de São Paulo cuenta con una situación financiera equilibrada, la que ha permitido generar ahorros en su cuenta corriente, tal como se muestra en el cuadro siguiente. Desde este punto de vista se observa: (i) un mayor esfuerzo fiscal que se traduce en un incremento de cerca de 80% en los impuestos municipales per cápita desde 1993; (ii) el mantenimiento de los gastos corrientes per cápita (US\$345/habitante); y (iii) la reducción del número de empleados por cada 1000 habitantes en un 15%, que le ha permitido al municipio pagar mejores salarios y retener empleados más calificados ( incremento de cerca de 37% en los gastos de personal por empleado).



**Cuadro V-1. Situación Financiera del Municipio de São Paulo**  
(en millones de Reales de 1995)

CONCEPTO	1993		1994		1995		1996	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Ingresos Corrientes	3027.80	100.00	3442.20	100.00	4372.40	100.00	4776.90	100.0
Gastos Corrientes	3339.90	110.31	3233.90	93.95	3341.40	76.42	3519.40	73.68
Ahorro Corriente	-312.10	-13.31	208.30	6.05	1031.00	23.58	1257.50	26.32
Inversiones	972.70	32.13	821.30	23.86	1645.50	37.63	1692.20	35.42
Superávit/Déficit (-)	-1284.80	-42.43	-613.00	-17.81	-614.50	-14.05	-434.70	-9.10
Financiamiento	1284.80	42.43	613.00	17.81	614.50	14.05	434.70	9.10
Tributos/persona	125		160		204		226	
Empleados/1000 hab.	14		13		13		12	
Gasto en Persona/empleado	8204		8051		9682		11212	
Inversiones per capita	99		82		163		166	
Gasto Corriente per capita	339		325		332		345	

5.12 Para llegar a esta situación, el municipio ha privatizado varios servicios de su responsabilidad, tales como la recolección y disposición de residuos sólidos y el servicio de transporte urbano. Estas acciones conjugadas, permitieron revertir un déficit en cuenta corriente en 1993 de cerca del 10% de los ingresos corrientes, a un superávit de cerca del 24% en 1995. En el mismo período se logró también, un superávit presupuestario de cerca de 7%, acompañado de un incremento de las inversiones per cápita de un 70%.

5.13 Desde el punto de vista del endeudamiento, el gobierno municipal, más que contratar nuevos préstamos, buscó renegociar su perfil a plazos más compatibles con los plazos de madurez de las inversiones. Asimismo, negoció con el gobierno federal canjear los títulos de endeudamiento públicos municipales por títulos federales que se traducirán, a partir de 1996, en un ahorro en pago de interés de cerca de US\$75 millones anuales. Por otro lado, el endeudamiento del municipio que alcanza la cifra de aproximadamente US\$5.500 millones, representa 1,15 veces sus ingresos corrientes previstos para 1996. El conjunto de estos factores le permite al municipio movilizar recursos adicionales para financiar su programa de inversiones.

5.14 Aunque de los indicadores observados en el ver cuadro V-1 se desprende que hay campo para seguir racionalizando la administración municipal para que alcance mayores niveles de eficiencia, se considera que el Municipio de São Paulo se encuentra en una situación financiera adecuada y cuenta hoy en día con un moderno sistema de gestión de finanzas públicas y con personal de buena calificación técnica.

- 5.15 La situación descrita anteriormente permite inferir que el municipio contaría con los recursos financieros suficientes para la contrapartida local del programa y para hacerse cargo del servicio de la deuda del financiamiento.

E. Factibilidad Económica

1. Metodología

- 5.16 Relevamiento de Información. Para llevar a cabo la evaluación económica del Programa, se contó con los resultados de una encuesta socioeconómica de la población favelada diseñada por la SEHAB, a través de la cual se pudo recoger información sobre los niveles de ingreso y gasto familiar, así como del precio, calidad de construcción, y características de localización y físico-ambientales de sus viviendas. Se aplicaron un total de 2.048 cuestionarios, de los cuales 1.280 fueron en domicilios ubicados en favelas y 768 en otros conjuntos habitacionales de población de bajos ingresos en el Municipio. Uno de los objetivos principales de este muestreo, fue generar información confiable para estimar el valor de mercado de las soluciones habitacionales propuestas por el Programa.
- 5.17 Dimensionamiento. De la encuesta socioeconómica se validaron 810 cuestionarios de los 1.280 levantados en domicilios en favelas, y asimismo, se llevó a cabo un segundo muestreo de 455 domicilios, con el objeto de corroborar el nivel de ingreso y capacidad de pago de las familias. De acuerdo a dichos resultados, se esperaba que, después de aplicar un esquema progresivo de asignación de financiamiento por tipo de solución, el 23% de las familias podría pagar la solución de lote con caseta básica, y que el 77% restante podría pagar alguna de las tres soluciones verticales propuestas, como resultado esperado de la aplicación del mecanismo de auto-selección. De esta manera, el 80% del financiamiento del Programa obedece a estas proporciones por lo que respecta a las soluciones a ofrecer en los núcleos favelados aproximadamente 9.000 apartamentos y 2.000 lotes con caseta básica. El otro 20% del financiamiento corresponde al componente de regularización de loteamientos, el cual atenderá una demanda de alrededor de 21.000 lotes irregulares.

2. Resultados

- 5.18 Análisis de mínimo costo. El diseño de las soluciones habitacionales sigue un estándar de tamaño mínimo necesario. Esto resulta en un costo promedio de edificación de US\$340 por m<sup>2</sup>, que es menor al de viviendas similares en Sao Paulo equivalente a US\$505/m<sup>2</sup>. El Equipo de Proyecto está satisfecho que las soluciones corresponden al mínimo costo, lo que satisface la política del Banco para financiamiento de vivienda.
- 5.19 Estimación de Beneficios. El valor de mercado de las soluciones habitacionales constituye una medida del beneficio bruto económico que las familias obtendrán al adquirir las diferentes soluciones habitacionales ofrecidas por el Programa. La estimación de estos valores se hizo a través de la metodología de precios hedónicos

valores se hizo a través de la metodología de precios hedónicos aplicada a la información levantada en la encuesta, la cual permitió expresar estos precios en función de los parámetros de diseño de las soluciones propuestas a través de las ecuaciones estimadas.

- 5.20 Beneficios Externos. Por lo que se refiere a las externalidades generadas por la erradicación de favelas, se estimó que en promedio, la valorización de las viviendas localizadas en un entorno de 500 metros alrededor de ella sería del orden del 8%. Dado que este parámetro disminuye en proporción a la distancia de alejamiento de la favela, éste se consideró nulo más allá de dicho entorno. La evaluación de este efecto externo de valorización se llevó a cabo sólo para el caso de la muestra indicativa de proyectos con soluciones multifamiliares en altura.
- 5.21 Sub-Programa de Favelas. En las estimaciones de precios hedónicos efectuadas, se comprobó que las variables tradicionales de tamaño, calidad de construcción, y existencia de infraestructura y servicios básicos, son características significativas de las soluciones analizadas. No obstante, cabe hacer notar que para las soluciones verticales, las variables de localización (distancia al principal distrito comercial más cercano) y de vecindario (nivel del ingreso promedio de las familias habitando en el entorno circundante, y frecuencia de licencias de construcción en el mismo entorno) fueron también altamente significativas, explicando ellas prácticamente por igual la variabilidad total en el precio de dichas soluciones. De la comparación de los valores de mercado de las soluciones con sus respectivos costos, se comprobó que todas ellas son rentables por un margen de valorización del 10% al 30% por encima de sus costos, siendo este margen mayor para la solución vertical de tres dormitorios, y menor para la solución de lote con caseta básica.
- 5.22 Sub-Programa de Regularización de Loteamientos. En el caso de los loteamientos irregulares, con una inversión relativamente modesta por lote de US\$3,300 en infraestructura básica necesaria para su regularización, el valor de mercado se incrementa en un 71% con relación al valor de mercado actual. Esta valorización mide así el efecto de introducir estos loteamientos al mercado formal de tierra y vivienda. Dicha regularización es posible gracias a la adopción de nuevos estándares de urbanización que permitió la regularización de lotes de menor tamaño.

Cuadro V.2. Valor de mercado, costo y rentabilidad de las soluciones (US\$).

Solución	Valor de Mercado	Costo de Construcción <sup>1/</sup>	Valor/Costo
Lote con caseta básica	12.500	11.200	1.1
Apartamento 1 dormitorio	18.200	15.200	1.2
Apartamento 2 dormitorios	22.500	18.000	1.2
Apartamento 3 dormitorios	30.000	23.000	1.3
Loteamiento Regularizado	(valor incremental)28.300	3.300	8.6

<sup>1/</sup> Este costo incluye los costos de infraestructura, edificación y terreno

- 5.23 Rentabilidad de Programa. Con el objeto de verificar la rentabilidad de los emprendimientos del Programa, se llevó a cabo un análisis beneficio-costos para dos núcleos favelados suponiendo la construcción de apartamentos de dos dormitorios. Los resultados obtenidos muestran una rentabilidad que varía de acuerdo a costos diferenciales de reurbanización y de construcción para cada núcleo, debidos a su localización y situación de riesgo físico-ambiental. En el caso de loteamientos, se analizaron dos emplazamientos diferentes, dando como resultado una alta rentabilidad como era de esperarse. En la muestra no se pudo incluir ningún proyecto básico con lotes con caseta básica, pero el resultado del análisis de su rentabilidad sería semejante al de los loteamientos. Con base en el análisis de precios hedónicos se pudo estimar, sin embargo, que la valorización promedio de un terreno en favela, después de mejoras de urbanización e inclusión de una caseta básica, sería de 31% sobre su valor original.

**Cuadro V.3. Resultados Beneficio-Costo de la Muestra Indicativa.**  
(millones de US\$)

Muestra Indicativa	Inversión	Valorización Directa	Valorización Indirecta	Total	TIR %
<b>Núcleos Favelados:</b>					
Jardim do Lago (276 unidades)	4.5	6.3	4.0	10.3	53.0
Bela Vista (1.020 unidades)	16.6	23.1	2.9	26.0	13.6
<b>Regularización de Loteamientos:</b>					
Tapera Velha (773 lotes)	1.0	14,8	n.d.	14,8	n.a.
Parque Cerejeira (953 lotes)	3.1	18,2	n.d.	18,2	n.a.

- 5.24 Rentabilidad global del Programa. Con base en el análisis anterior, se puede concluir que las inversiones del Programa tienen una alta rentabilidad, tanto en favelas como en loteamientos (ver cuadros V.2 y V.3)
- 5.25 Beneficiarios Pobres. Aplicando el criterio de US\$104 por persona como línea de pobreza para Brasil (1995), a la información proveniente de la encuesta de favelas hecha por la SEHAB, se estima que el 63,4% de las familias beneficiarias en favelas se encuentran por debajo de esta línea y perciben un ingreso mensual equivalente a US\$510. De acuerdo a este nivel de ingreso y al esquema de comercialización de las soluciones habitacionales del Programa, estas familias tendrían capacidad de pago para adquirir una solución de apartamento de hasta dos dormitorios; por lo tanto, se puede concluir que este proyecto es altamente focalizado hacia grupos de bajos ingresos.

F. Beneficios y Riesgos

1. Beneficios

- 5.26 En primer lugar se tienen los beneficios que resultan del aumento del patrimonio de las familias de bajos ingresos beneficiarias del Programa, al reconocer el Municipio el derecho de propiedad de las familias que viven en los núcleos favelados. En segundo lugar, se tienen los beneficios por valorización de las áreas faveladas y de loteamientos irregulares, que resultarán de las inversiones que hará el Programa para su reurbanización, incluyendo la introducción de infraestructura y servicios básicos, así como la construcción de viviendas nuevas. Y, en tercer lugar, se cuenta con importantes beneficios por valorización de las propiedades de los entornos inmediatos a las áreas a reurbanizar y a los loteamientos a regularizar.
- 5.27 Los principales beneficios intangibles, pero no menos importantes, consisten en: (i) contribuir a romper el círculo de la pobreza y de modo de vida asociado a las favelas, devolviendo la posibilidad a cada uno de los beneficiarios del Programa de constituirse en ciudadanos con un domicilio legal; (ii) respetar los vínculos comunitarios existentes y de acceso a sus lugares de trabajo, al minimizar la relocalización de las familias beneficiarias; y (iii) inducir nuevos hábitos de convivencia colectiva, incluyendo aquellos relacionados al uso de nuevos espacios habitables tanto privados como colectivos, que se ofrecerán a través de las soluciones en apartamentos.
- 5.28 Para la ciudad, el principal beneficio de largo plazo será dado por el carácter de soluciones finales habitacionales que el Programa ofrece, el cual permite que al aumentar la densidad poblacional, se disminuya el costo de expansión de la ciudad maximizando el uso de la infraestructura social ya existente. Asimismo, el aumento en el valor de las propiedades hará posible que el gobierno municipal pueda recuperar parte de las inversiones en el corto plazo, a través de la aplicación del impuesto predial (IPTU).

2. Riesgos

- 5.29 El éxito del Programa gravita sustancialmente alrededor del tratamiento que se le dé a los aspectos sociales del Programa, principalmente en lo que se refiere a la participación y organización comunitaria. Fallas en el tratamiento de la variable social podrían poner en riesgo, no solamente la buena ejecución del Programa, sino también el cumplimiento de los objetivos finales del mismo. A fin de mitigar este riesgo crítico, durante el diseño del Programa se le dio especial atención a la elaboración de un plan de acción social que asegura el enfoque integral de los aspectos sociales, abordándolos desde un punto de vista multidisciplinario y dando espacio a la participación comunitaria en todas las etapas del proceso. El Plan de Acción Social no solamente garantiza la participación comunitaria a lo largo de las diferentes etapas, sino también, desarrolla procesos de educación sanitaria y ambiental, crea las condiciones para la organización y fortalecimiento de las

organizaciones sociales locales, y desarrolla canales de consulta y comunicación continúa entre el poder público y la población organizada con miras a resolver conflictos en un ámbito de cooperación y co-responsabilidad.

- 5.30 Existe el riesgo de que se descuide el mantenimiento de los edificios del Programa. Sin embargo a diferencia a otros programas de vivienda popular en altura ejecutados por el sector público, este Programa dará en propiedad las soluciones, lo que disminuirá el riesgo de deterioro de la infraestructura física. Asimismo, se acordó con la SEHAB que el Plan de Acción Social incluya mecanismos que aseguren el sustento de sistemas condominiales, para lo cual se incluyeron en el módulo de acompañamiento de los beneficiarios en la etapa post-ocupación, actividades específicas de apoyo y monitoreamiento para la formación de organizaciones de moradores y el desarrollo de actividades educativas que viabilicen nuevas actitudes y entendimientos en aspectos tales como el cumplimiento de normas condominiales y el mantenimiento de la infraestructura física, tanto a nivel de apartamento como de áreas comunes.
- 5.31 Otro riesgo del Programa se relaciona con la posibilidad de que las soluciones habitacionales ofrecidas por el Programa terminen, en el corto plazo, en poder de familias con niveles intermedios de ingreso, apropiándose éstas de los beneficios del Programa. El diseño del Programa tomó especial cuidado de mitigar este riesgo, proponiendo soluciones habitacionales que por su valor de mercado son compatibles con las expectativas y la capacidad de pago de la población objetivo. Por otro lado, los beneficiarios sólo podrán vender legalmente sus viviendas después del tercer año, lo que dará tiempo para que las familias se acostumbren a su nueva condición de vida y no acepten retroceder a habitar en viviendas sub-normales, y capten cualquier beneficio adicional de valorización que se pueda dar durante este período.
- 5.32 La actual administración municipal termina a finales de 1996 y aunque existe evidencia de apoyo al Programa por parte de los actuales de candidatos a la prefectura, no deja de existir la posibilidad de que futuras administraciones cambien las prioridades o el enfoque dado a la solución del problema. Tal situación pondría en riesgo el que se continúe con el nivel de inversiones necesario para resolver - en el tiempo - el problema del creciente ritmo de favelización en São Paulo. No obstante como se explicó atrás, las obras financiadas por la presente operación tienen un impacto socioeconómico independiente de futuras acciones del gobierno.

## MARCO LOGICO/MEJORAMIENTO DE FAVELAS

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	PREMISAS
Calidad de vida de 11.000 habitantes en favelas en el de São Paulo, rescatando su y mejorando el modo de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de personas que pasan a tener acceso a los servicios públicos y habitación regularizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro e investigación de Campo</li> <li>Cadastramiento de las familias por favela intervenida</li> <li>Cumplimiento satisfactorio de las etapas de implantación de una favela (ver pár. 3.5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de Ley que permita la posesión de los terrenos.</li> <li>Adecuación de los servicios de SABESP (agua y alcantarillado) y ELECTROPAULO (luz)</li> <li>Adecuación de los servicios de PM (recolección de basura)</li> </ul>
Acceso a saneamiento y servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de pagos de los servicios públicos</li> <li>Número de conexiones domiciliarias - agua y alcantarillado, luz.</li> <li>Recolección de basura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No de Cuentas: SABESP y ELECTROPAULO</li> <li>Programaciones y ejecución de los proyectos de recolección de las empresas de recolección de basura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Éxito del plan de acción social; participación comunitaria</li> <li>Pago de los beneficiarios de los servicios públicos prestados</li> <li>Disposición de basura en lugares de recolecta</li> </ul>
Beneficiarios la de los inmuebles mediante la productos adecuados a los niveles de ingresos, financiamiento y	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de contratos de conceción de Uso y Títulos de propiedad definitiva (apartamentos y lotes)</li> <li>Número de contratos de financiamiento</li> <li>Número de préstamos en masa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro de inmuebles</li> <li>Expedición del IPTU</li> <li>Registro contratos de la COHAB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de Ley que permita la regularización</li> <li>Agilidad en la tramitación de los procesos de regularización: (i) desafectación de las áreas y (ii) autorización venta de inmuebles</li> </ul>
Organización social y de la población promoviendo la	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de asociaciones comunitarias (i) al inicio del Programa, (ii) indicadores de la ejecución, y (iii) a nivel de los lotes urbanizados</li> <li>Números de familias beneficiadas con documentación regularizada</li> <li>Número de condominios formalizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de información de rutina establecidos en el Plan de Acción Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adherencia de los habitantes a los programas propuestos</li> </ul>
de Familias Social y Estrategia de acción de Auto-Focalización de Control Ambiental de las Unidades de áreas faveladas o de los resultados	<p>Estadística sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de Eficacia</li> <li>Nivel de Satisfacción</li> <li>No. de apartamentos y lotes con caseta básica construidos</li> <li>Infraestructura y servicios urbanos: <ul style="list-style-type: none"> <li>100% de las calles cuentan con servicios de agua, alcantarillado y recolección de basura.</li> <li>100% de las calles cuentan con servicios de iluminación pública.</li> </ul> </li> <li>Servicios Sociales: <ul style="list-style-type: none"> <li>100% de los residentes han participado en actividades de educación sanitaria y ambiental</li> <li>100% de los niños en edad escolar asisten a la escuela</li> <li>100% de las familias tienen acceso a servicios de salud comunitario</li> </ul> </li> </ul>	<p>Documentos generados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación de campo-verificación u opinión de familias beneficiarias</li> <li>Investigación de campo-verificación del valor de mercado de las nuevas viviendas.</li> <li>Términos de aceptaciones definitivas</li> <li>Catastro de Inmuebles-verificación de registros</li> <li>Servicios de ELECTROPAULO-SABESP- cumplimiento satisfactorio de convenios con la Prefectura</li> <li>Recolección de basura - verificación de Campo</li> <li>Catastro actualizado de favelas</li> <li>Encuesta actualizada de la FIPE en las favelas beneficiadas</li> </ul>	

## MARCO LOGICO/REGULACION DE LOTES

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	PREMISAS
Objetivo 1: Generar los derechos de aprox. 21.200 propietarios de lotes en asentamientos informales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de adquirientes que pasan a poseer títulos de propiedad debidamente registrados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro de Inmuebles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adecuación de los servicios de agua y alcantarillado</li> <li>Adecuación de los servicios de ELECTROPAULO (luz)</li> <li>Adecuación de los servicios de recolección de basura</li> <li>Cumplimiento de los beneficiarios en relación al Depósito Judicial de cuota de pagos.</li> </ul>
Objetivo 2: Regular la regulación urbanística y fiscal de los loteamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de conexiones domiciliarias - luz, agua y alcantarillado</li> <li>Rutas de recolección de basura</li> <li>Términos de Aceptación de las obras de regulación</li> </ul>	Número de Cuentas: SABESP y ELECTROPAULO <ul style="list-style-type: none"> <li>Programación y ejecución de los proyectos de recolección de las empresas recolectoras de basura</li> <li>Verificación de los Términos de Aceptación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adecuación de los servicios de agua y alcantarillado</li> <li>Adecuación de los servicios de ELECTROPAULO (luz)</li> <li>Adecuación de los servicios de recolección de basura</li> <li>Adecuación del sistema vial en</li> </ul>
Objetivo 3: Regular la regulación fundiaria del	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de abreviaciones y archivos de plantas de regulación del Cuaderno de Registros de Inmuebles Competentes</li> <li>Número de Títulos de Propiedad registrados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registros de Inmuebles</li> <li>Expediciones de IPTU</li> <li>Investigación de Campo</li> </ul>	
<b>ACTOS</b>			
Objetivo 4: Asesorar a las familias en la planificación/Adecuación de Proyectos de Recuperación de Lote Planificación de arreglo de pavimentación o completación de los servicios de agua y alcantarillado, recolección de basura Análisis de los resultados	Estadística Nivel de Satisfacción Número de Lotes regularizados	Documentos generados Pesquisa de Campo Término de Aceptación definitiva de las obras de infraestructura <ul style="list-style-type: none"> <li>Inspección de Inmuebles</li> <li>Servicios de ELECTROPAULO - SABESP</li> <li>Recolección de Basura - Verificación en el Campo</li> </ul>	



## SINTESIS DEL PLAN DE ACCION SOCIAL

### I. Antecedentes

El Plan de Acción Social, elaborado por la SEHAB/HABI con el apoyo de una empresa consultora, lleva en consideración la experiencia acumulada en las fases iniciales de implantación del proyecto PROVER; incorpora los aspectos positivos de la referida experiencia y propone formas de intervención que, además de corregir algunos problemas de ejecución identificados en la implementación de la fase 1, incorporan mecanismos de auto-focalización, participación y comunicación de (y con) la población afectada a lo largo del Programa; se preve también establecer mecanismos de integración entre las partes intervinientes, co-ejecutoras del Programa: SEHAB/HABI, representantes de la población, organismos financiadores, empresarios constructores, instituciones públicas (otras Secretarías Municipales e empresas estatales, responsables por la prestación de diversos servicios) y/o privadas.

En esta perspectiva, el Plan de Acción presentado, lleva en consideración los puntos de vista de las diversas partes intervinientes. Atenderá al conjunto de las fases del PROVER, sin restringirse a la parte del Programa financiada por el BID.

### II. Caracterización socio-económica de las familias

Datos recientes, de varias fuentes, caracterizan la población favelada de São Paulo y muestran la evolución del fenómeno de "favelización" de la área metropolitana. Los datos globales de la FIPE/USP (93) fueron confirmados y reforzados por los estudios de la CLS y de la CBPA (fin de 95), especialmente encomendados por la SEHAB/HABI para atender a los objetivos específicos del PROVER. No obstante la existencia de estos datos, se observan diferencias substantivas de condiciones socio-económicas entre favelas de acuerdo a su localización, tiempo de consolidación y tipo de ocupación etc. Por esta razón, el Plan de Acción Social preve la realización de un estudio socio-económico (diagnóstico integrado) de cada favela considerada por el PROVER, previamente a la elaboración del Proyecto Básico, con la finalidad de adecuar los productos posibles a las características específicas de la población de cada favela y de permitir una efectiva auto-focalización por parte de los moradores.

Esta caracterización previa representa un avance notorio con relación al procedimiento adoptado al inicio del Programa, el cual se reducía al simple registro ("arrolamento") de familias y numeración de la residencia ocupada.

### III. Criterios de encuadramiento de los beneficiarios

Los criterios de encuadramiento adoptados en el inicio del Programa fueron revistos para evitar que la insuficiencia de ingreso familiar se transforme en un factor de expulsión, generador de un nuevo problema habitacional; al catastrar las familias, se les exigía comprobar el ingreso familiar para asegurar su capacidad de asumir las cuotas originadas por la solución habitacional verticalizada. Esta cobranza se convertía, de hecho, en un factor de exclusión de las familias con rentas inferiores a cuatro salarios mínimos (R\$ 400). La consideración de productos diferenciados en el PROVER/BID (apartamentos de 1 o 3 cuartos; lotes urbanizados; permuta de soluciones, "locação social" y, en caso de rechazo de cualquier uno de estos productos, indemnización en dinero del valor del inmueble) altera el cuadro anterior, justificando la adopción de criterios no excludentes.

Con el objeto de extender los beneficios del Programa a toda la población de las favelas contempladas por el Programa se definieron dos criterios básicos (que substituyen y amplían los criterios anteriores) :

- (a) catastramiento global en todas las favelas contempladas por el Programa PROVER/BID, tan pronto esté definida su inclusión en el Programa;
- (b) inclusión de todos los moradores de las favelas, como beneficiarios del Programa, priorizando las familias constituidas.

El catastramiento de todas las favelas al inicio del Programa, permitirá definir con precisión el perfil socio-económico de la población; asegurará la transparencia del proceso de inclusión al definir de una vez los beneficiarios del Programa; reducirá, en paralelo, el riesgo de especulación inmobiliaria; e, implicará el subsecuente congelamiento de la(s) área(s), correspondiéndole a los propios beneficiarios organizarse para velar por el mismo.

La inclusión de todos los moradores, independientemente del nivel de ingreso, número de hijos o estado legal (casados / amigados; viudos y/o divorciados; personas solas) atiende el mecanismo que permita validar la aceptación del Programa por parte de la comunidad criterio de equidad.

### IV. Metodología propuesta de acción social

La metodología de acción social propuesta está basada en los siguientes principios :

- (a) el carácter cada vez menos transitorio y la precariedad de las favelas requieren, por parte del gobierno, intervenciones que permitan recomponer las condiciones básicas de "habitat" y salubridad de la población, eliminando los riesgos asociados a la

- ocupación de áreas ambientalmente inapropiadas;
- (b) las intervenciones requeridas presuponen la **incorporación de las favelas** a la ciudad formal, el acceso a la propiedad de la tierra, así como la disponibilidad de uso de los diversos servicios urbanos;
  - (c) la complejidad del fenómeno de favelización y la interdependencia de las variables involucradas para la solución de los problemas identificados exigen un **abordaje integrado e interdisciplinar de políticas** (urbanas, habitacionales, sociales), **de agentes involucrados** (comunidades, promotores, asesores, financiadores), **de equipos ejecutores y de los Programas de intervención propiamente dichos**;
  - (d) el abordaje integrado e interdisciplinar no reside apenas en el reclutamiento de profesionales de diversas especialidades sino en el establecimiento de procesos de trabajo en los cuales la contribución específica de cada participante se encuadre constantemente en la perspectiva global del proceso de intervención: se trata por lo tanto de un abordaje (i) **urbanístico-ambiental** (que trata del hecho físico espacial); (ii) **socio-económico-organizativo** (que considera los procesos incidentes sobre el espacio físico y cultural); y (iii) **jurídico-legal** (que disciplina las relaciones de dominio (posesión)/propiedad) y normatiza el uso y ocupación del suelo;
  - (e) la **participación de las comunidades en todas las etapas del proceso** mediante la adopción de metodologías que amplíen el proceso socio-educativo y la práctica participativa. El proceso participativo busca : (i) proporcionar a las comunidades informaciones, percepción de la realidad y oportunidades de discutir las propuestas de intervención del Programa; (ii) elevar el nivel de conciencia de la población acerca de sus problemas, necesidades y de la relación existente entre estas y el contexto mayor en el cual se insieren; (iii) estimular la organización de grupos, la identificación y movilización de líderes, efectivamente representantes de las comunidades; (iv) formular propuestas de acción que atiendan las necesidades identificadas; y, (v) colaborar en la apertura de canales de participación a través de los cuales el poder público y la población organizada identifiquen las situaciones problemas y definan, conjuntamente, líneas de un trabajo de cooperación y corresponsabilidad.

V. Fases ejecutivas del Plan de Acción Social

**Modulo 1 : Acción Preliminar**

El Módulo 1 propone preparar los moradores para discutir el Programa y los cambios sociales originarios del mismo. En esta fase, están previstos las siguientes acciones:

- (a) identificación de, y contactos previos con, los líderes y organizaciones representativas de las comunidades faveladas;
- (b) realización del catastramiento de las familias de las favelas objeto

- del Programa;
- (c) reuniones con los líderes, organizaciones representativas y moradores con el objetivo de: (i) presentar el Programa y dar orientaciones básicas sobre criterios de selección de favelas, objetivos, criterios de encuadramiento, productos posibles, condiciones de contratación, financiamiento y regularización (propiedad) de cada uno de los productos ofertados; (ii) presentar los resultados del catastramiento; discutir el plan de trabajo, flujo (relaciones entre las partes), cronograma tentativo de las obras e implicaciones para los moradores de la favela; y, (iii) debatir el rol de la(s) comunidad(es) y definir las "parcerias" (partnerships) posibles en el diseño y ejecución del Programa.

Este módulo permite a los moradores tomar un primer conocimiento del Programa, permitiéndoles ubicarse con relación al mismo (inicio del proceso de auto-focalización).

#### **Modulo 2: Elaboración del Diagnóstico integrado**

El diagnóstico integrado estará basado en los resultados de una investigación socio-económica, físico-ambiental (datos referentes a los aspectos urbanísticos), análisis de las condiciones de ocupación de los inmuebles, de regularización fundiaria y de financiamiento. El diagnóstico tendrá carácter cuantitativo (socio-economía, formas organizativas, caracterización de los inmuebles, condiciones ambientales, etc.) y cualitativo (histórico de la ocupación de la área, luchas/conquistas de las comunidades, dinámica y correlación de fuerzas existentes, tanto internas cuanto externas, perfil de los líderes, etc.). El análisis y cruce de estos datos permitirá la formulación de un diagnóstico detallado de la situación, facilitando la posterior discusión de propuestas de intervención urbanística, social y regularización de la propiedad.

Para realizar el referido diagnóstico integrado, fueron previstas las siguientes actividades : (i) divulgación y discusión con los líderes y moradores sobre la finalidad, importancia y modalidades del relevamiento; (ii) definición de grupos de representantes de la comunidad que participarán de la planificación conjunta y acompañamiento de las actividades de relevamiento; (iii) realización del relevamiento; (iv) emisión de los informes analíticos; (v) elaboración del diagnóstico integrado por el equipo interdisciplinario.

#### **Modulo 3: Acompañamiento social en los procesos de discusión y definición del Proyecto Básico**

Este módulo prevé cuatro etapas básicas :

- (a) **presentación y discusión con la comunidad de los resultados del relevamiento**, permitiendo a la población entender mejor la problemática del área desde el punto de vista ambiental,

- urbanístico, social y la complejidad sobre la definición de soluciones adecuadas para atender esta problemática;
- (b) **presentación y discusión de las propuestas preliminares de intervención**, incluyendo : (i) tipología de las intervenciones posibles en el área; (ii) sectores que posibilitan una u otra intervención (verticalización o lotes con servicios); (iii) restricciones físicas de una u otra intervención; (iv) análisis del nivel de hacinamiento del área y de sus implicaciones para la solución del problema habitacional; (v) patrones urbanísticos cualitativos de la(s) intervención(es) propuesta(s); (vi) número de reubicaciones requeridas por tipo de intervención; (vii) mecanismos de regularización de la propiedad aplicables al caso; pasos y plazos previsibles para llegar a la titulación de los inmuebles (apartamento o lotes con embrión); (viii) costos finales estimados de cada producto presentado y cuotas correspondientes para los beneficiarios; (ix) elementos facilitadores y complicadores de la(s) intervención(es) propuesta(s) versus negociaciones. Los resultados de esta segunda etapa subsidiarán la elaboración del Proyecto Básico.
- (c) **presentación y discusión del Proyecto Básico preliminar**, de acuerdo con la tipología de la intervención posible; incluye, **en el caso de lotes con servicios** : (i) criterios de habitabilidad; (ii) parcelamiento de los lotes, definición del sistema vial, de las áreas institucionales, verdes y de recreación; tratamiento reservado a las áreas de riesgo; (iii) infraestructura (agua, alcantarillado, drenaje, recolección de basura, electrificación, obras de consolidación etc); **en el caso de soluciones verticalizadas**: (i) número de predios y de unidades habitacionales; áreas verdes, de recreación, parqueo; infraestructura/equipamientos colectivos; (ii) descripción de los predios : apartamentos, accesos, circulación vertical, áreas y equipamientos comunes (sistemas de control del consumo de energía, agua, alcantarillado, basura, previsión de instalaciones telefónicas etc); (iii) descripción de los apartamentos, diseño arquitectónico; metraje; instalaciones hidráulicas e eléctricas; materiales de construcción; posibilidades del remate etc; (iv) costos, planes y plazos de financiamiento; (v) pago de los servicios de agua, energía y cuotas condominiales, y, (vi) condiciones y plazos del proceso de regularización hasta obtener los títulos de propiedad.

En los casos de conjuntos de predios construidos en "áreas pulmón" que reagrupan familias provenientes de diversas favelas próximas entre sí, se deberá reforzar la planificación participativa para la ocupación de los inmuebles; además, se deberá articular, interinstitucionalmente la disponibilidad y/o complementación de servicios en las áreas próximas a los conjuntos : (i) educación pre-escolar y primaria completa (disponibilidad de equipamientos y de matrículas adicionales, localización, etc.); (ii) salud (equipamientos y tipos de servicios disponibles, dotación de

profesionales etc); (iii) seguridad pública (locales y capacidad de atención); (iv) transporte (refuerzo de líneas existentes en horarios pico, señalización, etc.); (v) comunicación (teléfono público, correo); (vi) equipamientos comunitarios (centros, guarderías infantiles); y, (vii) sistema de recolección de basura.

Los diversos temas mencionados deberán ser tratados en pequeños grupos de vecindad para facilitar la comprensión de los mismos, previamente a la realización de una asamblea reuniendo los diversos sectores de la favela.

- (d) **Termino de aceptación del Proyecto Básico;** después de trabajados debidamente y participativamente los diversos temas con sub-grupos correspondientes a los diversos sectores de la favela, será realizada una asamblea en la cual los moradores serán invitados a referendar el Programa. Caso no se llegue al consenso (mayoría de 2/3 de la población) en una primera asamblea, deberá ser retomado el proceso de discusión y revisto el Proyecto Básico. Sólo se podrá avanzar en la elaboración del Programa Ejecutivo con el consentimiento de la mayoría de la población.

#### **Modulo 4: Acompañamiento de los obras físicas**

Este módulo prevé cinco etapas:

- (a) **Acompañamiento del plan de ataque de las obras:** (i) preparación previa del equipo interdisciplinario (unidad de lenguaje, metodología de motivación, etc.); (ii) definición de los grupos de discusión, estrategias de reuniones por grupos de interés, grado de involucramiento, pérdidas y ganancias, etc.; (iii) formación de agentes comunitarios y colaboradores para repase de informaciones a los moradores sobre la necesidad de congelamiento de las áreas; (iv) montaje de un cronograma de acción conjunta (social y obras); y, (v) realización de reuniones, por sector y grupos específicos de moradores (cronograma de las obras, trastornos, medidas de seguridad, resolución de eventuales conflictos y/o áreas de tensión etc.);
- (b) **Reubicación temporal de las familias :** (i) definición del cronograma de reubicación y del plan de obras; (ii) mapeo individual de las familias y, posteriormente, por grupo; (iii) realización de reuniones para definición del plan de reubicación temporal y negociaciones; (iv) inventario de los bienes para organización del traslado; (v) efectivación de la reubicación;
- (c) **acompañamiento de las familias en los alojamientos provisorios:** (i) organización social de los moradores; (ii) discusión de las normas de convivencia y de mantenimiento físico (individual y colectiva) del alojamiento; (iii) preparación de la documentación para atender

- a las exigencias contractuales, previamente al traslado al nuevo local; (iv) discusión del planeamiento de los nuevos gastos (cuota hipotecaria; servicios;; condominio para la solución verticalizada); (v) discusión y definición de los criterios de ocupación de las nuevas unidades; (vi) acompañamiento de los casos que no se encuadran en la solución verticalizada o lote urbanizado (alquiler social, indemnización, otro); y, (vii) planeamiento y efectivación de la reubicación;
- (d) **acompañamiento y preparación de las familias con previsión de reubicación directa de la favela** para que se habiliten para el Programa y se preparen para la ocupación de nuevas unidades habitacionales (básicamente, se prevén las mismas actividades previstas en el ítem anterior);
  - (e) **instalación de un "plantão social",** o sea una oficina permanente en el local para atender (individual y colectivamente) los moradores y garantizar un sistema de comunicación e información directa sobre la naturaleza del Programa e formas de inserción en el mismo.

**Modulo 5: Acompañamiento social en los procesos de regularización de la propiedad.**

Este módulo tiene por objetivo, por un lado, aclarar a la población los pasos y plazos necesarios para la regularización de los terrenos, y, posteriormente de los inmuebles, y, por otro, prepararla para que pueda acompañar y agilizar, ante la Procuraduría de HABI y de otras instancias, el proceso de regularización de la propiedad.

**Modulo 6: Acción social en la post-ocupación de apartamentos o lotes urbanizados.**

Las acciones sociales en la post-ocupación están directamente relacionadas con el traslado de las familias a su nueva vivienda y operación de las diversas redes de infraestructura, en articulación con las instituciones responsables por los servicios. Están previstas las siguientes actividades: (i) preparación de la población para el uso adecuado y racional de los equipamientos; (ii) campañas de concientización sobre el cuidado del ambiente (recolección de la basura, mantenimiento e arborización del entorno de los predios e áreas públicas; (iii) planeamiento de los gastos (individuales y colectivos); (iv) organización condominial (establecimiento de normas etc.) y desarrollo de actividades educativas (nuevos hábitos de salud/higiene, convivencia; concepto de la ampliación de los derechos de ciudadano) para garantizar la calidad de vida de la colectividad y la preservación del patrimonio.

VI. Monitoreo del Plan de Acción social

Esta fase está subdividida en dos etapas: (i) durante la implantación del Programa, el sistema integrado e informatizado de datos (sociales, obra y legales) permitirá el continuo monitoreo de la ejecución; (ii) después de la fase ejecutiva del Programa, se llevará a cabo en tres años el

monitoreo de los principales indicadores sociales : permanencia de las familias en el nuevo local; tasa de mora; evolución de la renta familiar y de las condiciones de empleo; acceso a los servicios, etc. El monitoreo del plan de acción debe ser compatibilizado con el sistema global de monitoreo del Programa.



# CALENDARIO DE LICITACIONES DE FAVELAS

Grupo	Favela	No. Familias (a)	UH's Previstas en el Programa (b)	Valor Previsto en el Programa de Obras (1000 US\$)	Mes/Año Licitacion de la Obra	Mes/Año Inicio de la Obra	Mes/Año Término de la Obra
1	Heliopolis - Gleba A	1868	1690	24.300	Julio/96	Diciembre/96	Febrero/98
2	Heliopolis - Jose P. Santos	1155	1045	15.000	Julio/96	Enero/97	Marzo/98
3	Pq. Continental/S. Domingos/Caramazal	891	806	23.700	Julio/96	Febrero/97	Abril/98
	Madeirit/Votorantim	923	835				
4	Morro da Esperanca	650	588	15.000	Julio/96	Marzo/97	Abril/98
	Sucupira / N.S. Penha	507	458				
5	Vila da Paz/Nicaragua	895	810	14.500	Julio/96	Abril/97	Mayo/98
	Gastao Ramos/Beatriz	220	199				
6	Nova Jaguare	2119	1923	27.600	Julio/96	Mayo/97	Junio/98
7	P.N. Mundo - Fase 2	1488	1346	19.430	Julio/96	Junio/97	Junio/98
	<b>TOTALES</b>	<b>10716</b>	<b>9700</b>	<b>139.530</b>			

a) Según los datos actuales de la PMSP, que serán confirmados durante el catastramiento  
b) Asumiéndose que aprox. 10% de las familias que habitan en las favelas no optarán por ninguna de las soluciones del Programa por disponer de vivienda consolidada superior al producto "lote con caseta básica"

CALENDARIO DE LICITACIONES PARA LOTEAMIENTOS IRREGULARES

Grupo	No. Lotes	No. Loteamientos	Valor Previsto Obras (1000 US\$)	Mes-Año Licitación de la Obra	Mes/Año Inicio de la Obra	Mes/Año Término de la Obra
1	4240	21	8.260	Noviembre/97	Marzo/98	Marzo/99
2	4240	21	8.260	Enero/98	Mayo/98	Mayo/99
3	4240	21	8.260	Abril/98	Agosto/98	Agosto/99
4	4240	21	8.260	Agosto/98	Diciembre/98	Diciembre/99
5	4240	21	8.260	Noviembre/98	Marzo/99	Marzo/00
<b>TOTALES</b>	<b>21200</b>	<b>105</b>	<b>41.300</b>			

PROYECTO DE RESOLUCION

BRASIL. PRESTAMO /OC-BR A LA MUNICIPALIDAD DE SÃO PAULO  
Programa de Mejoramiento de favelas en São Paulo

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la Municipalidad de São Paulo, como Prestatario, y la República Federativa del Brasil, como Garante, para otorgarle al primero un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento del Programa de Mejoramiento de Favelas de São Paulo. Dicho financiamiento será por una suma de hasta ciento cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos (US\$150.000.000) o su equivalente en otras monedas, excepto la de la República Federativa del Brasil, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

CALENDARIO DE LICITACIONES PARA LOTEAMIENTOS IRREGULARES

Grupo	No. Lotes	No. Loteamientos	Valor Previsto Obras (1000 US\$)	Mes-Año Licitación de la Obra	Mes/Año Inicio de la Obra	Mes/Año Término de la Obra
1	4240	21	8.260	Noviembre/97	Marzo/98	Marzo/99
2	4240	21	8.260	Enero/98	Mayo/98	Mayo/99
3	4240	21	8.260	Abril/98	Agosto/98	Agosto/99
4	4240	21	8.260	Agosto/98	Diciembre/98	Diciembre/99
5	4240	21	8.260	Noviembre/98	Marzo/99	Marzo/00
<b>TOTALES</b>	<b>21200</b>	<b>105</b>	<b>41.300</b>			