

III FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE VIVIENDA Y HABITAT Santo Domingo, República Dominicana 12-14 junio de 2018

Laboratorios de Vivienda (LAVs)

Nota Conceptual

LAV Mejoramiento Integral de Vivienda y Asentamientos

Miércoles 13 de Junio, 11.00-15.30h

Salón Plenario Garden Tent

1

Objetivo

Discutir necesidades y alternativas para el mejoramiento integral de la vivienda y su entorno, así como el mejoramiento de asentamientos informales, tanto en aspectos físicos y propios de la materialidad del hábitat, como en la exposición de habitantes a circunstancias poco seguras y saludables para el desarrollo pleno de sus capacidades. En la ocasión, se analizarán los casos de Brasil, Paraguay, Ecuador y Puerto Rico.

Palabras clave

Asentamientos precarios, vivienda, intervención urbana, mejoramiento de barrios.

Descripción

Problemática

La vida en ciudades parece ser una característica de la sociedad contemporánea: por primera vez en la historia, desde el año 2007, el mundo es mayoritariamente urbano. Asimismo, para el año 2030, se espera que en todas las regiones vivan más personas en áreas urbanas que en zonas rurales -incluso en Asia y África. Los países de América Latina no parecen ser una excepción. Por el contrario, actualmente experimentan una transición urbana marcada por la consolidación del proceso de urbanización y el fin de la explosión urbana. Sin embargo, el crecimiento de las ciudades se ha producido a expensas de las poblaciones de menores recursos. De hecho, amplios segmentos no han logrado insertarse en la ciudad formal. La ciudad informal alberga, de este modo, entre el 20 y el 50% de la población de las grandes urbes. Según datos de CEPAL (2018), en promedio, en 2017, el 21% de la población urbana de la región vive en tugurios. Ello representa más de 100 millones de personas viviendo en tugurios urbanos. Los asentamientos informales concentran pobreza, malas condiciones ambientales, falta de acceso a infraestructuras urbanas y a servicios sociales, etc. constituyendo la cara más visible de las desigualdades sociales.

Frente a la situación de los asentamientos informales, los gobiernos en América Latina han desarrollado múltiples estrategias. En sus inicios, estas políticas promovieron su construcción y distribución directa por parte del Estado, a través del financiamiento de proyectos masivos de viviendas llave en mano. Hacia mediados de los años setenta, los programas públicos viraron hacia el suministro de lotes urbanizados dotados de servicios de saneamiento y de soluciones habitacionales mínimas. Ambas iniciativas, en numerosas oportunidades, supusieron la erradicación de los asentamientos irregulares a merced del traslado de la población a la periferia urbana. En general, estos programas no lograron los resultados esperados. De hecho, recibieron numerosas críticas por parte de los propios pobladores y, también, de la comunidad de expertos que resaltaron los altos costos sociales que generaban en los ocupantes de los asentamientos – pérdida de recursos invertidos en la producción y mejoramiento de la vivienda, de redes sociales, de acceso a servicios, etc.-, la imposibilidad de asegurar una mejor focalización de los recursos – en muchas oportunidades, los beneficios de los programas eran captados por familias de clases medias antes que por familias pobres-, la insuficiencia de recursos que asegurasen la posibilidad efectiva de escalar las iniciativas, etc. A partir de la década de los años ochenta y, muy marcadamente, en los años noventa, los gobiernos adoptaron un nuevo enfoque –vigente aún en la actualidad. El mismo promueve políticas integradas e integrales de mejoramiento de los

asentamientos humanos y aboga por la incorporación de enfoques que faciliten el funcionamiento de los mercados de vivienda. “Como resultado de la experiencia acumulada con estos programas, se ha desarrollado un consenso en torno al hecho de que las estrategias basadas en la radicación de poblaciones en las áreas ya ocupadas por ellas es la solución social y económicamente más deseable. Esto conduce a que se implanten varias modalidades de programas, desde aquellos restringidos a la regularización de las propiedades ocupadas de forma irregular, hasta los programas integrados de mejoramiento de barrios en su concepción más completa” (Brakarz et al, 2002: 21).

Estas iniciativas avanzan más allá de la regularización del dominio de los lotes, promoviendo la plena incorporación de los asentamientos irregulares a la ciudad formal. Asimismo, promueven inversiones en el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento urbano de los barrios. Finalmente, desarrollan en forma coordinada, programas dirigidos a mitigar los principales problemas sociales de las comunidades y a mejorar integralmente su calidad de vida en los asentamientos. De este modo, el mejoramiento integral de asentamientos busca desarrollar mejores condiciones de vida entre la población más desfavorecida, mediante la renovación de su entorno a través del ordenamiento urbano del asentamiento, la regularización, el diseño arquitectónico y o urbano, construcción de obras de infraestructura básica y equipamiento que permita no sólo embellecer las viviendas y el hábitat, sino brindar los elementos que permitan una mejor integración de los habitantes al entorno urbano, una mayor cohesión social y un incremento en su calidad de vida.

3

Bajo estos lineamientos, la región acumula ya una experiencia de casi 30 años en la formulación, ejecución y evaluación de programas de mejoramiento de barrios. Entre ellos podemos mencionar la experiencia de Medellín bajo el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED) hasta, más recientemente, los PUIS (Proyectos Urbanos Integrales) que logran articular el mejoramiento de barrios con un proceso amplio de planificación urbana.

La experiencia de Medellín “inspiró a ciudades como Río de Janeiro [...] entre otras en la región y en el mundo, que han introducido modelos similares con el fin de centrar las políticas de inclusión social y económica en las zonas vulnerables asociadas con las mejoras y obras de infraestructura urbana y de vivienda” (Magalhães y Rossbach, 2017:34). Río de Janeiro ganó reconocimiento con el Programa Favela-Bairro en los 1990s. La experiencia de Río está vinculada, en la región, a una nueva generación de políticas que combinaron y buscaron sinergias entre procesos sociales, políticos, institucionales y espaciales (Fiori y Brandao, 2010).¹ El rasgo distintivo de la iniciativa ha sido, por un lado, la escala –condición sine qua non para lograr las sinergias. Por el otro, su

¹ En el caso de Río de Janeiro, la iniciativa fue, también, articulada con procesos de paz y políticas de seguridad (Magalhães y Rossbach, 2017)

capacidad para integrar de manera efectiva la provisión de infraestructura y de servicios sociales, contemplando la participación comunitaria (a pesar de que su desarrollo fue limitado).

Asimismo, en Sao Paulo, el proyecto Guarapiranga consistió en el mejoramiento de asentamientos informales en el marco de una iniciativa más amplia de recuperación de la calidad de las aguas para el abastecimiento de parte de la población de la región metropolitana. El proyecto favoreció el tendido de sistemas de drenaje, redes de abastecimiento de agua e infraestructura, reasentamiento, educación ambiental, saneamiento, el alumbrado público y el suministro eléctrico. Belo Horizonte (Brasil) es otra iniciativa a considerar con la implementación del Programa Vila Viva (véase Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, 2017), constituyendo antecedentes destacados en el marco de estas iniciativas. Durante la década de 1990, otros países continúan, con adecuaciones locales, estos modelos. Por ejemplo, el Programa Mejoramiento de Barrios, PROMEBA y Rosario Hábitat, en Argentina y, más recientemente, Programa de Mejoramiento de Vivienda, en Paraguay.

Sin embargo, estas iniciativas locales y la experiencia acumulada en su desarrollo encontrarán un punto de inflexión a partir del comienzo del nuevo milenio. Nuevamente, es Brasil el país que marca el devenir de las intervenciones. En el año 2002, con la elección del presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, la agenda de lucha por la reforma urbana obtiene una respuesta política e institucional: la creación del Ministerio de las Ciudades, desencadenándose un proceso de reestructuración del sector vivienda. En ese marco, cinco años después (2007), se puso en marcha el PAC -Programa de Aceleración del Crecimiento- que incorporó las inversiones de saneamiento e infraestructura en favelas como proyectos prioritarios de inversión (véase Secretaria Nacional de Habitação, 2010). “En el PAC–Favelas se adoptó la urbanización integral e integrada como modelo de intervención financiada por fondos federales a través de la transferencia de recursos a los Estados y municipios” (Magalhães y Rossbach, 2017:43).

De este modo, desde mediados de la década 2000, en la región se pone en marcha una nueva generación de políticas que contempla la introducción de un componente social más robusto y mecanismos de promoción de la inserción urbana. “En Chile, la política urbana y habitacional presenta importantes innovaciones con el objetivo de promover una mayor equidad urbana, como en el programa ‘Quiero Mi Barrio’, lanzado en 2006, con un fuerte componente social asociado a mejoras urbanísticas y de vivienda, y la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en 2014, que añade una representación interministerial de la sociedad civil, la academia y el sector privado”. La experiencia del programa Quiero mi Barrio constituye un hito en tanto recupera la experiencia del mejoramiento de barrios para intervenir en la ciudad formal. México,

también ha profundizado la experiencia del mejoramiento de barrios al desarrollar, en los últimos años, “mecanismos de direccionamiento de subsidios que estimulan la producción de viviendas en las zonas mejor localizadas e integradas a la red de infraestructura urbana, a partir de un modelo de calificación y compensación para la prestación de los servicios urbanos” (Magalhães y Rossbach, 2017:34).

Cabe reflexionar entonces sobre los alcances y la efectividad que han tenido estas intervenciones y sobre las acciones que se requieren encarar en pos de lograr ciudades sin barrios de tugurios.

La experiencia adquirida en los últimos años en el diseño y ejecución de programas de mejoramiento de barrios permite identificar algunos desafíos para asegurar su exitosa implantación:

- (i) Tener en cuenta que para que los programas de mejoramiento de barrios sean exitosos y sostenibles en el tiempo resulta imprescindible actuar sobre las causas estructurales de la informalidad y las desigualdades urbanas. En particular, parece indispensable comprender las características y dinámicas de los mercados de vivienda en la región, las limitaciones que presenta la oferta para los sectores de menores ingresos, etc.
- (ii) Dar seguimiento a los proyectos una vez que el Programa se retira, también parece ser una de las claves del éxito: “La conclusión de las obras en un asentamiento no debe significar el final de la preocupación gubernamental por esa comunidad. Los objetivos de integración urbana y social sólo se logran en el mediano plazo con la continuidad de las acciones sociales y con una adecuada operación y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos urbanos, en particular de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y recolección de basura” (Brakarz et al., 2002: 87).
- (iii) Incorporar sistemáticamente la dimensión ecológica -actividades relacionadas a las áreas verdes, a la reducción del consumo de recursos no renovables, emisiones de efecto invernadero, residuos y la articulación con la seguridad y salud-, así como la cuestión del cambio climático, parece ser un desafío que estos programas deben enfrentar (Becerril Miranda, s/f).
- (iv) Monitorear el impacto que las iniciativas tienen sobre los precios del suelo y los posibles efectos de desplazamiento que ello puede impulsar parece ser un aspecto crítico que la política debe contemplar.
- (v) Desarrollar un componente social robusto que permita acompañar los procesos de reasentamiento y relocalización involucrados en las experiencias de mejoramiento de

barrios resulta un aspecto crítico en el marco del reconocimiento del derecho a la ciudad, en general, y de la función social del hábitat, en particular (una revisión de las formas del conflicto en estas intervenciones puede leerse en de Menezes Regino, 2016). El objetivo debería ser asegurar políticas de salvaguarda para la promoción de la sostenibilidad a través de un enfoque de integración de cuestiones sociales.

- (vi) Evaluar el alcance y los impactos de los mejoramientos vis a vis los lineamientos de la NAU, parece ser necesario de cara a ampliar las intervenciones a escala de ciudades y/o países.
- (vii) Articular las iniciativas en marcos más amplios de políticas nacionales de ordenamiento territorial parece ser imprescindible de cara a asegurar la sostenibilidad de las intervenciones (cf. experiencia Medellín).
- (viii) Definir con mayor precisión los niveles de inversión que requerirán las iniciativas, sus formas de financiamiento y los costos máximos de inversión por familia.

Preguntas Clave

Sobre la efectividad

1. ¿En qué aspectos radica la eficacia en las buenas prácticas en Brasil, Paraguay y Ecuador?
2. ¿Cuáles son los elementos clave de éxito (instrumentos, prácticas, estrategias) para el mejoramiento integral de vivienda y asentamientos?
3. ¿Cómo medir la efectividad de las intervenciones? ¿Qué dimensiones e indicadores considerar en la medición?

Sobre la implementación

4. ¿En qué contextos económicos y políticos se han implementado los programas de mejoramiento de barrios en los distintos países?
5. ¿Cómo se han financiado? ¿Cuál es la inversión promedio que supuso su puesta en marcha?
6. ¿Cuál ha sido el rol de los municipios en las experiencias de mejoramiento de barrios? ¿Cómo han intervenido los actores privados en ellas?
7. ¿Cómo asegurar la participación comunitaria y la gestión participativa del municipio en el mejoramiento de asentamientos?
8. ¿Cuál es el rol del trabajo social?

9. ¿Cómo desarrollar mecanismos de salvaguarda efectivos para los reasentamientos involuntarios?
10. ¿Cómo lograr mayor efectividad/ articulación con las intervenciones extra sectoriales en los asentamientos objeto de mejoramiento?

Sobre el alcance

11. ¿Las intervenciones han logrado incorporar de forma efectiva la idea de desarrollo integral de los asentamientos humanos? O más bien, ¿se han quedado sólo en las cuestiones de saneamiento?
12. ¿Qué se puede hacer para multiplicar y ampliar la escala de proyectos de un barrio al ámbito de las ciudades y países?
13. ¿Cómo asegurar la articulación entre iniciativas de mejoramiento de barrios y políticas de ordenamiento territorial y planificación urbana?
14. ¿Cómo asegurar la incorporación del componente mejoramiento de barrios en marcos nacionales de vivienda?

Referencias

Brakarz, J., Greene, M. y Rojas, J. (2002); *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington DC.: BID.

Carvajalino Bayona, H (2009). “Hábitat popular y programas de mejoramiento: intervenir escenarios en proceso de consolidación”. *Revista INVI*, 20(53)

CEPAL (2018); *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (UN DESA) (2015); *World Urbanization Prospects. The 2014 revision (ST/ESA/SER.A/366)*.

de Menezes Regino, T. (2016); “Direito à moradia, intervenção em favelas e conflitos associados aos deslocamentos involuntários de famílias. A aplicação dos marcos atuais e seus desafios”. Trabajo presentado en el Seminário URBFAVELAS, Rio de Janeiro - RJ – Brasil.

Fernandes Caldas, M. (2015); “Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil”; Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais.

Fiori, J., & Brandão, Z. (2010); “Spatial strategies and urban social policy: urbanism and poverty reduction in the favelas of Rio de Janeiro”. *Rethinking the informal city: critical perspectives from Latin America*, 11, 181.

Magalhães, I. y Rossbach, A. (2017); “Políticas de vivienda. Un breve panorama regional y el caso de Brasil”. En Olmedo, P. y Endara, G. (Eds.); *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: FES-ILDIS.

Secretaria Nacional de Habitação (2010); *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Ministério das Cidades.

Miranda Becerril, H. (s/f); “Políticas de vivienda y desarrollo sustentable: Oportunidades y limitaciones del Morar Carioca Verde, Rio de Janeiro”. Mimeo.

ONU-HABITAT, FUNDACION EL BARRANCO, GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA (2015); *Mejoramiento integral de barrios periféricos de la ciudad de Cuenca*, en: https://unhabitat.org/downloads/es/CUENCA_FOLLETO_BARRIOS.pdf

Ordoñez, A. (2012); “Asentamientos y barrios precarios. Laboratorio de proyectos urbanos CITU”. *Revista M*, Vol 9, n.2. Colombia: Universidad Santo Tomás. <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/REVISTAM/article/viewFile/962/1013>