

X Seminario
Investigación Urbana y Regional

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DERECHOS HABITACIONALES. *Reflexiones sobre la justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana*

Planes de vivienda de interés popular en Brasil: entre la democracia y la burocracia.

Luciana Patrícia Ferreira

Mestranda em Sistemas Ambientales Humanos – UNR/Arg

lupiferreira@gmail.com

Belo Horizonte – Minas Gerais - Brasil

RESUMEN

Con base en los estudios de la producción de indicadores presentamos la discusión al respecto de la influencia política y social de los indicadores base utilizados en la puesta en marcha de los objetivos del “Ministério das Cidades” en Brasil, o sea, la implementación del “Estatuto da Cidade”, legislación no 10257/01 que trata de la función social de la propiedad privada.

Este estudio tiene por finalidad discutir críticamente la burocracia en torno a los Planes de Vivienda Interés Social (PLHIS) , la inadecuación de los indicadores y su influencia sobre los formatos de concesión de crédito para el subsidio a la vivienda.

Se pretende abordar de modo cualitativo, los formatos de alimentación de los bancos de datos obteniendo un panorama de la recolección de indicadores destinados a los análisis de vivienda social y discutir las bases para mejoramiento de los procedimientos técnicos para el acceso a la vivienda en Brasil.

INTRODUCCIÓN

Desde su creación en enero de 2003, el Ministerio de las Ciudades tiene por objeto combatir las desigualdades sociales, la transformación de las ciudades en espacios más humanos, aumentando el acceso de las personas a la vivienda, el saneamiento y el transporte. En este sentido y, ante la realidad social, trabaja específicamente en beneficio de las clases sociales vulnerables.

Los Plan Local de Vivienda de Interés Social - PLHIS es uno de los instrumentos de implantación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social - SNHIS, y tiene objetivo principal es promover la planificación de la vivienda para la población de bajos ingresos, permitiendo el acceso a una vivienda digna.

Es importante destacar que el concepto del derecho a la vivienda reconocido como un derecho social en la Constitución (artículo 6), implica no sólo el acceso a la vivienda, pero el acceso a la vivienda bien ubicado, regularizada, con disponibilidad de energía eléctrica, infraestructura básica, adecuada red de saneamiento, transporte de calidad y el acceso a empleos, servicios y equipamientos. Todas las necesidades de la población con respecto a la vivienda digna deben ser consideradas en PLHIS.

Según la Secretaría Nacional de la Vivienda del Ministerio de las Ciudades, el Plan Local de la Vivienda Social - PLHIS debe ser entendida como "un conjunto de metas, políticas e instrumentos de acción de intervención que expresan la comprensión de los gobiernos locales y los funcionarios orientación social e institucional en materia de planificación de la vivienda social, (...) basada en la comprensión de los principales

problemas de vivienda identificadas en la localidad ".

La integración de la política de vivienda de la política urbana es uno de los ejes de la Política Nacional de Vivienda - PNH y la función social de la propiedad urbana uno de sus principios. Por lo tanto, es esencial que el PMHIS se desarrolle en coordinación con otros niveles de gobierno y el Plan Maestro, para permitir la expansión del acceso a la tierra urbanizada a las clases de menores ingresos.

El proceso de preparación de los PLHIS se basa en el cumplimiento de las consignas:

- Fomentar la gestión democrática y control social a través de procesos participativos en la planificación y gestión del sector de la vivienda, especialmente en materia de vivienda social.
- Conocer y fomentar la participación de todas las organizaciones públicas, privadas y civiles, académicos y sectores técnicos en la formulación y ejecución del Plan.
- Coordinar otros programas de apoyo y/o proyectos - los tres niveles de gobierno - sobre la planificación territorial, la política de tierras, la movilidad urbana y el saneamiento ambiental.
- Implementar de instrumentos jurídicos contenidos en el Estatuto de la Ciudad y el Plan Maestro, para permitir el acceso a una vivienda digna a personas de bajos ingresos.
- Garantizar la asignación de recursos para la vivienda de interés social en el Fondo Municipal con asignación presupuestaria propia para la ejecución de las acciones contenidas en el plan.
- Promover acciones de desarrollo institucional dirigidas a la modernización de

la organización, formación técnica de los funcionarios municipales y la actualización del marco jurídico-normativo.

- Adoptar de mecanismos para supervisar y evaluar la ejecución del Plan.
- Estímular la asociación y la cooperación entre municipios vecinos en la planificación de la vivienda y la gestión urbana.

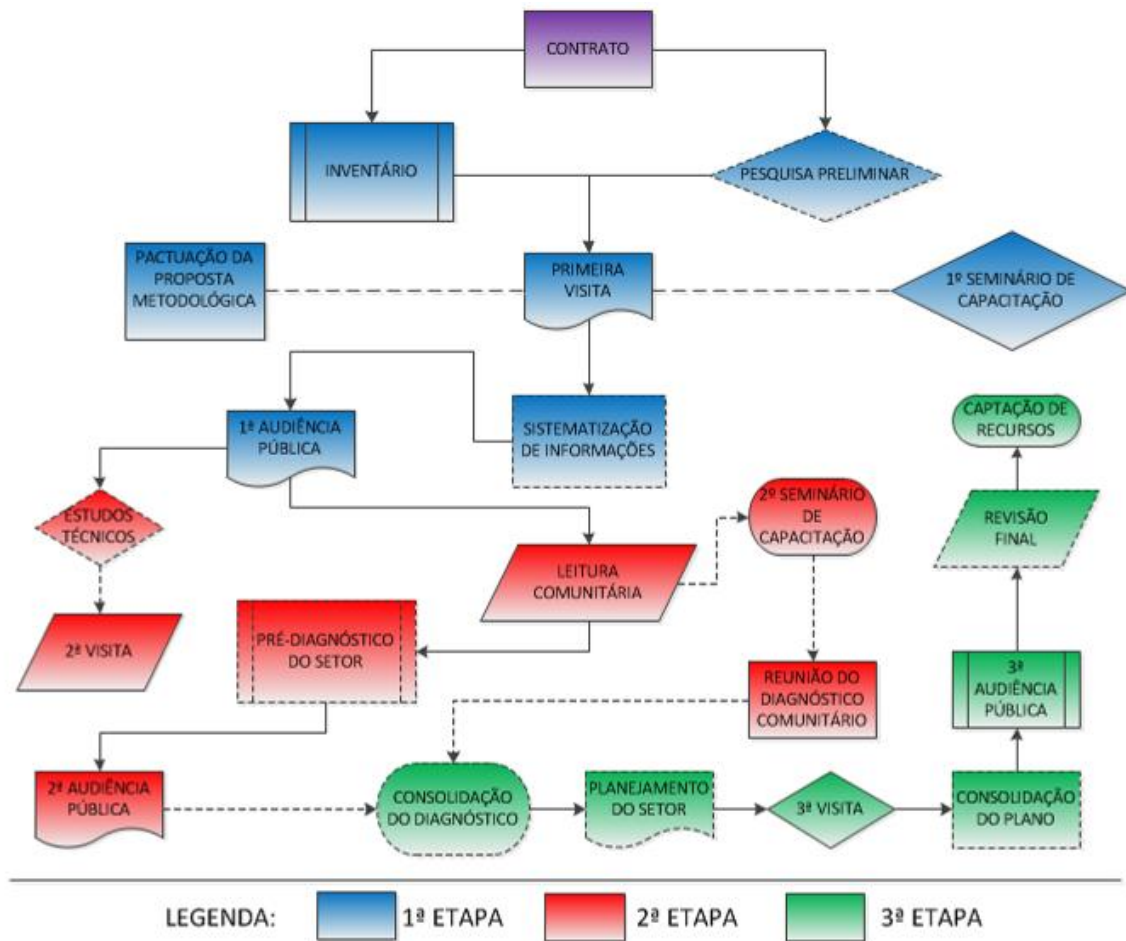
PRODUCTOS DEL PLHIS

El Departamento Nacional de Vivienda - SNH recomienda el desarrollo de PMHIS en tres etapas: propuesta metodológica, Vivienda y Estrategias de diagnóstico de Acción. Cada etapa debe corresponder a productos específicos y el documento final, que consolida PMHIS debe ser el resultado de todos estos productos.

Las etapas oficiales para cumplir en el procedimiento de producción de los PLHIS son:

1. Propuesta de metodología
2. Diagnóstico de vivienda
 - producto 2a: funciones / necesidades locales de vivienda;
 - producto 2b: ofrece la capacidad residencial / administrativo
3. Estrategias para la acción
 - 3A Producto: Líneas programáticas / priorización de la atención;
 - 3B del producto: Recursos / metas e indicadores / vigilancia.

FIGURA 1: MACRO FLUJO DE UN PLHIS



Fuente: Instituto Mais de Gestão de Projetos , 2011

Etapa 1, titulado "Propuesta metodológica" tiene la función de estructuración de las últimas etapas, procedimientos guiados, definir el contenido y establecer cómo la propuesta se acordará con la empresa. Este paso tiene como objetivo organizar el proceso de trabajo que detalla como se pretende llegar a los pasos y los productos empleados en las condiciones concretas de la Municipalidad.

La etapa 2, llamada "Diagnóstico de Vivienda" se llevará a cabo la investigación, los

datos recopilados (primaria y secundaria) y se obtuvo información técnica acerca de la realidad de vivienda del municipio con el fin de obtener una caracterización precisa de la situación local actual, con respecto a vivienda. La "Casa de diagnóstico" debería reunir información sobre el déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo), identificar los barrios bajos y crear a sus características urbanísticas, ambientales, sociales y de la tierra. Debe estimar la evolución de las necesidades de vivienda y planificar los recursos necesarios para abordar el problema.

La etapa 3, titulada "Estrategias de acción", se corresponde con el verdadero desarrollo del Plan, ya que da subsidios para cubrir las necesidades de vivienda, el establecimiento de prioridades dentro de las actuales condiciones económicas y financieras y las acciones que definen a medio y largo plazo. Las "estrategias de acción" debería establecer mecanismos para abordar los principales problemas identificados en el paso anterior. En caso de dar las directrices y objetivos de las políticas locales de vivienda, líneas programáticas y acciones, metas y estimación de recursos para alcanzarlos a través de programas y acciones, la identificación de las fuentes de los recursos existentes y la definición de indicadores para medir la eficacia de la planificación.

Esta ponencia se dedicará a hablar principalmente de la etapa 2, donde se proponen los diagnósticos de necesidades habitacionales. En 1995, la Fundación João Pinheiro (FJP) desarrolla un estudio que propone el concepto de necesidades de vivienda. Con un carácter más amplio, lo que incluye el déficit - la necesidad de reemplazo total de viviendas de mala calidad y satisfacción de la demanda no satisfecha – la demográfico demanda - la necesidad de construcción de nuevas unidades para satisfacer

Crecimiento de la población - y, finalmente, la insuficiencia - que comprende la necesidad de mejoramiento de las viviendas que tienen algún tipo de deficiencia. Dentro de esta nueva conceptualización del barrio puede ser un problema de déficit (en el caso, por ejemplo, el traslado de una densificación para promover o eliminación del riesgo) como un problema de inadecuación (en caso de situaciones de falta de acceso a infraestructura de saneamiento, sistema carretera, etc).

CAPÍTULO 1: LOS INDICADORES

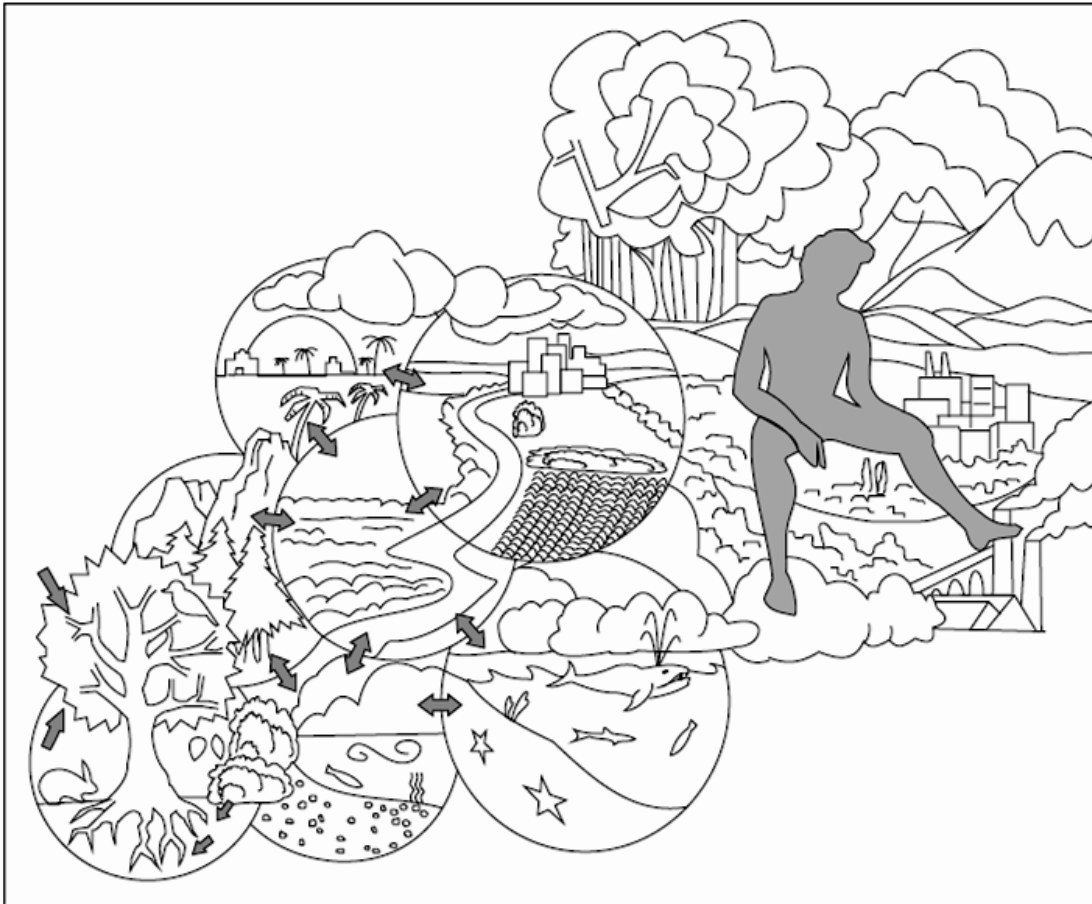
1. PRIMERAS APROXIMACIONES TEÓRICAS

La teoría de sistemas lleva a comprender que un sistema es simplemente un conjunto de elementos (o subsistemas) relacionados entre ellos, asimismo afirma que todos los sistemas que tienen existencia material son abiertos y mantienen intercambios de energía, materia e información con su ambiente (Gallopín, 2003). Para el concepto de sistemas no importa cuáles son los elementos, si son materiales o subjetivos, grandes o microscópicos. Una vez identificados los elementos y sus relaciones, se puede tratar de explicitar el funcionamiento de un sistema y su relación con otros.

La figura siguiente pertenece al documento de CEPAL de la década del 80 titulado *Sustentabilidad y Desarrollo Sostenible* encabezado por Gallopín. La misma ilustra la teoría de los sistemas aplicada a los sistemas humanos y naturales. En ella se explicitan algunos límites de sistemas y sus interrelaciones en teniendo en cuenta el sistema integrado del planeta. A partir de esa visión sistémico-ecológica, los sistemas humanos

y sus productos dejarían de ser considerados apartados de los sistemas naturales y volverían a su rol de partícipes activos de las cadenas naturales.

FIGURA 2: SISTEMAS SOCIOAMBIENTALES



Fuente: Gallopín, 2006 Modificado de Castri 1981

La teoría general de los sistemas (TGS), sigue evolucionando de la mano de diversos científicos puesto que, además de significar un enfoque más adecuado para las disciplinas de las ciencias, aisladamente o en conjunto, la TGS se configura como un formato más adecuado de estudios para objetos de complejidad creciente.

Poco se ha concretado, porque el tema es nuevo a la comunidad académica cuyas obras aún no están disponibles, en fase de investigación y experimentación o en proceso de legitimación. Debemos considerar que las dimensiones a analizar, en cada caso, se multiplican pues se trata de dar voz a elementos ignorados o puestos en segundo plano por el método científico hasta este momento. Mismo cuando estos estudios tratan de defender la necesidad de evidenciar aspectos ambientales y de calidad de vida, bien como las relaciones entre estos y la economía siempre cambiante, les faltan datos objetivos al respecto de los ecosistemas o se chocan con la dificultad constante de definir índices que representen el bienestar de los individuos.

Estamos al borde de un cambio importante, hacia el uso de los recursos tecnológicos para trabajar datos de forma cada vez más detallada, pero la realidad es que, mientras no se acepten e adopten formas consensuadas para medir los recursos naturales, el bienestar y el resultado de la utilidad social de nuestras actividades, no tenemos como formular ni evaluar políticas públicas o acciones privado, de forma coherente.

CAPÍTULO 2: INDICADORES BRASILEÑOS

La oferta de indicadores viene siendo ampliada en Brasil, a partir de una serie de motivaciones dadas por: los acuerdos internacionales, la necesidad de articular con los socios comerciales, el desarrollo científico y de la concientización general que proviene del empoderamiento que se viene gestando desde hace algunas décadas por los movimientos sociales y ambientales a partir de los actores sociales y desde el tercer sector.

En este país, los indicadores ambientales empiezan a hacerse visibles desde muy temprano con la influencia de algunas corrientes internacionales. “Is growth obsolete?” se publica, en 1972, por William D. Nordhaus y James Tobin proponiendo que los seres humanos debemos adoptar un estilo de vida que tenga como objetivo el máximo de libertad y felicidad para el individuo, no un máximo Producto Nacional Bruto.

En 1989 surge el “Índice de Bienestar Económico Sustentable” (Isew - Index of Sustainable Economic Welfare) del economista ecológico Herman E. Daly, y en el 2004 se convirtió en el IGP (o Genuine Progress Index), creado por la ONG americana Redefining Progress¹.

Estrictamente hablando, en este intervalo de tiempo, hubo otras contribuciones que deben ser mencionadas, puesto que han sido muy útiles para la reflexión crítica de Daly. Por un lado, la iniciativa pionera de Japón para calcular la "Red Nacional de Bienestar" (ESS, por sus siglas en Inglés), publicado en 1974, por el otro, una obra de 1981, que también cayó en el olvido, de un economista griego tardío, que en 1989 se convirtió en primer Ministro: Jenofonte Zolotas.

En 1995, Lawn (en Veiga 2006) creyó que la mejor forma de utilizar esos indicadores en la orientación política, requeriría algún tipo de asociación de indicadores por ejemplo emplear indicadores de bienestar asociados a otros tipos de forma de generar presión sobre los recursos. Esto podría mostrar si un país se aproximaba o excedía su nivel macroeconómico óptimo. O, aún más crucial, podría explicar a qué distancia estaría de su punto máximo de sustentabilidad. La comparación de dos indicadores como esos tal

¹Para ampliar ver: <http://www.rprogress.org>

vez sería capaz de revelar posibilidades de descenso económico o de catástrofe ecológica.

Con la adopción de los principios de Bellagio (IISD, 2000) parecería que la demanda por un indicador económico de sustentabilidad aceptable tendría bases seguras para desarrollarse. Lo que en realidad no ocurrió a partir de un índice único sino que a partir de algunos índices es que, juntos, permitieron la evaluación de la sustentabilidad en sus varias dimensiones.

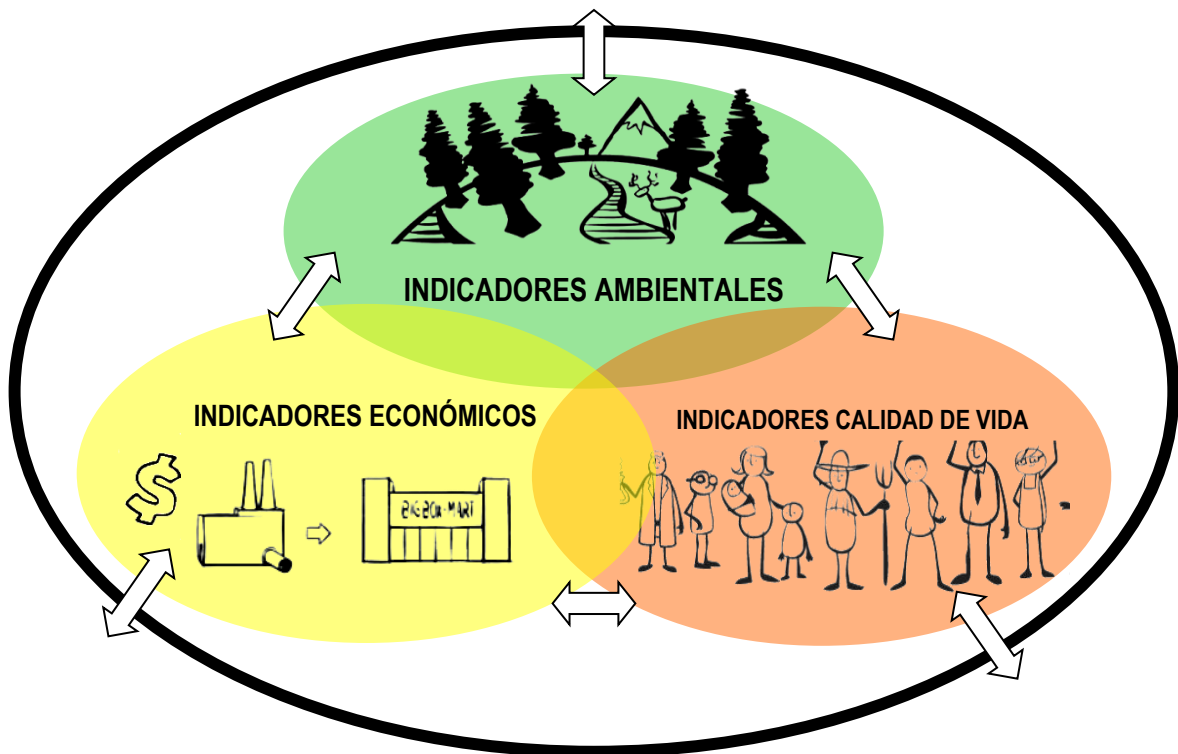
El hecho de que era fácil tener un indicador único cuando la perspectiva era lineal no nos debe hacer creer que es imposible crear un indicador adecuado dentro de la perspectiva de los sistemas. Los indicadores según los principios de Bellagio, pasan a tener varias dimensiones, objetivas y subjetivas. Además, son de naturaleza tan dispar que no se les puede representar como sumas. Lo que sí se puede es presentar un conjunto mínimo que represente la realidad.

En este aspecto la capacidad de carga de los sistemas es dada según características intrínsecas, comprometida con la secuencia de su singularidad y funcionamiento, permite la diseminación de indicadores relativos a cada sistema con la atribución de valores límite de comparación que nos puedan describir el funcionamiento de los sistemas.

Murray Patterson (2002,2006) propone al gobierno de Nueva Zelanda la utilización de un trío de valores para cubrir los aspectos que consideró más relevantes. Él defendió que se usara el IPG (Índice de Progreso Genuino) para medir la economía, el “New

Zealand Deprivation Index” para medir el avance social y que se creara un índice para cubrir los aspectos del ambiente biofísico y del funcionamiento ecológico.

FIGURA 3: INDICADORES SISTEMICOS



Elaboración propia Ilustraciones: storyoffstuff.com

José Eli da Veiga (2010) sugiere, en el caso de Brasil, también un trío de indicadores que midan simultáneamente el equilibrio ambiental, el desempeño económico, la calidad de vida. Propone, como Patterson, la sustitución del PIB por el IPG y deja en abierto la búsqueda de más evidencias científicas tanto para el ámbito de la aferición de la felicidad en el rango de la calidad de vida cuanto en el ámbito de la recopilación de datos ambientales relevantes.

Siguiendo el modelo según el cual los indicadores sistémicos llevan en cuenta tres parámetros básicos. Ese pasa a ser el *triple bottom line* de análisis que los indicadores

complejos tratan de alcanzar a partir de la proposición de los Principios de Bellagio. Esto genera utilización de teorías desde los tres ámbitos incluidos en el modelo, las relaciones existentes entre ellos y las relaciones de ellos con los sistemas externos.

De hecho los formatos existentes se revelaron insuficientes. En ese proceso de transición, las teorías de los indicadores todavía discuten cómo presentar sus nuevos formatos al mundo. La corriente dicha agregadora, o sea, *pro status quo*, sigue defendiendo que esos formatos deben seguir el modo sintético que con el modelo que privilegia las tendencias a la comparabilidad y monetización² de datos.

Por otro lado se sitúan las tendencias sistémicas que, usualmente tienden a romper con los formatos de conversión en valores de cambio. Ellos ofrecen, por lo general, conjuntos de datos discretos ordenados de acuerdo con ámbitos que pueden ser definidos en niveles de detalle variados de acuerdo con la necesidad de profundización del análisis. Esos serían definidos de modo interdisciplinar, con la detección de los elementos y de las relaciones entre esos elementos, y, posibles de leer por mediciones absolutas o relativas que permitan establecer niveles o índices deseables.

En ese trabajo observamos dos tendencias básicas entre los indicadores de sustentabilidad: por un lado la secuencia de búsqueda por indicadores unitarios, sintéticos y por otro la búsqueda por indicadores sistémicos. Los primeros, resultantes de una idiosincrasia propia de las ciencias, buscan compactar en un único número, la complejidad de la cuestión. La búsqueda por ese número se justificaría por la necesidad de comparar los elementos de estudio y establecer niveles padrón en varios niveles. Los

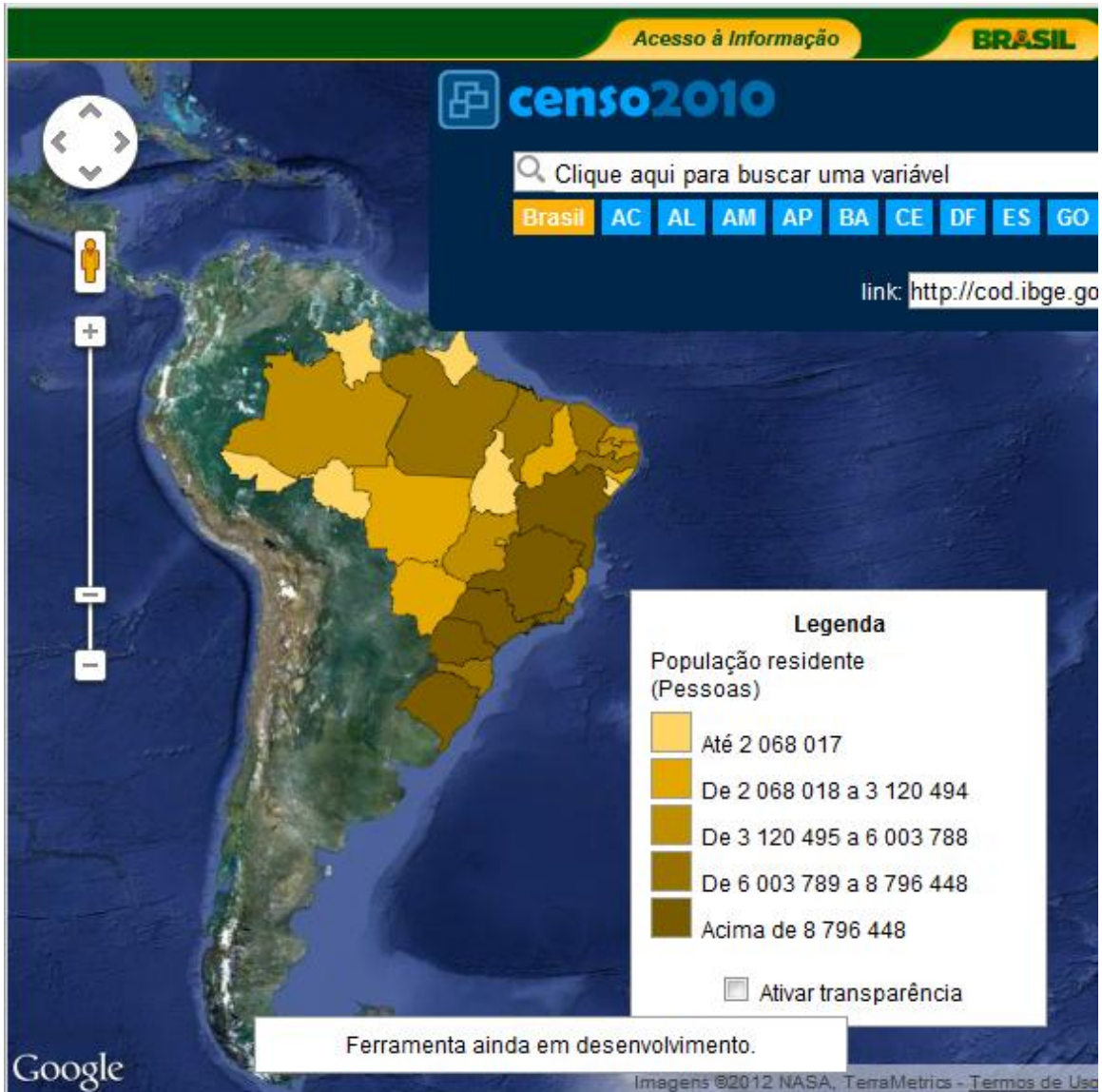
² Monetización se refiere a la conversión en papel moneda corriente, a algún producto, servicio o valor de un grupo social.

últimos, herederos de la evolución histórica de las teorías de indicadores y del avance tecnológico y conceptual de la toma de datos, se presentan como matrices de indicadores. Muchos de esos son resultantes de los estudios de la teoría de los sistemas, la cual percibe a los indicadores como interrelacionados y mutables.

Los factores más relevantes en la creación de los nuevos indicadores, globales, locales, para el sector público o para las empresas, son justamente la capacidad de absorber a la perspectiva sistémica de modo a traducir las idiosincrasias y valores propias de cada ambiente en valores que puedan ser puestos en evidencia de modo a auxiliar, honestamente, las decisiones de un grupo dentro de principios de autonomía y autogestión.

En Brasil esta instaurada la corrida para creación de extensísimos bancos de datos que permitan diagnosticar con precisión unitaria a todos los asuntos relacionados con la gestión. Aunque sea de forma desordenada. Con un universo de investigación que engloba el territorio nacional, el XII censo del país visitó, aproximadamente 58 millones de hogares en 5.565 municipios con la propuesta de aportar “la visión global en extensión y profundidad de la población brasileña y sus características socio-económicas y, al mismo tiempo, la base sobre la que resolverán toda la planificación y público privados de la próxima década” y ser “un retrato de cuerpo entero del país con el perfil de la población y las características de sus hogares, es decir, él nos dirá cómo somos, dónde estamos y cómo vivimos”. (CENSO IBGE 2010)

FIGURA 4: SISTEMAS GEORREFERENCIADOS CENSO 2010- IBGE - BRASIL



Fuente: IBGE, 2012

INDICADORES DESDE EL SECTOR PÚBLICO

Hoy por hoy en Brasil, la palabra sustentabilidad se convirtió en sinónimo de gobernanza. Se habla de Planes Directivos Sustentables cuando son participativos. Y esos planes son considerados participativos cuando son completadas las instancias formales de participación. Las instancias son, por lo general, formalidades en las cuales no hay representatividad real de la población. Plateas poco representativas, cooptadas o

manejadas por los propios organismos públicos que supuestamente deberían defender la legislación.

El IBGE, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, responsable por el censo, mayor base de datos de la nación, divulga cuatro dimensiones: la ambiental, la social, la económica y la institucional. Esa utilización indica cuánto se puede considerar que el tema está puesto en la agenda de los sectores públicos.

A partir del sistema recopilación de datos sociales combinado con las iniciativas nacionales de documentación municipal, son compilados, informatizados y puestos a disposición los datos del DATASUS (Sistema Único de Salud), de datos del SUAS (Sistema Único de Asistencia Social), de los censos extensivos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, el IBGE y de los esfuerzos gubernamentales de documentación municipal impulsados por el Ministerio de las Ciudades.

La legislación en Brasil ha tenido por muchos años la fama de ser muy avanzada y rigurosa, aunque sin contar con los medios necesarios para la regulación detallada y fiscalización que implementarían tales restricciones. Para algo se debe a que el país tiene una constitución muy joven comparada, a la otros países. Una constitución que pese la actualidad de los temas que trata, no contó con el arrojo intelectual de ser suficientemente generalista para perdurar en el tiempo y que, todavía hace sufrir con las dificultades de implementación de sus propuestas.

Eso cambia en parte, con la institución del Estatuto de la Ciudad, que, si bien no se practica como se había planificado, dejó huellas profundas de lo que es deseable en los

modos como se practica la legalidad desde los gestores públicos hacia las empresas privadas. El estatuto estableció la prevalencia de lo público sobre lo privado en materia de gestión urbana dejando eco de las definiciones constitucionales para las prácticas urbanísticas. Esas prácticas tratan de no endurecer los moldes para permitir prácticas empresarias innovadoras, pero se preserva el derecho de analizar cuales serán los efectos de la propuesta e intervenir de acuerdo con sus propios criterios, impulsado el sector empresario en la inversión en investigación y entrenamiento para soluciones que contemplen la responsabilidad social.

Aunque se usen y mantengan actualizados los indicadores internacionales, como es el caso del IDH o los indicadores latinoamericanos del PNUMA, en Brasil se desarrolló una gran variedad de indicadores que en algunos casos son detallados. La situación de desarrollo de indicadores complejos se viene dando en 2 formas distintas. Por un lado están los esfuerzos de creación de indicadores discretos y por otro, de indicadores conjugados. En términos científicos “no se sabe si lo peor es el carácter incipiente de la base de datos primaria en el medio ambiente, o si el concepto incipiente de lo que realmente puede ser la sostenibilidad ambiental.” (Veiga, 2006)

Este sistema, cuyo trabajo combinado se viene gestando como parte del sistema de bienestar y que había perdido fuerza con la dictadura militar, vuelve a recobrar sentido desde la reforma constitucional de 1988. En esa reforma se recuperan los conceptos de municipalismo. El Estatuto de las Ciudades se aprueba en el año 2000 estando aprobada la ley del Municipalismo, que devolvía a los municipios la autonomía para gestionar sus propios ingresos, frente a las dificultades encontradas por las ciudades en un cuadro de

crecimiento acelerado y desordenado que devino de la acción ostensiva del capital en la especulación inmobiliaria.

Ambas leyes encontraron dificultades en establecerse, la primera se encontró con un problema estructural: los municipios, por lo general, habían perdido su capacidad de manejarse tras tantos años de centralización de los recursos. El estatuto enfrenta las dificultades desde su creación generando acaloradas discusiones en su texto, siendo el tema principal la declaración de la función social de la propiedad privada. El debate avanzó hacia todos los sectores sociales, ganando espacio en los medios de comunicación y culminó con una aprobación del texto

En este aspecto los municipios empobrecidos sujetos a la fluctuación económica sufren hasta el día de hoy la presión ejercida por el sistema capitalista avanzado donde la fuerza de las empresas supera la de los gobiernos. La implementación del Estatuto de las Ciudades aprobado en 2000, gana un poderoso aliado con la creación del Ministerio de las Ciudades, con una visión superadora del recorte sectorial tradicional. No se analiza la vivienda, el saneamiento o los transportes por separado y sino en una visión integrada de todos estos temas llevando en consideración el uso del suelo.

De todas formas ambos elementos, influenciados por la facilidad en la informatización y sistematización de datos, vienen trayendo una perspectiva técnica de recolección detallada para utilización de los municipios y la garantía de utilización los mismos.

Incentivar a la población a ofrecer y actualizar datos espontáneamente es una cuestión delicada. En Brasil, el IBGE, instituto responsable por el censo nacional, tiene que hacer

campañas extensivas con la finalidad de que las personas atiendan a los encuestadores y contesten adecuadamente sus preguntas. El derecho a la privacidad se opone a la necesidad de obtener determinados tipos de datos y así, ofrecer diagnósticos adecuados a cada situación.

Obtener datos desde los servicios prestados, es una estrategia muy interesante pues supone que el grupo de ciudadanos al recurrir al servicio, ofrece el dato espontáneamente. El hecho mismo de que un ciudadano recurra a un servicio de orden social o institucional es un dato al respecto de lo que él necesita. En este caso, se debería invertir en la unificación de estas bases de datos (medicas, comerciales, institucionales) volcándolas en un gran banco de datos.

El relevamiento de la población necesitada puede ser trabajado desde los programas sociales a los cuales recurren, unificando, en caso de ser posible, el catastro de los individuos y sus familias. Es el ejemplo del programa Catastro Único, del Ministerio del Desarrollo Social en Brasil.

Complementando esta gran red, están las iniciativas convencionales de contratación de personal de campo para relevamiento. Mismo en este aspecto se puede utilizar recursos combinados. En el caso del programa de medicina de la familia de Brasil (PSFs), los agentes médicos, son técnicos que acompañan las familias de pocos recursos, de manera preventiva en sus residencias, al mismo tiempo, relevan las condiciones de la familia con respecto a la habitabilidad, infraestructura, necesidades institucionales y otros.

Los críticos de este sistema afirman que nunca hubo tanto y tan desmedido control y rigidez de parte del sector público gestor de las políticas sociales. Deprecian a las herramientas que vienen siendo desarrolladas como afirmación sin precedentes de una tecnocracia que tiene menos efectos de real solución de los problemas sociales que de rigidez en las formas sociales.

De hecho, afirman, nunca hubo tantos recursos disponibles para los programas sociales y tanta dificultad burocrática de acceder a los recursos, y lo comprueban con los números. Los recursos del PAC (Plan de Aceleración de la Economía) no llegaron a 50% de recursos realmente utilizados por la rigidez de los parámetros adoptados por el gestor financiero (Caixa Económica Federal) en liberar los recursos a los que no cumplieron todas las etapas de control documental.

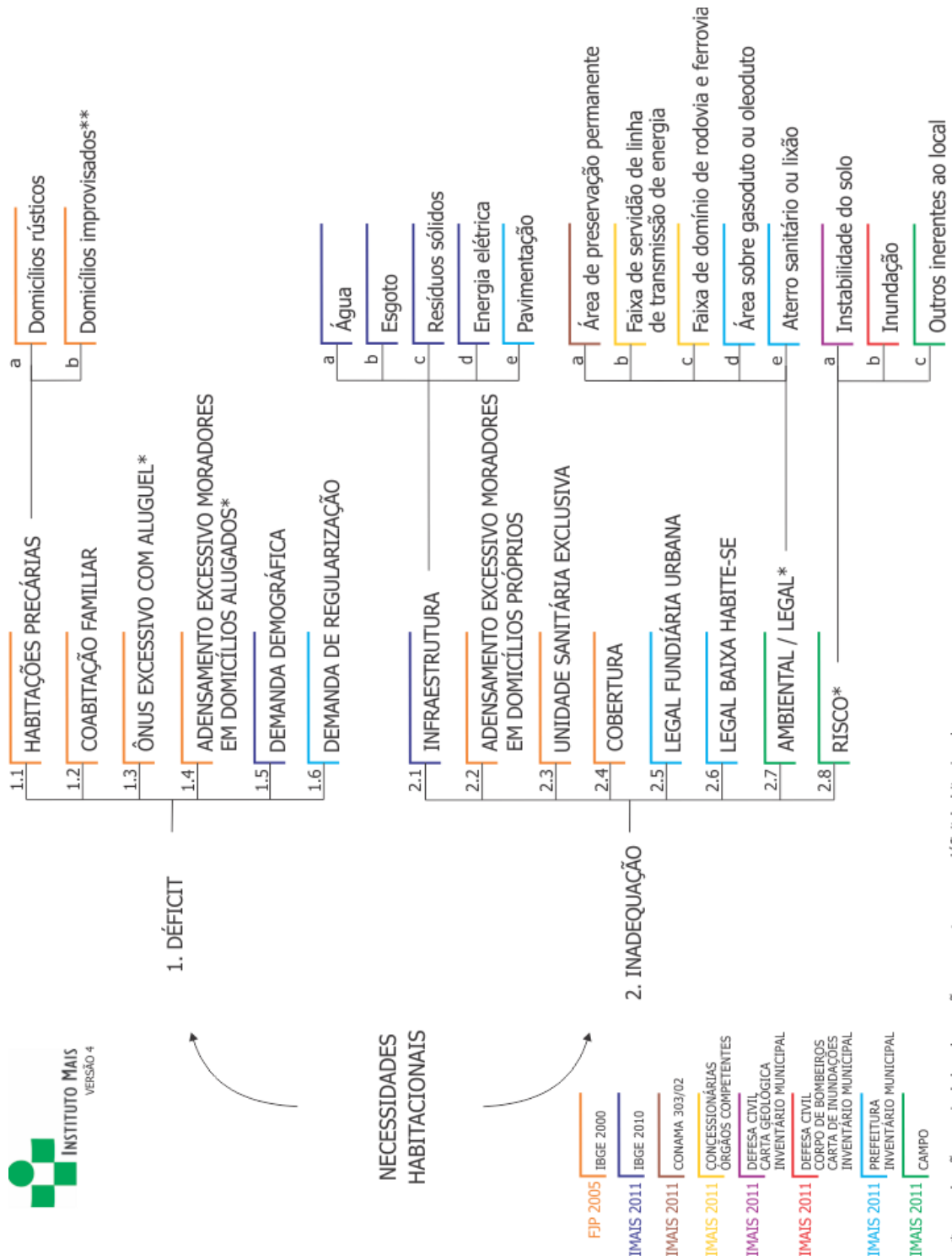
LA COLETA DE DATOS PARA EL PHLIS.

En el diagrama de flujo siguiente presento una interpretación elementos constituyentes del cuadro de necesidades habitacionales expandido a partir de la propuesta original de la FJP (2005). En este Diagrama se observa la división entre los tipos de deficiencia observados: las de tipo cuantitativo, las de tipo cualitativo y las relacionadas con demandas futuras. El objetivo de este tipo de análisis está íntimamente vinculado a la producción de la ciudad formal ya que auxilian en la previsión de unidades habitacionales, cantidad de espacio urbano que deberá ser dedicado a la producción de vivienda de interés social.

Los Planes Locales de Vivienda de Interés Social caminan de la mano con los Planes

Plurianuales PPAs y con los Planes Directores Municipales PDMs. Estas herramientas se convirtieron en elementos obligatorios para los municipios que pretenden acceder a los recursos del Plan Nacional de Aceleración del Crecimiento PAC.

FIGURA 5: DIAGRAMA DE FLUJO DE NECESIDADES HABITACIONALES



Fuente: Instituto Mais de Gestão de Projetos , 2011

En este diagrama de flujo grama se proponen los análisis de las dichas necesidades separadas de acuerdo con los órganos desde donde obtener los datos requeridos. Es una demostración de lo cuanto los datos están dispersos entre las varias instituciones gubernamentales.

Además de sacar datos de las fuentes oficiales del CENSO IBGE, los datos necesarios a los diagnósticos de PHLIS pueden ser tomados desde trabajos directos en campo. Desde nuestra experiencia estos trabajos, por lo general onerosos, encuentran disminuida su factibilidad, frente a las debilidad de las estructuras municipales, fragilizadas, administrativa y estructuralmente tras el largo período de centralización de la administración pública. Aunque la constitución municipalista del 1988 este cumpliendo sus 24 años, las implementaciones de sus propuestas encuentran las mismas acerradas resistencias que las de implementación del Estatuto de las Ciudades.

Los datos del CENSO se dan cada de 10 años, plazos demasiado largos para un determinar un Plan como el PLHIS, que plantea revisiones cada 4 años. Una de las soluciones para el impase de coleta de datos es utilización de los datos del los ministerios que., como los planes, tienen relación como población albo a las familias de bajos ingresos.

EL PLHIS Y EL USO EL CATASTRO UNICO DE ASISTENCIA SOCIAL

Debido a su alto grado de cobertura de la población pobre del país, la amplia variedad de información sobre sus condiciones de vida, el CadÚnico figura sin duda entre los más importantes fuentes de información sobre la población de bajos ingresos.

Tres características definen CadÚnico su utilidad como una fuente confiable de investigación social:

- Su cobertura es casi censitaria, que abarca casi la totalidad de los más pobres del país,
- naturaleza catastral, que permite georeferenciar las ocurrencias planteadas, y
- La variedad de información sobre las condiciones de vida de estas familias se pueden organizar dimensiones¹⁵ en seis, de los cuales destacamos este trabajo a las condiciones de vivienda (acceso a los servicios públicos básicos, como agua, saneamiento y electricidad).

EL PLHIS Y EL EL USO DE LAS ESTADÍSTICAS DE SALUD DATASUS – SIAB

El sistema de información de atención primaria SIAB es un sistema que permite la evaluación y territorializada la planificación a nivel local. Proporciona información relevante que complementa los datos que pueda obtener el Registro Único.

El SIAB se llevó a cabo en 1998 para sustituir a la información del sistema del Agente de Programa de Salud de la Comunidad (SISPACS). Los objetivos de monitoreo SIAB Programa de Salud de los equipos (PSF) y, por ello, obtener datos sobre los registros de las familias, la vivienda y saneamiento, estado de salud, el rendimiento y la

composición de los equipos de salud, o las ofertas información sobre la situación sanitaria en el que las familias se encuentran.

Esta base de datos de salud también tiene en cuenta los aspectos de saneamiento y datos de físicas las viviendas que revelan y permiten el análisis de la población en situación de vulnerabilidad habitacional.

DIFICULTADES Y BUROCRACIA

Las iniciativas de sistemas de indicadores en carácter nacional en Brasil son incipientes. La mayoría de ellos cuentan con apenas una edición, otros son de lectura compleja. Entre los indicadores citados, el más difundido en términos nacionales, es CENSO de IBGE. que presenta informaciones al respecto de la realidad brasilera.

Estos datos, si bien tratados, sirven para detectar y direccionar las políticas nacionales, los circuitos pueden ser planeados más apropiadamente, para que el servicio ofrecido a la población sea a la vez la finalidad y el propulsor de las políticas y acciones gubernamentales.

Sus procesos de aplicación son muy distintos, puesto que difieren sobre el grado de alcance y la complejidad con la que abordar la cuestión. Algunas herramientas son muy asequibles y de aplicación sencilla, permitiendo a las adaptaciones de las organizaciones que adoptarlos, en función de sus objetivos y características.

En todos los órganos gubernamentales se están generando sofisticados sistemas de recopilación de datos, muchos de ellos georreferenciados.

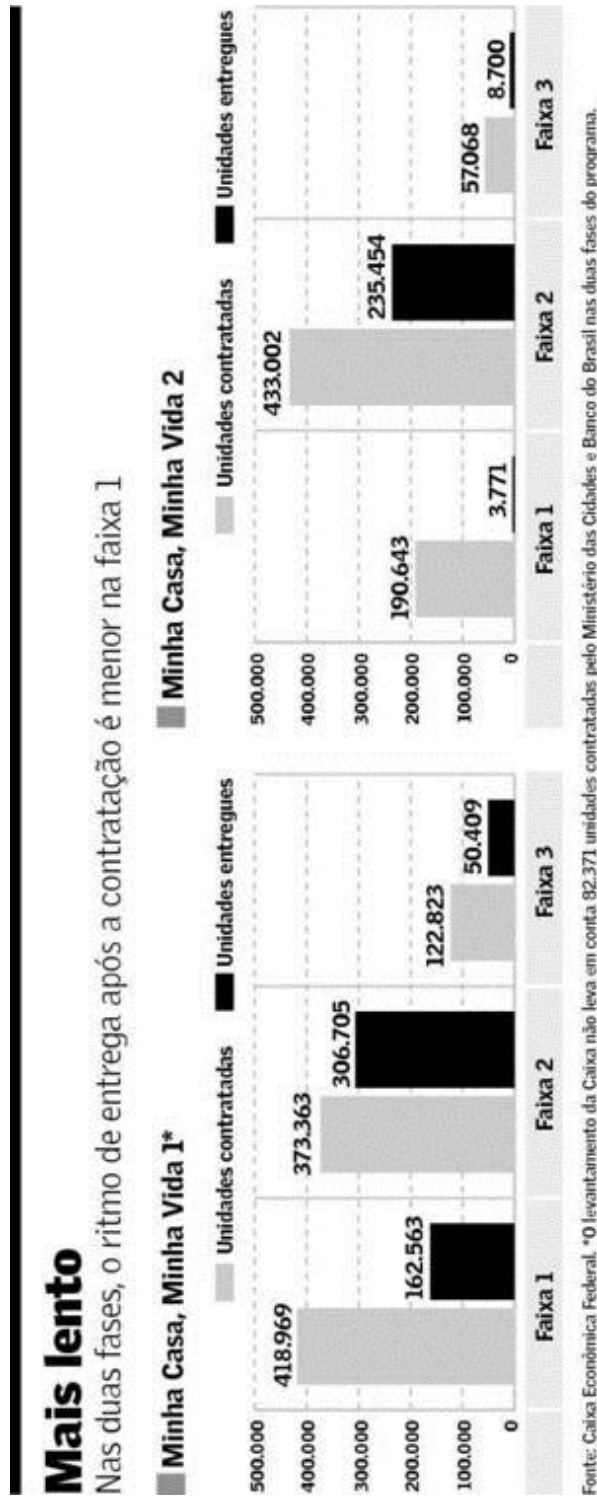
La política de acción del gobierno Brasileño a partir de esas herramientas, apunta al derecho a la vivienda y a la responsabilidad social de la propiedad privada, pero, a las prácticas, les falta consistencia para seguir coherentes al objetivo propuesto.

En el intento de tratar de recolectar la cantidad de datos que posibilita rellenar los extensos bancos de información de la nación, el individuo de baja renta, objeto inicial de todos los proyectos sociales, sufre con un fuego cruzado constante de documentación que lleva al agotamiento de sus formas efectivas de cambiar su realidad.

Para obtener los recursos disponibles por la unión, los individuos de renta debajo de 3 salarios mínimos, deben someterse al escrutinio constante y actualización de datos de parte de varias instituciones del gobierno con vistas a habilitarse a recibir sus beneficios previstos en ley.

Se habla de la mayor burocratización de la historia de Brasil y eso se verifica por medio de la observación del fracaso de los números de los Planes de Aceleración del Crecimiento (PAC) en sus versiones PAC, de 2007/2010 y PAC2 en 2010-2014. El Plan PAC1 puso a la disposición de los ejes temáticos de inversión en infraestructura, saneamiento y vivienda, el valor de 503,9 billones de reales de los cuales el casi 50% retornó a los cofres públicos para ser utilizado en el PAC 2 por no haber atendido a los requerimientos propuestos por su administrador oficial, la institución financiera Caja Económica Federal.

FIGURA 6: RESULTADOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA



Fuente: Valor, 06/07/12

Cuáles son las causas de la ineficiencia en la distribución de los recursos del PAC y porque el enorme recurso teórico y financiero puesto a la disposición de la población de bajos ingresos en Brasil no llega a ser utilizada?

Para tratar este tema pasaremos a examinar la tabla siguiente, considerando que los grupos I a 5 corresponden respectivamente a 13%, 12%, 5% 4% y 2% de la población EN 2009.

FIGURA 7: GRUPOS DE SUBSÍDIO DEFINIDOS POR EL PLAN DE VIVIENDA

Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V
Familias com renda líquida abaixo da linha de financiamento	Familias que acessam o financiamento, mas necessitam de subsídio de complemento e equilíbrio	Familias que podem acessar o financiamento, com subsídio de equilíbrio	Familias com capacidade de assumiram financiamento habitacional	Familias com capacidade de acesso ao imóvel com financiamento de mercado
FNHIS	Financiamento FGTS Subsídio Equilíbrio e de Complemento (FGTS e/ou FNHIS-OGU)	Financiamento FGTS Subsídio Equilíbrio FGTS	Financiamento FGTS e SBPE*	SBPE Mercado

Fuente: Plano Nacional de Habitação FNHI: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço OGU: Orçamento Geral da União * condições especiais induzidas pelo direcionamento

Se detectan que las c Según los representantes de empresas de la construcción civil. La mayoría de la población en Brasil hoy es del segundo grupo. Esta percepción parece correcta. Pese a que las familias de bajos ingresos son el objetivo del 60% de la meta de construcción de viviendas en la segunda fase del programa federal, el grueso de la

contratación fue tan lejos en el perfil explorado por constructoras populares: 433 000 unidades (63% del total de ocupados) principalmente en el sureste y noreste, con 235 mil unidades ya entregadas.

Los municipios más poblados del país tienen dificultades para contratar a la primera pista, sobre todo Mumbai, donde la tierra es más caro. Incluso con el subsidio de £ 20.000 por vivienda del gobierno del estado, hay menos "atractivo" de este tipo de casa que tiene un precio tope de \$ 65.000, de acuerdo con Sergio Watanabe, presidente de la Unión de la Industria de la Construcción Civil del Estado de São Paulo (SP-Sinduscon). "El programa realiza mejor en el carril 2. El tema de los precios es clave para atraer desarrolladores. Los que consiguen la primera pista está construyendo fuera de la capital. "

En la estructura de los PHLIS están previstos los encuadres a los grupos de subsidio.

SIGLAS

BCN - Balance Contable de las Naciones

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DATASUS – Banco de datos del Sistema Único de Salud - Brasil

ESALC – Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desarrollo Humano

IDS - Indicadores de Desarrollo Sustentable – Brasil (IBGE)

IGP - Genuine Progress Index

IISD – International Institute for Sustainable Development

ILAC - Iniciativa Latino-Americana y Caribeña

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos

IPRS - Índice Paulista de Vulnerabilidad Social - Brasil

ISEW - Index of Sustainable Economic Welfare

OCDE - Organización para la Cooperación e o Desarrollo Económico

OMS Organización Mundial de la Salud

PAC - Plan de Aceleración de la Economía -Brasil

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente los indicadores

son propuestas de: Nueva Zelanda, Noruega, Irlanda, Italia

SUAS - Sistema Único de Asistencia Social - Brasil

TGS - Teoría General de los Sistemas

BIBLIOGRAFÍA

FERREIRA, Luciana La producción de indicadores de sustentabilidad en Argentina y Brasil, Tesis de Maestría en Sistemas Ambientales Humanos – Universidad Nacional de Rosario - Argentina – 2012.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos, MARICATO, Erminia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis RJ- Brasil: Ed. Vozes, Colección Zero à Esquerda, 2000. 2ª ed.

ELIZALDE, Antonio – “Desarrollo Humano y Ética para la Sustentabilidad” – PNUMA , Universidad Bolivariana - 2003

LEFEVRE, Henri. “El derecho a la ciudad.” Península. Barcelona 1969.

LEFF, Enrique - La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza 1 <http://osal.clacso.org/espanol/html/osal17/dleff.pdf> en Abril de 2009.

LEVA, Germán - INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA URBANA - Teoría y metodología – Universidad Nacional de Quilmes – Hábitat Metrópolis – 2005.

LOUETTE, Anne org. Compendio para a Sustentabilidade, São Paulo, SP – 2009 - BRASIL <http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/default.asp?actA=2>

GALLOPÍN, Gilberto. Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Proyecto NET/00/063

"Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe" CEPAL/Gobierno de los Países Bajos. Santiafo de Chile, mayo de 2003.

MARTÍNEZ CASANOVA, H.J., La Industrialización en Calera de Víctor Rosales Edición electrónica de EUMEDNET. 2004 Texto completo en <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/index.htm>

MAX-NEEF, Manfred. DESARROLLO A ESCALA HUMANA, Editorial Nordan-Comunidad – 1993

NAVARRETE, David Manuel(2002) “Diseño de indicadores Ambientales Urbanos”. CEPAL- Chile

CALAME, Pierre, Una lectura crítica de los indicadores del banco mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema, julio de 2006 <http://www.mitecnologico.com/Main/IndicadoresCalidadDeVida>

OMS Organización Mundial de la Salud. Foro mundial de la Salud .Ginebra. 1996.

RODRÍGUEZ, Marcela; BUTHET, Carlos; SCAVUZZO, José; TABORDA, Albdreto; Asesor: SCHÜTZ, Eike J. “Indicadores de Resultados e Impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular”. Agencia Alemana para el Desarrollo (MISEREOR), Coalición Internacional del Hábitat (HIC-AL). Argentina. 2005.

SCANDAR NETO, Wadih João. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. Dissertação de Mestrado, ENCE - Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro: junho 2006.

SCANDAR NETO, Wadih João; Jannuzzi, Paulo de Martino; Silva, Pedro Luis do Nascimento. Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais?, Caxambu-MG, outubro 2008.

DE LA FUENTE, José Manuel Ruano. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. Universidad Complutense de Madrid. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

SIDSA, Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible de la Republica Argentina - Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) 5a edición - Agosto 2010.

IDS, Indicadores de Desarrollo Social de Brasil - Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) 3a edición - 2008.