



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

Observatorio
Ciudades Inclusivas

«VILLA VIVA – AGLOMERADO DA SERRA»

Belo Horizonte, Brasil

Período de implementación: 2005 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2007

El principal objetivo de la política social ‘Villa Viva’ de Belo Horizonte es promover la inclusión social y mejorar la calidad de vida de las familias que viven en áreas sociales y medioambientales críticas del *Aglomerado da Serra*. En esta favela habitan más de cincuenta mil personas en un espacio de 150 hectáreas, por lo que gran parte de la población vive en áreas de alto riesgo y sufre un gran número de problemas. El programa – iniciado en enero de 2005 – incluye distintas actividades: saneamiento, reubicación de las familias que se encuentran en áreas de riesgo, reestructuración de la red viaria, implantación de parques y equipamientos para el deporte y el ocio, y construcción de unidades habitacionales. Esta situación condujo a la elaboración de los Planes Globales Específicos (PGEs), instrumentos urbanísticos que se caracterizan por la intensa participación comunitaria en todas las etapas de su desarrollo. El programa abarca aproximadamente a unas 45.000 personas (cerca de 13.000 familias) que residen en las aldeas del *Aglomerado da Serra*. La Compañía Urbanizadora de la ciudad (URBEL) es la coordinadora general del Programa Villa Viva, que cuenta con la participación de distintas Concejalías de la Prefeitura e incorpora la ejecución de algunas políticas sociales del Gobierno Federal



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

Contexto

Contexto local

La ciudad de Belo Horizonte es un ejemplo concreto de este último fenómeno: desde 1993, el gobierno local ha desarrollado experiencias de participación social en la gestión del gobierno. Un factor fundamental fue el Presupuesto Participativo (PP), cuya implementación, ya durante el primer año de gobierno democrático, desencadenó una profunda transformación del modelo de gestión urbana. Poco a poco, se han ido implementando diversas innovaciones en el PP, tales como la adopción del IQVU¹ para distribuir los recursos y del IVS² para beneficiar a la población en situación de mayor riesgo social. En 1996, durante una crisis estructural en políticas nacionales de vivienda, se creó el PP-Vivienda. Asimismo, a partir del 2006, el municipio dio inicio al PP-Digital, permitiendo a la población priorizar las obras públicas vía Internet. Para ello, creó locales de votación pública para que los ciudadanos sin acceso a un ordenador también pudieran participar. Actualmente, existen más de ochenta canales de participación ciudadana, vinculados a las diferentes escalas territoriales y áreas temáticas, con una participación efectiva en la planificación y evaluación de las políticas municipales. Sin embargo, de entre todas las experiencias desarrolladas, la que se refiere a asentamientos precarios merece un tratamiento especial.

Contexto de gobierno y descentralización

Las ciudades brasileñas se han caracterizado desde 1950 por una explosión demográfica y un incremento de la polarización socio-espacial. Esta última fue reforzada durante la dictadura militar (1964-1985) por un modelo de gobierno centralizador que impidió cualquier tipo de participación política y contribuyó aún más a la proliferación de asentamientos informales y de adjudicaciones irregulares, especialmente en las grandes ciudades. Sin embargo, durante la década de 1980, este proceso se revierte, abriéndose nuevos espacios para la democracia, la inclusión social y la participación popular en el desarrollo local. Este proceso se ha ido fortaleciendo gradualmente y se ha institucionalizado gracias a la Constitución Federal de 1988.

Desarrollo de la política

En Belo Horizonte, los asentamientos precarios han alcanzado tasas de crecimiento y densificación muy elevadas durante la última década y son cinco veces superiores a los asentamientos de la ciudad "formal". Actualmente, abarcan cerca de 508 mil personas (un 22% de la población total) en un total de 209 favelas. En este contexto, la iniciativa más importante de la Política Municipal de Vivienda, aprobada en 1994, ha sido la Intervención Estructural en chabolas urbanas, que incluía mejoras infraestructurales y habitacionales, reasentamientos, consolidación geotécnica y la regularización de las parcelas. Posteriormente, en 1996, el Plan Director y la legislación urbanística municipal incorporaron acciones dirigidas a las áreas de ocupación informal – denominadas Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) – y se establecieron las directrices y los calendarios para realizar estudios.

¹ IQVU (Índice de Calidad de Vida Urbana), aplicado a cada Unidad de Planeamiento del territorio municipal, se basa en 80 indicadores de calidad de vida, agrupados en: abastecimiento, cultura, educación, deportes, vivienda, infraestructura urbana, medioambiente, salud, servicios urbanos y seguridad urbana.

² IVS (Índice de Vulnerabilidad Social) indica el grado de riesgo social de una determinada comunidad.

Esto condujo a la elaboración de Planes Globales Específicos (PGEs), instrumentos urbanísticos caracterizados por una intensa participación comunitaria en todas sus etapas a través de Grupos de Referencia compuestos por representantes locales elegidos democráticamente y que participan desde el inicio del proceso hasta la ejecución de las intervenciones. Durante la preparación de un PGE, los componentes de cada Grupo se preparan para planificar, gestionar e implementar los proyectos, adquiriendo autonomía para comprender en detalle el contenido técnico del plan.

Estos planes se basan en tres líneas de acción interrelacionadas: a) Recuperación urbanística y medioambiental: diagnósticos y líneas de intervención en base a las condiciones de cada ZEIS (geología, saneamiento, sistema viario, condiciones habitacionales, etc.); b) Regularización Predial: estrategias de regularización de parcelas basadas en diagnósticos de situación existentes y en investigaciones de propiedad, y asimismo considerando las cuestiones físico-legales; c) Desarrollo socio-organizativo: propuestas para mejorar las condiciones de vida de las personas, incrementando los esfuerzos en términos de cuidados de salud, educación, generación de empleo y renta, y grado de organización comunitaria, entre otras áreas.

Actualmente, los PGEs se han convertido en un prerrequisito para tener acceso a los recursos del Presupuesto Participativo y son asimismo un poderoso instrumento para captar recursos económicos externos.

Antecedentes y trayectoria

La realidad urbana del *Aglomerado da Serra* es muy crítica: más de cincuenta mil personas residen en 150,93 hectáreas, con una renta media mensual de entre 65 a 130 dólares. Hay una ocupación desordenada a lo largo de la mayor parte del curso del río, con gran parte de la población instalada en áreas de alto riesgo sufriendo un conjunto de problemas (violencia, bajo nivel de educación, degradación medioambiental, infraestructura básica insuficiente, viviendas precarias, falta de acceso a los servicios públicos e imposibilidad de regularización parcelaria) que genera un efecto dominó en el contexto general de la ciudad. Con el Programa Vila Viva se lleva a cabo una acción integrada de urbanización, desarrollo social y regularización predial de asentamientos precarios. Iniciado en enero de 2005, el programa incluye inversiones en el ámbito urbano y en la organización territorial, incorporando la participación de los/as beneficiarios/as en todas sus fases.

Objetivos de la política

El objetivo del Programa es promover la inclusión social de las familias residentes en las áreas socialmente críticas, garantizando su acceso a los servicios de educación, salud, cultura, deporte, abastecimiento alimentario, asistencia social, derechos de ciudadanía e inclusión en el mercado laboral, reduciendo los factores de riesgo y la vulnerabilidad social de las familias y promoviendo relaciones de solidaridad entre los miembros de la comunidad. Desde un punto de vista territorial y ambiental, el Programa incluyó las siguientes intervenciones: abastecimiento de agua potable, alcantarillado y recogida de basuras; mejora de la red viaria y del acceso al transporte público; canalización y tratamiento de los riachuelos; preservación de las áreas verdes y creación de cinco parques a lo largo de los principales lechos fluviales. Desde un punto de vista social, el Programa Vila Viva comprende acciones de promoción social y desarrollo comunitario; educación sanitaria y ambiental; acompañamiento en la reubicación de las familias, así como generación de alternativas para la creación de trabajo y de renta en la comunidad.

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Beneficiarios

La población directamente beneficiada por este programa se aproxima a los 46.000 residentes y está compuesta por cerca de 13.000 familias que viven en los diferentes barrios de la favela: Nossa Senhora de Fátima (Nuestra Señora de Fátima), Nossa Senhora de Aparecida (Nuestra Señora Aparecida), Nossa Senhora da Conceição (Nuestra Señora Concepción), Marçola y Santana do Cafezal. Se trata de familias que se hallan en situación de extrema vulnerabilidad social y que necesitan, por tanto, tener acceso a las medidas implementadas por los distintos sectores municipales. Es preciso añadir que parte de la población de los barrios próximos a esta favela (San Lucas, Santa Efigenia, Paraíso y Nuevo San Lucas) también se han beneficiado de la implementación de este programa.

Agentes implicados

La implementación de la política cuenta básicamente con el conjunto de servicios municipales que gestionan políticas sociales: las Concejalías Municipales Adjuntas de Asistencia Social, Derechos de Ciudadanía, Deporte y Abastecimiento, la Fundación Municipal de Cultura, la Concejalía Municipal de Salud y la Concejalía Municipal de Educación. Además, se cuenta con la colaboración de la Concejalía Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE) y con la Compañía Urbanizadora del municipio (URBEL). La política también incorpora la implementación de estrategias nacionales del Gobierno Federal diseñadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, la Concejalía Nacional de Asistencia (implantación de los Centros de Referencia de Asistencia Social) y la Concejalía Nacional de Renta y Ciudadanía (programa "Bolsa-Familia"). También se colabora con el Gobierno del Estado implantando los Centros de Referencia en la Asistencia.

La Compañía Urbanizadora del municipio (URBEL) es la coordinadora general del Programa Villa Viva. Se ha creado una Coordinadora Ejecutiva (CEX), que es la responsable de la gestión de la política. El equipo de la CEX está compuesto por el coordinador general, y por los supervisores de proyectos, de obras, de trabajo social y de la regularización predial. Actualmente, hay 13 profesionales de nivel superior – arquitectos, ingenieros, técnicos del área social y un abogado – directamente envueltos en el acompañamiento y la supervisión del Programa, además del equipo del área administrativa. El acompañamiento en la ejecución de las intervenciones previstas, el mantenimiento y el manejo de los sistemas es responsabilidad de la URBEL y de otras entidades municipales (que realizan una función complementaria en la ejecución del programa) reunidas bajo la coordinación general de la SMURBE.

Proceso de institucionalización y financiación

Financiamiento

La financiación procede, en su mayor parte, de la Prefeitura (ayuntamiento) de Belo Horizonte. Las sucesivas expansiones del Programa contarán con recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y de la Caja Económica Federal. A partir del 2007, el Gobierno Federal también tomó parte en la financiación del programa. En el año 2006, el valor total desembolsado por el programa era de R\$ 3.108.696,52, así distribuidos: Municipio: R\$ 2.648.978,12; Estado: R\$ 60.000,00; Gobierno Federal: R\$ 399.718,40.

Según los datos obtenidos del sitio del Programa Villa Viva (25 de septiembre del 2010 - <http://www.pbh.gov.br/>), el coste total de todas las fases del proyecto se ha presupuestado en torno a los R\$ 143 millones.

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

Principales resultados y logros

Los resultados del Plan Global Específico (PGE) ya están siendo monitorizados a través de los siguientes indicadores: el Índice de Salud Medioambiental (ISA), el Índice de Calidad del Agua (IQA), el valor de mercado de la propiedad, la reducción del número de familias que viven en áreas de riesgo geológico-geotécnico, el aumento porcentual de áreas verdes, el número de parcelas que han sido regularizadas y que han recibido título de propiedad, la reducción en el tiempo de viaje y el volumen de basura recogida. Resultados obtenidos:

1. *Disminución del número de viviendas de riesgo.* Tras la implantación del Programa Villa Viva, el número de viviendas que sufrían un riesgo alto y muy alto ha disminuido considerablemente. De acuerdo con Jordana Flávia, asesora de la URBEL, el diagnóstico realizado por esta entidad en 2009 constató que en el "Aglomerado da Serra, donde el programa está siendo ejecutado desde el 2005, el número de viviendas de alto riesgo ha descendido un 74,5% en este período".
2. *Mejor acceso a los servicios públicos.* La apertura de calles, avenidas y la ampliación de carreteras ha proporcionado a muchas familias el acceso a los servicios públicos: se ha ampliado el tráfico de automóviles y autobuses, se ha facilitado la recogida de basura y el paso de ambulancias.
3. *Mejora de las condiciones de habitabilidad.* Con la desdensificación de los barrios de la favela y la construcción de nuevas unidades habitacionales también mejoran las condiciones de habitabilidad y de salud. Con la implantación de la red de desagüe y canalización, y con el tratamiento de aguas, los residentes dejan de estar expuestos a enfermedades hídricas y, gracias a varios equipamientos, los niños y los adultos pueden disfrutar de áreas de ocio y de convivencia.

Desafíos y limitaciones

El principal obstáculo encontrado ha sido la tendencia a diseñar políticas sectoriales, con la consecuente falta de abordaje integral de las distintas actuaciones, lo que se traduce en una programación presupuestaria deficiente y en dificultades en la evaluación de los resultados de las intervenciones. Vencer la cultura sectorial se ha convertido en un desafío cotidiano. Otros obstáculos encontrados:

- Elevado número de reubicación de familias;
- Deficiencia de la red viaria como resultado del excesivo desnivel del terreno, lo cual ha dificultado el abastecimiento y la logística de la obra, y ha hecho necesario un elevado número de servicios y transporte manuales;
- Gran extensión del área de intervención;
- Irregularidad en la ocupación, con una alta densidad demográfica en un terreno accidentado, lo cual ha dificultado el acceso a determinados lugares y ha aumentado el tiempo que se precisa para cada intervención;

- Elevado número de residentes, lo que ha dificultado la ejecución de los proyectos sociales por cuanto se refiere a la movilización de la población y a la coordinación de su participación en las diversas etapas del programa.

Balance final y potencial replicabilidad

La formulación de una política integral que determine el diseño de los proyectos de inclusión social es fundamental para que las intervenciones urbanas de carácter estructural, ya sean espaciales, socioeconómicas o políticas, estén coordinadas.

Entre las principales recomendaciones para las ciudades que desean implementar políticas de inclusión social, cabe destacar el trabajo transversal y multisectorial, además de la política de participación ciudadana. La participación de la comunidad en todas las etapas del programa tal vez sea la principal responsable del éxito obtenido hasta el momento por el Programa Villa Viva - *Aglomerado da Serra*. Los/as residentes participan voluntariamente en la planificación e implementación de las obras y en las demás intervenciones propuestas, por medio del Grupo de Referencia creado y formado por los técnicos sociales del municipio de Belo Horizonte que les acompaña durante todo el proceso. También es una oportunidad para desarrollar y ampliar la metodología del trabajo intersectorial y la transversalidad de las políticas públicas municipales.

Durante este proceso la comunidad participa en diversos seminarios para discutir asuntos como el medioambiente, el tratamiento de residuos, la salud, el saneamiento y la preservación de las mejoras urbanísticas. Los módulos educativos han sido preparados para aproximarse a toda la comunidad de forma didáctica y con un lenguaje accesible, puesto que los temas también se presentan a los niños de las escuelas de la favela. Las ONGs también colaboran en esta iniciativa. Juntamente con la población, el equipo social del Programa está elaborando programas de calificación y capacitación profesional que ponen énfasis en la economía solidaria y la agricultura urbana. Esta perspectiva hace que sea preciso instalar equipamientos urbanos que gestionen actividades para generar empleo y renta. El Programa Villa Viva se considera una experiencia pionera porque integra varias intervenciones urbanístico-ambientales, sociales y jurídicas en aquellas zonas con el índice de calidad de vida más bajo de toda la ciudad.

Para más información

El estudio de caso fue escrito en 2007 por Ernesto López; Paula Carvalho, Secretaria Municipal Adjunta de Relaciones Internacionales de la Prefectura Municipal de Belo Horizonte; e Inês Pedrosa Nahas; bajo la coordinación y edición del Prof. Cabannes asistido por Yasar Adnan Adanali, en el Development Planning Unit, University College London, Reino Unido.

Todos los estudios de casos recopilados en 2007 incluido éste fueron revisados por un comité editorial del DPU compuesto por Ernesto José López Morales, Sonia Riotman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa y Pechladda Pechpakdee.

El texto original fue editado en 2010 para adaptarlo al formato estándar del Observatorio CISDP en 2010 por el Dr. Mauro Serapioni del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra,

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclq-cisdp.org/>

Información de contacto: cisdp1@uclq.org | +34 933 42 87 70

Referencias documentales

Bete Resende, Villa Viva ejemplo de inclusión social y urbanización en BH (Belo Horizonte), <http://www.solucoesparacidades.com.br/habitacao/vila-viva-e-exemplo-de-inclusao-social-e-urbanizacao-em-bh> (25 de septiembre de 2010).

Ayuntamiento de Belo Horizonte, Programas y Proyectos, Villa Viva; <http://www.pbh.gov.br/> (25 de setiembre de 2010).

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Recuento de la Población, IBGE, Brasilia. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_17.pdf

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Producto Interior Bruto de los Municipios 2003-2006; IBGE, Brasilia. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2006/tab02.pdf>