

---

manuales

**O**pciones y propuestas  
estratégicas para la superación de  
la pobreza y precariedad urbana  
en América Latina y el Caribe

Ricardo Jordán  
*Coordinación editorial*



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, diciembre de 2005

Este documento fue preparado por el Sr. Ricardo Jordán, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, sobre la base de los trabajos de los consultores y consultoras del Proyecto “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”: Silvia de los Ríos, Rosangela Días Oliveira, Verónica Filardo, Hilda Herzer, Cecilia Lombardo, Arturo Mier y Terán, Ninette Morales, María Isabel Parés, Victoria Ramos, Carla Rodríguez, Marisol Saborido, Nelson Saule Júnior, Ana Lilián Valencia y María Clara Vejarano. Se contó con la colaboración de los asistentes de investigación Sr. Horacio Maximiliano Carbonetti y Sr. Majid Dehghan-Manshadí Kemm.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-886X

ISSN electrónico 1680-8878

ISBN: 92-1-322859-7

LC/L.2473-P

Nº de venta: S.05.II.G.219

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Presentación</b> .....	9
<b>I. La participación ciudadana en barrios con intervención del Programa Hábitat de México</b> <i>Arturo Mier y Terán</i> .....	13
1. Problemática .....	13
1.1 Modalidades de intervención del Programa Hábitat ....	14
2. Objetivos .....	16
3. Estrategias .....	16
3.1 Propuestas estratégicas para el reconocimiento de los actores participantes .....	16
3.2 Propuestas estratégicas para la creación y/o fortalecimiento de espacios de participación ciudadana local .....	17
3.3 Recomendaciones para contribuir a fortalecer la participación ciudadana en el Programa Hábitat.....	17
4. Lecciones aprendidas .....	18
<b>II. Estrategia municipal para la intervención integral de asentamientos humanos espontáneos de Managua, Nicaragua</b> <i>María Isabel Parés</i> .....	21
1. Problemática .....	22
2. Objetivos .....	23
3. Estrategia .....	24
4. Lecciones aprendidas .....	26
<b>III. Estrategia municipal para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat en Managua, Nicaragua</b> <i>Ninette Morales</i> .....	29
1. Problemática .....	29

2.	Objetivos .....	32
3.	Estrategia .....	32
4.	Lecciones aprendidas .....	34
<b>IV.</b>	<b>Laboratorio de gestión urbana sostenible. Plan parcial de renovación urbana sector “La Galería” en Manizales, Colombia</b> <i>Ana Lilian Valencia</i> .....	37
1.	Problemática .....	37
2.	Objetivos .....	39
3.	Estrategia .....	39
4.	Lecciones aprendidas .....	43
<b>V.</b>	<b>Laboratorio de gestión urbana plan parcial de expansión macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo”, en Pereira, Colombia</b> <i>María Clara Vejarano</i> .....	45
1.	Problemática .....	46
2.	Objetivos .....	47
3.	Estrategia .....	47
3.1	Avances y estrategias actuales .....	47
3.2	Anuncio del proyecto .....	49
3.3	El avalúo de los predios, como instrumento de gestión pública del suelo.....	49
3.4	Reparto equitativo de las cargas y los beneficios generados por el macroproyecto “Ciudadela GVR” .....	50
4.	Lecciones aprendidas .....	50
<b>VI.</b>	<b>Observatorio habitacional en la ciudad de São Paulo, instrumento de gestión y operación</b> <i>Nelson Saule Júnior</i> .....	53
1.	Problemática .....	54
2.	Objetivos .....	55
3.	Estrategia .....	55
3.1	Requisitos para implementación del Observatorio Habitacional de la ciudad de São Paulo .....	55
3.2	Estrategia de implementación del Observatorio Habitacional de la ciudad de São Paulo.....	57
4.	Lecciones aprendidas .....	58
<b>VII.</b>	<b>Observatorio de la vivienda en la ciudad de São Paulo: caracterización, procesos y situaciones críticas en su ejecución</b> <i>Rosangela Días Oliveira Da Paz</i> .....	59
1.	Problemática .....	59
1.1	Mapa de exclusión / inclusión social en la ciudad de Sao Paulo.....	60
1.2	Mapa de vulnerabilidad social .....	61
1.3	Las condiciones institucionales del municipio .....	61
1.4	La disponibilidad de recursos en la resolución de temas de suelo y vivienda ...	61
2.	Objetivos .....	62
3.	Estrategia .....	62
4.	Lecciones aprendidas .....	63
<b>VIII.</b>	<b>Desarrollo de una base metodológica para fortalecer capacidades municipales en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial en el Perú</b> <i>Silvia de los Ríos</i> .....	65
1.	Problemática .....	65
1.1	Población y déficit habitacional .....	67
2.	Objetivos .....	68
3.	Estrategia .....	68
3.1	Componentes metodológicos de la estrategia .....	68

4.	Lecciones aprendidas .....	71
<b>IX.</b>	<b>Propuesta metodológica de seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos de mejoramiento barrial en Lima, Perú</b>	
	<i>Victoria Ramos</i> .....	73
1.	Problemática .....	73
2.	Objetivos .....	75
3.	Estrategia .....	76
3.1	Líneas de acción y estrategias propuestas .....	77
4.	Lecciones aprendidas .....	79
<b>X.</b>	<b>Hacia la resignificación del barrio Casavalle, Montevideo, Uruguay: lineamientos físicos – territoriales</b>	
	<i>Cecilia Lombardo</i> .....	81
1.	Problemática .....	81
2.	Objetivos .....	83
3.	Estrategia .....	83
4.	Lecciones aprendidas .....	86
<b>XI.</b>	<b>Hacia la resignificación del barrio Casavalle, Montevideo. Análisis de las redes sociales</b>	
	<i>Verónica Filardo</i> .....	87
1.	Problemática .....	88
2.	Objetivos .....	90
3.	Estrategia .....	90
3.1	Condiciones previas sobre las cuales se basa la PEI .....	91
3.2	Mecanismos o componentes de la PEI .....	91
4.	Lecciones aprendidas .....	93
<b>XII.</b>	<b>Situación actual y tendencias previsibles del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario, Argentina</b>	
	<i>Carla Rodríguez</i> .....	95
1.	Problemática .....	95
2.	Objetivos .....	98
3.	Estrategia .....	99
4.	Lecciones aprendidas .....	101
<b>XIII.</b>	<b>Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario (Argentina), en materia de suelo y vivienda</b>	
	<i>Hilda Herzer</i> .....	103
1.	Problemática .....	103
2.	Objetivos .....	105
3.	Estrategia .....	106
4.	Lecciones aprendidas .....	107
<b>XIV.</b>	<b>El programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional</b>	
	<i>Marisol Saborido</i> .....	109
1.	Problemática .....	109
2.	Objetivos .....	111
3.	Estrategia .....	112
4.	Lecciones aprendidas .....	114
<b>XV.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	117
<b>XVI.</b>	<b>Matriz de propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y la precariedad urbana</b> .....	123
	<b>Bibliografía</b> .....	131
	<b>Serie manuales: números publicados</b> .....	133



## Resumen

---

El presente documento se basa en diversas investigaciones surgidas de la cooperación técnica desarrolladas bajo el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” que lleva adelante la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

El objetivo principal de la presente publicación es dar a conocer y difundir en la Región, las experiencias de casos concretos de opciones en materia de política pública que se han implementado o se están implementando actualmente en torno a la superación de la pobreza y precariedad urbana. Para ello se estimó conveniente seleccionar catorce casos o experiencias que corresponden a las ciudades en las cuales el Proyecto intervino y destacar especialmente los aspectos propositivos estratégicos planteados en el marco de la cooperación técnica. En este contexto, cada experiencia plantea una visión particular respecto a la manera de enfrentar la pobreza y precariedad urbana ya sea en un contexto de iniciativas nacionales o locales, que han sido analizadas bajo cuatro dimensiones a saber: problemática, objetivos, estrategias y lecciones aprendidas.

Como complemento a estas dimensiones, la publicación integra una Matriz donde se sintetizan dichas experiencias sobre la base de ejes estratégicos de intervención que CEPAL considera como prioritarias a nivel del desarrollo urbano sostenible en la Región, junto a un análisis de cierre que bajo la forma de Conclusiones, expone los principales factores de viabilidad o de gravitación al momento de ejecutar estrategias de intervención para superar la pobreza y precariedad urbana.





## Presentación

---

Las áreas urbanas ofrecen posibilidades de acceder a niveles de bienestar y desarrollo que generalmente no permiten las zonas rurales. Brindan a los individuos la oportunidad de alcanzar un conjunto de activos de tipo material como de carácter intangible a través del desarrollo de diversas actividades sociales, económico productivas, financieras, culturales entre otras.

En el caso de las ciudades de América Latina y el Caribe, los altos niveles de urbanización que se experimentaron, se deben en gran medida, a la conjunción entre el ritmo de crecimiento de algunas de sus ciudades durante el siglo XX y el incremento natural de la población como por la inmigración producida desde el campo.

En efecto, las áreas urbanas constituyen la base de crecientes aumentos en la productividad del capital y el trabajo siendo el soporte para mayores grados de especialización y de diversificación económico-productiva. En general, los aumentos el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y en productividad, se vinculan a zonas con una elevada densidad de población, mano de obra calificada, redes de empresas y mercados crecientes. Son territorios que generan las mayores economías de escala y de aglomeración, elementos claves en el desarrollo económico, social y ambiental. De esta forma, el crecimiento económico y el desarrollo humano se encuentran imbricados con el proceso mismo de urbanización. Los asentamientos humanos de América Latina y el Caribe también son alcanzados por la lógica descrita que vincula población, territorio y actividades varias y que permiten advertir un conjunto de *externalidades positivas*.

Sin embargo, son las áreas urbanas de la Región, las que también experimentan desequilibrios y asimetrías resultado de las *externalidades negativas* que en ellas tienen lugar. Este desarrollo urbano “polarizado” –con aumento y concentración de la riqueza en ciertos territorios y con un grupo específico poblacional, y aumento y difusión de la pobreza en otros territorios y poblaciones–, se traduce en la coexistencia de beneficios y potencialidades que se consolidan a escala territorial, en grandes economías urbanas, con importantes déficit y condiciones extremas de pobreza y precariedad. En efecto, estos últimos conceptos de la realidad latinoamericana y caribeña –la pobreza y la precariedad–, comienzan a exigir su redefinición, especificación y tratamiento particularizado en tanto y cuanto afectan las realidades urbanas de la Región de manera diferente.

En este sentido, en los asentamientos humanos de la Región, se ha advertido que la pobreza urbana se manifiesta principalmente a través de carencias cuantificadas a través de ingreso o consumo de los hogares mientras que el fenómeno de la precariedad, en deficiencias cuanti - cualitativas del hábitat, ya sea en materia de tenencia, acceso a servicios básicos y urbanos, calidad estructural de la vivienda, o hacinamiento. Distinciones que permiten sostener que en la Región, dichos fenómenos no coinciden necesariamente, y por lo cual confiere al tratamiento de ambos fenómenos, una singular complejidad no siempre reconocida en la gestión de ciudades tanto a nivel analítico como propositivo.

Si bien es posible sostener que la dinámica de la urbanización ha creado las circunstancias propicias para superar condiciones de pobreza y precariedad al proveer un conjunto de condiciones que facilitan la satisfacción de carencias, no se debe olvidar, el papel que ha cumplido la planificación y la gestión urbana en América Latina y el Caribe tanto en materia de potencialidades pero también en lo que respecta a desafíos. En este sentido, estos procesos liderados por el Estado, han generado condiciones propicias para la manifestación y aprovechamiento de las externalidades positivas aunque también, por diversos motivos (institucionales, presupuestarios, instrumentales, de capacitación entre otros) han dejando advertir déficits que provenían de una dinámica urbana sin orientación ni estrategias específicas, lo cual coadyuvó a profundizar los fenómenos de precariedad y pobreza en distintas ciudades dentro de lo que se ha dado a llamar la “*urbanización de la pobreza*”.

Se ha generado hacia dentro de los países de la Región, el impulso y desarrollo de procesos de redefiniciones institucionales en materia de regulación y gestión urbana, desde las agencias ministeriales de nivel nacional y central comprometidas en la materia territorial. Estas “reformas” han sido acompañadas de otras iniciativas de relevante magnitud en ámbitos tales como lo fiscal, judicial, educacional entre otras áreas. Algunas iniciativas comprendidas dentro de estas redefiniciones en la regulación y la gestión urbana alcanzan las políticas de suelo, las de vivienda, de transporte público masivo e integral, las referidas a la ciudadanía en los espacios públicos, protección y conservación del patrimonio y a los instrumentos específicos de la planificación territorial y gestión urbana.

Esta complejidad de los asentamientos humanos de la Región en materia de potencialidades y desafíos tanto en materia de situación como en materia de institucionalidad y gestión, refuerza y renueva **la necesidad de orientar los procesos y las políticas hacia un desarrollo urbano sostenible** que comprenda simultáneamente variables sociales, económicas y ambientales, sin descuidar mecanismos de financiamiento, institucionalidad y participación. Exige hoy plantearse un doble desafío en materia de gestión estratégica del desarrollo urbano: lograr procesos estratégicos a nivel de gestión urbana que logren aumentar la **funcionalidad** de las ciudades como nodos de un sistema económico articulado globalmente –lo que significa aumentar la cantidad y calidad de la plataforma de infraestructura y equipamiento–, y de manera simultánea, mejorar **la habitabilidad** superando las condiciones de pobreza y precariedad, a partir de una política de gestión urbano-territorial de escala nacional y local.

Asumir este compromiso de generar, diseñar e implementar políticas, programas y proyectos para los asentamientos humanos con esta impronta en materia de desafíos, requiere perfeccionar las capacidades institucionales de organismos involucrados con el desarrollo urbano sostenible ya sean gubernamentales, del sector privado, de la sociedad civil entre otros. La persistencia de la inequidad urbana es preocupante y comprueba que hasta el momento, parte de las iniciativas implementadas han logrado impactos parciales en materia de mejoramiento habitacional, infraestructuras, servicios urbanos, empleo e ingreso, espacios públicos entre otras materias. Es más, algunas iniciativas a nivel urbano han profundizado inconvenientes para los integrantes de hogares de menores recursos, que no logran hasta el momento, ser parte de los beneficios que los asentamientos humanos puede ofrecer.

El proyecto “**Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe**” que lleva adelante la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL, se encuentra orientado a contribuir en el mencionado compromiso y desafío. El proyecto tiene como objetivo, abordar las condiciones de pobreza y precariedad urbana en la región mediante el diseño de políticas y programas nacionales y locales, así como el diseño de estrategias para el financiamiento y la institucionalización de la acción de los gobiernos locales en esta materia.

La dinámica y el contenido del proyecto, se articulan con la operacionalización de los compromisos de CEPAL respecto a las Metas del Milenio convenidas en Naciones Unidas. Dentro las actividades del proyecto se promovió el desarrollo de actividades de cooperación técnica a países seleccionados de la región sobre la aplicación de metodologías a escala municipal, para analizar los problemas de financiamiento, de gestión y mejora de la eficiencia de los programas de reducción de pobreza. Se diseñaron y aplicaron nuevos instrumentos y procedimientos en relación con la estructura de los gastos e ingresos municipales y en materia de indicadores de desempeño, así como procedimientos de seguimiento para los programas de reducción de la pobreza. El proyecto focaliza la atención en la adopción y aplicación de estrategias y programas de intervención para reducir la pobreza a nivel nacional, regional y local – urbano como así también en la elaboración de nuevos mecanismos económicos con el fin de aumentar los ingresos desde una base territorial. Se contempló el desarrollo de estudios analíticos y propositivos de acuerdo a las demandas y necesidades de cada caso en particular. Se le otorgó una especial preocupación a las **condiciones de institucionalidad, de financiamiento y de gobernabilidad** que puedan garantizar la implementación y sostenibilidad de las distintas intervenciones. Asimismo se desarrollaron programas de información estadística e indicadores, que permitieron a escala local y nacional, hacer un seguimiento de los avances en materia de superación de la pobreza en los asentamientos humanos. Todas las acciones mencionadas fueron acompañadas de actividades de capacitación y difusión que se desarrollaron en los distintos países que comprendió el Proyecto.

Específicamente en el caso de la presente publicación, conviene explicitar la metodología utilizada. En este sentido, cada capítulo del documento presenta los resultados de un particular estudio analítico –propositivo en la materia estructurándose sobre la base de cuatro secciones a saber: **Problemática, Objetivos, Estrategias y Lecciones Aprendidas**. A continuación se explican los principales aspectos caracterizadores de dichas secciones:

La **Problemática** expone antecedentes del país, ciudad o incluso sector dentro de una ciudad, en que el plan, programa o proyecto contribuye a la superación de la pobreza y la precariedad urbana. Información introductoria a la realidad existente, a modo de contexto general en el cual introducir posteriormente, las estrategias y propuestas. Por su parte, los **Objetivos**, se refieren a niveles o estándares a alcanzar que se “desprenden” al conocer las características preliminares del contexto en el cual se desarrolla el plan, programa o proyecto. Señala el rumbo que orienta las estrategias que se están implementando o las que se proponen dentro del

documento, surgiendo especialmente de la caracterización de la problemática. Tanto la Problemática como la sección de Objetivos, constituyen “secciones contextualizadoras”: permiten la introducción a las dos siguientes instancias de relevancia para cada uno de los casos: la de las Estrategias y la de las Lecciones Aprendidas.

En el caso de las **Estrategias**, cada autor presenta los fundamentos y aproximaciones que considera conveniente y claves para una **propuesta estratégica integral** para la superación de la pobreza y precariedad urbana, en la contextualización particular de su entorno. Para ello se consideró que cada propuesta fundamentara su consistencia y valor en al menos tres ejes de sostenibilidad: la **sostenibilidad institucional**, la **económica financiera** y la de **gestión y gobernabilidad**. Asimismo, las estrategias que se exponen como parte del conjunto de políticas que los instituciones gubernamentales se encuentran desarrollando en la actualidad (2005), también desarrollan estas tres condiciones de sostenibilidad. En el caso de las **Lecciones Aprendidas**, éstas consideran no solamente los planteamientos a nivel de problemáticas, de contextos, de dinámica de actores, de intervenciones realizadas, sino que –en algunos casos–, llega incluso a describir factores de viabilidad para los procesos y proyectos implementados o en vías de implementación, que tengan como objetivo la superación de la pobreza y precariedad urbana.

Como complemento a las secciones antes mencionadas, se expone a través de una **Matriz**, el nivel de articulación e integración existente entre los Casos materia de cooperación técnica, los ejes estratégicos de intervención que CEPAL propone como prioritarias a nivel del desarrollo urbano sostenible –suelo, servicios públicos, vivienda, espacio público, trabajo e ingreso–, y los ejes operativos: institucionalidad, financiamiento y gobernabilidad.

El documento concluye con una sección de **Conclusiones** que expone los principales factores que pueden considerarse “**desafíos**” al momento del diseño y la implementación sostenible de las estrategias de intervención para superar la la pobreza y precariedad urbana junto con algunos “**factores de viabilidad o de gravitación**” para hacer frente a dichos desafíos.

## **I. La participación ciudadana en barrios con intervención del Programa Hábitat de México**

---

***Arturo Mier y Terán***

En esta sección del documento, se analizan y proponen estrategias y herramientas para fortalecer la participación de la ciudadanía en el Programa Hábitat llevado adelante por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de México (SEDESOL). Para ello se considera la identificación de los actores relevantes en las distintas modalidades del programa, la creación y reconocimiento de espacios e instrumentos de participación ciudadana como así también el conjunto de estrategias relacionadas con la diversidad de modelos de gestión local que surgen de la aplicación del Programa. Dichas estrategias apuntan entre otros objetivos a reforzar la visión integral con que opera el Programa, a fortalecer el mejoramiento de barrios como detonador en áreas de concentración de pobreza, a articular los programas de vivienda popular desde la perspectiva integral, entre otros.

### **1. Problemática**

En el año 2003 el gobierno federal mexicano, como parte de su política social, diseñó una estrategia de intervención en los barrios populares de las ciudades del país, centrada en la actuación de los gobiernos municipales y en la corresponsabilidad de la ciudadanía en

las acciones urbanas. El programa se denominó **Programa Hábitat** y es impulsado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En el marco del Programa se habían realizado hasta el año 2004, 8.531 proyectos de diverso tipo a través de múltiples formas de operación que reflejan una gran flexibilidad de actuación y diversidad de situaciones y de capacidades que presentan los municipios mexicanos. De esta forma, el Programa Hábitat ha ido ampliando cada año su cobertura territorial y enriqueciendo sus formas de actuación.

Las distintas modalidades de intervención contempladas en sus reglas de operación desde el comienzo del Programa, buscan impulsar de manera integral el desarrollo en las zonas de mayor concentración de pobreza; abarcando las distintas dimensiones sociales, económicas y territoriales a través de las cuales se manifiesta la pobreza urbana.

- Dos modalidades se orientan a ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares;
- Otras dos modalidades se orientan a superar los rezagos en materia de infraestructura y servicios;
- Otras tres modalidades se destinan a mejorar la competitividad, funcionalidad y habitabilidad de las ciudades y sus zonas metropolitanas.

Mapa 1<sup>1</sup>  
MEXICO



Fuente: Elaboración del compilador.

## 1.1 Modalidades de intervención del Programa Hábitat

Los principales ejes de intervención del Programa Hábitat son los siguientes:

- **Superación de la pobreza:** Se dirige a ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial.
- **Oportunidades para la mujer:** Se orienta a apoyar a las mujeres (o grupos de mujeres) en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan al desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva y, en general, contribuyan a mejorar su calidad de vida.

<sup>1</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

- **Mejoramiento de barrios:** Busca introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios básicos en zonas urbanas marginadas para integrarlas a la ciudad;
- **Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental:** Contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población frente a las amenazas de origen natural y a mejorar la calidad ambiental en las zonas urbanas;
- **Planeación urbana y agencias de desarrollo Habitat:** Apoya el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión urbanas, así como la formación de instancias civiles dirigidas a impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local, con el fin de mejorar el entorno urbano y avanzar hacia la construcción de ciudades ordenadas, seguras, sostenibles, incluyentes y competitivas;
- **Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano:** Provee incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles para la adquisición de suelo en zonas aptas para el desarrollo urbano y el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial;
- **Equipamiento urbano e imagen de la ciudad:** Apoya a las ciudades o zonas metropolitanas en la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbanos, la protección, conservación y/o revitalización de los centros históricos y patrimoniales, en general, impulsa programas que contribuyan a conservar y mejorar la imagen urbana.

En este contexto, el estudio efectuado sobre esta iniciativa pública, propone estrategias en base a tres casos de estudio en los cuales se analiza el tema de la participación ciudadana en el Programa Hábitat, desde la perspectiva local. Se trata de tres municipios urbanos muy diferentes entre sí con dinámicas y grado de desarrollo económico distintos: **Tlaxcala** es una capital estatal con actividades de servicios y con una importante producción artesanal; **Iguala**, una ciudad del estado de Guerrero con una economía muy debilitada y **Boca del Río**, un próspero municipio metropolitano de uno de los más importantes puertos del país, Veracruz. La característica común en los tres casos, es que en ellos se localizan polígonos en los que predominan situaciones de pobreza urbana que son contexto –objeto de la intervención por parte del Programa Hábitat. Desde el punto de vista político cada uno está gobernado por uno de los tres grandes partidos políticos siendo de distintos partido, los que dirigen los poderes ejecutivos respectivos. Se debe añadir que en los tres casos, el Programa ha sido bien receptado por las autoridades e instituciones locales e incorporado a las políticas sociales.

Es posible advertir que estos tres municipios son ejemplos de la diversidad de formas de gestión para enfrentar la pobreza urbana que se generan a partir de la intervención de Hábitat en el espacio local. En el caso de Tlaxcala, el taller –escuela de la cooperativa del Barro Bruñido es una experiencia impulsada a través de una metodología de promoción de empresas artesanales en el marco del Programa de Empleo SEPUEDE del gobierno estatal. En dicho programa se reafirma el criterio de equidad de género que promueve el Programa Hábitat y la corresponsabilidad entre el ámbito de gobierno estatal y el federal. La de Boca del Río es una experiencia de trabajo en red en la que juega un papel destacado el Instituto Municipal de Planificación (IMPLAN), espacio de consenso entre diversos representantes sociales y oficina de enlace entre la delegación estatal de SEDESOL, las oficinas ejecutoras y la Comisión Hábitat de los representantes políticos en el Cabildo. En el municipio de Iguala, se crea una oficina específica para la operación de proyectos sociales aunque se delega la operación de las obras y los proyectos sociales en distintas dependencias del gobierno municipal.

## 2. Objetivos

El objetivo principal del Programa Hábitat es mejorar la calidad de vida de las personas y de los hogares en los barrios en los cuales se desarrolla el programa y como consecuencia también en las ciudades, a través de un nuevo y más intenso ejercicio de corresponsabilidad entre los distintos ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y la ciudadanía.

En este contexto, el estudio desarrollado del Programa se propuso:

- Analizar la participación ciudadana en barrios con intervención del programa Hábitat;
- Concretar una propuesta genérica de instrumentos y estrategias para fortalecer el desarrollo de las comunidades mediante la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Se trata de una revisión del diseño y la gestión del Programa Hábitat, desde la perspectiva particular de la participación ciudadana advirtiendo las fortalezas y potencialidades que presenta, y sobre esta base, presentar opciones estratégicas para el fortalecimiento de los derechos y las obligaciones ciudadanas a través de dicha iniciativa gubernamental.

## 3. Estrategias

Las propuestas estratégicas se orientan principalmente sobre la base de los tres municipios seleccionados por SEDESOL, por significación dentro del universo de ciudades y proyectos que incluye el Programa Hábitat. De esta forma, se identificaron tres componentes relevantes del proceso de participación ciudadana a saber:

- Quienes participan (actores);
- Cómo y donde participan (espacios e instrumentos);
- Resultados de las iniciativas de participación ciudadana.

### 3.1 Propuestas estratégicas para el reconocimiento de los actores participantes

- Desarrollar un registro de las organizaciones sociales y civiles que actúan y están presentes en cada polígono de pobreza y en el campo de las distintas modalidades. Esta herramienta es de suma utilidad, tal como se observó en los municipios analizados;
- Desarrollar un registro de las agrupaciones empresariales que participan o potencialmente pueden participar en el Programa;
- Elaborar de un mapa del Programa Hábitat en el ámbito local identificando cada una de las instancias gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal– que participan en la operación, sus atribuciones reales así como de los recursos humanos, materiales y financieros que disponen para cada una de las modalidades;
- Elaborar un mapa de los diferentes Modelos de Gestión o formas de operación, que se generan para cada modalidad del Programa para poder contrastar la normatividad contenida en las Reglas de Operación y que son elaboradas en el ámbito federal, con las capacidades institucionales que dispone el gobierno local en la etapa de ejecución.



### **3.2 Propuestas estratégicas para la creación y/o fortalecimiento de espacios de participación ciudadana local**

- Desarrollar un espacio principal de participación ciudadana sobre la base del reconocimiento de los actores sociales, cívicos, privados y gubernamentales que actúan en la sociedad local (agencia, comité, mesa de trabajo, consejo entre otros) que tenga a su cargo la operación de la primera etapa el Programa de manera participativa;
- Garantizar amplios criterios de representación social en la constitución y funcionamiento de los espacios de participación ciudadana a fin de que la composición refleje la diversidad social local;
- Promover formas de participación ciudadana individuales y colectivas, de los hogares, de barrio y de la ciudad;
- Organizar formas de trabajo colectivas, basadas en una periodicidad adecuada a la disponibilidad de tiempo de la ciudadanía y que no impliquen sobrecargas en las actividades laborales, de familia, entre otras;
- Garantizar un conjunto de pre-requisitos en el espacio local para que la participación ciudadana pueda efectivizarse. Algunos de los pre-requisitos están contemplados en las Reglas de Operación, tales como:
  - Información: a través de material gráfico de divulgación sobre el Programa (reglas de operación), página de Internet, trabajo de promotores del programa y del servicio social de las universidades.
  - Difusión: reuniones de información, distribución de carteles, radio local, ferias Hábitat.
  - Material: videos del programa, elaboración de un “banco” de experiencias exitosas que puedan ser consultadas.
  - Personal capacitado: cursos de capacitación sobre el Programa para funcionarios locales.
- Construcción o adecuación de equipamientos para el desarrollo comunitario: centros sociales, lugares de reunión.
- Coordinación intergubernamental para el procesamiento de las demandas ciudadanas, organización de audiencias, funcionamiento de ventanillas de atención ciudadana.

### **3.3 Recomendaciones para contribuir a fortalecer la participación ciudadana en el Programa Hábitat**

Más allá de los espacios e instrumentos de trabajo, surgen un conjunto de ideas y estrategias que pueden ser aplicadas con la intención de fortalecer la participación ciudadana que actualmente se alienta desde el Programa, tales como:

- Promover la diversidad de modelos de gestión local;
- Generar un banco de información y sistematización de prácticas significativas que permita generar un proceso de transferencia horizontal de experiencias que contribuya a replicar los aciertos y a erradicar los errores;
- Concebir el Plan de desarrollo comunitario como un proceso participativo el cual permite avanzar en la elaboración de propuestas y acciones integrales, por lo menos en

el momento de la planificación. Requiere la creación de un espacio plural, institucional y social;

- Concebir el mejoramiento barrial como detonador del desarrollo local en las áreas de concentración de pobreza urbana, considerando los siguientes aspectos:
  - *Efecto detonador en zonas prioritarias.* El Programa Hábitat que puede considerarse orientado al mejoramiento de barrios identificando territorial y socialmente, “polígonos” de actuación prioritaria. La focalización del programa en polígonos de mayor concentración de pobreza pretende lograr un efecto detonador en el desarrollo urbano;
  - *Democratización de la planificación.* Los funcionarios locales y la ciudadanía deben conocer y aplicar las metodologías participativas a partir de las cuales se desarrollan nuevos instrumentos, tales como el presupuesto participativo;
  - *El componente pedagógico en la realización de las obras públicas.* La estrategia de mejorar barrios es una oportunidad para motivar la participación ciudadana. Los programas no son sólo las obras, son una ocasión para que la ciudadanía y los gobiernos locales aprendan a trabajar juntos. Por ello las acciones, proyectos y programas públicos pueden tener un componente pedagógico para que los ciudadanos ejerzan sus derechos y obligaciones y los funcionarios del gobierno local desarrollen una función pública eficaz y democrática;
  - *La construcción de ciudadanía y cohesión social.* En este tipo de estrategia de mejoramiento urbano deben construirse nuevas relaciones entre la comunidad y las instancias de gobierno, basadas en la cooperación y la corresponsabilidad.
- Articular los programas de vivienda popular en la perspectiva integral: El mejoramiento barrial podrá ser integral y puede tener efectos directos en la economía de las familias en la medida que la estrategia realizada garantice su permanencia en barrios consolidados cercanos a las oportunidades de empleo y servicios;
- Valorar los aportes de los ciudadanos como garantía de compromiso más que de sustento financiero. En este sentido, el Programa prevé tres tipos de aportes: dinero, materiales (aportes en especie) y trabajo comunitario.

## 4. Lecciones aprendidas

Es fundamental recordar que la idea principal que sustenta las propuestas estratégicas es que fortalecer la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas del Programa Hábitat, supone realizar un doble esfuerzo: diseño institucional participativo y voluntad política para implementarlo.

Dado que el Programa plantea una sumatoria de esfuerzos de diferentes actores concentrando sus acciones en un mismo territorio y en un mismo momento, es importante prestar atención a los posibles participantes de los distintos ámbitos de gobierno y de la ciudadanía. Es relevante asimismo, definir el papel que pueden cumplir todos los participantes, conocer sus capacidades y los recursos con los que cuentan ya que esto será de gran utilidad para profundizar la participación ciudadana de manera corresponsable y activa en los distintos proyectos Hábitat.

Por otro lado, con relación a la creación y reconocimiento de espacios e instrumentos de participación, no se formula en el ámbito local un diseño institucional participativo que reconozca

los espacios de participación ciudadana existentes a partir de los cuales pueda funcionar el Programa de manera corresponsable con la ciudadanía.

El programa Hábitat tiene algunos antecedentes significativos en las políticas y programas sociales de los gobiernos mexicanos. Durante las últimas tres décadas, las políticas y programas que se caracterizaron por ser desde la perspectiva de la participación ciudadana, han incorporado la ciudadanía, por lo general, como beneficiario o usuario, existiendo sólo en algunas modalidades de intervención, el aporte de trabajo comunitario. El tema de la participación ciudadana en el diseño e implementación de los proyectos, programas o planes no siempre está explícitamente incorporado, ni es parte de las prácticas que surgen de estas iniciativas.



## **II. Estrategia municipal para la intervención integral de asentamientos humanos espontáneos de Managua, Nicaragua**

---

***María Isabel Parés***

Debido a los déficit sustanciales de los servicios públicos, situación de alto riesgo y falta de ordenamiento de los barrios marginales, la Alcaldía de Managua, formuló y diseñó un programa integral de mejoramiento de barrios marginales denominado Programa de Renovación Urbana. Sin embargo, actualmente la Alcaldía de Managua no dispone de criterios y normativas urbanísticas de aplicación específica a la intervención en barrios marginales, situación que ha provocado múltiples intervenciones sin una adecuada integración al territorio y una coherente planificación de la ciudad.

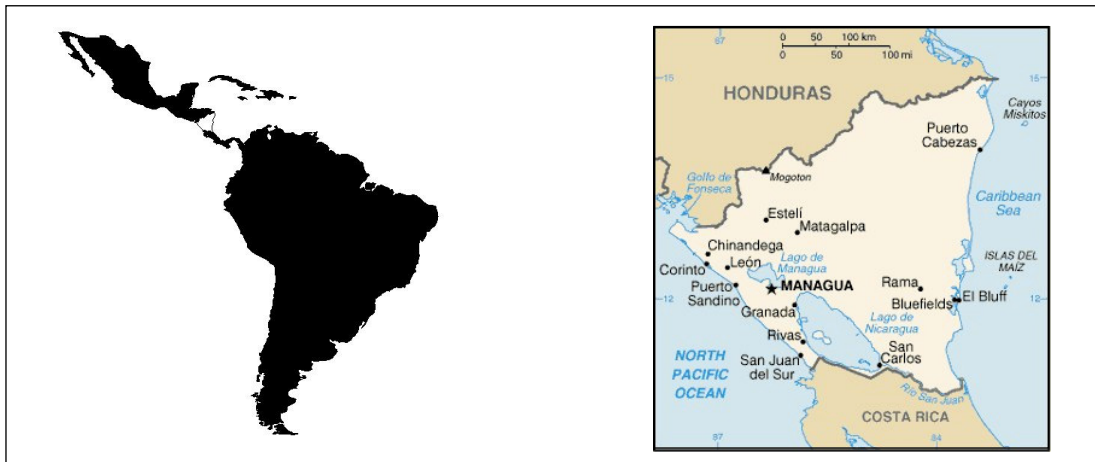
En respuesta de lo anterior, se ha desarrollado una estrategia municipal para la intervención integral de asentamientos humanos espontáneos de Managua, que tiene como base física un conjunto de 22 “zonas homogéneas” sobre las cuales se estará llevando adelante la estrategia de intervención. En este contexto se han establecido tres niveles de intervención, dependiendo del grado de la problemática urbana del asentamiento o sector urbano deteriorado o precario.

## 1. Problemática

Managua, es uno de los centros urbanos en el ámbito nacional con mayor pobreza y precariedad, reuniendo un alto número de asentamientos humanos espontáneos. Estos constituyen actualmente, alrededor de 280 asentamientos disgregados por todo el territorio municipal, la mayor parte de ellos localizados dentro del perímetro urbano, y en zonas catalogadas como de alto riesgo ambiental y con altos índices de pobreza. En este sentido, con el fin de solucionar los problemas de déficit sustanciales de los servicios públicos, situación de alto riesgo y falta de ordenamiento de los barrios marginales, la Alcaldía de Managua, a través de la Dirección de Urbanismo, formuló y diseñó un programa integral de mejoramiento de barrios marginales denominado Programa de Renovación Urbana (PRU), que involucró activamente a la población y diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales.

Este Programa constituye la primera iniciativa de renovación integral de barrios marginales de tipo piloto en Managua, impulsada desde la Municipalidad y concertada con diferentes actores locales y nacionales. Este Programa ha perseguido como objetivo, la puesta en práctica de la experiencia de mejoramiento urbano en una ciudad disgregada y desarticulada como Managua, como así también, proyectos específicos de renovación ejecutados en cada barrio, con la participación activa de sus pobladores, ampliando la visión de barrio y permitiendo la comprensión de su problemática dentro de la ciudad. De esta manera, los proyectos de reordenamiento de cada barrio han sido implementados a partir de la base organizativa de la población, integrándola a la definición de los conceptos de diseño, los niveles de intervención y la definición de los alcances de mejoramiento, acordes con la particularidad de la problemática urbana de cada barrio.

Mapa 2<sup>2</sup>  
NICARAGUA



Fuente: Elaboración del compilador.

Por otro lado, en el ámbito municipal de la Alcaldía de Managua (ALMA) es representativa de la existencia de ciertas capacidades que potencializan la realización de acciones de mejoramiento urbano, que demandan un proceso articulado de actores locales, coherente en la identificación de las acciones que son requeridas para integrar los asentamientos al tejido urbano y la integralidad de los componentes de intervención que aseguren el aumento de la calidad de vida de sus poblaciones.

<sup>2</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Esto demandará para futuros programas de mejoramiento urbano, la necesidad de definir una contraparte técnica interna, en la figura de una entidad existente dentro de ALMA como la Dirección de Urbanismo, o una nueva como podría ser una Dirección de Asentamientos Humanos, que dé tratamiento especial, ágil y con mecanismos más expeditos a los procesos de planificación y diseño del reordenamiento urbano, así como de revisión y aprobación de las propuestas de diseño, a fin de asegurar ágiles acciones de mejoramiento urbano y con menos costos económicos y sociales, tanto para la ALMA como para las poblaciones de los próximos barrios a renovar en Managua.

Con respecto a las coordinaciones internas, es necesario resaltar los *impases* que frecuentemente se produjeron en la articulación de las acciones con las Delegaciones de Distrito y los técnicos del PRU en el territorio, debido a la falta de apoyo tanto de personal técnico como de los Delegados, durante la realización de las acciones en los barrios donde los proyectos pilotos tenían efecto.

Por otro lado, la constante rotación y cambio de personal técnico definido como contraparte del Programa, debilitó la ejecución de las tareas y el acompañamiento técnico, social (promotoría) y logístico adecuado, en las acciones de cada barrio por parte de la Unidad Técnica del PRU. En cuanto a la definición de los nuevos planes de mejoramiento urbano en los barrios marginales de la ciudad, el avance ha sido débil debido que la Unidad Técnica del PRU no contó con un cuerpo de especialistas en el ámbito del diseño urbano requerido para la elaboración e implementación de las acciones.

En consecuencia, sigue vigente la necesidad de conformar un equipo técnico multidisciplinario en las áreas de formulación y diseño urbano, y en la promotoría social, con lo cual se podría incorporar una cartera de proyectos para el mejoramiento urbano de los restantes asentamientos precarios con que cuenta la ciudad y que se encuentran sin intervención alguna. Sin embargo, es necesario destacar la identificación y selección preliminar de un conjunto de zonas homogéneas de intervención compuestas por asentamientos humanos en Managua que podrían ser sujetos de esta intervención.

Finalmente, dado que actualmente la institución no cuenta con normativas urbanas especiales para el diseño, dimensionamiento y ordenamiento urbano de los barrios marginales, es necesario definir qué tipo de herramientas de diseño y regulación de las acciones de renovación en los barrios serán implementadas, de acuerdo a sus características urbanas, económicas y sociales. La normativa urbana con la que cuenta la Alcaldía de Managua está orientada al diseño de proyectos de urbanizaciones convencionales, con lo cual una contribución de enorme importancia a retomar es la elaboración de criterios y normas de diseño urbano para su aplicación en barrios irregulares o marginales al momento de su reordenamiento.

Se ha avanzado en la sistematización y análisis de un conjunto de criterios de diseño para la elaboración de propuestas de intervención en barrios con similares características de informalidad e ilegalidad de los barrios del PRU, de los cuales se han derivado un conjunto de consideraciones de diseño respecto al lote, áreas comunales y vialidad, que deben ser tomadas en cuenta. También, se ha elaborado un documento preliminar, revisado durante un exhaustivo proceso, con técnicos de la Dirección de Urbanismo.

## 2. Objetivos

Desarrollar un estudio para identificar una estrategia para la intervención integral en “áreas homogéneas” de la Ciudad de Managua, que asegure la inclusión de los asentamientos espontáneos en la ciudad, considerando todas sus relaciones con el entorno, en estrecha coordinación con la Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Managua. La propuesta busca fortalecer la

capacidad del municipio en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos para el mejoramiento de asentamientos espontáneos, considerado los antecedentes y estudios disponibles de la realidad municipal del país. Más específicamente, los objetivos plantean:

- Analizar la realidad de la experiencia municipal, con énfasis en aspectos institucionales y operativos, que inciden en su capacidad para gestionar los programas de mejoramiento de asentamientos espontáneos.
- Identificar las fortalezas y debilidades que presentan las distintas instancias, especialmente de la Dirección de Desarrollo Urbano, para articular los proyectos de mejoramiento barrial con el desarrollo urbano, y para promover agendas de desarrollo urbano que favorezcan el alivio de la pobreza urbana.
- Proponer sobre la base de lo anterior, estrategias, metodologías e instrumentos para fortalecer la capacidad municipal en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento de asentamientos espontáneos en un contexto urbano.

### 3. Estrategia

A la luz de la experiencia del PRU y de las relevancias de una variada muestra de iniciativas que desde diferentes instancias se están ejecutando en el ámbito de la precariedad urbana en Managua, se establecen a continuación algunos elementos necesarios para la implementación de una estrategia municipal de intervención en asentamientos y sectores marginales de la Ciudad de Managua.

En general, **se trata de intervenir en asentamientos precarios o en estado de marginalidad urbana**, localizados mayoritariamente en los Sectores Oriental (Distritos 5 y 6) y Suroccidental (Distrito 3) de Managua, administrados por las Delegaciones Distritales correspondientes (5, 6 y 3) de la ciudad. Estos distritos están constituidos por una población aproximada de 831.217 habitantes y una cantidad total de 123.357 viviendas, que representan el 60% de las viviendas de toda la ciudad.

La estrategia municipal para la intervención en asentamientos humanos espontáneos en la ciudad de Managua, ha llevado a la definición del tipo de asentamiento y condición humana sobre el cual se deberá actuar, estando estos barrios en condición de “precariedad urbana”.

En función de lo anterior, se han establecido tres niveles de intervención, según el grado de la problemática urbana del asentamiento o sector urbano deteriorado o precario:

- **Nivel de Intervención Alto**, en aquellos casos donde se requieran acciones de reordenamiento y mejoramiento urbano, conllevando a la modificación sustancial de hasta un 50% de la estructura urbana y cobertura de servicios básicos actuales, con altos niveles de degradación ambiental y desintegración social de sus pobladores. Se requiere una intervención integral en componentes físicos, sociales y económicos para su reintegración a nivel educativo y formativo de jóvenes y niños, así como dotación de servicios básicos y de equipamiento que requieran en todos o varios de los asentamientos y/o urbanizaciones progresivas que componen el sector de intervención, culminando con la legalización de la tierra.
- **Nivel de Intervención Medio**, en aquellos asentamientos y barrios, que poseen entre un 25 y 50% de afectaciones naturales o físicas, y que requieren de un mejoramiento de la infraestructura existente en los servicios básicos y dotación de algunos componentes, tales como la vivienda, electricidad y equipamiento especializado. Los componentes



sociales y económicos requieren ser fortalecidos en el ámbito educativo y formativo de jóvenes y niños, así como mejorar la dotación de servicios básicos y de equipamiento existente en los asentamientos y/o urbanizaciones progresivas que componen el sector de intervención.

- **Nivel de Intervención Bajo**, en aquellas unidades barriales, asentamientos espontáneos o urbanizaciones progresivas, que requieren de alguna mejora en la infraestructura de servicios, ampliando o reparando las instalaciones actuales, fortaleciendo los mecanismos de participación ciudadana y organización de la comunidad, que son afectados por algún riesgo ambiental o físico que implique menos del 25% de la modificación o incidencia sobre la estructura urbana de los barrios intervenidos y consolidando sus conexiones con la ciudad.

En este sentido, el grupo meta de las intervenciones son grupos humanos con situación social y económica marcada por la condición de pobreza, problemas sociales relacionados con la violencia intrafamiliar e inseguridad ciudadana, vinculada al tráfico o consumo de drogas, pandillas y delincuencia, cuya población auto-construye su hábitat en terrenos marginales, sin servicios básicos, con alto grado de insalubridad, vivienda precaria, hacinamiento y sin título de propiedad.

De esta forma, el concepto de intervenciones urbanas a implementar requiere de un enfoque integral de mejoramiento urbano, entendiéndolo desde el punto de vista físico del mejoramiento de las condiciones que a continuación se detallan:

- **Físico-ambientales** del asentamiento o sector urbano y su entorno, reduciendo o eliminando los riesgos físicos de origen natural o antrópico;
- **Social de la población** o grupo meta, dirigida a la transformación de patrones culturales, el desarrollo social de la población y fortalecimiento de sus condiciones sociales como grupo, en función de fomentar una formación educacional ambiental y la dotación de capacidades organizativas; y
- **Económico**, para la promoción de incentivos y apoyo a las actividades económicas para la sobrevivencia, vinculados a actividades de la pequeña empresa, como soporte de las actividades que se han desarrollado en el lugar. Se trata de elevar la calidad de vida de la población marginal o precaria de los asentamientos, con la participación de la población como sujetos de su propio desarrollo.

De esta manera, se establece una diferencia marcada entre *la renovación* y *la rehabilitación de barrios marginales* como proceso, debido a que la renovación implica una intervención que consiste en desechar toda construcción antigua, permitiendo que se pueda diseñar una nueva traza urbanística, con distribución de lotes equitativos para toda la comunidad, un ordenamiento vial y la introducción de servicios según las normas urbanas vigentes. Contrapuesto al anterior, la rehabilitación permite la creación de las bases necesarias para sustentar el mejoramiento progresivo y continuo de la población de bajos ingresos en sus lugares actuales de asentamiento, mediante acciones que cambian los aspectos físicos, sociales, económicos y la situación de los servicios urbanos básicos, (infraestructura y equipamiento), utilizando al máximo los recursos físicos y humanos existentes.

En relación con la visión holística del territorio, deberá analizarse las implicaciones de las intervenciones desde la visión del Área Metropolitana de Managua, tomando en cuenta las externalidades que tiene la ciudad de Managua sobre el resto de centros poblados aledaños. La escala metropolitana permitirá analizar el área de incidencia territorial que tiene Managua como municipio, el cual abarca los centros poblados de Masaya, Granada, Ticuantepe, El Crucero y Ciudad Sandino.

Una vez establecidas estas relaciones e interdependencias de intervención, la lógica de las experiencias demanda acciones en dos escalas territoriales de intervención que deben ser tomadas en cuenta al momento de tomar la decisión sobre cual área o unidad urbana incidir:

- **Escala de Zona Homogénea**, seleccionando dentro de las 22 zonas preseleccionadas y la previamente identificadas para la Segunda Etapa de Intervención del PRU, aquellas zonas o sectores de barrios que sean factibles de intervenir desde el punto de vista técnico, ambiental, socioeconómico, financiero y legal, partiendo de las prioridades consensuadas con todos los actores locales con incidencia en el municipio de Managua.
- **Escala de Asentamiento o Unidad Barrial**, para aquellos casos de precariedad o marginalidad urbana que por su problemática particular y localización aislada dentro de la ciudad, requieren una intervención puntual, pero bajo el mismo concepto y criterios urbanísticos de intervención asumidos desde la política y estrategia de intervención de los asentamientos humanos espontáneos de Managua.

El plan general de desarrollo municipal requiere que desde el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Ordenamiento Territorial en el nivel nacional, se diseñe una política específica para el ordenamiento y tratamiento de los asentamientos humanos en el territorio y su jerarquización correspondiente en la dotación de los servicios y equipamiento social, de acuerdo a su rol y funciones en los subsistemas de asentamientos.

## 4. Lecciones aprendidas

La experiencia acumulada de programas e iniciativas de mejoramiento urbano ha sido determinante en la conjugación de intereses que parten desde el nivel nacional de planificación, pasando por la gestión municipal y las formas autogestionarias de obtención de algunas mejoras. Estas experiencias propician largos procesos de transformación de las estructuras físicas que dan sustento a los asentamientos precarios, pero que generan voluntaria o involuntariamente, actitudes, capacidades y percepciones sociales y culturales de la población sujeta de los proyectos, que deben ser potenciados y conducidos positivamente hacia la generación de esfuerzos productivos, consensuados e integrales, para la rehabilitación o renovación urbana, en diferentes niveles de profundidad y acción.

Es necesario hacer hincapié, que desde el punto de vista físico es absolutamente imprescindible que al intervenir en determinado asentamiento, se debe actuar con todos aquellos asentamientos y barrios precarios que constituyen la zona homogénea a la cual pertenece, integrando los barrios aledaños. Esto se debe a que el proceso de mejoramiento urbano no es un acto puntual, sino un proceso que supone acciones para propiciar un desarrollo armónico en tramas urbanas deterioradas física y socialmente, que las integran al resto de la ciudad.

Los procesos de desarrollo social de las poblaciones como un nuevo componente de acción para el caso nicaragüense, deberá ser incorporado como un elemento inherente a este proceso, así como la atención a la problemática de fomento productivo y dinamismo económico, a fin de garantizar la sostenibilidad de las acciones.

De los logros obtenidos del PRU, habrá que analizar la factibilidad de las intervenciones implementadas, desde el punto de vista técnico, económico y social, de tal manera que sea posible su replicabilidad en otros sectores deprimidos de la ciudad, contando con recursos propios de la Municipalidad –que de hecho no implican elevadas erogaciones públicas–, y con el aporte de los pobladores y fundamentalmente la empresa privada, que hasta el momento no se ha integrado al diverso y complejo mundo de las urbanizaciones de interés social.

Así, la realización de cualquier programa de mejoramiento urbano a futuro, demandará la definición de una contraparte técnica interna o unidad técnica especializada en el manejo del tema, en la figura de una entidad existente dentro de la Alcaldía (Dirección de Urbanismo o Desarrollo Urbano) o una nueva como podría ser una Dirección de Asentamientos Humanos o de Regulación de los Asentamientos Humanos y la Vivienda, que permita un tratamiento especial, ágil y con mecanismos expeditos en los procesos de planificación y diseño del reordenamiento urbano y con costos económicos y sociales no excesivos.

Finalmente, los fondos para la ejecución de estos procesos y programas sostenidos de mejoramiento urbano no pueden dejarse esperar. Se requieren identificar diferentes fuentes de financiamiento y aportes locales que permitan la integración de las acciones y su implementación efectiva en tiempo y forma, dadas las expectativas generadas por la inconsistencia de las acciones proyectadas y los alcances limitados de las intervenciones del PRU en los tres barrios pre-seleccionados como proyectos pilotos.



### **III. Estrategia municipal para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat en Managua, Nicaragua**

---

***Ninette Morales***

Esta sección parte analizando las realidades y relaciones existentes entre precariedad, pobreza urbana y exclusión social que se presentan en la ciudad de Managua. Se analizan 6 casos de estudio de estrategias de superación de la pobreza, las cuales sirven de base para la elaboración de una propuesta estratégica municipal para la participación comunitaria en acciones de mejoramiento del hábitat.

#### **1. Problemática**

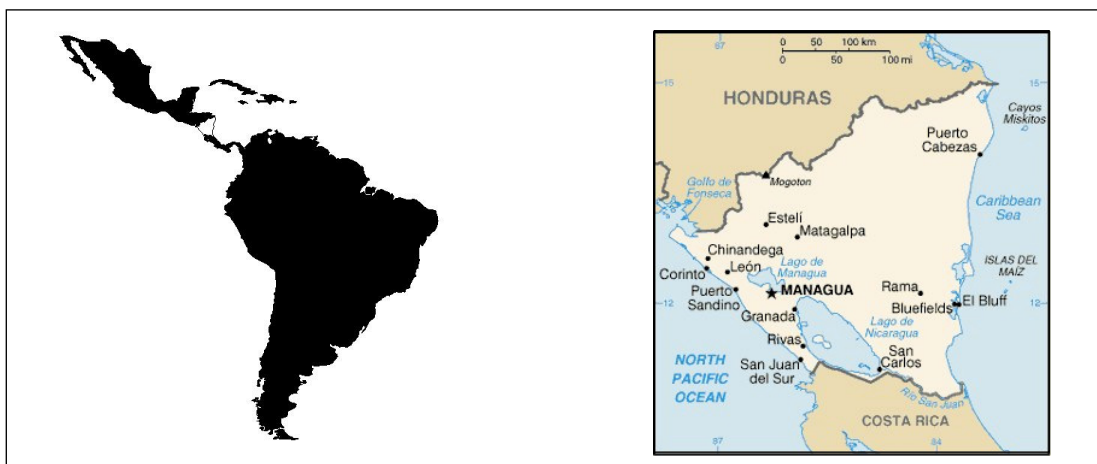
En Nicaragua la mayoría de la población, un 58,3%, habita en áreas urbanas. Cerca de la mitad (45,8%) vive bajo la línea de pobreza. Por otro lado, un 38,3% de la población pobre se ubica en las áreas urbanas, concentrando el municipio de Managua, un 11% del total de población en pobreza, en el ámbito nacional. Dado que este municipio concentra el 24,8% de la población nacional, cuantitativamente el número de personas en situación de pobreza es muy significativo, considerando que la población nacional para el año 2003 se estima en 5,5 millones de habitantes y la población urbana nacional en 3,2 millones.

La pobreza está asociada a procesos de exclusión social, económica, territorial y política. Un rasgo importante de la exclusión social es la inequidad en la distribución del ingreso. En Nicaragua según datos del año 2002, la desigualdad en la distribución del consumo refleja que mientras un 10% más pobre acumula el 2,2% del consumo total en el país, el 10% más rico lo hace con el 33,7%. El municipio de Managua se destaca como la región con mayor nivel de desigualdad.

La exclusión tiene un carácter territorial que se expresa en una desigualdad en el uso y apropiación del territorio. Ello remite a procesos de segregación socio espacial donde sectores urbanos habitados mayoritariamente por población de menores ingresos, se caracterizan por encontrarse en condiciones de precariedad física y jurídica.

Frente a un incremento de la precariedad urbana, han surgido en las últimas décadas formas organizadas de superarla. Singular importancia requiere el esfuerzo de los pobladores organizados en la década de los noventa, quienes apoyados por la cooperación internacional descentralizada y algunas veces con el apoyo técnico de organizaciones no gubernamentales, construyeron un significativo número de equipamientos de atención básica en educación, salud y recreación así como casas comunales de múltiples propósitos que son administradas por la propia comunidad.

Mapa 3<sup>3</sup>  
NICARAGUA



Fuente: Elaboración del compilador.

Hasta el momento, los principales programas de la estrategia formulada por el Estado para la reducción de la pobreza han sido administrados sectorialmente por las instituciones del gobierno central. Su focalización ha sido para el ámbito rural y en el nivel municipal. La atención en materia habitacional ha sido concentrada en acciones de agua y saneamiento. El Plan Nacional de Desarrollo, si bien en lo enunciativo muestra la importancia de la vivienda, en los instrumentos programáticos no ha existido la correspondencia necesaria, que prevea y dimensione un impacto significativo en la problemática a corto y mediano plazo.

Dado que la precariedad urbana es una expresión de la pobreza, es importante que las estrategias de desarrollo del sector público en el ámbito local y municipal, revaloricen la intervención en los territorios populares donde se concentra la población de bajos ingresos y se aborden en forma integrada los problemas que restringen el acceso a condiciones de habitabilidad dignas para la población nicaragüense. Es en esta línea que el mejoramiento integral de barrios se constituye en un instrumento valioso para abordar la precariedad urbana y por tanto, un factor que

<sup>3</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

puede contribuir con la reducción de la pobreza. En este marco se desarrollan nuevas experiencias de participación comunitaria para el mejoramiento del hábitat, cuya promoción fortalece el ejercicio democrático de participación ciudadana en la gestión local, que se abordan con un mayor detalle para encontrar lecciones aprendidas que nutran la formulación de la estrategia municipal de participación comunitaria.

Se han analizado seis experiencias de distinta naturaleza, que se han desarrollado recientemente o que se encuentran en desarrollo, con distinto ámbito de cobertura, y desde diversos actores sociales, lo cual enriquece la perspectiva de análisis. Éstas tratan sobre:

- **Caso 1: Dinámica de población y desarrollo local en el distrito 3 de Managua.** Reducción de la pobreza urbana a través de varias estrategias. Crédito a mujeres, capacitación en dinámicas de población, funcionamiento de espacios de coordinación y concertación social entre actores públicos y privados, promoción de proyectos sociales con participación de la población para el desarrollo humano integral y sostenible. Consolidación de organizaciones de base comunitaria. Formación de redes sociales. Fomento a la participación ciudadana. Énfasis en deberes y derechos de la población.
- **Caso 2: Curso de población y desarrollo a líderes comunales y a técnicos de ONG que intervienen en el distrito 3 del Municipio de Managua.** Proveer a actores locales conceptos asociados a la dinámica de la población, a las formas de medición de los principales indicadores asociados, para que puedan ser gestionados por estos actores sociales permitiéndoles interpretar de manera sólida, la problemática sociodemográfica y aplicar este conocimiento, participando más activamente en las instancias decisorias y elaborando los planes de desarrollo de su comunidad.
- **Caso 3: Fortalecimiento a la organización comunitaria en los barrios pilotos del PRU.** Promoción de la participación comunitaria para el mejoramiento integral de barrios. Fortalecimiento y desarrollo de las estructuras organizativas de la comunidad. Planificación barrial participativa. Reordenamiento urbano mediante diseño participativo. Fortalecimiento de la gestión urbana asociada. Mecanismos e instrumentos de gestión comunitaria y local.
- **Caso 4: Apoyo a la reactivación económica y al desarrollo ambiental de poblaciones que habitan en mayor precariedad de los Distritos III y V del municipio de Managua.** Mejorar la calidad ambiental de las comunidades social y ambientalmente vulnerables teniendo como ejes transversales la educación, participación ciudadana en el poder local, sostenibilidad y empoderamiento. Provocar cambios en las instituciones, en la capacidad de negociación de las comunidades frente al Estado y otros actores sociales. Promoción del desarrollo humano.
- **Caso 5: Proyecto piloto sobre la implementación de un mecanismo de participación ciudadana para la paz y el desarrollo.** Creación e implementación de un mecanismo de participación ciudadana que promueva el desarrollo local en el Distrito 5 del municipio de Managua donde la sociedad civil y el gobierno local coordinen esfuerzos para la ejecución de planes, programas y proyectos que lleven a la eficiente gestión y uso racional de los recursos existentes en el Distrito. Se concibe esta instancia como apoyo a los actores principales. Gobierno local y pobladores organizados, a través del fomento y la promoción del desarrollo social, económico e integral del municipio.
- **Caso 6: Programa de educación no formal en población y sexualidad.** Transformación de la conciencia por una sexualidad sana, segura y responsable, que

incida en una disminución de embarazos de adolescentes y del índice de ETS entre los jóvenes.

## 2. Objetivos

El objetivo que persigue el análisis de las mencionadas experiencias, es elaborar una estrategia para promover desde el nivel local, la participación organizada de la población en el mejoramiento de su hábitat, que considere las prácticas e intereses populares, la legislación existente, las lecciones aprendidas en este ámbito, e incorpore a las instituciones gubernamentales y los actores locales presentes en el territorio, proponiendo vías que contribuyan a fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública.

En este contexto se propone que la estrategia municipal para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat consiga como objetivo general:

- Fomentar la participación de los pobladores organizados y de las organizaciones sectoriales de base, jóvenes y adultos de ambos sexos, en acciones tendientes a superar la precariedad urbana en sus comunidades y en incidir en políticas públicas sobre este aspecto, tendientes a mejorar el hábitat de otras comunidades en similares condiciones.

Y como objetivos específicos, se plantea:

- Fortalecer la organización comunitaria y las organizaciones sectoriales de base, jóvenes, mujeres, promotores ambientales, personas con capacidades diferentes, entre otros, para impulsar en forma efectiva, acciones en pro de la superación de la precariedad urbana.
- Elevar la capacidad institucional del gobierno local para asistir técnicamente a las comunidades organizadas, en el diseño, negociación, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos, orientados a superar la precariedad urbana y promover un involucramiento activo de las instituciones gubernamentales sectoriales.
- Fortalecer y promover la creación de instancias de participación multisectorial donde coordinar y concertar las acciones orientadas a la superación de la precariedad urbana que constituyan espacios para el ejercicio de la participación en cumplimiento de los mandatos enunciados en la Ley de Participación Ciudadana.

## 3. Estrategia

La estrategia plantea que el mejoramiento integral de barrios constituye un instrumento valioso para abordar la precariedad urbana y por tanto un factor que puede contribuir a la reducción de la pobreza. En este sentido, la *Estrategia Municipal para la Participación Comunitaria en el Mejoramiento del Hábitat* propone crear un modelo de participación ciudadana que permita a la población organizada, jóvenes, adolescentes y adultos de ambos sexos, discutir, proponer, ejecutar, dar seguimiento y evaluar acciones, tendientes a superar la situación de precariedad urbana persistente en los barrios de la ciudad de Managua, interactuando con actores locales, instituciones gubernamentales y gobierno local, para apuntar a un desarrollo armónico y sostenible.

La estrategia propone:

- **Un marco jurídico para la participación comunitaria en el mejoramiento del Hábitat.** Sobre la base de la Constitución Política, la Ley de Municipios (Ley 40 – 1988), la Ley de Régimen Presupuestario (Ley 376 – marzo, 2001), la Ley de



Transferencias Municipales (Ley 466 – agosto, 2003), la Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Espontáneos (Ley 309, junio 1999), la Ley de Participación Ciudadana (Ley 475, diciembre 2003), Ley Orgánica del Instituto de la Vivienda Urbana y Rural, INVUR (Ley 428 – mayo 2002). Reglamento de la Ley 428 (Decreto 73-2002), Ley de funcionamiento, normativa y procedimientos del Fondo Social de Viviendas (Ley 577-junio 2003).

- **Un marco conceptual de la estrategia para la participación comunitaria en el mejoramiento del Hábitat.**
  - **Participación comunitaria:** La participación comunitaria fomenta y genera capacidades de autogestión en el grupo humano que hace parte de la comunidad y por tanto de impulsar y llevar a cabo acciones para su propio desarrollo.
  - **Participación comunitaria y participación ciudadana:** El fortalecimiento comunitario no puede verse aislado sino articulado con aspectos que tienen que ver con la participación ciudadana en la gestión local y nacional y con aspectos del desarrollo económico y social.
  - **Participación Comunitaria y participación ciudadana en el mejoramiento integral del Hábitat:** En este caso, se promueve la participación comunitaria y ciudadana para el mejoramiento integral de unidades territoriales específicas que en las áreas urbanas se identifican como barrios y en las áreas rurales como comarcas. Ello está muy vinculado con su hábitat como una unidad habitacional, que a su vez puede ser parte de un asentamiento humano mayor, que debe ser sostenible. Por ello, la participación para el mejoramiento integral del hábitat, comprende una temática amplia, que tiene que ver con la superación de situaciones de precariedad urbana o rural.
- **Principios de la estrategia de participación comunitaria municipal:** La estrategia para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat se basa en cuatro principios:
  - **Equidad:** que permita una participación en igualdad de condiciones para todas las personas sin diferencias de edad, sexo, religión, opción política, niveles de ingresos, etnia o cualquier otro elemento que pueda ser causa de discriminación.
  - **Tolerancia:** Reconociendo que en cualquier grupo social existe diversidad de pensamientos y que las diferencias deben ser objeto de respeto. Ninguna opinión o juicio será de menor valor en los procesos deliberativos y de toma de decisiones, donde se promoverá el consenso.
  - **Solidaridad:** Que exprese relaciones sociales donde el interés de las comunidades prevalezca sobre los intereses particulares y los beneficios se dirijan mayoritariamente hacia las personas, familias, grupos sociales y comunidades con mayor grado de precariedad urbana.
  - **Transparencia:** Que la asignación y administración de recursos pueda ser auditada por la comunidad organizada, estableciendo adecuados mecanismos de rendición de cuentas.
- **Líneas de acción prioritarias que conforman la estrategia para la participación comunitaria en el mejoramiento del Hábitat.** Se identifican cuatro líneas de acción que conformarán la estrategia:

- El reconocimiento y apoyo a los procesos de autogestión comunitaria en la producción del hábitat urbano y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias para un mejoramiento progresivo.
- El fortalecimiento de capacidades municipales para promover y apoyar la autogestión comunitaria en el mejoramiento del hábitat y el involucramiento de las instituciones del gobierno central en dichos procesos.
- La motivación a los actores locales de la sociedad civil por coordinar esfuerzos en torno al mejoramiento del hábitat.
- La institucionalización de procesos concertados de gestión urbana alrededor del mejoramiento integral del hábitat.
- **Estructura y funcionamiento de las organizaciones comunitarias.** Se toma como punto de partida la existencia de organizaciones comunitarias con sus estructuras y funcionamiento. Nicaragua tiene una valiosa experiencia organizativa en este sentido, siendo un recurso importante para la formulación de esta estrategia.
- **Instancias propuestas de participación, concertación e incidencia.** Como instancias de participación ciudadana para el mejoramiento del Hábitat, esta estrategia propone la conformación de “mesas sectoriales para la superación de la precariedad urbana”. Estas mesas sectoriales se proponen como parte de las mesas o comisiones sectoriales que podrían conformar el Comité de Desarrollo Municipal, o Comités de Desarrollo Distrital, Zonal o de Barrio como los niveles de gestión del territorio municipal. El sistema de participación ciudadana para el mejoramiento del Hábitat se estructura a partir del barrio, por ello las mesas sectoriales de los barrios constituye el elemento de referencia principal del sistema.
- **El rol de los actores claves.** En el accionar de la problemática barrial intervienen principalmente cinco tipos de actores. Los pobladores organizados (organizaciones de base), organizaciones que promueven el desarrollo (ONG y otros), el sector privado empresarial (Unión FENOSA, ENITEL, empresarios que se ubican en el sector), el gobierno municipal, y el gobierno central. Dentro de la estrategia se pretende articular la voluntad y las acciones de estos actores y se considera necesario definir el rol que le corresponde a cada uno de ellos.

## 4. Lecciones aprendidas

De acuerdo a la sistematización de las experiencias revisadas en el documento se pueden identificar distintos elementos tipo “recursos” y oportunidades para fortalecer los procesos de participación comunitaria en el mejoramiento integral del hábitat urbano precario y hacer de esta práctica, la base para una participación ciudadana consciente y responsable para la construcción de una ciudad más equitativa y sostenible. Los principales elementos o “recursos” son:

- Un capital social construido en las comunidades precarias, por las prácticas organizativas tejidas en lo cotidiano, para superar las graves carencias de bienes y servicios básicos que hacen un hábitat adecuado. Lo sectorial y lo territorial son espacios para especializar una acción comunitaria integrada con un carácter inclusivo, que implica actuar deliberadamente para reducir diferencias por género, edad, etnia, o creencias políticas o religiosas.

- La emergente experiencia de institucionalización de instancias distritales o al nivel de barrio para la planificación y ejecución de programas de desarrollos integrales, o bien en uno o varios campos del desarrollo, que se constituyen en referentes para una acción futura.
- La experiencia acumulada y la disposición de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales y del ámbito universitario, por acompañar técnicamente estos procesos y desarrollar acciones de capacitación que fortalezcan las capacidades en la gestión del desarrollo, de los diferentes actores sociales involucrados.
- La apertura del gobierno local al cambio en las formas de operar, promoviendo espacios de participación social amplia para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en áreas altamente sensitivas para las comunidades, que afrontan situaciones de precariedad habitacional urbana.
- Un valioso instrumental teórico-metodológico para el trabajo con las comunidades para el fomento a una participación ciudadana consciente y responsable en pro del mejoramiento integral del hábitat precario.



## **IV. Laboratorio de gestión urbana sostenible. Plan parcial de renovación urbana del sector de “La Galería” en Manizales, Colombia**

---

***Ana Lilian Valencia***

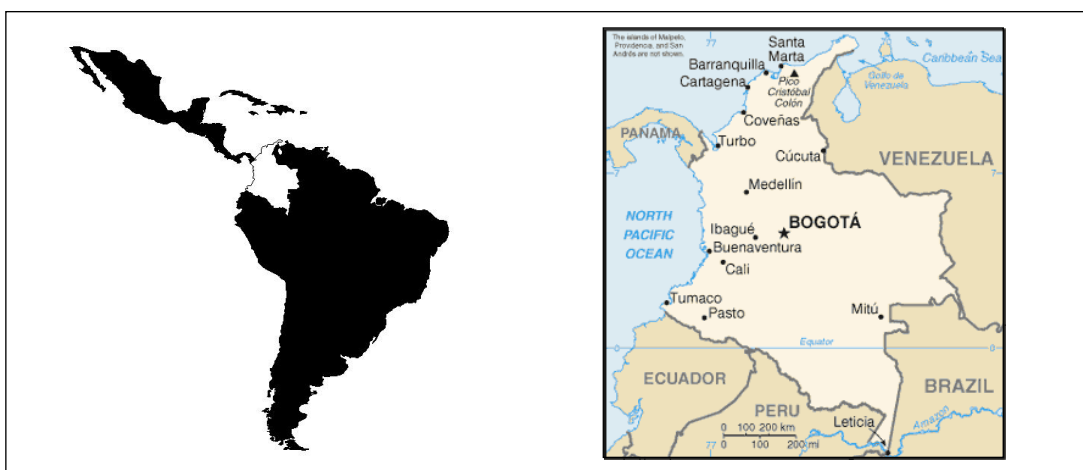
El documento contiene una propuesta metodológica para abordar los Laboratorios de Gestión Urbana Sostenible como herramienta de apoyo en la aplicación y estructuración de instrumentos de gestión urbana en Manizales, Colombia. Contiene a su vez, lineamientos iniciales a seguir por parte de la Alcaldía para la formulación y puesta en marcha del Plan Parcial de Renovación Urbana del sector de “La Galería” en la mencionada ciudad.

### **1. Problemática**

Colombia es un país con una organización político administrativa definida por departamentos y en este contexto, Manizales es la capital del departamento de Caldas, el cual se encuentra circunscrito en el centro del país. Posee un territorio que comparte con los departamentos de Risaralda y Quindío, en un entorno regional denominado “Eje Cafetero”.

El sector denominado con el nombre de “La Galería”, se ubica al norte del centro histórico de la ciudad de Manizales, teniendo como borde inicial, la avenida Gilberto Alzate Avendaño o Avenida Centro. Su morfología es la continuación de la trama ortogonal del damero como parte de los espacios conformados por la ciudad fundacional. En su entorno inmediato se localizan barrios de gran importancia para la ciudad por su connotación histórica que se remonta a los tiempos de la fundación de Manizales como lo son los barrios de San José y Los Agustinos. El nombre “Galería” surge en esta región se vincula a las edificaciones que albergan el mercado público, el cual inicialmente se desarrollaba en un espacio público abierto. Estos mercados en la mayoría de los casos ocupaban en días domingos, la plaza principal; de allí que también se le identifique como plaza de mercado. El sector aludido está conformado por un conjunto de cuatro edificaciones. Cada una corresponde a una manzana, las cuales se distribuyen dentro de la cuadrícula que contiene el damero en forma de gran manzana.

Mapa 4<sup>4</sup>  
COLOMBIA



Fuente: Elaboración del compilador.

El caso de la galería de Manizales, al igual que otras galerías del Eje Cafetero, se desplazan las actividades de comercio de perecederos al espacio público y se acompaña con usos de suelo en sus edificaciones contiguas relacionados con venta y consumo de licor, residencias o hoteles de baja categoría. Usos de suelo que generan una expulsión de la actividad residencial de manera acelerada, provocando espacios urbanos de poca accesibilidad para la ciudadanía y cobijo para los habitantes de las calles que no poseen viviendas. El deterioro extremo que se ha desencadenado en otros lugares del país como Bogotá, Cali y la vecina ciudad de Pereira, no se asemeja al panorama de Manizales. La ciudad se encuentra en un momento oportuno de actuación y puede evitar llegar a los grados de obsolescencia urbana y social con situaciones de mayor complejidad para su intervención.

La puesta en marcha del Laboratorio de Gestión Urbana Sostenible en la ciudad de Manizales permite al municipio anticiparse a situaciones técnicas y operativas propias de los procesos de desarrollo urbano que se requieren emprender de manera prioritaria dentro del perímetro urbano y más específicamente dentro de la zona consolidada del centro. El espacio de discusión y concertación que se desarrolle en el marco del Laboratorio, será propicio para la generación de acuerdos entre los diferentes actores, en la consecución de una visión compartida de la intervención específica a efectuarse en la zona de La Galería y en la estrategia territorial a plantear para la obtención del objetivo urbano propuesto.

<sup>4</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El Plan de Acción o de trabajo que se propone, busca definir la viabilidad de los cambios urbanos, identificando las dificultades posibles a encontrar en el desarrollo de las etapas de formulación, gestión y ejecución del proyecto urbano, a efectuarse a través de la figura de plan parcial de renovación urbana.

## 2. Objetivos

El objetivo general es:

- Desarrollar el Laboratorio de Gestión Urbana, bajo el concepto de espacio público sostenible en el área de renovación urbana de La Galería en la ciudad Manizales, como herramienta de apoyo para la implementación de los instrumentos de gestión planteados por la normativa colombiana en torno al ordenamiento del territorio.

Los objetivos específicos son:

- Estructurar de manera efectiva, el Laboratorio como herramienta metodológica en la aplicación de intervenciones urbanas en zonas de obsolescencia física y deterioro social;
- Identificar dificultades para la implementación de instrumentos de gestión;
- Establecer el Laboratorio de Gestión Urbana Plan Parcial Galería Manizales como base para conformar una guía metodológica para la asistencia técnica aplicada en otros municipios;
- Plantear recomendaciones en materia de ejecución metodológica y de seguimiento de los laboratorios de gestión urbana;
- Acompañar y apoyar técnicamente al municipio de Manizales en su proceso de renovación urbana en la zona de la antigua galería a través de los instrumentos de gestión de suelo planteados en la normativa de ordenamiento del territorio;
- Fortalecer como estrategia territorial, la consecución de nuevos espacios públicos bajo el concepto de sostenibilidad y dentro de un ejercicio de planificación de escala intermedia;
- Asesorar el proceso planificador bajo la perspectiva de constituirse en un catalizador de operaciones urbanas futuras;
- Desarrollar una propuesta estratégica que oriente las acciones administrativas de manera efectiva en el desarrollo del proceso de renovación urbana.

## 3. Estrategia

A continuación se presentan los componentes básicos para el desarrollo de los Laboratorios de Gestión Urbana Sostenible y sus estrategias. Estos componentes no necesariamente se deben desarrollar de manera lineal, sino por el contrario se deben tener en cuenta como bases temáticas que se complementan:

- **Momento del proceso**
  - Identificar las categorías o momentos en los que se encuentra el proyecto.
  - Valorar y calificar el nivel del proyecto de acuerdo con las variables planteadas.

- Establecer un marco de acción a cada momento.
- **Enfoque temático**
  - Definir los límites de la operación en el territorio.
  - Establecer el plan de acción con organismos responsables y tiempos.
  - Efectuar una valoración técnica del estado del arte del proyecto.
- **Nivel de conocimiento**
  - Definir la realización de talleres temáticos.
  - Definir grupo de actores estratégicos.
  - Establecer mesas de trabajo institucionales.
  - Desarrollar etapas y procesos de divulgación.
  - Identificar actores claves en la gestión y desarrollo del proyecto.
- **Estructura administrativa**
  - Analizar la coherencia entre el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento
  - Identificar las prioridades señaladas en el Plan de Ordenamiento y las definidas en el plan de desarrollo.
  - Analizar el plan de acción de la entidad responsable
  - Revisar los compromisos presupuestales en el plan plurianual de inversiones, el plan de desarrollo y el programa de ejecución del Plan de Ordenamiento.
- **Condiciones de operatividad**
  - Apoyar técnicamente al laboratorio para definir los elementos de política en los cuales se enmarca el proyecto.
  - Analizar las funciones que se deben asignar para la aplicación de los instrumentos de gestión.
  - Establecer el nivel de prioridad del proyecto.

Ahora bien, la aplicación de Plan Parcial como instrumento de planificación, en la zona de La Galería en Manizales constituye la opción de mayor viabilidad en la gestión de suelo. Para emprender esta tarea por parte de la gestión municipal, se plantean algunas aproximaciones y recomendaciones para el desarrollo del laboratorio en la ciudad.

- **Consideraciones iniciales para la estrategia del desarrollo del Plan Parcial de Renovación Urbana de La Galería:** Para abordar el ejercicio de manera adecuada y apoyarse sobre las apreciaciones planteadas en el estado del arte del Plan Parcial de Renovación, se advierte que aún faltan generarse procesos técnicos, administrativos, sociales, económicos y políticos que contribuyan al contexto.
- **Componente N° 1. Momento del proceso:** En primer lugar y aplicando el esquema de análisis del primer componente metodológico del laboratorio, se advierte la siguiente ubicación del proceso de acuerdo a los momentos establecidos:
  - **Grupo de profesionales y técnicos.** La Secretaría de Planeación Municipal es la entidad en representación del sector central de administración encargada de



impulsar el proceso del Plan Parcial desde su gestión hasta su formulación. Se ha podido advertir la necesidad de contar con un número de tres profesionales con la responsabilidad de gestar el proyecto. Dado que el proyecto como ejercicio de planificación no se ha iniciado, aún no se cuenta con técnicos y profesionales que se responsabilicen de la formulación del plan parcial y de los procesos que esta labor implica.

- **Desarrollo del proyecto.** Como estrategia inicial, se está efectuando un convenio entre el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales (INFIMANIZALES) y la Alcaldía, para que sea a través de la primera entidad –de carácter descentralizado y con autonomía de gestión y acción–, a través de la cual se direcciona la formulación y desarrollo del Plan Parcial. De manera paralela, la Secretaría de Planeación, espera conformar los términos de referencia en un lapso de tiempo inmediato para iniciar procesos de licitación o concurso en el primer trimestre del año 2005. Se puede definir que el desarrollo del proyecto se encuentra en etapa previa en cuanto al cuerpo administrativo requerido.
- **Recursos.** El convenio que previamente se está consolidando con INFIMANIZALES, implica que los recursos para la formulación del Plan Parcial, se comprometerán desde esta entidad, la cual provee apoyo a los procesos de implementación del Plan de Ordenamiento Territorial. Respecto al valor definitivo del mismo, se establecerá en los términos de referencia que se estructuran para la formulación del Plan Parcial. Se puede concluir, que los recursos se encuentran gestionados y garantizados a través de INFIMANIZALES por cuanto ha brindado su apoyo al plan de ordenamiento, pero aún no existen compromisos presupuestales en ejecución hasta el momento.
- **Marco Formativo.** El municipio cuenta con el Acuerdo N° 573 del año 2003 del Plan de Ordenamiento Territorial, recientemente ajustado, el cual plantea zonas a desarrollarse a través de planes parciales y define las condiciones generales para la formulación y aplicación de éste y demás instrumentos de gestión.

La administración municipal espera en un proceso complementario desarrollar normas de procedimiento y de regulación que elevadas a Decreto Municipal, determinen un marco de aplicación territorial a los planes parciales. Esta acción administrativa no está contemplada como un ejercicio de carácter prioritario, por lo que su realización no está definida en un tiempo determinado.

- **Componente N° 2 Enfoque temático.** De acuerdo a las directrices planteadas en el Plan de Ordenamiento en cuanto al tratamiento de Renovación urbana, se propone:
  - Abordar en un panorama concreto, la intención de cambio que debe ser inicialmente socializada y concertada con los actores gremiales, políticos, académicos y sociales involucrados.
  - Dado que los ejercicios de ordenamiento que se han implementado en la ciudad, han desarrollado de manera muy acertada un reconocimiento de unas zonas homogéneas, se advierte que estos criterios de identificación pueden ser aplicados también a la zona de La Galería. Se propone concertar y fundamentar técnicamente, la delimitación del área de operación del Plan Parcial. Se prevén condicionantes que también pueden ser incluidas en los términos de referencia y con las cuales el mismo ejercicio inicial del Plan Parcial contará para la determinación de sus límites.

- Otra tarea técnica importante con la cual deberá iniciar el ejercicio diagnóstico del Plan Parcial de Renovación es la territorialización y delimitación de las acciones o proyectos previstos en la ficha técnica del tratamiento de renovación. De esta forma se podrá establecer los alcances del instrumento y la posibilidad de establecer el desarrollo de otros planes parciales en la zona delimitada a ser renovada.
- Una acción de oportunidad con la que se cuenta, es iniciar un Expediente y Base de Datos de información, que permitirán consolidar un diagnóstico-soporte de la información y estadística sobre la posibilidad de construir en la zona.
- **Componente N° 3. Nivel de conocimiento.** En la memoria colectiva de la ciudad se encuentra la idea de la renovación urbana de La Galería. Sin embargo, el momento de inicio de la misma no ha sido un hecho claro. El mayor avance que se ha tenido en el proceso de socialización de la renovación, es el reseñado por las Mesas de Trabajo en concertación con los comerciantes de la plaza de mercado. Dichas mesas han producido avances significativos, sobre todo en la necesidad de realizar un Plan Parcial.
  - Los avances de las Mesas de Trabajo de La Galería, deben ser retomados por el Plan Parcial y partiendo de ellos, iniciar un proceso de concertación para la aplicación de los instrumentos de gestión que requieren de actuaciones conjuntas.
  - Las circunstancias políticas de la ciudad constituyen una ocasión y oportunidad para ser capitalizada por los aspirantes a alcaldes del municipio, de manera que se incorpore a la Agenda Política, la prioridad de la realización e implementación del Plan Parcial.
  - Aprovechar por parte del Laboratorio de Gestión Urbana, los espacios abiertos para difundir las ventajas de la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, para hacer viables los objetivos de desarrollo de la ciudad.
- **Componente N° 4. Estructura administrativa.** Las funciones de formulación de planes parciales de iniciativa pública no están claramente definidas dentro de la estructura organizativa del municipio. Se entiende que la Secretaría de Planeación es la entidad encargada de formular y gestionar la planificación urbana y por ende, la formulación de planes parciales. Sin embargo, dado que se refiere a acciones de gestión urbana novedosas en la función pública, es importante evaluar una estructura organizativa que permita promover los instrumentos de gestión que trae consigo el desarrollo de este proyecto de renovación urbana. Para ello es necesario:
  - Incluir acciones y funciones específicas de responsabilidad de la aplicación de la figura de planes parciales y demás instrumentos de gestión dentro de la estructura administrativa del municipio.
  - Comprometer en la propuesta de gestión pública del plan parcial, la estructura funcional de responsabilidades de la gestión del mismo.
  - Articular los planes de ordenamiento con los planes de inversiones.
  - Prever una intervención técnica del plan parcial al proceso contractual que desarrolle INFIMANIZALES.
- **Componente N° 5. Condiciones de operatividad:** Las condiciones de logística y funcionamiento de los trabajos técnicos, son determinantes para que los procesos y proyectos cumplan los cronogramas y presupuestos establecidos inicialmente.

- Prever en los términos de referencia, los gastos operativos y logísticos que implique el proyecto. Estos gastos no debieran ser administrados con recursos del ente central, condicionando así la formulación del plan.
- Incluir las etapas y espacios de socialización, divulgación y comunicación como parte importante y fundamental del desarrollo interno del plan parcial en sus distintas etapas.

#### **4. Lecciones aprendidas**

Dentro de las lecciones aprendidas en la experiencia, ha sido posible identificar los siguientes aspectos a resaltar:

- La gestión urbana debe concebirse dentro de un marco de sostenibilidad, para lo cual los análisis de la planificación urbana deben idearse como herramientas de partida y como parte integrante de las propuestas de desarrollo territorial, base fundamental de operaciones urbanas posibles y concretas en el tiempo.
- La sostenibilidad desde el punto de vista de funcionalidad de los espacios públicos y privados, debiera ser concebida de manera sistémica, requiriendo una responsabilidad continua y constante en el proceso de aplicación de los instrumentos de gestión.
- Es oportuno resaltar el enfoque del Laboratorio de Gestión Urbana Sostenible, que proyecta la reflexión y concertación para el logro de espacio público en cantidad y calidad óptimas que reflejen las expresiones culturales y cotidianas de la población de Manizales. La generación de nuevo espacio público en áreas urbanas definidas, será siempre una opción de política efectiva de la nueva concepción del ámbito territorial a mejorar y como soporte del dominio de lo colectivo y comunitario.



## **V. Laboratorio de gestión urbana: plan parcial de expansión macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” en Pereira, Colombia**

---

***María Clara Vejarano***

En Colombia, el Programa de Laboratorios de Gestión Urbana, ha sido propuesto y liderado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), con el fin de avanzar en el cumplimiento de sus responsabilidades. En este sentido, el Ministerio tiene por objetivo mediante este Programa, diseñar propuestas y mecanismos metodológicos para propiciar la implementación por parte de los municipios, de instrumentos de gestión urbanística, que faciliten el ordenamiento y la planificación física del territorio municipal, distrital y metropolitano.

Esta sección presenta el análisis de la experiencia del avance en el desarrollo de un Plan Parcial de Expansión con énfasis en la provisión de vivienda para la población de bajos ingresos, en el macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” (GVR) en la ciudad de Pereira. Este macroproyecto fue seleccionado por el MVADT, como una de las experiencias cuyo proceso de identificación, diagnóstico y desarrollo serían objeto de los Laboratorios de Gestión Urbana.

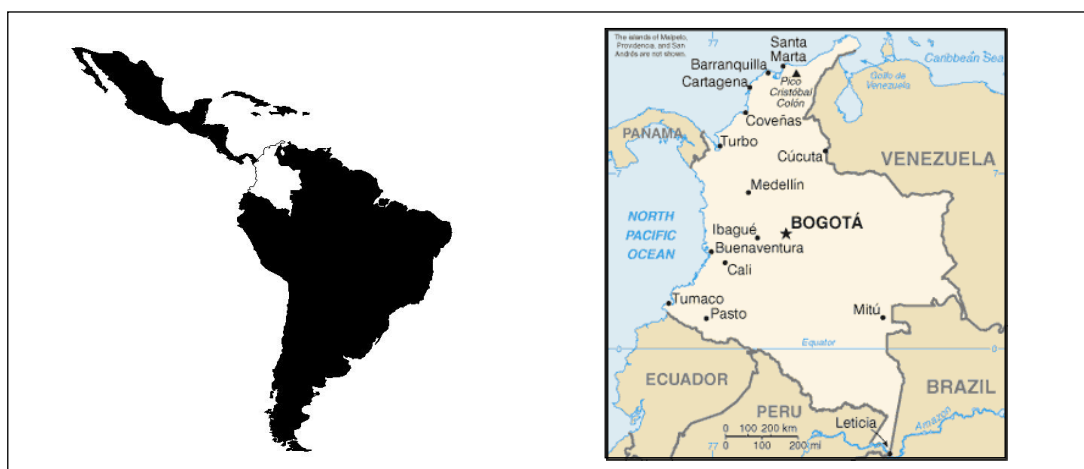
## 1. Problemática

Los gobiernos locales de distintas ciudades no sólo de países desarrollados sino de países en desarrollo incluyendo latinoamericanos, implementan mecanismos de recuperación de los incrementos de valor del suelo que estas mismas entidades generan con sus acciones ya sean obras públicas que emprenden, manejo de derechos a utilizar el suelo, entre otras iniciativas. Los municipios tienden a asignar los fondos que reciben a inversiones a favor de la comunidad.

En este contexto surge el Macroproyecto “Ciudadela GVR”, siendo su diseño, gestión y ejecución, una decisión del actual gobierno del municipio de Pereira. Su orientación y contenido, privilegia la adecuación de nuevo suelo para la provisión de aproximadamente 8.500 viviendas para la población de más bajos ingresos de la ciudad. La medida ha encontrado respaldo en diversos procesos previos de toma de decisiones políticas, diagnósticos y propuestas de carácter técnico.

Respecto al proceso de expansión urbana de la ciudad, se debe señalar que éste se orienta hacia la zona suroccidental, en concreto a la vereda San Joaquín. Asimismo se han considerado y estimado en Pereira, unas 180 hectáreas dedicadas a la construcción de planes de vivienda de interés social especialmente para la construcción de planes de vivienda de interés social, de vivienda de interés preferencial y para la realización de importantes obras de infraestructura, bienes y servicios.

Mapa 5<sup>5</sup>  
COLOMBIA



Fuente: Elaboración del compilador.

En este contexto, es de especial relevancia el decreto N° 755 del año 2004, el cual regula los avalúos de referencia para el suelo de expansión de planes parciales de renovación. Dicha norma permitirá limitar la especulación en el precio del suelo, evitar la acción de los urbanizadores ilegales y la urbanización en zonas de alto riesgo. La alternativa respecto a la construcción de viviendas de interés social, fue escogida en virtud de distintos factores. Se debe señalar que se trata de una zona que brinda posibilidades para la expansión de redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica a un menor costo promedio de infraestructura y además ofrece facilidades en el acceso del transporte público. Todo ello busca reducir el déficit de vivienda que afecta a la ciudad, el cual se calcula en 12.269 viviendas.

<sup>5</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El macroproyecto avanza en la actualidad en la puesta en marcha de algunos instrumentos tales como: promoción del proyecto, realización de avalúos inmobiliarios, realización de planes parciales, diseño de sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, participación en la plusvalía, entre otros.

Si bien el macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo”, es una iniciativa de la actual administración municipal, durante los procesos de planeación municipal desarrollados durante las administraciones anteriores, se encuentran algunos antecedentes que constituyen argumentos y soporte técnico para el diseño y puesta en práctica de la operación. Entre estos antecedentes están:

- El Plan de Ordenamiento Territorial (PORTE);
- Estudios realizados el año 2003 por la Secretaría de Planeación Municipal, orientados a precisar requerimientos de modificación del PORTE;
- El Plan de Desarrollo Municipal de la actual Administración denominado “Trabajando Unidos con la Gente y para la Gente”, el Convenio de Cooperación Técnica entre el Lincoln Institute of Land Policy / CIDER Universidad de los Andes / Departamento Administrativo de Planeación Distrital / FEDEVIVIENDA, mediante el cual se desarrolla la “Operación Urbanística Nuevo Usme”.

## 2. Objetivos

Los objetivos del Macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” son los siguientes:

- Regular los precios del suelo para permitir el acceso a viviendas a las familias de más bajos ingresos;
- Operar como estrategia para enfrentar la urbanización ilegal y la ocupación de zonas de riesgo;
- Orientar la inversión de recursos públicos y privados;
- Facilitar la distribución equitativa de costos y aprovechamientos urbanísticos; obtención de suelo para fines colectivos y sociales;
- Mejoramiento de la calidad de vida.

## 3. Estrategia

### 3.1 Avances y estrategias actuales

En la actualidad (abril de 2005) además de los avances obtenidos en materia de difusión del proyecto, solicitud de avalúos, cálculo preliminar del reparto de cargas y beneficios de la urbanización, conformación del equipo de trabajo y evaluaciones preliminares, se realizó un diagnóstico del área del macroproyecto. Para realizar este diagnóstico, la Secretaría de Planeación Municipal, contrató con recursos propios y por intermedio de la ONG Vida y Futuro, un equipo de consultores que realizó las siguientes estrategias y acciones:

- Descripción del uso, forma de ocupación y características socioeconómicas de los inmuebles que comprenden el área del macroproyecto.

- Evaluación de las políticas y estrategias del POT, de acuerdo con el objeto del Plan Parcial.
- Realización del análisis ambiental de la zona. Se fijan lineamientos para orientar el desarrollo de las áreas urbanas y de expansión urbana teniendo en cuenta la correcta intervención del medio ambiente, la protección de cauces naturales, las zonas de protección ambiental, la intervención de cauces permanentes, el estudio de zonas inestables, criterios para los llenos en tierra, el uso de las áreas de lleno, los descapotés, entre otras variables.
- Demarcación de los suelos de protección correspondientes a las áreas forestales protectoras de las corrientes hídricas permanentes y a los suelos expuestos a amenaza por inundación y deslizamiento, sobre un plano topográfico detallado a escala adecuada.
- Inclusión de la delimitación del Plan Parcial, las vías y las construcciones existentes, el perímetro urbano y de expansión, que se encuentren dentro de la zona del proyecto.
- Estudio detallado la formación predial tendiendo en cuenta la situación jurídica de los predios.
- Inicio del trabajo social con los propietarios de la tierra involucrándolos en el proyecto.

El diagnóstico confirmó la factibilidad del terreno para realizar el macroproyecto, que había sido establecida en la consultoría sobre Programación de Suelo y Vivienda, realizada en el marco del convenio Alcaldía – Universidad Tecnológica de Pereira. Desarrolla con detalle el diagnóstico ambiental, dentro del cual especifica el estado de los recursos naturales (geología y geomorfología, sistema hídrico y usos del suelo y coberturas vegetales), aptitud del suelo para el uso urbano, amenazas, riesgos, impactos ambientales, y suelos de protección.

Se concluye que no existen riesgos ni obstáculos para el desarrollo del macroproyecto provenientes de las condiciones físicas naturales del área. Se obtuvo además información con relación a los recursos naturales en el área y las condiciones geográficas –cursos de agua, pendientes, usos del suelo, etc.–, aspectos que facilitarán la adopción de decisiones de diseño urbanístico.

En relación con los servicios públicos domiciliarios –acueducto, alcantarillado, energía, gas, teléfono–, el diagnóstico confirma la posibilidad técnica de prestación de estos servicios en el corto plazo; es decir, las redes maestras que constituirán el vínculo entre el área del macroproyecto y la red general de la ciudad, se encuentran en localizaciones muy próximas al área del plan parcial.

Acá se identifican algunos hechos urbanos preexistentes, que requerirán un tratamiento especial en el diseño del macroproyecto y en el sistema de reparto equitativo de las cargas y los beneficios: i) tres barrios de origen informal asentados en el área, ii) un barrio construido como parte de los proyectos de reconstrucción motivados por el terremoto de 2000 también dentro del área, iii) un plan parcial recientemente aprobado localizado en el área del Macroproyecto (límite noroccidental), iv) un plan parcial que se encuentra en fase de diagnóstico, y, v) el proyecto de una vía nacional –Autopista del Café– que atraviesa el área del macroproyecto por su parte media en sentido noroccidente–suroriente (o viceversa) y en el que una proporción importante de los predios ya ha sido adquirida por la entidad nacional responsable del proyecto.

Los anteriores proyectos y preexistencias hacen parte del común denominador que se va a encontrar en la realización de los planes parciales de expansión. Será necesario hacer claridad sobre el manejo que deba dárseles, especialmente en relación con el tratamiento a las personas



asentadas en estas áreas, la posible relocalización de ellas en la misma área del proyecto, la asunción de cargas y la distribución de beneficios.

El diagnóstico no pudo avanzar suficientemente en el estudio de los predios. Si bien se consiguió la información necesaria (certificados de tradición y libertad de los predios e información catastral), en las fuentes de información pertinentes (Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Geográfico Agustín Codazzi), aún es necesario trabajar más sobre estos datos para obtener información que permita hacer análisis y síntesis. Por ahora los datos obtenidos son incompletos y dispersos.

El paso siguiente en el proceso del macroproyecto, es el de iniciar el diseño definitivo del mismo, tanto desde el punto de vista urbanístico como del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios. Esta tarea la debe iniciar un equipo contratado por el municipio (con profesionales que participaron en la elaboración del diagnóstico), bajo la coordinación de la Secretaría de Planeación Municipal, con el método de asesoría del convenio LILP/CIDER/DAPD/ Fedevivienda, durante los próximos días inmediatos.

### 3.2 Anuncio del proyecto

El objetivo general del Anuncio del Proyecto en un Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social, es establecer una fecha a partir de la cual, la Administración Municipal deberá ordenar para los predios localizados dentro del área delimitada en el Anuncio del Proyecto, la realización de avalúos comerciales a los cuales se les descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del Plan Parcial.

En el caso de un Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social, los diferentes componentes que integran el Plan, constituyen infraestructuras y/o espacios considerados de utilidad pública o interés social, en los términos establecidos en el artículo 58 de la Ley de Desarrollo Territorial.

El avalúo comercial será la referencia para establecer el precio de una eventual adquisición de los predios por enajenación voluntaria o expropiación (administrativa o judicial) por parte de las entidades competentes y para estimar el aporte en terrenos de los propietarios, al sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del Plan Parcial.

A partir del Anuncio del Proyecto, y dentro de un plazo de cinco días hábiles, se debe establecer para los predios involucrados en el Anuncio, un precio de adquisición o de estimación de aportes al Plan Parcial, que no puede incorporar las expectativas de precio que adquirirían como suelo urbano, expectativas que se derivarían del anuncio del Plan Parcial por parte de la administración pública. En el momento del Anuncio del Proyecto y de elaboración de los avalúos, los predios aún tienen todas las características de predios rurales.

### 3.3 El avalúo de los predios, como instrumento de gestión pública del suelo

El contenido de la Ley de Desarrollo Territorial está constituido esencialmente por un conjunto de normas para la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial urbano y de gestión pública del suelo, dentro del marco establecido por principios constitucionales y legales.

Entre el amplio conjunto de los instrumentos de gestión pública del suelo, **el avalúo de los predios conviene que sea considerado en primer nivel de importancia** –sin restarle alcance y valor a los demás–, por su carácter definitorio de las condiciones en que deben operar los demás instrumentos. El avalúo de los predios, constituye información básica y determinante que actúa de manera transversal a los demás instrumentos de gestión pública del suelo. No es posible hacer uso

de los demás instrumentos, sin establecer el precio que puede atribuirse a un predio en un momento determinado.

En Colombia, el avalúo de los predios para efectos de ordenamiento territorial urbano y cuando se trata de una relación entre el Estado y los particulares, debe expresar de manera inequívoca en términos de precio del suelo, el contenido del derecho–deber de propiedad que rige en Colombia y que aplica para el predio o los predios de que se trate.

Los criterios para la determinación de dicho precio, están claramente establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial y en las normas que han reglamentado dicha Ley en materia de avalúos: Decreto 1420 de 1998 y Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En el caso del Macroproyecto “Ciudadela GVR”, una vez decretado oficialmente el anuncio del proyecto, mediante Decreto del Alcalde Municipal No 755 del 23 de noviembre de 2003, la Secretaría de Planeación Municipal, dentro del plazo de los cinco (5) días hábiles, solicitó la realización de los avalúos, mediante invitación a presentar propuesta técnica y económica, a las dos Lonjas con domicilio en el municipio de Pereira –Lonja de Risaralda y Lonja de Camacol. En la actualidad, mes de marzo de 2005, la Lonja de Camacol–Risaralda se encuentra realizando los avalúos.

### **3.4 Reparto equitativo de las cargas y los beneficios generados por el macroproyecto “Ciudadela GVR”**

La distribución o reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano es uno de los tres principios en los que se fundamenta el ordenamiento del territorio en Colombia, conjuntamente con el que establece la propiedad como una función social y ecológica y la prevalencia del interés general sobre el particular. Dicho principio tiene varios objetivos vinculados y difícilmente deslindables.

Desde un punto de vista específicamente territorial o urbanístico, la aplicación de este principio en la estrategia tiene como objetivo, garantizar que el proceso de urbanización produzca, además de los inmuebles para actividades lucrativas, todos los soportes de la vida colectiva en la ciudad, entre ellos: i) el suelo de protección medio ambiental, para que éste sea efectivamente un suelo protegido, que no solamente no debe ser urbanizado, sino en el que se deban mantener sus condiciones naturales y/ o desarrollar procesos para revertir el deterioro ya existente, ii) las infraestructuras de servicios públicos básicos domiciliarios –acueducto, alcantarillado, energía, telefonía, gas, etc–, que conjuntamente con la infraestructura vial, garantizan condiciones básicas de salubridad y funcionalidad en la ciudad, iii) la infraestructura vial, iv) los equipamientos colectivos y de uso público, requeridos por la ciudadanía para desarrollar actividades que social y culturalmente son reconocidas como esenciales para propiciar una vida individual y colectiva mas democrática e incluyente educación, salud, bienestar social, recreación, deporte, cultura.

La producción de la generalidad de estas condiciones no constituyen actividades rentables desde el punto de vista económico; sin embargo, no es posible imaginar una ciudad que carezca de ellos; su adecuada localización, suficientes estándares cuantitativos y cualitativos y calidad estética son connaturales a la ciudad, siendo determinantes de una mejor calidad de vida urbana.

## **4. Lecciones aprendidas**

- La pobreza y precariedad urbana se transforma en una de las piedras angulares de la política urbana con objetivos tan variados e interrelacionados como son la integración de la ciudad informal, la recuperación y el uso democrático del espacio público, el

acceso al suelo y la vivienda y a los bienes y servicios urbanos; la generación de empleo;

- Las estrategias para erradicar la pobreza conviene que sean multidimensionales y basadas en territorios específicos con unidad e identificación y que respondan más a la experiencia y menos a iniciativas de instituciones sectoriales aisladas y descontextualizadas;
- Se hace necesario un enfoque integral y sostenible, tanto para la disminución de las condiciones de reproducción de la pobreza, como así mismo para enfrentar las situaciones más críticas de la pobreza actual.



## **VI. Observatorio habitacional en la ciudad de São Paulo, instrumento de gestión y operación**

---

***Nelson Saule Júnior***

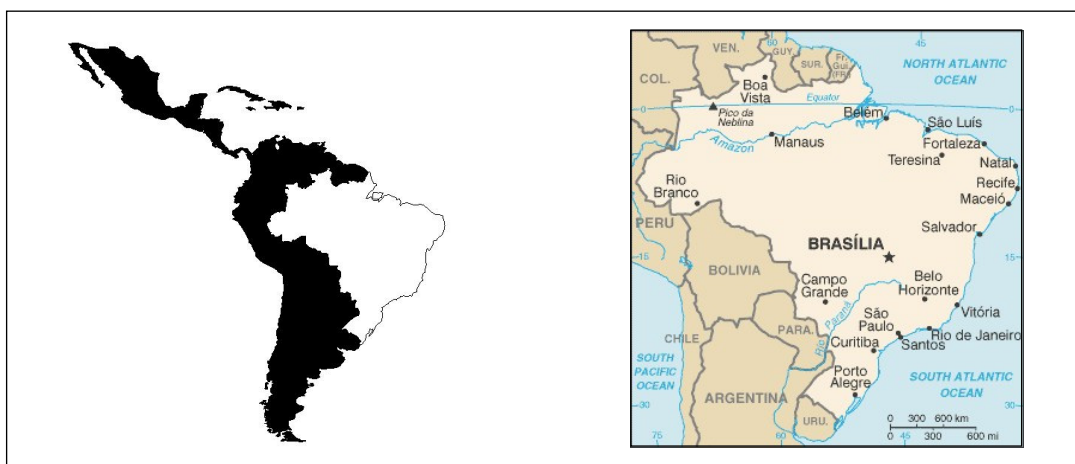
Este estudio se abocó al análisis de los ejes estratégicos definidos por la Agencia Hábitat para la constitución de los Observatorios Urbanos Locales en la ciudad de São Paulo. Para dicho objetivo se desarrollaron varias actividades entre las que se cuentan: la identificación de las normas internacionales de protección del derecho a la vivienda que deben ser observadas para fines de seguimiento de la situación de la vivienda; el análisis del marco legal e institucional urbano en la esfera nacional, estadual y municipal que debe ser considerado para la evaluación de las políticas urbana y habitacional; la verificación de la organización política y administrativa del Municipio de São Paulo y la presentación de una propuesta de diseño institucional para la constitución del Observatorio Habitacional. Al final de este documento se presentan algunos requisitos y el detalle de la opción de política estratégica para la creación del Observatorio constituyendo al mismo como órgano público municipal que integra el sistema municipal de vivienda apoyando al Consejo Municipal de la Vivienda.

## 1. Problemática

El Observatorio Habitacional de la Ciudad de São Paulo es una iniciativa que integra el proceso de constitución del Observatorio Urbano de São Paulo que tiene por finalidad constituirse en una herramienta de apoyo para la toma de decisiones sobre la política habitacional del Municipio de São Paulo. El compromiso firmado entre el Ayuntamiento de São Paulo con la Oficina Regional para América Latina y Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – (UN-Hábitat) de constituir el Observatorio Urbano, es el fundamento para la constitución del Observatorio Habitacional.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) viene desarrollando la iniciativa de formar una red global de observatorios urbanos apuntando hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos a través de la Agenda Hábitat por la comunidad internacional, y por los Estados Nacionales, Gobiernos Locales, y segmentos de la sociedad civil en la Conferencia Global de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Sostenibles – Hábitat II del año 1996. Esta red debe ser formada por observatorios urbanos locales, nacionales y regionales y por medio de instituciones sociales que estén capacitadas en las temáticas inherentes a la Agenda Hábitat.

Mapa 6<sup>6</sup>  
BRASIL



Fuente: Elaboración del compilador.

El Observatorio Habitacional debe ser comprendido como un organismo que integra el sistema del Observatorio Urbano del Municipio de São Paulo y la red global de observatorios urbanos de las Naciones Unidas. El propósito del Observatorio Urbano del Municipio de São Paulo es de contribuir a la implementación de la Agenda Hábitat en el ámbito local. Dicha agenda contiene entre otros aspectos, un conjunto de medidas dirigidas a la protección y promoción del derecho a la vivienda adecuada con base en las normas internacionales de derechos humanos.

Para la evaluación de la política urbana y habitacional en la ciudad de São Paulo es preciso considerar los marcos legales e institucionales de dichas políticas del Municipio de São Paulo, como también los del ámbito federal y estadual.

Con relación a los marcos legales e institucionales nacionales caben destacar las normas de protección del derecho a la vivienda previstas en la Constitución Brasileña y en el Estatuto de la

<sup>6</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Ciudad (ley nacional que dispone sobre la política de desarrollo urbano), y las acciones del Gobierno Federal en el ámbito del Ministerio de la Ciudad referentes las políticas y programas habitacionales y urbanas que están siendo desarrolladas en la ciudad de São Paulo.

## 2. Objetivos

Algunos objetivos generales del Observatorio Habitacional son los siguientes:

- Apoyar al proceso de planificación y gestión urbana a través de la participación continua de los ciudadanos mediante el suministro de informaciones sobre el desarrollo sustentable y del hábitat;
- Realizar un seguimiento de las actividades, programas y proyectos de las instancias encargadas del desarrollo del hábitat de la ciudad;
- Sistematizar investigaciones sociales, económicas y ambientales que se producen en el municipio relacionadas con la temática del observatorio;
- Establecer relaciones permanentes entre el gobierno local, las instituciones y los ciudadanos;
- Mantener y recuperar el sentido de pertenencia de los habitantes por la ciudad y su entorno.

## 3. Estrategia

Las funciones, objetivos y las actividades del Observatorio Habitacional conviene que sean definidos a partir de un marco referencial institucional y normativo, ejes estratégicos para la constitución del Observatorio. Para la constitución del Observatorio Habitacional deben ser considerados los siguientes ejes estratégicos:

- La utilización de los criterios de UN-Hábitat para la constitución de un Observatorio Urbano;
- La aplicación de las normas de protección del derecho humano a la vivienda adecuada (normas internacionales y nacionales);
- La integración y vinculación con el Observatorio Urbano de la misma ciudad;
- La política urbana y habitacional en los términos de la Ley Orgánica y en el Plano Director del Municipio de São Paulo.

### 3.1 Requisitos para implementación del Observatorio Habitacional de la ciudad de São Paulo

Para la implementación del Observatorio Habitacional de la Ciudad de São Paulo es necesario definir su diseño institucional. Teniendo por base los criterios de la UN – Hábitat para la constitución de un Observatorio Urbano Local no se advierte la necesidad de crear un organismo específico para ejercer distintas funciones tales como las de monitoreo y evaluación de la implementación de la Agenda Hábitat, de contribuir con el manejo, análisis y uso de la información para la formulación de políticas urbanas más eficaces, y de contribuir con el conocimiento sobre la realidad social, económica, cultural y ambiental de las ciudades.

El Observatorio debe tener como finalidad contribuir con el seguimiento de la implementación de la política urbana y habitacional constituida a través de la Ley Orgánica y del Plano Director del Municipio de São Paulo para la superación de la desigualdad social y territorial en la ciudad. Para atender a esta finalidad, el Observatorio Habitacional debe tener los siguientes objetivos:

- Democratizar el conocimiento sobre la situación habitacional y sobre políticas y programas de vivienda desarrolladas en la ciudad de São Paulo, mediante el suministro de informaciones y análisis para subsidiar la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación y gestión de la ciudad;
- Realizar el seguimiento de las políticas, programas y proyectos habitacionales desarrollados en la ciudad de São Paulo, por la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Municipio de São Paulo, así como de los órganos provinciales (Secretaría de Vivienda del Estado y Compañía Provincial de Desarrollo Habitacional y Urbano – CDHU) y de los órganos federales (Ministerio de la Ciudad, Caja Económica Federal, Secretaría de Patrimonio de la Unión);
- Suministrar subsidios para el Consejo Municipal de Vivienda, y para los demás Consejos Gestores de Política Pública como el Consejo Municipal de Política Urbana, el Consejo Municipal del Medio Ambiente y los Consejos de Representantes;
- Contribuir a la recuperación y registro de la memoria e historia de la vivienda en la ciudad de São Paulo de modo de colaborar con la pertenencia de los habitantes con la ciudad y su entorno.

La ley municipal que crea el Observatorio debe establecer sus atribuciones para alcanzar sus objetivos, como también evitar sobreposiciones de las funciones ya ejercidas por los demás órganos del sistema municipal de vivienda. Para que el Observatorio Habitacional pueda promover el seguimiento de políticas, programas y proyectos habitacionales desarrollados en la ciudad de São Paulo, deben ser previstas las siguientes atribuciones:

- Promover un efectivo seguimiento y evaluación de las condiciones de vivienda incluyendo las condiciones de las personas sin hogar y de las que viven en inadecuadas viviendas, mediante consultas y participación de la población en la formulación y adopción de políticas habitacionales;
- Verificar el grado de la extensión y amplitud de la titularidad del derecho a la vivienda con equidad, de modo que se evite cualquier forma de discriminación, por razón de género, de origen social, condición económica, del grado de instrucción, de la raza, etnia y color;
- Analizar las oportunidades y condiciones de acceso a la vivienda para mujeres, especialmente las que están en la condición de jefes de familia.

El Observatorio Habitacional debe tener como atribución, proporcionar información detallada sobre los grupos sociales que se encuentran en situación vulnerable y desfavorable en materia de vivienda. Incluir, en particular, personas desamparadas con sus familias, los que se encuentran alojados inadecuadamente, los que no tienen acceso a instalaciones básicas, los que viven en asentamientos ilegales como a los grupos con niveles de baja renta.

Una cuestión estratégica para la implementación del Observatorio Habitacional es definir si el Observatorio desarrollará el seguimiento y evaluación de la política municipal habitacional de responsabilidad del Gobierno del Municipio de São Paulo, o si promoverá el seguimiento de las políticas habitacionales de responsabilidad del Estado de São Paulo y de las de nivel federal



(Ministerio de las Ciudades) considerando las condiciones de vivienda en la ciudad y de las actividades que afectan al derecho a la vivienda de sus habitantes.

El Observatorio Habitacional debe poseer un Consejo Gestor formado por representantes del Gobierno Municipal y de distintos segmentos de la sociedad. Es asimismo importante prever un representante del Observatorio Urbano de la ciudad de São Paulo; del Gobierno Municipal convendría que los representantes fuesen de la Secretaría Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano; siendo también necesario la representación de la Superintendencia de Vivienda Popular y de la Compañía Metropolitana de Vivienda.

Por otro lado, una materia que debe ser prevista en la ley son las fuentes de recursos que serán necesarias para viabilizar las actividades del Observatorio Habitacional. Debe ser establecida una rúbrica propia incluida en el Presupuesto Municipal para el financiamiento de las actividades independientemente de eventuales recursos obtenidos por el Observatorio Habitacional a través de fuentes nacionales o internacionales.

Los estudios, análisis e informaciones generadas por el Observatorio Habitacional deben ser divulgadas de forma amplia y periódica y con lenguaje accesible independientemente del nivel de instrucción.

### **3.2 Estrategia de implementación del Observatorio Habitacional de la ciudad de São Paulo**

- El primer paso corresponde a la acción del Consejo Municipal de la Vivienda, el cual debe constituir una Comisión Especial para elaborar una propuesta del Observatorio Habitacional y un plan para su implementación. Esta Comisión Especial conviene que sea formada por un grupo de Consejeros del Consejo Municipal de la Vivienda y que cuente con el apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo. Además, convendría que sea formada por Consejeros que representen los diversos segmentos de la sociedad.
- El segundo paso es de competencia de la Comisión, la cual debe definir una propuesta base sobre la organización institucional, funciones y atribuciones del Observatorio Habitacional y sobre las alianzas estratégicas que pueda emprender éste para que las mismas sean sometidas a discusión con los diversos segmentos de la sociedad y con el Consejo Municipal de la Vivienda.
- El tercer paso es de competencia de la Secretaría Municipal de la Vivienda y Desarrollo Urbano que debe organizar un Seminario Municipal sobre el Observatorio Habitacional, para presentar la base elaborada por la Comisión Especial buscando con ello obtener subsidios y propuestas para el Observatorio. El seminario debe tener como público objetivo los Consejeros de los Consejos Municipales: en especial de la vivienda, Política Urbana, Medio Ambiente, Cultura, Asistencia Social, los del presupuesto participativo, asociaciones profesionales, organizaciones populares, entidades empresariales, miembros del Poder Judicial, Notarías Públicas, entidades e instituciones académicas. Conviene que sean invitados representantes de Observatorios Urbanos para presentar sus experiencias y subsidiar la discusión de la propuesta del Observatorio Habitacional.
- El cuarto paso es sistematizar los resultados del Seminario y presentar la propuesta del Observatorio Habitacional para ser aprobado por el Consejo Municipal de la Vivienda.

- El quinto paso implica elaborar el proyecto de ley para ser presentado en la Cámara Municipal de la Vivienda sobre la base de la propuesta de Observatorio aprobada en el Consejo Municipal de la Vivienda.
- Para difundir la iniciativa del Observatorio Habitacional, la Secretaría Municipal de la Vivienda y Desarrollo Urbano deberá presentar la propuesta en la Conferencia Municipal de la ciudad que será realizada como conferencia preparatoria para la Segunda Cumbre Nacional de las Ciudades.
- Para viabilizar la aprobación de la propuesta del Observatorio Habitacional, el Consejo Municipal de Vivienda podrá constituir un Grupo Especial de Acompañamiento del proyecto de ley en la Cámara Municipal de Concejales. Este grupo debe ser formado por Consejeros de los diversos segmentos de la sociedad representados en el Consejo Municipal de la Vivienda.

#### **4. Lecciones aprendidas**

Los Observatorios Urbanos pueden contribuir con la capacidad de los gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, a desarrollar y aplicar estadísticas e indicadores sobre la política y gestión urbana.

Para que el Observatorio Habitacional pueda apoyar el proceso de planificación y gestión urbana de la ciudad de São Paulo será necesario realizar un seguimiento de las actividades, programas y proyectos de las instancias encargadas del desarrollo de la vivienda en la ciudad; construir y analizar indicadores sobre condiciones de vivienda adecuada; suministrar informaciones, conocimientos y experiencias positivas de acceso a la vivienda para el Observatorio Urbano del Municipio de São Paulo; producir informaciones sobre los temas y problemas de vivienda de la ciudad de São Paulo entre otras actividades.

## **VII. Observatorio de la vivienda en la ciudad de São Paulo: caracterización, procesos y situaciones críticas en su ejecución**

---

***Rosangela Días***

El presente análisis parte de la caracterización del contexto social y de las condiciones institucionales del municipio de São Paulo, elementos que a la postre permiten justificar la necesidad de contar con un sistema de información que contribuya a la gestión de la política habitacional como así también al control de la sociedad civil organizada en dicha temática.

### **1. Problemática**

El municipio de São Paulo con alrededor de 10.405.867 habitantes ha experimentado un crecimiento poblacional que se triplicó entre los años 1960–2000 lo cual acompañó a la profundización de los problemáticas sociales. La ciudad experimenta contradicciones, desigualdades y heterogeneidad social, fruto de los déficit sociales acumulados por décadas. Convive con el desempleo, violencia, crimen organizado, favelas, insuficiencia de equipamientos públicos, inundaciones, atascos de tráfico, polución, etc.

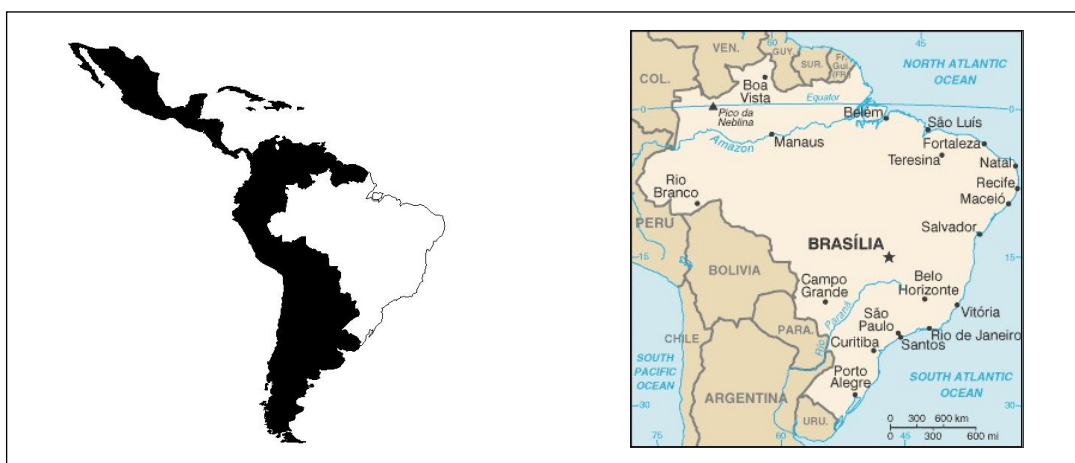
Al mismo tiempo, São Paulo es el centro irradiador de 39 municipios que constituyen la Región Metropolitana (RMSP), conocida como Grande São Paulo. La región tiene aproximadamente 17 millones de habitantes, en una área de 8.051 km<sup>2</sup>, siendo 2.139 km<sup>2</sup> su área urbanizada.

## 1.1 Mapa de la exclusión / inclusión social en la ciudad de São Paulo

Los problemas sociales presentes en la RMSP no difieren de los presentes en la ciudad de São Paulo. La población del municipio está distribuida en 96 distritos administrativos que presentan grandes diferencias regionales y concentración poblacional. El municipio alberga un 3,06% de los hogares del país con una renta inferior dos salarios mínimos: 409 mil familias viven con renta en una escala de cero a R\$ 400 al mes.

En la ciudad de São Paulo la exclusión/inclusión social muestra como la desigualdad social se expresa territorialmente, o sea la vulnerabilidad social se asocia a la vulnerabilidad territorial. El municipio es “un mar de pobreza en que sobresalen islas de excelencia”, edificios y condominios cerrados, donde una pequeña parte más rica de la población tiene acceso al confort y la seguridad en tanto que la más pobre esté marcada por carencias, ausencia de los servicios públicos, violencia y exclusión.

Mapa 7<sup>7</sup>  
BRASIL



Fuente: Elaboración del compilador.

Varios estudios muestran que hay un vacío en las áreas céntricas y una explosión poblacional en las áreas más pobres de la ciudad. En los distritos céntricos, con mayor infraestructura urbana y servicios, la población habitante se redujo en hasta un 26,5% durante la década de los noventa y paralelamente en los distritos fronterizos –en las regiones sur, este y norte de la ciudad–, la población se duplicó a finales de la década, sin que la infraestructura y la provisión de servicios públicos básicos haya acompañado dicho crecimiento. El caso de las favelas también es central en la problemática habitacional del municipio. Ya que la población favelada de São Paulo es estimada en 1.160.597 personas. La magnitud de estos números muestra el inmenso desafío colocado por el problema de las favelas.

<sup>7</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Con este escenario es preciso tener opciones de política válidas para el mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población, generando metas y programas que correspondan a las demandas y necesidades de la población.

El Plan Municipal de la Vivienda, elaborado por la Secretaría Municipal de la Vivienda (SEHAB) revela las carencias de las unidades habitacionales, a partir de los datos de inadecuación de los domicilios por tipo de asentamiento, favelas, loteamientos, conjuntos habitacionales entre otras variables.

## **1.2 Mapa de vulnerabilidad social**

Se han identificado las diferentes condiciones de carencias sociales por medio del análisis de la distribución de la estructura socio-económica en el espacio urbano. De este modo los datos de la vulnerabilidad social del municipio de São Paulo revelan que las condiciones de vida de los habitantes de los sectores de alta vulnerabilidad tienen las características de los distritos excluidos de la ciudad, localizados en las áreas de frontera, periféricas y de protección ambiental. Estas características revelan una presencia de jefes de hogar jóvenes, con edad media entre 38 y 42 años; bajos niveles de ingreso (más del 60% de los responsables del hogar perciben hasta tres salarios mínimos), bajos niveles de escolaridad (sólo un 30% de los jefes de familia tiene enseñanza fundamental completo y hay lugares donde solamente un 19% de los jefes se encuentran en esa condición) entre otras dimensiones de la vulnerabilidad.

## **1.3 Las condiciones institucionales del municipio**

La política social brasileña, comprendida como estrategia gubernamental de intervención en las relaciones sociales, siempre estuvo marcada por la sectorización, la fragmentación, la ausencia de articulación, comunicación y unidad entre las diversas políticas sociales y programas de acción, como también entre las diferentes esferas de gobierno tanto federal, provincial como municipal.

Se puede afirmar que el municipio presenta una estructura administrativa amplia y compleja, pero que aún mantiene la sectorización y fragmentación de las políticas sociales y acciones públicas. La principal manifestación de ese fenómeno es el hecho que los órganos municipales presentan baja comunicación y articulación, siendo prácticamente inexistentes la planificación y las intervenciones conjuntas.

## **1.4 La disponibilidad de recursos en la resolución de temas de suelo y vivienda**

El Ayuntamiento Municipal de São Paulo enfrenta una fuerte presión financiera, como consecuencia del alto endeudamiento público, lo que comprometió la implementación de una serie de acciones. La deuda del Ayuntamiento asciende a R\$ 26,1 billones, lo que significa que São Paulo debe 2,35 veces lo que recauda, o sea, casi el doble de la relación máxima fijada por la Ley de Responsabilidad Fiscal que es de 1,2 veces, meta que deberá ser gradualmente alcanzada hasta el año de 2016. Para que dicha meta sea alcanzada, el Ayuntamiento no debería gastar más de cerca de un 10% de su renta anual con el pago de intereses de la deuda. Sin embargo, el Ayuntamiento ya gasta aproximadamente un 13% de su renta anual para el pago de esos intereses. En otras palabras, para alcanzar la meta establecida por la Ley de Responsabilidad Fiscal, el Ayuntamiento se halla frente al riesgo de tener que utilizar cerca de un 23% de su renta anual para pago de intereses de la deuda.

## 2. Objetivos

El estudio aquí presentado, contempló la realización de levantamientos y análisis de las características del crecimiento metropolitano, identificando los principales procesos y situaciones críticas que afectan la metrópoli de São Paulo, en particular sobre la situación del suelo urbano y de la vivienda, en el sentido de colaborar al diseño y la implementación del Observatorio de la Vivienda en el Municipio de São Paulo.

## 3. Estrategia

En la opción estratégica que se propone, se advierten dos aportes:

- Orientación del foco de estudios y producción de análisis del Observatorio y,
- Sugerencias en materia de dimensiones e indicadores de seguimiento y evaluación de la política habitacional.

En cuanto al foco de estudios y producción de análisis del Observatorio, se debe considerar que la complejidad del municipio, en su configuración social, económica y territorial, así como las condiciones político-institucionales, apuntan a que el Observatorio de la Vivienda sea un instrumento de gestión y control social. En este sentido, el Observatorio debe generar información y análisis que deben ser considerados y priorizados por la Secretaría y el Consejo de la Vivienda.

Una cuestión importante es la comprensión que la política habitacional mantiene interfaz con la política económica y con todas las políticas sociales, estando su éxito relacionado a la complementariedad de las acciones de las otras Secretarías sobre la base de la coordinación institucional.

En este último sentido, el análisis de las condiciones institucionales del municipio revelan una profunda sectorización y fragmentación de las políticas y acciones públicas. Se observa aún, un proceso de descentralización político-administrativa inconcluso, que no fue acompañado de una reforma administrativa que establezca una nueva arquitectura institucional. En este sentido, hay que profundizar la descentralización, planear e intervenir conjuntamente. Acciones y planes integrados deben ser contruidos territorialmente entre las Secretarías y órganos públicos.

El Observatorio de Habitación debe trabajar en dos niveles:

- El primero, básico, de seguimiento de los diversos programas sociales, a través de la producción de la información sobre programas y servicios de la SEHAB, posibilitando una base de datos generales, unificados y también territorializados (geo-procesados), que permitan a los agentes gubernamentales, al Consejo de Habitación, como a todo y cualquier ciudadano interesado, el acceso a las informaciones sobre los programas en marcha, práctica de desarrollo, número de familias beneficiarias, costes, etc.
- El segundo nivel es la producción de estudios, análisis, evaluaciones sobre los procesos, resultados e impactos de las acciones del área de habitación. En nuestra comprensión, deben ser privilegiadas las evaluaciones de resultados e impactos, pues son esas las que permitirán, tanto al gestor como al Consejo de Habitación, replanificar las acciones y controlar la política pública.

En cuanto a las dimensiones e indicadores de seguimiento y evaluación, es importante señalar que dichos procesos forman parte de una determinada política, programa o proyecto social, y son condiciones básicas para la gestión de programas, e igualmente importantes para la producción de conocimientos sobre la acción y para el control social.

La evaluación es un proceso continuo que abarca el programa desde su concepción, su implementación, resultados e impactos. La adopción de metodologías participativas posibilita el aprendizaje social, colectivo, a través de la apropiación reflexiva.

Las metodologías de evaluación deben considerar:

- La apropiación continua y articulada del contexto, *inputs* procesos y productos;
- El seguimiento sistemático del desarrollo del programa y de cada uno de sus componentes y productos, en sus diversas etapas, correlacionando objetivos, estrategias y resultados;
- Un abordaje cuali-cuantitativo que permita incautar procesos y productos;
- El aprendizaje y desarrollo continuo de los equipos locales y de las instituciones envueltas gestando una efectiva “comunidad de aprendizaje” y un proceso colectivo de evaluación;
- La construcción de indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad que permitan la comparación con parámetros regionales / nacionales e igualmente, con patrones de calidad / cobertura que se intenta alcanzar;
- La selección de informaciones necesarias, sistema de recolección, almacenamiento, análisis y validación.

Por otro lado, los indicadores son instrumentos de medición, un conjunto de variables, consistentes, específicas y sensibles, que posibilitan captar y medir un concepto, siendo señaladores de procesos, resultados e impactos relativos a una acción planificada. La construcción de indicadores parte de parámetros y concepciones definidos con base en los objetivos/resultados y estrategias de conducción del plan de acción.

La elección de indicadores debe considerar la disponibilidad y facilidad en la obtención de información, la claridad de significado, la pertinencia y consistencia, la universalización del uso. Deben ser consensuados de forma de permitir a todos los involucrados, gestores, equipos técnicos, consejeros, habitantes, observar y acompañar el desempeño del plan de acción siendo importante que todos puedan participar en la evaluación de la acción. Debe ser una necesidad importante del Observatorio de la Vivienda, la construcción de sus indicadores y de la metodología de seguimiento y evaluación.

#### **4. Lecciones aprendidas**

El estudio relevó la importancia de la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación, que organice y produzca información sobre la política, programas y acciones de la Secretaría de la Vivienda, contribuyendo a los procesos de toma de decisiones por los gestores como también por el Consejo Municipal de la Vivienda. También se advirtió la importancia de socializar la información para la sociedad en general y articular la acción de los diversos agentes y órganos públicos.





## **VIII. Desarrollo de una base metodológica para fortalecer capacidades municipales en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial en el Perú**

---

***Silvia de los Ríos***

El estudio presenta el desarrollo de una propuesta que comprende metodologías, procedimientos e instrumentos para fortalecer las capacidades de la institucionalidad pública y privada en materia de formulación y desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial. Asimismo dicha propuesta busca fortalecer y contribuir al accionar del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) que se viene ejecutando en varias ciudades del Perú, que tiene como última finalidad contribuir con el alivio de la pobreza urbana.

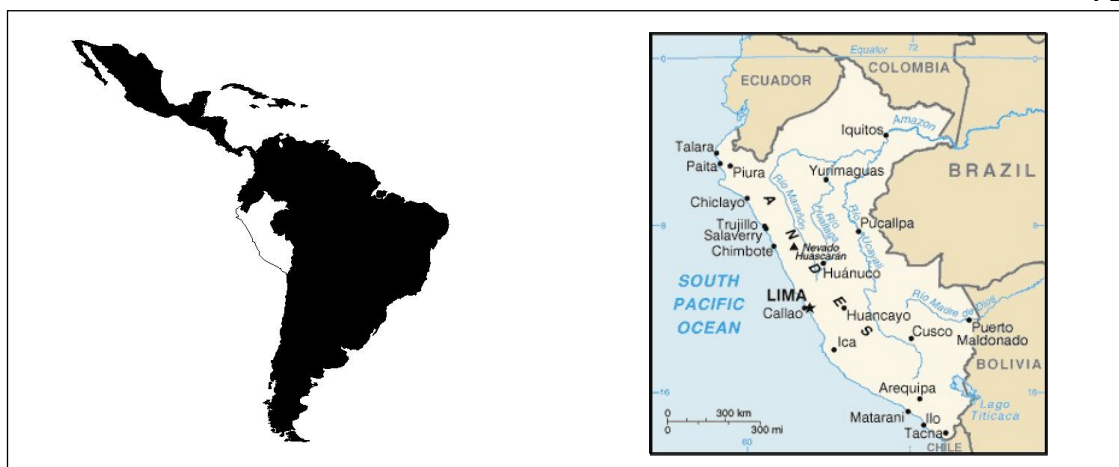
### **1. Problemática**

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el sector formal de viviendas no genera suficientes soluciones costo-efectivas que cubran las necesidades de todos los segmentos de la población. Esta situación hace que la población de menores recursos

busque soluciones informales a su problema de vivienda, las que operan al margen de las regulaciones formales de desarrollo urbano y albergan entre un 20 a un 50 % de la población de las ciudades más grandes de América Latina. Las condiciones de vida en estos asentamientos son generalmente deplorables, debido a las grandes deficiencias de infraestructura básica, servicios urbanos y malas condiciones ambientales.

En la actualidad (2005) Perú está iniciando un proceso de modernización del esquema organizacional del Estado, algunas de cuyas acciones afectan al sector vivienda. El primer resultado positivo de esta reforma fue la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Con la creación del MVCS, se sientan las bases que permitirán un cambio institucional y de política en el sector habitacional. Antes de este importante hecho, diferentes instituciones del gobierno trabajaban descoordinadamente en distintos aspectos de la política de vivienda y urbanismo, constituyéndose uno de los principales obstáculos para lograr mayor eficiencia y eficacia en el sector.

Mapa 8<sup>8</sup>  
PERÚ



Fuente: Elaboración del compilador.

La creación del MVCS conlleva un natural proceso de adaptación de dos estructuras y culturas organizacionales distintas y la necesidad de reorganizar el uso de sus recursos humanos y materiales. A ello se suma que las capacidades transferidas al MVCS no son, en todos los casos, idóneas para realizar las funciones que se le han encomendado.

Los principales órganos y programas descentralizados del sector son: el Fondo Hipotecario de Promoción de Vivienda (MIVIVIENDA), y el Banco de Materiales (BanMat). Estos han tenido funciones importantes en el sector, sin embargo, introducen una serie de distorsiones en los mercados financieros, que no los hacen sostenibles en la forma en que actualmente actúan no logrando producir soluciones habitacionales consistentes con las necesidades con la población de bajos recursos.

A pesar de no formar parte de la institucionalidad del sector, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), junto con el Registro Predial Urbano (RPU), son entidades importantes para el desarrollo del sector. Estas trabajan en el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Urbana, habiendo formalizado alrededor de 1,5 millón de lotes y registrado 1,1 millón de títulos de propiedad, esfuerzos recibieron el apoyo del Banco Mundial. Sin embargo, en el caso de

<sup>8</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

las familias de bajos ingresos, debido a la falta de recursos y alternativas de financiamiento, el hecho de poseer el título de propiedad de los predios no ha sido condición suficiente para lograr el acceso al crédito hipotecario, y por lo tanto a una vivienda mejor.

Por las razones antes mencionadas, el MVCS está llevando a cabo un proceso de planeamiento con miras a adecuar sus capacidades a las exigencias de nuevas tareas tales como la de diseñar, dar seguimiento y evaluar políticas en materia de vivienda. Los mayores problemas que enfrenta el sector para esta tarea son la falta de información confiable, regular y, sobre todo, adecuada para tomar decisiones junto a la capacidad de sus recursos humanos para asumir estas tareas. Una ventaja con la que cuenta el MVCS en este último punto a diferencia de otras entidades públicas, es que gran parte de su personal actual responde a contratos de servicios que no se someten a la rígida legislación laboral del sector público, lo que facilita la implementación de procesos de evaluación y selección de personal.

### **1.1 Población y déficit habitacional**

La población peruana es de aproximadamente 26 millones de habitantes. Entre 1981 y 1993 creció a una tasa de 2,2%, y se estima que la población urbana del Perú corresponde al 73% del total nacional, del cual el 45% corresponde a Lima Metropolitana.

El déficit habitacional urbano del Perú es de aproximadamente 1.200.000 viviendas de las cuales 325.000 corresponden al déficit cuantitativo y 875.000 a viviendas en condiciones deficitarias con relación a los estándares mínimos de habitabilidad (déficit cualitativo). Durante el período intercensal 1981-1993, los hogares se incrementaron en un promedio de 110.500 por año, mientras que las viviendas particulares con ocupantes presentes crecieron a razón de 97.500 unidades por año, de las cuales menos del 10% corresponden a la producción por parte del sector formal.

Existen carencias sectoriales severas en el acceso a servicios domiciliarios básicos: sólo el 74,1% de la población nacional (66% de los hogares urbanos) tiene acceso a agua por red pública, y el 77,6% (95% de hogares urbanos) a electricidad. En las condiciones actuales, la gran mayoría de la población de bajos ingresos no tiene acceso a soluciones habitacionales dignas. Se estima que más del 41,9% de la población vive con al menos una de las siguientes necesidades básicas insatisfechas: viviendas físicamente inadecuadas, hacinamiento, sin servicios domiciliarios y niños sin atención escolar.

Esto se debe a que, la mayoría de la población urbana del país vive en los llamados “pueblos jóvenes” o barriadas (urbanizaciones deficitarias), generalmente localizadas en terrenos públicos, las cuales cuentan con una organización comunitaria fuerte, lo que les ha permitido avances en su desarrollo urbano y social. Sin embargo, entre las necesidades principales de estos asentamientos se encuentran la complementación y regularización de su infraestructura, la provisión de servicios básicos domiciliarios y sociales y la expansión o consolidación de sus viviendas. Para evitar que este tipo de urbanizaciones espontáneas siga siendo la solución más utilizada, se hace necesario asegurar que terrenos y viviendas adecuadas estén disponibles en el futuro para la población de menores ingresos, lo cual adicionalmente en el mediano y largo plazo traerá ahorros significativos a los respectivos gobiernos locales.

En este contexto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, diseña el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PMIB – MiBarrio, con el propósito de fortalecer las capacidades locales para la gestión del desarrollo urbano mediante la participación de los gobiernos locales, la población organizada y sociedad civil en las inversiones e intervenciones. Además el programa MiBarrio impulsado por el Gobierno Central, es parte de la Política Nacional Urbana.

## 2. Objetivos

- Analizar la realidad municipal, con énfasis en aspectos institucionales y operativos, profundizando para un grupo seleccionado de municipios de importancia urbana, con aspectos que inciden en su capacidad para gestionar los programas de mejoramiento de barrios.
- Revisar el marco legal relativo a políticas de suelo y regularización de suelo, a nivel nacional, departamental y municipal, así como los programas existentes en el país en materia de regularización de la tenencia del suelo y mejoramiento de barrios urbanos informales identificando experiencias relevantes en áreas metropolitanas, ciudades de tamaño medio y menor.
- Identificar las fortalezas y debilidades que presentan las Direcciones locales, regionales y la Dirección Nacional de Urbanismo del Vice Ministerio de Vivienda y Construcción en la articulación de proyectos de mejoramiento barrial vinculados al desarrollo urbano, en vistas a la promoción de agendas de desarrollo urbano que favorezcan el alivio de la pobreza urbana.
- Proponer metodologías e instrumentos para fortalecer a las municipalidades, a las direcciones locales y regionales de urbanismo y a la Dirección Nacional de Urbanismo del VMVC en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial en un contexto urbano.

## 3. Estrategia

La estrategia consiste en la propuesta de una batería de metodologías y procedimientos para fortalecer capacidades municipales en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial. La estrategia contempla el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de:

- Autoridades y funcionarios municipales;
- Autoridades y funcionarios del gobierno central;
- Líderes sociales, identificados como beneficiarios;
- Profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.

### 3.1 Componentes metodológicos de la estrategia

- a. Desarrollo de la línea de base de las capacidades para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios:**
- b.** Comprende definir a través de la metodología de construcción de línea de base o diagnóstico situacional, las capacidades que tienen los actores involucrados para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.
- c.** Los resultados de la línea de base, servirán para definir en un primer momento, las debilidades y fortalezas de los actores involucrados, para que en el momento siguiente, se reviertan las debilidades en potencialidades principalmente. Además contribuiría con la construcción del perfil profesional y técnico necesario para la

formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.

- d. Principales actores y participantes para la construcción de la línea de base:**
- las autoridades y funcionario municipales,
  - las autoridades y funcionarios del gobierno central,
  - los líderes sociales, identificados como beneficiarios,
  - los profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.
- e. Definición del perfil del profesional y técnico adecuado, para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios:**
- Ser parte del concepto que el Perfil Profesional es el conjunto de roles, de conocimientos, habilidades y destrezas, actitudes y valores necesarios que posee un recurso humano determinado para el desempeño de una profesión conforme a las condiciones socio- económicas y culturales del contexto donde interactúa.
  - La definición del perfil idóneo del tipo de profesional y técnico, contribuirá a delimitar de mejor manera las estrategias, ejes temáticos e instrumentos para fortalecer las capacidades institucionales que demanda la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios para el alivio contra la pobreza urbana.
  - Los resultados de la línea de base contribuirán de manera significativa con la definición del perfil profesional requerido, especialmente en la descripción de las características de la formación general y formación profesional polivalente. Se requiere del profesional, la capacidad de pensar, crear, reflexionar y asumir el compromiso desde la perspectiva de la realidad nacional de los barrios urbanos en situación de pobreza, donde subyacen valores sociales tales como la solidaridad, justicia y equidad.
  - Asimismo la práctica profesional se fortalecerá, a partir de vincular el conocimiento adquirido y fortalecido, con la ocupación que la sociedad requiera para la aplicación de las acciones generales y específicas que debe desarrollar el profesional en las áreas de su competencia, para la solución de las necesidades sociales previamente determinadas.
- f. Programa de Cursos - Talleres para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios:**

El Programa de Cursos – Talleres, como componente metodológico, tiene el fin de fortalecer las capacidades de la institucionalidad pública y privada, especialmente de sus profesionales y técnicos, con participación de la población organizada, el gobierno nacional y el gobierno local. En ellos se analizarán las demandas en materia de desarrollo, con la adecuada formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios, para así contribuir a la mejora de las condiciones de vida, especialmente de la población de escasos recursos. Dicho programa está dirigido a:

- las autoridades y funcionarios municipales;
- las autoridades y funcionarios del gobierno central;

- los líderes sociales, identificados como beneficiarios;
- los profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.

**Primer momento: Cursos – taller sobre conceptos y metodología para ahondar el las siguientes temáticas:**

- Búsqueda de soluciones para el mejoramiento de barrios, desde la perspectiva de los pobladores.
- Diseño participativo de las políticas, programas y proyectos de mejoramiento de barrios desde las prioridades identificadas por los beneficiarios.
- Asistencia y apoyo técnico de profesionales y técnicos (públicos y privados) con actuación interactiva con los beneficiarios y bajo el enfoque de impacto, desde la identificación participativa de las necesidades a satisfacer.
- Producción de la información necesaria.
- Manejo de la identificación de las necesidades de los pobres.
- Manejo adecuado del espacio social y territorial de la localidad.
- Fortalecimiento de mecanismos y procesos orientados a reafirmar la autodeterminación y la autoestima guiando el desarrollo de las intervenciones que los involucran.
- Alianzas estratégicas con entidades académicas como universidades, instituciones técnicas de formación, con ONG y otros.

**Segundo momento: Cursos – Talleres Temáticos para:**

- Mejoramiento de la capacidad de la organización de pobladores, para emprender colectivamente soluciones a los problemas que los afectan, en particular los relacionados con su hábitat.
- Promoción y mejoramiento de la participación y actuación de las municipalidades, sociedad civil, agentes económicos y entidades estatales en el mejoramiento integral de barrios.
- Modalidades de intervención social e institucional.

**g. Campañas para el fortalecimiento de capacidades:**

- De pedagogía urbana.
- De alianzas con entidades académicas como universidades, instituciones técnicas de formación, con ONG y otros.

**h. Instrumentos para el fortalecimiento de capacidades:**

Los siguientes instrumentos están definidos de manera estrecha con el estudio de la línea de base y los Cursos – Talleres del programa de fortalecimiento de capacidades, para un mejor desarrollo pedagógico, manejo y aplicación de los conocimientos a desarrollar. Los instrumentos son:

- Cartilla local sobre Proyectos de mejoramiento integral de barrios y el alivio de la pobreza urbana.
- Informe del estudio de la línea de base de las capacidades:

- de las autoridades y funcionario municipales,
- de los líderes sociales identificados como beneficiarios,
- de los profesionales y técnicos de las instituciones y/o empresas ejecutoras.
- Ficha para la definición de la línea de base de las capacidades de las autoridades y funcionarios municipales para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.
- Ficha para la definición de la línea de base de las capacidades de los líderes sociales, para participar en la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.
- Ficha para la definición de la línea de base de las capacidades de los profesionales y técnicos para participar en la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios.
- Informe del estudio del perfil profesional y técnico de:
  - las municipalidades,
  - las instituciones y/o empresas ejecutoras.
- Guía local para la formulación, manejo y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios, para:
  - funcionarios y autoridades municipales,
  - líderes sociales identificados como beneficiarios,
  - profesionales y técnicos de las instituciones y o empresas ejecutoras.

#### **4. Lecciones aprendidas**

La propuesta presentada, tiene como fin fortalecer con capacidades precisas la infraestructura institucional de las entidades públicas involucradas en los proyectos de mejoramiento de barrio que contribuyan a enfrentar las demandas de desarrollo urbano bajo el enfoque de alivio contra la pobreza. Para lograr este fin, las entidades públicas, y en especial las municipalidades deben contar con personal formado y capacitado que puedan manejar adecuadamente el espacio social y territorial de la localidad a través de programas de capacitación (en áreas específicas y diferentes niveles) en alianza con entidades académicas como universidades, instituciones técnicas de formación, con organizaciones no gubernamentales entre otros actores. Dentro de este esquema se debe tener en consideración que el diseño de políticas y programas debe formularse en base a las prioridades identificadas por los beneficiarios con el apoyo de profesionales técnicos y no solamente por estos últimos.

En esta misma línea, es objetivo permitir que los pobladores tengan acceso a espacios e instrumentos para expresar y transmitir sus necesidades, reafirmando su autodeterminación y autoestima, que los lleve a reconocerse como sujetos con capacidad para guiar su desarrollo y las intervenciones que los involucran.





## **IX. Propuesta metodológica de seguimiento y monitoreo de programas y proyectos de mejoramiento barrial en Lima, Perú**

---

***Victoria Ramos***

Sobre la base del análisis de tres experiencias piloto de mejoramiento integral de barrios desarrolladas en Lima, en contextos urbanos de fuerte pobreza, se plantea una propuesta metodológica de seguimiento y monitoreo de programas y proyectos de mejoramiento barrial, que mediante distintas fases, promueve líneas de acción y estrategias utilizando la experiencia existente. Se incorpora la articulación entre los distintos actores que participan en estos programas junto con la descripción y análisis de lo ejecutado hasta el momento en los barrios donde se efectuaron las experiencias.

### **1. Problemática**

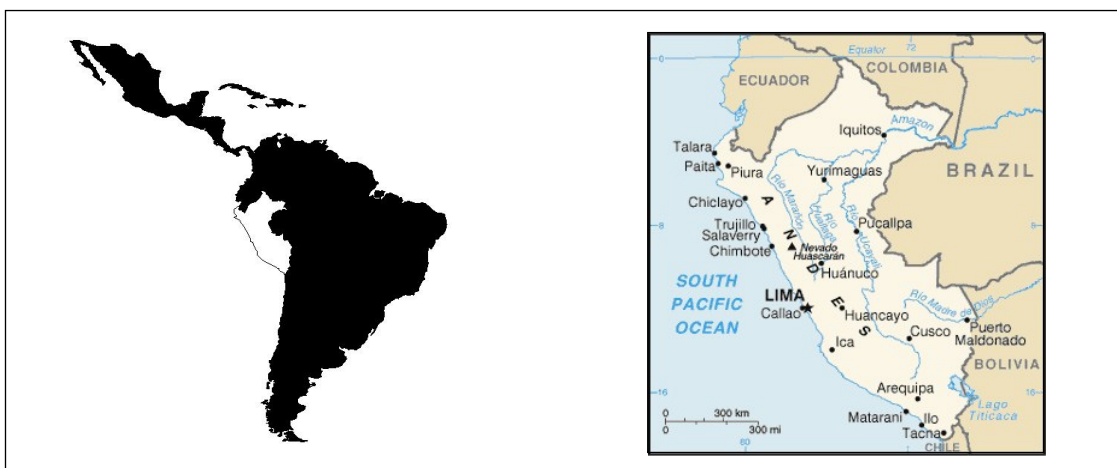
En septiembre del año 2003, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS), constituyó el Proyecto Piloto del componente Mejoramiento Integral de Barrios (MIDB) como parte del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH), bajo administración del Banco de Materiales (BANMAT).

Los proyectos piloto se ejecutaron en Lima, en los siguientes asentamientos:

- El distrito de Villa El Salvador, el asentamiento denominado “Oasis de Villa, Noveno Sector del Grupo 3”,
- El distrito de San Juan de Lurigancho, los asentamientos “Nueva Alianza” y “Micaela Bastidas”,
- El distrito de Puente Piedra, los asentamientos “Señor de Muruhuay I”, “Señor de Muruhuay II” y “Sector Hijos de Jerusalén”.

De acuerdo a la Resolución Ministerial N° 192-2003 del MVCS, el Proyecto Piloto se financia con el fondo conformado por las recuperaciones de las operaciones activas del Banco de Materiales (BANMAT). Actualmente, con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Mejoramiento Integral de Barrios está iniciando proyectos piloto a nivel nacional en ciudades seleccionadas por dominio territorial. Se han identificado ocho ciudades en primera prioridad y ocho más en segunda prioridad.

Mapa 9<sup>o</sup>  
PERÚ



Fuente: Elaboración del compilador.

Los criterios rectores de los Programas de Mejoramiento de Barrios se basan en el reconocimiento de que la dinámica urbana ha presionado el desplazamiento de la población más pobre hacia localizaciones inadecuadas generando asentamientos precarios afectando el desarrollo sostenible. Dichos asentamientos representan para las administraciones y la población, costos adicionales por construir en zonas no aptas para el desarrollo de vivienda, lo que se traduce en altos costos sociales, económicos y políticos al tratar de consolidar dichas áreas.

Ciudades desintegradas y sectorizadas, con altos costos en su mantenimiento y operación, con sectores localizados en áreas que afectan el medio ambiente urbano, en condiciones de riesgo para la población. Habitantes que no cuentan con condiciones habitacionales adecuadas, que carecen de espacios de encuentro, equipamientos, vialidad y transporte. Esta situación está condicionada por el hecho que las familias encuentran una respuesta a su necesidad de vivienda en zonas que no han sido desarrolladas urbanísticamente o que incluso zonas cuyo suelo está calificado como suelo no urbanizable. Áreas que generan mayores inversiones y costos adicionales

<sup>9</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

para la ciudad misma, por la falta de integración a redes de servicios, a sistemas de transporte o a centros de atención social con equipamientos complementarios.

El desarrollo urbano informal que se ha venido dando como respuesta a la falta de alternativas legales ha significado que gran parte de las áreas urbanas del país hayan sido conformadas a partir de procesos espontáneos de ocupación del territorio. En esta alternativa, las organizaciones comunales territoriales han desarrollado diversas estrategias y mecanismos que les ha permitido impulsar la instalación de infraestructura urbana básica en sus áreas a partir de trabajo constante durante 25 o 30 años. Por el lado del Estado, se han llevado a cabo actividades relacionadas con el saneamiento físico y legal de las áreas ocupadas sobre terrenos de propiedad estatal o municipal; se han instalado mecanismos de relación con la población que permiten la participación; se han modificado los conceptos y las metodologías para atender el problema de la vivienda desde una perspectiva de desarrollo urbano que supere la atención al problema del déficit cuantitativo.

## 2. Objetivos

El componente Mejoramiento Integral de Barrios (MIDB) del Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH) que actúa en el ámbito del MVCS, tiene como objetivo *“el desarrollo de actividades para la mejora de las condiciones de vida de la población residente en áreas urbanas de pobreza crítica, mediante el financiamiento compartido y coparticipación del gobierno nacional, gobierno local y comunidad barrial en las intervenciones físicas, sociales, ambientales, legales e institucionales para el mejoramiento de su entorno habitacional, así como el estímulo de la organización social y comunitaria y el fortalecimiento de las capacidades locales de las Municipalidades en el desarrollo de inversiones e intervenciones de mejoramiento barrial”*.

La Metodología para el Seguimiento y Monitoreo del MIDB colabora con el proceso de sistematización y síntesis de la experiencia piloto desarrollada al inicio del programa y contribuye con la ampliación del programa en diversos dominios territoriales. Los objetivos, descripción, asignación de recursos y proceso operativo del MIDB están establecidos por el Reglamento Operativo aprobado en noviembre del 2003.

El propósito del seguimiento y monitoreo del proceso comprende las siguientes etapas:

- Análisis de los objetivos y de la identificación de las prioridades de intervención,
- Descripción de los actores,
- Descripción de las actividades,
- Descripción del modelo de gestión,
- Metas de impacto,
- Puntos críticos del proceso,
- Rutas estratégicas.

### 3. Estrategia

La metodología para el seguimiento y monitoreo del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMDB) plantea:

#### a) **Análisis de los objetivos y de la identificación de las prioridades de intervención**

La finalidad del programa MIB es mejorar las condiciones de vida de la población pobre residente en las zonas marginales de las ciudades. Los instrumentos estratégicos para lograr esta finalidad son el financiamiento compartido y la participación conjunta del gobierno nacional, el gobierno local y la comunidad barrial. El proceso regulado por el Reglamento Operativo del Programa de Apoyo al Sector Habitacional, procura generar los espacios facilitadores para la implementación de la estrategia. En relación al gobierno local y la organización comunitaria, sus objetivos específicos señalan:

- “Estimular los procesos de organización social y el desarrollo comunitario que aseguren la participación activa de la comunidad...”
- “Incentivar, inducir y fortalecer las capacidades locales de los gobiernos municipales....apoyar la modernización de sus instrumentos y mecanismos de gestión del desarrollo urbano”

Las prioridades de atención están establecidas en relación a los indicadores de pobreza urbana, por lo cual se establece como primera prioridad, la intervención en asentamientos humanos de ciudades metropolitanas e intermedias.

#### b) **Descripción de los actores**

Es necesario la descripción de los actores que intervienen en el mejoramiento integral de barrios: El MVCS es la unidad ejecutora a través del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo en materia de asistencia técnica, promoción y difusión y seguimiento de todas las actividades del Programa de mejoramiento de barrios.

Por su parte, el Banco de Materiales, es una empresa de servicios que tiene como finalidad colaborar al desarrollo integral de la comunidad urbana y rural, realizando actividades de promoción, ejecución y/o aprovisionamiento de recursos, bienes y servicios para la edificación y mejoramiento de la vivienda básica mínima, de las habilitaciones urbanas, de la infraestructura urbana y rural, de la infraestructura productiva y de servicios, así como del equipamiento de la microempresa de todos los sectores productivos.

Las Organizaciones Comunes Vecinales tienen como asunto central, la problemática de la vivienda, sus servicios y la habilitación urbana. Son organizaciones de primer nivel, producto de la afiliación directa de sus asociados.

#### c) **Descripción de actividades**

- Asistencia técnica previa: Busca asegurar un amplio conocimiento de la naturaleza y alcances del MIDB,
- Promoción y convocatoria: Tiene como objetivo, informar a las municipalidades y organizaciones comunales de la ciudad sobre la convocatoria, periodo de inscripción y los recursos a ser financiados por el MVCS. Busca también lograr interés entre la municipalidades y organizaciones comunales,

- **Presentación a la convocatoria:** Tiene como objetivo lograr postulaciones al PMIB inscritas dentro de la convocatoria,
- **Elegibilidad de inversiones:** Se califica en base a la aplicación de criterios de elegibilidad,
- **Suscripción del convenio:** Confirma y compromete la participación de la Municipalidad y la Organización Comunal,
- **Proyecto de MIB:** Formula el PMIB.
- **Aprobación del PMIB:** Aprueba el inicio de las actividades identificadas en el PMIB.
- **Adquisiciones para la obra:** Dispone los recursos necesarios para la ejecución de la obra.
- **Ejecución de la obra:** Inicia y culmina la obra en el plazo establecido.
- **Entrega del PMB:** Utiliza, administra y mantiene las obras de infraestructura y el equipamiento comunal.

#### **d) Metas de impacto**

De acuerdo a las tres experiencias registradas en Lima, las metas de impacto se producen en tres momentos del proceso: en la inscripción de solicitudes al PMIB con la entrega del Expediente Técnico MIB; en la entrega del Proyecto MIB y en la culminación y entrega de las obras de infraestructura y comunales.

#### **e) Puntos críticos del proceso**

De acuerdo al análisis comparativo de las tres experiencias mencionadas, la actividad más compleja del proceso es la elaboración del proyecto de habilitación urbana. En el caso de Villa El Salvador esta actividad demoró cuatro meses, en San Juan de Lurigancho cinco meses y medio y en Punte Piedra ocho meses.

### **3.1 Líneas de acción y estrategias propuestas**

- 1. Sistema de información.** Orientado a la identificación de barrios objetivo del PMIB. Debe incorporar el registro de las experiencias piloto y los nuevos procesos iniciados a fin de permitir el seguimiento de las actividades y la posterior sistematización.
- 2. Sistema de comunicación:** Dirigido a la población de los barrios objetivo a través de medios locales que permitan una relación directa.
- 3. Desarrollo comunitario:** Apoyo a los procesos democráticos internos de las organizaciones comunales.
- 4. Construcción y fortalecimiento de capacidades:** Dirigido principalmente a las Municipalidades en las actividades que deben realizar en apoyo al PMIB. Debe incorporar la elaboración de manuales y guías metodológicas para la elaboración de documentación técnica.
- 5. Operación del sistema de financiamiento compartido:** Dirigido al BANMAT en el proceso de calificación y elegibilidad.
- 6. Asistencia técnica:** Dirigida a las Organizaciones Comunales y Municipalidades.

### 3.1.1 Componentes

Los componentes están dados por: la promoción y comunicación; la elegibilidad; la formulación del proyecto y ejecución de la obra; y finalmente, por la gestión y operación del programa.

### 3.1.2 Seguimiento y monitoreo

- **Los procesos**

- *Técnico*: Responsable de conducir y ejecutar el PMIB, perfeccionando métodos, instrumentos y procedimientos que coadyuven a la identificación de los barrios objetivo y el impacto del Programa como instrumento de la política de vivienda. Asimismo conviene diseñar estrategias adecuadas para garantizar la gestión y operación del Programa.
- *Social*: Orientado a crear un espacio de integración de objetivos y actividades entre las Organizaciones sociales, las Municipalidades y el Gobierno Nacional. Constituye el eje central del proceso sobre el cual se sustentará el éxito del proceso técnico. Comprende actividades de promoción y comunicación.
- *Político e institucional*: Responsable de la gestión y operación, es el espacio desde el cual se toman las decisiones de ejecutar, apoyar y participar en el Programa.

- **Seguimiento**

Para la ejecución del programa se requiere contar con indicadores de seguimiento que brinden información relacionada con el comportamiento de las variables que intervienen en la ejecución de actividades. Para el seguimiento del PMIB, los principales indicadores de seguimiento a la ejecución física de los proyectos son:

- *Indicador de eficiencia*: Relaciona la actividad específica con el tiempo de su desarrollo. El indicador se mide en porcentaje de ejecución en los diferentes períodos de tiempo. Este indicador deberá compararse con lo planeado en el cronograma de actividades; comparación que determina la necesidad de ajuste o la continuación en similares condiciones. El documento de seguimiento debe presentar un formato que facilite la obtención del indicador y debe considerar la unidad de medida y la cantidad total de la actividad a realizar. Este indicador se puede obtener para el total del Programa, para cada componente y para cada actividad.
- *Indicador de calidad*: Este indicador mide el cumplimiento de los objetivos del programa. Se obtiene mediante los Informes de Avance que presenta la entidad responsable de cada actividad. El informe deberá describir el proceso, las facilidades y obstáculos encontrados.

- **Monitoreo**

Para realizar una observación detallada que nos permita el seguimiento de los procesos y la retroalimentación permanente a través de la verificación de los indicadores de eficiencia y calidad, es indispensable contar con un sistema de información que disponga de documentación indicada como fuente de verificación y de los registros realizados en los formatos de seguimiento como en los Informes de Avance. El registro del seguimiento permitirá posteriormente sistematizar el proceso.

## 4. Lecciones aprendidas

Si bien se ha advertido que el mejoramiento de las condiciones de los niveles de vida de la población se ha logrado a través de la ejecución de los proyectos piloto del PMIB. Sin embargo, es necesario precisar que se trata de una acción puntual que a pesar del esfuerzo de las instituciones involucradas, no tiene un impacto en la situación de la población como corresponde a una política de vivienda. La población, está estimulada a continuar con el mejoramiento de sus viviendas, aunque esta situación positiva para los beneficiarios del programa, ha causado desaliento para aquellos que están ocupando áreas vecinas a los proyectos seleccionados y que hace muchos años no han recibido beneficios.

Uno de los efectos más importantes del programa es el impacto directo en los ingresos y acciones preventivas de salud de la población. Esto se debe al consumo de agua potable y al menor gasto en el abastecimiento de agua.

El valor de los inmuebles, considerando únicamente el terreno, se ha incrementado en 78%, tomando como referencia el precio de oferta de terrenos en áreas cercanas con y sin habilitación urbana. Si bien la población no ha expresado interés en vender sus propiedades, es importante verificar este beneficio.

La situación de las áreas periféricas de las ciudades peruanas no es uniforme en relación al acceso a los servicios básicos y a la pavimentación de calles y veredas. El primer servicio al cual accede la población es la energía eléctrica debido a la disponibilidad de la fuente, el costo y el impacto en la seguridad del barrio. El abastecimiento de agua potable es posterior y en términos generales la población ha desarrollado estrategias de emergencia que ponen en grave riesgo la salud al abastecerse a través de camiones cisterna. En algunas zonas, como es el caso de los asentamientos en el Distrito San Juan de Lurigancho, la pendiente del terreno hace imposible el acceso de estos camiones y la población se ve obligada a acarrear el agua desde puntos de abastecimiento en las zonas planas. Para estas zonas, el disponer de agua potable en las viviendas constituye el logro más importante del PMIB. Se considera que siendo el PMIB una línea de acción de la política de vivienda, es necesario darle un impacto mayor con el abastecimiento de agua potable en áreas mayores a las que se puede focalizar con un programa integral.

Cabe señalar finalmente que el PMIB se apoya en el espacio de sinergia generado entre el gobierno central, las municipalidades y las organizaciones comunales. La conformación de dicho espacio es posible cuando las municipalidades y las organizaciones tienen experiencia en el trabajo participativo. En otras palabras, la existencia de un capital social expresado en modos de actuar y relacionarse de manera solidaria y participativa, facilita y la ejecución del programa en términos de eficacia y tiempo.





## **X. Hacia la resignificación del barrio Casavalle, Montevideo, Uruguay: lineamientos físicos - territoriales**

---

***Cecilia Lombardo***

El presente documento aborda una caracterización físico-territorial y socioeconómica de las “unidades periféricas” de la ciudad de Montevideo, Uruguay. Se puso especial énfasis en aquellas unidades de mayor dinámica de crecimiento de la pobreza urbana, destacando la dinámica del barrio “Casavalle”, conocido por sus alarmantes niveles de criticidad en materia de indicadores sociales.

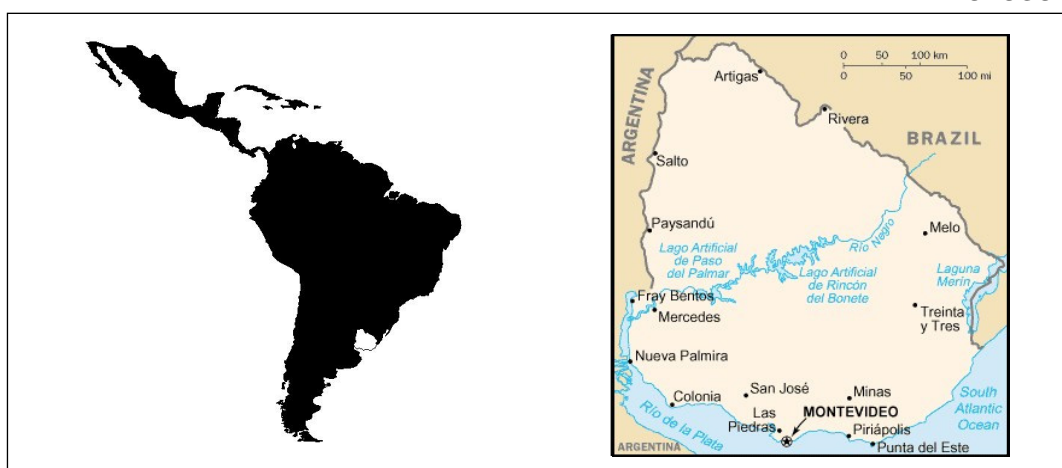
### **1. Problemática**

Desde la década de los noventa se consolida un escaso crecimiento de la población de Montevideo, con una significativa reducción de los residentes en áreas centrales, en las áreas intermedias –aunque en menor grado– e incluso en algunas áreas costeras. Frente a esta dinámica, se advierte el crecimiento casi exclusivo de los sectores periféricos del borde urbano–rural y las extensiones extra-departamentales.

En lo referente a las condiciones materiales, la precariedad urbana está asociada a las ocupaciones de tierra vacante, en general de propiedad estatal, y también a las intervenciones públicas en el campo de la vivienda, por lo tanto, la pobreza se presenta en el sector formal como en el informal. Además la calidad de vida urbana, se relaciona directamente con la posibilidad en el acceso a los servicios básicos. La sociedad montevideana cuenta con dichas prestaciones, pero su calidad presenta graves insuficiencias que cuestionan la gestión de los mismos en la nueva realidad socio-económica de la ciudad.

Dentro de este contexto, **Casavalle**, uno de los barrios de Montevideo, ha sido un “*campo de experimentación*” de las políticas urbanas y de vivienda, tanto en el período de gran protagonismo estatal, como en el período de ausencia de la regulación territorial que –paradójicamente– han generado situaciones similares: áreas desestructuradas con infraestructuras incompletas, falta de equipamientos urbanos y dificultades en la accesibilidad a los servicios que la ciudad brinda.

Mapa 10<sup>10</sup>  
URUGUAY



Fuente: Elaboración del compilador.

Se reconoce a Casavalle como uno de los fragmentos que caracterizan las nuevas periferias de Montevideo. La singularidad radica que en sí mismo constituye un mosaico territorial, promovido desde los años sesenta, por actuaciones públicas, tanto en el campo de las políticas urbanas (nivel municipal) como de las habitacionales (nivel nacional). Estas han generado áreas desestructuradas, carencias en materia de equipamientos urbanos y dificultades en la accesibilidad a los servicios que la ciudad brinda.

Hoy Casavalle incorpora un funcionamiento que presenta un fuerte aislamiento, tanto a nivel simbólico como físico. La conformación fragmentaria del barrio se profundiza si se considera la forma de desarrollo de los conjuntos habitacionales al margen de la ciudad existente, la calidad constructiva de la edificación y la pobreza del diseño de la oferta habitacional. Se evidencia así la realidad y la necesidad de revisar los criterios técnicos de la política de vivienda promoviendo distintas alternativas que incluyan el capital de activos locales. En el caso de Casavalle se cuenta con recursos humanos con capacidad para la autoconstrucción que con correcto asesoramiento técnico pueden contribuir a cambiar la imagen urbana del área y paralelamente solucionar los problemas habitacionales detectados.

<sup>10</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El sector de intervención en el cual se desarrolla este análisis constituye uno de los fragmentos de Casavalle, donde se puede hacer referencia a la precariedad del hábitat en base a diferentes dimensiones:

- Su condición de “gueto urbano”, donde la homogeneidad de la situación social, la percepción de la ciudadanía como “zona roja” y por tanto su aislamiento, lo definen como tal. El correlato físico se vincula a la dificultad de conectividad con el resto del área urbana, consecuencia de una trama vial incompleta y de una topografía que no fue considerada al momento de construcción de los conjuntos. Otro aspecto a tener en cuenta es el proceso de *tugurización* de las unidades habitacionales.
- La multiplicidad de servicios sociales y organizaciones no gubernamentales localizadas en el sector, focalizan su accionar en problemáticas particulares, salvo el caso de la policlínica municipal, que es un referente para la zona. La gestión del servicio se apoya en la consideración integral de la salud, por lo cual asistencia y prevención, son los aspectos que se enfatizan, a pesar de las limitaciones de recursos.
- La regularización de la tenencia y del suelo en la legislación vigente, no se ajusta a las situaciones particulares del sector, de modo que la revisión de la misma es uno de los puntos a abordar en el proceso de rehabilitación del sector.
- El barrio Casavalle está considerado como una de las zonas de Montevideo con problemas importantes de delincuencia, en particular la zona seleccionada para el análisis se le atribuyen las mayores dificultades en este sentido.

Lo que se ha impulsado en planificación urbana dirigido a la gestión, se reduce solo a la localización de la población de riesgo en terrenos urbanos o periurbanos de menor valor, agravando así la problemática existente en estas áreas. Estas acciones reflejan la falta de visión de la ciudad como un todo, pues se planifica para la ciudad legal quedando fuera de la norma importantes grupos de población.

## 2. Objetivos

El objetivo fundamental es la *resignificación de Casavalle* de modo de catalizar un proceso de gestión que integre y articule la diversidad de actuaciones propuestas y que paralelamente contribuya a generar conciencia de la necesidad de un proyecto que involucre a la comunidad local.

Desde esta perspectiva, la integración física y social del barrio, constituye un objetivo a alcanzar a partir de la construcción de un soporte físico que permita mejorar la conectividad interna de los fragmentos urbanos existentes. También se busca la elaboración de un proyecto colectivo de arraigo territorial sobre la base de un acuerdo social del desarrollo comunitario local.

## 3. Estrategia

Las estrategias que han orientado la acción, se han enmarcado en la vinculación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, pero no han dado los resultados esperados para el conjunto de la población más vulnerable de la sociedad montevideana.

Es posible plantear que los cinco ejes fundamentales de intervención (suelo, vivienda, empleo e ingreso, espacio público, servicios públicos), propuestos en la Agenda Urbana Sostenible para América Latina y el Caribe, para ser abordados prioritariamente en sí mismos, van a promover pequeños cambios en Casavalle que no atiende la urgencia de los mismos. El dilema es en qué

dirección se articulan estos ejes para promover las necesarias transformaciones en las múltiples dimensiones constitutivas del problema de la pobreza urbana en este contexto socio – territorial.

Las propuestas que se presentan se basan en la combinación de componentes que tienen como objetivo desatar un proceso de gestión que establezca una relación dialéctica entre las propuestas urbanas para la ciudad de Montevideo y para Casavalle, apoyadas en el capital físico y social existente desde una perspectiva integradora.

Tanto desde la perspectiva física como social, los problemas de Casavalle dan cuenta de la diversidad de la condición de pobreza, que van desde las situaciones de emergencia hasta las estructurales. Esta heterogeneidad requiere una estrategia proactiva donde la *dimensión temporal* es un elemento clave para permitir anticipar soluciones que a la vez resuelvan tanto las situaciones que requieran una intervención de corte asistencialista como aquellas dirigidas a la promoción social. Por otro lado, para no repetir el error de diseñar una batería de programas generalmente compartimentalizados, desarticulados y a menudo, con una eficiencia discutible, la consideración multisectorial de los proyectos y la coordinación de las políticas deberá estar apoyadas por articulaciones interinstitucionales.

En Casavalle la alta participación existente de organizaciones no gubernamentales conviene que esté articulada con los actores estatales y entre sí, de manera tal que la implementación de las políticas sociales sea eficiente y logren un impacto acorde con la inversión realizada. Desde esta perspectiva, la descentralización municipal juega un rol protagónico en la articulación de las políticas generales con las locales.

A continuación se presentan los lineamientos estratégicos, base de la propuesta de este análisis:

- Desde la administración de consensos o conflictos, es necesario relacionar el Estado, el mercado y la sociedad civil propiciando la integración social y así tender al re-equilibrio socio–urbano.
- Programar acciones capaces de prefigurar el largo plazo con programas diversificados según las diferentes situaciones socio–territoriales, y canalizarla a través de una adecuada selección del sistema de gestión que favorezca el resultado morfológico y la integración social.
- La implementación del Plan Sectorial de Vivienda de Interés Social, en el marco del Plan Montevideo, requiere de articulaciones interinstitucionales concertadas y coordinadas que a su vez aseguren una adecuada relación entre gestión y planificación.
- Formular una Política de Tierras para promover y orientar el desarrollo de las ciudades, y particularmente para mejorar las condiciones de acceso formal al suelo de la población de menores recursos económicos.
- Promover la densificación de las áreas intermedias, definidas en el Plan Montevideo, como alternativa a la incorporación de tierra urbanizada en la periferia.
- Revalorizar el diseño en equipamiento urbano y en la vivienda como forma de mejorar la calidad de la oferta habitacional en lo urbano–arquitectónico y tecnológico, apostando a la diversidad tipológica en loteos diferenciados.
- Integrar el potencial de la autoconstrucción de viviendas por esfuerzo propio, ya que constituye una alternativa de gran interés social frente a las necesidades de relocalización de población y al crecimiento de los asentamientos irregulares.

- Apoyarse en las herramientas de gestión que han aportado los distintos niveles de planificación, ya que cuentan con los respaldos necesarios y dan un marco legal para la ejecución de las propuestas.
- Fortalecer el sistema participativo y descentralizado para que potencie la estructura de oportunidades de acceso a la vivienda, de modo de asegurar un aumento de las relaciones sociales, una mayor difusión de la información y un incremento del capital humano.

Con relación a la resignificación de Casavalle se destacan algunos aspectos interesantes en relación con la estrategia propuesta:

### **1. La dimensión física de la integración socio-urbana**

El proyecto de vialidad, no solamente debe estar orientado a resolver los problemas de conectividad, sino que debe ser parte de un proyecto urbano que reconstruya el tejido.

Las operaciones de reparcelamientos en el campo edilicio, deben favorecer la diversidad tipológica, junto con el tratamiento de los espacios públicos y privados. De esta forma son los elementos de calificación y caracterización del desarrollo urbano-ambiental. Por otro lado se abre la posibilidad de generar tierra para resolver algunos de los problemas de turgización de los conjuntos y los asentamientos irregulares.

El proyecto de reestructuración urbana, debe apoyarse en operaciones de consolidación y equipamiento de espacios que la población ha preservado para usos deportivos.

Destinar recursos para la ejecución de estas propuestas se justifica en la medida que, desde el punto de vista social, se requieran acciones concretas para que la población comience a involucrarse decididamente en el mejoramiento de su propio barrio. Desde el punto de vista técnico es a partir del proyecto de reestructura urbana que se pueden iniciar acciones de terminación de infraestructuras, de equipamiento del espacio público y de la regularización de la tenencia del suelo.

### **2. El espacio público como estrategia de inclusión**

Una de las características que da una imagen especial a la ciudad de Montevideo es la conformación del espacio público. En este sentido, los barrios consolidados de la ciudad presentan características diferentes y sus calles arboladas dan unidad al conjunto. Sin embargo, esta particularidad no se verifica en las áreas periféricas, particularmente en Casavalle constituyendo un elemento más en la imagen de exclusión.

Se requiere promover el proceso de reconstrucción y reapropiación del espacio público, generando un soporte físico adecuado para favorecer la interacción social y construir una nueva identidad urbana en contraposición a la imagen estigmatizada imperante. En otras palabras, la propuesta implica una “recuperación de la condición de ciudadanía”.

### **3. La formulación de una política de tierras**

La formulación de una política de tierras deberá promover el uso más racional del suelo donde la densificación de la ciudad consolidada sea una alternativa frente a la compra de terrenos en las áreas periféricas.

Además, deberá contar con una diversidad de instrumentos que contemplen las diferentes realidades, y no se centran en cuestiones generales que contribuyen mínimamente en la promoción del re-equilibrio socio-territorial. En tal sentido, la revisión normativa del tamaño de los lotes de los programas de regularización, las condiciones de financiamiento y las de tipo crediticias, las cargas impositivas entre otras, posibilitarán la

articulación de la política urbana con la de vivienda, favoreciendo así la integración social.

#### **4. Lecciones aprendidas**

Es evidente que una orientación en materia de gestión urbana por sí sola no puede transformar la estructura social, aunque sí está en condiciones de promover que las inversiones en desarrollo urbano y políticas habitacionales incorporen la dimensión de la integración social como objetivo estratégico. Sólo se mitigan situaciones de pobreza y no resuelven el origen de la problemática. La ampliación del mercado de empleo productivo junto con la articulación sistémica de las políticas sociales, pueden iniciar un proceso autosostenido de reducción efectiva de la pobreza.

Por otro lado, dados los altos niveles de delincuencia de Casavalle cualquier propuesta que se realice, desde una perspectiva integradora, deberá tener como objetivo, además de bajar los niveles de delincuencia, a nivel simbólico deberá lograr su resignificación en el imaginario colectivo.

Alcanzar dicho objetivo, que en última instancia se trata de quebrar la lógica de “gueto urbano”, se prevé en el largo plazo. Sin embargo, el tránsito hacia ello debe estar pautado por acciones que no debiliten el camino en esa dirección. El desafío radica en lograr los acuerdos necesarios (políticos, sociales y técnicos) para diseñar una estrategia concurrente, que haga sostenible la propuesta.

Evidentemente para viabilizar las propuestas planteadas, la necesidad de lograr acuerdos se torna imprescindible. Hasta el momento en los ámbitos políticos y sociales se advierten escasos avances, por lo cual impulsar estos acuerdos es tarea prioritaria. En cambio, en el ámbito técnico existe cierto nivel de consenso por ejemplo, respecto a demoler la edificación considerando el estado de la construcción, la obsolescencia de la infraestructura –y en consecuencia el alto costo de mantenimiento que no puede afrontar la población residente–, los niveles de hacinamiento y la concentración de una seria problemática social.

Se evidencia la realidad y la necesidad de revisar los criterios técnicos de la política de vivienda promoviendo distintas alternativas que incluyan el capital de activos locales. En el caso de Casavalle se cuenta con recursos humanos con capacidad para la autoconstrucción que con un buen asesoramiento técnico pueden contribuir a cambiar la imagen urbana del área y paralelamente solucionar los problemas habitacionales detectados.

Finalmente, toma gran relevancia el gran potencial que representa la presencia de un número importante de organizaciones no gubernamentales en el barrio las que pueden colaborar en la construcción de un proyecto colectivo de base territorial como pretende ser la propuesta estratégica para “la resignificación de Casavalle”.

## **XI. Hacia la resignificación del barrio Casavalle, Montevideo. Análisis de las redes sociales**

---

***Verónica Filardo***

Se presenta en este documento un análisis situacional y una propuesta para el área territorial periférica de Casavalle en la ciudad de Montevideo, la cual presenta niveles agudos de criticidad en indicadores sociales. Se enfatizó en la dimensión urbanística, especialmente en la situación del parque habitacional viviendas como así también en las redes sociales y el sistema de actores que operan en el área. Ambas líneas de trabajo se desarrollaron simultáneamente y tuvieron autonomía relativa.

Específicamente en el área de análisis correspondiente al estudio de las redes sociales, se estructuró sobre la base de una reflexión conceptual. Posteriormente se caracterizó el área de estudio en torno al sistema de actores que allí operan, a partir de una aproximación cualitativa basada en observaciones, entrevistas y análisis de material documental y fuentes secundarias de información.

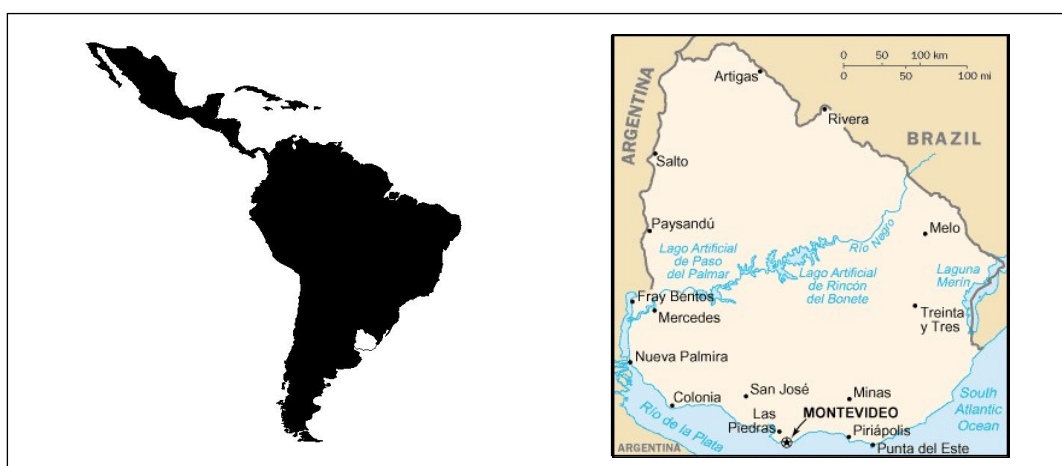
A lo anterior se agrega una propuesta estratégica para Casavalle, la cual combina elementos de desarrollo local, cooperación pública privada y utilización de recursos existentes de la comunidad y externos en la zona.

## 1. Problemática

Casavalle, como ya se adelantó en el anterior análisis, es un área territorial con niveles agudos de criticidad en indicadores sociales, inscrita en periferia de la ciudad de Montevideo, Uruguay. Se inscribe en el dominio del Centro Comunal Zonal (CCZ) N° 11. Los conjuntos habitacionales que han resultado de la intervención pública en el área se denominan Unidad Casavalle I y II, y la Unidad Misiones, esta última respondiendo a la erradicación de cantegriles y relocalización de su población. Actualmente se verifica además de la población proveniente de intervenciones públicas urbanas, la ocupación de tierras de carácter ilegal –asentamientos irregulares–, lo que imprime a la zona un crecimiento poblacional y homogéneo en cuanto a la situación socioeconómica de los nuevos pobladores.

A pesar de lo acotado de su extensión (400.000 m<sup>2</sup>), el territorio es un caso paradigmático de exclusión urbana y de fragmentación, especialmente en términos cualitativos y en cuanto a la autopercepción de su población residente. Convergen en el territorio diversas problemáticas como la pobreza urbana y la desintegración social junto a procesos de creciente segmentación y segregación urbana.

Mapa 11<sup>11</sup>  
URUGUAY



Fuente: Elaboración del compilador.

### a) Sistema de actores

Existe una constelación de múltiples actores que confluyen en la zona, de diverso carácter destacando el caso de las organizaciones no gubernamentales: se relevó más de una docena de estas instituciones que localizan programas e intervenciones sociales en la zona de estudio. La concentración desde el punto de vista físico de las organizaciones es significativo y contrasta con otras áreas en la ciudad. Las interpretaciones de esta situación son variadas. En primer lugar las carencias sociales que se verifican en la zona justifican de manera los proyectos e intervenciones que puedan tener las organizaciones no gubernamentales en la búsqueda de financiamiento con esta población objetivo. Tomar a la población de Casavalle como población destinataria podría significar una “ventaja comparativa” en la búsqueda de financiamiento, más aún si los proyectos son concursables. Sin embargo, la enorme mayoría de ellas, tienen un arraigo local desde hace

<sup>11</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



mucho tiempo, han fijado sus intervenciones en la zona como parte de su identidad y misión y han logrado un compromiso “territorial” sostenible.

### **b) Propiedad del suelo**

En Casavalle, prácticamente toda la extensión, es tierra municipal. Esta situación implica que toda la población que reside en ese suelo no es sujeto pasible de cobro de contribución inmobiliaria por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), existe por tanto una subvención a esta población por el resto de la ciudad.

En las entrevistas se revela la existencia de iniciativas por parte de la IMM para regularizar esta situación, sin embargo estas acciones realizadas de forma desarticulada y sin estudios de viabilidad, fracasaron básicamente por la actitud negativa de los vecinos por el temor a “tener que pagar” por algo que en la actualidad no tienen que hacer. La resistencia a la propiedad del suelo, básicamente remite a contraer las obligaciones que se deriven de ello.

### **c) Vivienda**

A pesar del análisis sobre la situación de las viviendas de los complejos habitacionales en Casavalle, el tema de la vivienda no constituye un tema de referencia central de la zona. En las entrevistas realizadas, no se constata una preocupación sobre esta cuestión social que produzca ni demandas ni movilizaciones.

### **d) Servicios sociales**

Respecto a educación, las escuelas públicas de la zona se ubican como de contexto socioeconómico muy desfavorable. Respecto al nivel secundario, no hay en Casavalle ni un establecimiento del nivel de liceo. El nivel secundario de educación en esta área se encuentra desprovisto por el sistema nacional de educación.

Respecto a alimentación, todas las escuelas públicas de la zona tienen comedor para la población escolar que atienden, así como los jardines asistenciales. Además casi todas las organizaciones no gubernamentales de la zona tienen servicio de comedor, en algunos casos asociados a programas concretos, que por lo general funcionan ampliados y cubren a una población mayor, y otros son autofinanciados. A partir de la crisis económico-financiera del año 2001, en el Uruguay surgen múltiples “merenderos” de organización estrictamente comunitaria. Estos merenderos son de muy diversa índole en cuanto a organización, periodicidad de la atención y calidad del servicio que brindan. La cobertura en alimentación del área es muy relevante, aunque focalizada en niños y jóvenes. Esto genera a su vez miradas críticas sobre el desarrollo de estas “soluciones”, a las que se catalogan como asistencialistas y sobre externalidades negativas, designándole como “la cultura del comedor”.

Respecto a servicios de salud, se encuentran en la zona varias policlínicas: la Policlínica Casavalle es municipal, la Policlínica Santa Rita que depende del Ministerio de Salud Pública, varias otras que son de gestión mixta y otras que se denominan comunitarias o vecinales y son gestionadas por una organización no gubernamental. Las policlínicas de la zona coordinan sus actividades e integran la Red de Salud con la Comisión de Salud derivada del Consejo Vecinal del Centro Comunal Zonal.

Se visualiza que gran parte de las experiencias exitosas, en gran medida dependen de quienes sean las personas que ocupan los puestos de dirección. Muchas de las valoraciones favorables que se realizan acerca de las propuestas de trabajo, no responden a políticas institucionales sino a iniciativas personales de quienes las llevan adelante. Casi como una constante, la ausencia de evaluaciones, sistematizaciones de experiencias y procesos, estudios de impactos y de resultados

obtenidos de proyectos y programas, recorre y caracteriza la práctica de la intervención social en la zona.

#### **e) Trabajo**

Una de las características prominentes de la zona es la concentración de clasificadores de residuos urbanos que residen en ella. La clasificación de residuos constituye una actividad generadora de ingresos típica para la población local, que también supone “marcas” en el territorio, en el hábitat.

En muchas de las entrevistas el tema clave al realizar la descripción de la zona es el acceso al mercado de trabajo del que carece esta población. El nudo en la reproducción de la situación de pobreza es la falta de acceso al trabajo. El hecho que esta situación se venga registrando desde hace al menos cuatro generaciones, cuestiona seriamente las aproximaciones simplistas acerca de la raíz de la situación laboral de la población estudiada.

#### **f) Espacios públicos**

No se identifican espacios que sean utilizados por la población. Se hace explícita la valorización de espacios para el uso deportivo en esta zona. Las canchas de fútbol son espacios públicos especialmente aptos y valorados de sociabilidad e interacción. Estos espacios y prácticas deportivas, son claramente puestas en valor en los discursos y en la vida cotidiana de los habitantes de estos barrios.

## **2. Objetivos**

El objetivo general del trabajo es la definición de una Propuesta Integral Estratégica de superación de la pobreza urbana para Casavalle. Esta propuesta debe incorporar y vincular los siguientes puntos, en la búsqueda de lograr una salida a la realidad existente en la zona:

- Elementos de desarrollo local, cooperación pública privada y utilización de recursos existentes de la comunidad y personas externas a la zona,
- Participación activa de los involucrados fortaleciendo el capital territorial,
- Involucramiento de actores externos a Casavalle,
- Los avances en materia educacional ya alcanzados para catalizar salidas laborales.

## **3. Estrategia**

La Propuesta Estratégica Integral (PEI) para Casavalle, combina elementos de desarrollo local, cooperación pública privada, utilización de recursos existentes de la comunidad y externos en la zona. Se basa en un diagnóstico de los recursos existentes y potenciales locales; utiliza la unidad espacio-temporal en el análisis; da cuenta del potencial local y las características de la zona. Define objetivos de acuerdo al tipo de población y características existentes a escala local. Vincula la población de la zona de trabajo con el resto de la ciudad.

Basada en la participación activa de los involucrados, la propuesta requiere apoyarse en los recursos existentes en la zona, fortaleciendo el capital territorial, constituido por las instituciones que actualmente intervienen en este territorio. Requiere actores externos que se involucren también en el programa, que supongan una evaluación constante de los logros obtenidos y tengan obligaciones con relación a la difusión de los resultados obtenidos, en el corto, medio y largo plazo. Plantea la potenciación de los esfuerzos realizados en el ámbito educativo en los ciclos iniciales de

formación, asegurando canales de integración social una vez cumplida esta etapa, que conduzcan a una inserción productiva y de realización de capacidades y logros.

### **3.1 Condiciones previas sobre las cuales se basa la PEI**

#### **3.1.1 Fortalecimiento de red inter-institucional local**

La PEI incluye la construcción de al menos una institución en el área. En Casavalle se realizan cursos que capacitan para la realización de determinados oficios. Existen pasantías que se orientan a facilitar la experiencia laboral de jóvenes y mujeres y su ingreso al circuito del mercado de trabajo pero no se realizan evaluación de los resultados de los convenios, ni seguimiento de los beneficiarios de dichos programas. Se propone incrementar las estrategias con el sector privado, superar el nivel de impacto individual, potenciar la “salida” de los participantes en los convenios externos al barrio, realizar actividades con otra imagen simbólica, mayor nivel de calificación y mayores posibilidades para una salida laboral *a posteriori* del periodo de los convenios o pasantías.

#### **3.1.2 Fortalecimiento de red inter-institucional local con otros agentes, actores e instituciones públicas y privadas pertenecientes al resto de la ciudad**

La propuesta prioriza las vinculaciones entre Casavalle y el resto de la ciudad. En tal sentido es una “red” que debe integrarse con agentes de la ciudad integrada y de actores locales. Asimismo el *tiempo* es una de las variables claves en el proceso del proyecto y en el tipo de objetivos que pueden plantearse. La direccionalidad de la primera fase de la propuesta disminuye a medida que avanza el tiempo de ejecución del programa. Supone una evaluación de los resultados también participativa y sobre todo sistemática y periódica.

#### **3.1.3 Énfasis en la consideración de la dimensión temporal de las situaciones territoriales. Diferenciación situaciones de emergencia y condiciones estructurales**

Se debe tener en cuenta los procesos de génesis y de reproducción de la problemática del territorio bajo estudio desde una perspectiva multidimensional. Se verifica un déficit de capital humano y social progresivo y creciente en la población de Casavalle. Se plantea la hipótesis de deterioro genético por sucesión de generaciones con déficit alimentario, analfabetismo y maternidad precoz y en riesgo sanitario. Casavalle no manifiesta características de emergencia sino que implican dinámicas estructurales. En este sentido, la redistribución de recursos financieros, no constituye una “única salida” sino una alternativa que reproduce situaciones de dependencia, inhabilita mecanismos de búsqueda y en el mejor de los casos quedarán restringidas a estrategias individuales y no de carácter colectivo.

#### **3.1.4 Inclusión de la perspectiva de género en los proyectos**

La inclusión social es tomada en sentido amplio y por tanto supone el abordaje del desarrollo local incorporando la perspectiva de las relaciones de género. En Casavalle en particular, las situaciones de violencia doméstica y vulnerabilidad de las mujeres en sentido amplio, torna pertinente y necesaria esta dimensión.

### **3.2 Mecanismos o componentes de la PEI**

#### **3.2.1 Mecanismos para facilitar el acceso al trabajo**

Se ha advertido que la impronta de los convenios educativos-laborales y de trabajo es significativa, ya que implican un impacto importante en el número de empleos que puedan generarse “fuera” del barrio. Paulatinamente el número de puestos de trabajo que representen los

convenios debería ir disminuyendo, en la medida en que la propuesta logre sostenibilidad en la generación genuina de empleo, como resultado directo del mismo y de los emprendimientos asociados.

La propuesta supone la implementación de un proyecto productivo en el que se insertan varios subproyectos. El proyecto productivo central que a su vez es la instrumentalización de la PIE, es el desarrollo de un vivero. Este proyecto reúne las características que se mencionan como prioritarias: capitalización de las experiencias y recursos del territorio, resignificación del barrio, estructuración en torno a un proyecto productivo y cooperativo que permita ser sostenible en términos de trabajo para la población local y articulación con el resto de la ciudad, entre otras características. Sin embargo esta propuesta no es más que una de todas las posibles y pretende que sea considerada entre otras alternativas posibles. Como subcomponentes se identifican la producción de plantas, flores y plantines, producción de hierbas medicinales, producción de insumos para el vivero, producción de mercancías con valor agregado: arreglos florales, macetas de diferentes materiales, artesanías con flores y huerta orgánica.

Se propone realización de convenios con empresas privadas de un porte suficiente para sostener una política de marketing social, en particular con los *shoppings centers* aunque no exclusivamente. Estos convenios tendrían por objeto:

- La colocación de producción vegetal de los *shoppings*: plantas ornamentales, arreglos florales y plantines del vivero de Casavalle.
- La obtención de un espacio de muestra permanente y de alta calidad de la producción vegetal de Casavalle, en los *shoppings* que posibilitara el acceso al mercado de la población de Montevideo, de la producción del vivero, huerta orgánica y hierbas medicinales de Casavalle.
- Participación en campaña publicitaria dirigida a mostrar las potencialidades productivas de Casavalle, que permita generar una identidad con relación a un producto de impacto en la ciudad.

Respecto a la viabilidad del Proyecto Vivero, se ha previsto su instalación en el barrio en un predio de propiedad de la Intendencia Municipal de Montevideo, no ocupado actualmente, en una zona no apta para viviendas, de superficie adecuada para desarrollar la actividad productiva propuesta y sin dificultades de acceso a la población local. La viabilidad de la propuesta no supone un financiamiento elevado; está basada en la gestión eficaz y eficiente de los recursos que se encuentran hoy disponibles en el barrio. Requiere la presupuestación del equipo de trabajo multidisciplinario del Centro Comunal Zonal asignado a la propuesta, de una partida inicial para la puesta en marcha del vivero como así también de la conformación de un equipo técnico para constituir la Mesa Consultiva Casavalle, entidad encargada de gestionar alianzas y del diseño e implementación del programa Vivero Casavalle. Entre las gestiones y acuerdos a realizar se encuentran:

- Marco de acuerdo y compromiso con el Programa Vivero de Casavalle de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área.
- Articulación y gestión eficiente de los recursos destinados a Casavalle por los organismos públicos.
- Firma de convenios con *shoppings*/ hipermercados y empresas del sector privado que aseguren la venta y/o canales para la venta de la producción del vivero.
- Firma de convenios con agentes privados de ciudad integrada para puestos de trabajo de población de Casavalle en actividades conexas al vivero.

- Campaña publicitaria de difusión del Programa Vivero Casavalle, situación social actual del barrio, cambio de imaginario, tematización y posterior compromiso con el programa de la ciudad integrada.
- Firma de compromiso de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para la habilitación de un liceo y de una institución de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

### **3.2.2 Mecanismos para facilitar el acceso a la educación de nivel secundario**

En Casavalle no existe institución pública en la zona de nivel secundario. Los jóvenes deben desplazarse a liceos para poder acceder a este nivel educativo. En consecuencia es una necesidad real la habilitación inmediata de un liceo y de una institución de la UTU. En este último caso, la oferta de cursos debería ajustarse a los requerimientos que planea el Programa Vivero, en una primera fase, para reforzar la articulación formación-empleo en la zona incrementando el capital humano de la población de Casavalle, con salida laboral viable.

### **3.2.3 Mecanismos para facilitar el acceso al uso de espacios públicos de la ciudad**

La población de Casavalle no accede al uso de espacios públicos centrales de la ciudad y a su vez, la ciudad integrada no utiliza los espacios públicos de Casavalle, aunque en estricto sentido, el barrio no tiene espacios públicos equipados y acondicionados como tales. Esto conduce a un proceso de guetización urbana. Para revertir este proceso, tendencia y romper con los mecanismos que lo reproducen, se propone:

- Revalorización de espacios públicos locales mediante el acondicionamiento y equipamiento junto a la realización de actividades que promuevan el uso y cuidado de los mismos por parte de la población local. Se pretende que el material vegetal para el acondicionamiento, equipamiento y arbolado de los espacios públicos locales, provenga de la producción del Vivero Casavalle,
- Campaña publicitaria de cambio de imaginario del barrio, que posibilite disminuir las resistencias de la ciudad integrada a los intercambios y fomentar los flujos de interacción urbana,
- Procesos de re-construcción de identidad barrial, incremento de autoestima de los pobladores del barrio, pautas de relacionamiento y de convivencia urbana.

## **4. Lecciones aprendidas**

Según el diagnóstico realizado, Casavalle muestra síntomas críticos de pobreza, desde prácticamente la constitución del barrio siendo la tendencia, al incremento de los niveles de criticidad. Se ha advertido asimismo que el análisis considerando la dimensión temporal es imprescindible en estudios de este tipo.

Se advierte que la concentración registrada de transferencias de recursos de la sociedad al área, el número de organizaciones no gubernamentales trabajando, la cantidad de programas sociales funcionando, los subsidios más o menos velados con que cuenta la población residente, son sistemáticamente insuficientes –como así también ineficientes– para revertir la situación de partida. Las transferencias de recursos que desde diferentes sectores y programas recibe Casavalle, no son suficientes si sólo se enfocan a cubrir las carencias inmediatas de la zona; por el contrario, se requiere no sólo una serie de políticas sociales que trasfieran fondos para cubrir necesidades básicas, sino que enfrenten coordinadamente la desintegración social (no sólo la pobreza, resultado de lo anterior) que es el nudo que afecta a esta población.

Podría formularse la hipótesis que la inversión social que se realiza actualmente en Casavalle podría generar mejores impactos y resultados en caso de enfocarse desde un programa estratégico para el territorio de carácter productivo y de carácter autosostenible.

## **XII. Situación actual y tendencias previsibles del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario, Argentina**

---

***Carla Rodríguez***

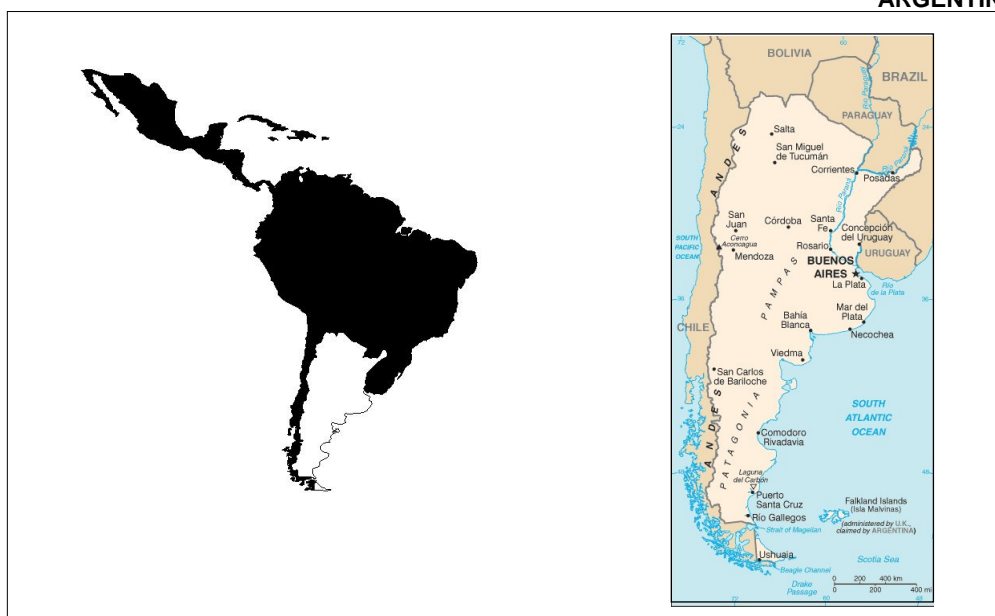
El estudio aborda la situación actual del parque habitacional de vivienda social adjudicada construida de la ciudad de Rosario entre 1928 y 2000, identificando los aspectos críticos en las dimensiones socioeconómicas, físicas y urbanísticas que permitan plantear algunas perspectivas en torno a una propuesta de intervención pública desde el nivel local de gobierno. Dicho estudio contempla una caracterización cuantitativa y cualitativa de los conjuntos habitacionales, un análisis de las soluciones implementadas desde la política pública, de las condiciones socioeconómicas y de las políticas públicas que se implementaron en la materia.

### **1. Problemática**

Los procesos de crecimiento y de urbanización de ciudad de Rosario se desarrollaron a través del aumento de la producción agrícola y la intensificación de las actividades portuarias. Para 1880, Rosario era el primer puerto exportador de la Argentina, lo que

produjo un aumento demográfico importante, atrayendo a corrientes inmigratorias europeas. Fue creciendo a partir de la expansión del área que hoy forma parte de su distrito centro y, desde allí, en forma radial. Alrededor de la década del cuarenta, los procesos migratorios asociados con el proceso de sustitución de importaciones y el desarrollo de actividades industriales, superaron la capacidad habitacional de la ciudad. La población de origen migrante autoconstruyó sus viviendas, de manera precaria, ocupando terrenos que dieron origen a los primeros asentamientos irregulares en forma de “villas”. Aunque se manifiesta una rápida expansión urbana, las intervenciones públicas del período en la ciudad de Rosario son de escala muy acotada. En la década del sesenta, Rosario intensifica su desarrollo territorial a partir del impulso de la construcción y del incremento del comercio, que continúan atrayendo flujos migratorios a la ciudad. La construcción del sector privado se focalizó en la producción de edificios de viviendas colectivas en altura, que modifican la imagen urbana y generan un proceso de concentración edilicia y expansión la trama urbanizada. El gobierno local impulsó la “modernización” de la ciudad a través de la ejecución de obra pública y de la extensión de la provisión de servicios e infraestructura.

Mapa 12<sup>12</sup>  
ARGENTINA



Fuente: Elaboración del compilador.

Desde 1960 hasta 1980, se evidencia un destacado proceso en el poblamiento de la ciudad: mientras el área central tiende a una relativa estabilidad, se evidencia un vaciamiento en las áreas intermedias y un aumento de población de las áreas periféricas, con un desaprovechamiento de las infraestructuras y servicios ya provistos en las áreas centrales e intermedias y el asentamiento de población en áreas carentes de las mismas. En las áreas periféricas (sur y norte en los sesenta e incorporación del oeste en los setenta) se concentran las intervenciones públicas de producción de conjuntos habitacionales, orientados hacia la gran escala, valorizando mediante este proceso, tierras vacantes intermedias. El sur es un área caracterizada por la presencia de grandes fábricas, las vías del ferrocarril y redes primarias viales. Desde 1975 la ciudad se enfrenta a los efectos de una crisis de la estructura económica regional, caracterizada por una marcada disminución de los establecimientos industriales y una disminución de la mano de obra ocupada en el sector. Esto

<sup>12</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



produce un empobrecimiento del conjunto y un reflujo de fuerza de trabajo hacia la construcción. El crecimiento edilicio de la ciudad queda en manos del sector privado, sin tener en cuenta los desarrollos de infraestructura, servicios y el transporte.

A comienzos de los noventa, Rosario alcanza una población de más de un millón de habitantes distinguiéndose desde ya un cierto proceso de metropolización. La Provincia de Santa Fé continúa con la producción de conjuntos habitacionales, destinados a sectores medios y medios bajos, reduciendo la escala de las torres puntuales, siendo el único actor público que crece en cantidad de viviendas producidas y que continúa produciendo este tipo de intervenciones hasta la crisis del año 2001. Se destaca una urbanización progresiva a través de la continuidad de diversas “etapas” o proyectos adyacentes que van configurando extensas áreas de conjuntos habitacionales. La producción de conjuntos habitacionales, enmarcados en políticas públicas que implican la orientación del financiamiento estatal hacia modalidades de ejecución empresarial, ha constituido un lineamiento prioritario de la política habitacional nacional como subnacional, que sólo en períodos muy recientes comienzan a diversificarse y que continúan jugando un papel significativo.

Respecto a las condiciones económicas y sociales, a lo largo de la década de los noventa, la pobreza se expandió en el Gran Rosario de manera muy acentuada, pasando del 22,2% de los hogares (1993) al 62,6 % (2002). Para esa fecha, el 34% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 28,6% era indigente, o sea no alcanzaba a cubrir con sus ingresos el nivel mínimo de subsistencia. Los procesos de empobrecimiento urbano de la última década involucran a amplias capas de sectores medios, con su correspondiente impacto sobre el conjunto de su vida cotidiana en la ciudad y particularmente, en lo referido a la situación habitacional. La población residente en conjuntos habitacionales, se encuentra en su mayor parte, incluida en este proceso de empobrecimiento.

En el desempeño del mercado laboral se observa una leve declinación de la tasa de asalarización, una reducción del empleo pleno y un aumento de la precariedad laboral en el Gran Rosario. Durante el año 2002, la tasa de empleo del Gran Rosario era del 31,4%, el 34% de los asalariados de este aglomerado no tenía cobertura social y el sector informal, concentraba al 51% de la fuerza de trabajo ocupada en el Gran Rosario. En el mismo año, la población desocupada era de alrededor de 132.000 personas, siendo ésta, la tasa de desempleo (24,3%) la más alta registrada. El proceso comienza a revertirse muy lentamente a lo largo del 2003.

En Rosario, la precariedad habitacional se vincula generalmente a otros déficit de servicios urbanos y, en menor grado, al hacinamiento. Se localiza en diferentes proporciones en todos los distritos, con la excepción del área central, donde se manifiestan algunas formas de hábitat precario como los inquilinatos, hoteles y pensiones. Es característica –aunque no exclusiva– de los asentamientos irregulares. El hacinamiento tanto crítico como moderado, ha experimentado una reducción sensible. Se advirtió que el hacinamiento crece en aquellas viviendas que presentan algún nivel de deterioro, pero son recuperables, aspecto que puede estar dando cuenta acerca de los procesos de empobrecimiento de sectores medios y medios bajos. El mismo segmento de población que, a su vez, ha sido la destinataria tradicional de los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento público. En 1991, la falta de servicios cloacales era el déficit más extendido en la ciudad. Para 2001, el déficit de cloacas registró una reducción, mientras que la cobertura de conexiones domiciliarias de agua potable creció un 10%. En el caso de los conjuntos habitacionales analizados, estos presentan otros déficit como los referidos al estado de la infraestructura, la recolección de residuos, o la existencia de agua caliente en las viviendas.

Respecto a las situaciones de irregularidad dominial, si bien la mayor parte de estas corresponden a los asentamientos irregulares que son atendidos por programas de mejoramiento barrial, cabe destacar que la gran mayoría de los conjuntos habitacionales construidos con

financiación pública también involucran situaciones inconclusas que determinan la irregularidad desde el punto de vista dominial.

Respecto del estado constructivo de los conjuntos, en la muestra seleccionada para la ciudad de Rosario, distintos tipos de problemas se yuxtaponen. Fallas estructurales y problemas originados en el uso afectan de manera a la mayoría de los casos. La provisión de infraestructuras y servicios básicos no constituye un aspecto problemático, con excepción de la recolección de residuos. Los conjuntos financiados o cofinanciados oportunamente por el Banco Hipotecario Nacional son los que presentan menor deterioro relativo. Incluyen grandes escalas, tipologías y antigüedades diversas. Los tipos de problemas identificados en los conjuntos habitacionales de la Ciudad de Rosario pueden clasificarse en dos grades conjuntos: problemas de proyecto y ejecución y problemas de uso. Dentro de los primeros se encuentran: de diseño estructurales, por falta de infraestructura básica y/o equipamiento o servicios. Dentro de los segundos, existen problemas de mantenimiento, por modificaciones constructivas y de tipo ambientales. Los espacios de uso colectivo de los conjuntos habitacionales existentes en Rosario presentan características de deterioro y falta de apropiación por parte de los vecinos, transformándose en basurales, espacios inseguros, o en el mejor de los casos en improvisadas canchas de fútbol que sólo permite la interacción, por medio de un juego, a un grupo restringido de vecinos.

## 2. Objetivos

El diseño de intervenciones orientadas a la rehabilitación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, debiera concebirse desde una perspectiva integral articulada con la política social y estar orientada a:

- Proponer un menú flexible de alternativas de intervención, con base en diagnósticos específicos e incorporando niveles de participación de los habitantes;
- Propiciar la integración multiactoral. Involucrando, según las diversas características, un mapeo de actores clave –gubernamentales y no gubernamentales– tendientes a diversificar y complementar roles y funciones que enriquezcan las intervenciones. Desarrollar componentes educativos para todos los actores involucrados en el proceso;
- Plantear la regularización dominial como un componente más del proceso integral y no un eje estructurante. En cada caso, situaciones como estado de las deudas, falta de escrituración, existencia de transferencias informales, debieran diagnosticarse concertando con las familias diversas alternativas de solución como un componente simultáneo de la actuación en cada intervención desarrollada;
- Promover y consolidar capacidades organizacionales de gestión colectiva y comunitaria como un componente explícito de la intervención pública en este tipo de programas;
- Considerar y promover el desarrollo de componentes explícitos que aborden la inserción barrial y la recalificación y optimización de los espacios de uso colectivo;
- Articular la implementación de programas de capacitación, calificación, empleo y contención de grupos vulnerables identificados.

### 3. Estrategia

Conviene mencionar en primer lugar, los principales actores públicos involucrados en la producción de conjuntos habitacionales en Rosario. Estos son: a nivel provincial, la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU); a nivel local, el Servicio Público de la Vivienda (SPV); y el Banco Hipotecario Nacional (BHN), del nivel nacional. Gran parte de la producción de las tipologías bajo análisis se ejecuta a partir de 1965, a través de la Dirección Provincial de Vivienda (DPVyU) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN). La reorientación de las políticas nacionales a partir de ese período, perseguía fundamentalmente la reactivación del sector privado de la construcción y entidades financieras. En 1972 se estructura el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) como mecanismo financiero. En términos generales a lo largo del período bajo análisis, se observa un desarrollo sectorial independiente y no articulado, entre las distintas instituciones gubernamentales responsables de la implementación de las políticas habitacionales del sector público.

La *Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU)*, es el órgano responsable de la política provincial. A partir de 1976, la DPVyU se convirtió en la principal ejecutora pública de conjuntos habitacionales, financiados con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Desde 1978 se desarrollan licitaciones que incluyen el terreno, el proyecto y la construcción por parte de una misma empresa o conjunto de empresas asociadas, incentivando la monopolización de la construcción de viviendas e infraestructura, mientras la DPVyU se reserva, el control de la ejecución. En la actualidad, la institución maneja el registro único de inscripción permanente de beneficiarios para dos carteras de demanda. A través del FONAVI, la DPVyU también ha establecido convenios y otorgado créditos a través de sindicatos y cooperativas, siempre manteniendo la modalidad de ejecución empresarial combinando financiamiento del FONAVI y del Banco Hipotecario Nacional. En términos de su significación general para Rosario, el sector público ha ofrecido entre el 1 y 5% del total de préstamos otorgados desde 1993.

A nivel municipal, el *Servicio Público de la Vivienda (SPV)*, organismo autárquico, es el responsable de la política habitacional dirigida a la población de menores recursos. A partir del año 1994, el SPV transformó sus programas y operatorias, priorizando la integración urbana de los proyectos, estableciendo componentes de acción integrada (que combinan los ejes vivienda, empleo/capacitación, promoción comunitaria, de la juventud, etc.) y estableciendo diversas formas de participación de los habitantes en las etapas de los proyectos de hábitat.

A nivel nacional, existe el *Banco Hipotecario Nacional (BHN)* que hasta 1964, concentró su inversión financiera en créditos para la construcción de “vivienda familiar propia”, pero a partir de 1976, su actuación se dirige al sector medio con capacidad de ahorro. A comienzos de los años noventa, en el marco de las reformas estructurales del Estado argentino, el BHN cambia de rol y se transforma en banco mayorista, cesando su intervención directa.

El papel desempeñado por los organismos gubernamentales responsables de la ejecución de los conjuntos habitacionales se ha circunscripto históricamente, a la adjudicación de las viviendas “llave en mano”. Los lineamientos políticos en los cuales se enmarcaron las operatorias análisis, no previeron otro tipo de intervención vinculadas con la etapa del habitar y la vida posterior de los edificios (rehabilitación, mantenimiento). De este modo, la gestión del mantenimiento quedó librada a las propias capacidades los vecinos, jurídicamente enmarcados en la constitución de consorcios. En muchos casos y por diversos factores, estos consorcios no se pudieron constituir jurídicamente. Un punto crítico, lo constituye la carencia de una política pública que tome en cuenta todas las fases de la vida del patrimonio edilicio y que lo haga, desde una perspectiva integral, como una componente que involucra la interacción activa con su población residente.

Se proponen, de esta forma, unos elementos de base para la elaboración de propuestas de intervención pública local desde una perspectiva física, social y urbana. Se parte del supuesto que el actual modelo de intervención estatal, hacia el futuro, promueve la existencia de un parque habitacional obsoleto, inserto en la trama urbana. Prevenir este proceso, supone adoptar acciones para la rehabilitación y mejoramiento de los conjuntos habitacionales y valorizando este tipo de actuación urbana. Los gastos involucrados en el mantenimiento y la rehabilitación, debieran ser considerados inversión social, valorizando el esfuerzo público desarrollado en cada período en la producción del patrimonio habitacional. Conservar la inversión pública preexistente, califica el entorno urbano donde está inserta y tiene una dimensión colectiva que excede a los beneficiarios individuales de las viviendas.

En términos de los recursos, debiera diseñarse algún mecanismo de financiamiento constituyendo un fondo de rehabilitación, mantenimiento y recualificación de los espacios de uso colectivo. El mismo podría constituirse, inicialmente, con los recuperos de las operatorias vinculándolos con criterios de sostenibilidad de la inversión pública y con la mejora de la calidad de vida cotidiana de los habitantes, para incentivar mayores recuperos. También surge del análisis la pertinencia de plantear niveles de subsidio explícitos por parte del Estado, sin embargo, estos debieran adquirir un carácter claramente promocional de la capacidad de gestión colectiva con criterios de equidad territorial.

Respecto al *stock* edilicio existente, es posible concebir una línea de intervención con base en:

- La apertura de un registro de consorcios interesados,
- La oferta de un “menú diverso”, concebido según diagnóstico participativo y de las características específicas de cada ámbito de intervención (ajuste de la demanda inicial),
- Dos grandes líneas: a) rehabilitación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, y b) recalificación del espacio de uso colectivo. Articulando, en ambas líneas, subprogramas dirigidos a grupos vulnerables o al abordaje de problemas sociales críticos identificados.

El problema se centra en los parámetros establecidos a través de las políticas desde el ciclo de su proceso productivo y etapas posteriores. Por ello, resultaría necesario revisar y modificar dichos parámetros:

- Previendo desde el diseño hasta la etapa del habitar, la promoción de diversas modalidades y arreglos institucionales posibilitadores de la participación de los habitantes.
- Concibiendo la vivienda como parte de una intervención integral, articulada con el conjunto de la política social (salud, educación, empleo, cultura) e integrada en un enfoque multiactoral y de proceso.
- Constituyendo planes y líneas diversificadas para distintos perfiles de destinatarios: i) configurando convocatorias de base territorial, articulando la demanda dispersa o bien definiendo actuaciones con organizaciones preexistentes, ii) posibilitando la coexistencia de rangos socioeconómicos de cierta heterogeneidad en cada operatoria, iii) incluyendo en los conjuntos habitacionales, espacios y condiciones adecuadas para el trabajo.

## 4. Lecciones aprendidas

- De los resultados del estudio respecto a los conjuntos habitacionales, se advierten dos principales factores críticos: la necesidad de rehabilitación y mantenimiento de los edificios ya construidos, y el deterioro y subutilización funcional de los espacios de uso colectivo; ambos factores implican un empobrecimiento de la calidad de vida en los conjuntos y hacia el entorno barrial inmediato.
- Estabilizar y revertir las tendencias planteadas implica, en lo económico, proteger las grandes inversiones públicas ya efectuadas; en lo social, preservar la calidad de vida de sus habitantes y en la dimensión política, velar por la preservación de la ciudadanía, cuyo desarrollo se ve afectado por la agudización de los procesos de aislamiento y desintegración social.
- Se advierte la necesidad que las políticas de intervención contemplen en su diseño, el involucramiento y participación de los usuarios, posibilitando un proceso virtuoso de relación entre la apropiación y mantenimiento de las viviendas y los espacios de uso colectivo sostenido a partir de criterios de adecuación entre necesidades, ámbitos físicos y actividades allí previstas.
- Los lineamientos políticos en los cuales se enmarcan las intervenciones deben prever un conjunto de medidas complementarias vinculadas con la etapa del habitar y la vida posterior de los edificios y las comunidades.
- La iniciativa política, los criterios de eficiencia financiera e institucional definidos en función de objetivos sociales, la capacidad de articulación, la promoción de niveles de organización y la construcción de condiciones de legitimación pública, ligados a la búsqueda de una mayor equidad urbana, constituyen algunos temas básicos para abordar el desafío.



### **XIII. Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario (Argentina), en materia de suelo y vivienda**

---

*Hilda Herzer*

#### **1. Problemática**

Rosario se ubica estratégicamente sobre la margen derecha del río Paraná (provincia de Santa Fé) en el corazón de la Pampa Húmeda, la región más fértil y densamente ocupada de Argentina. Presenta al 2001, 1.161.188 habitantes, aunque sumando los municipios y comunas contiguos con los que intenta cooperar, llega a un total de 1.396.852 habitantes.

El Área Metropolitana de Rosario (AMR) al 2004, se presenta como un mosaico de fragmentos en lo político y administrativo, algunos de ellos de reducida capacidad económica y técnica para gestionar su propia área y por ende, para llevar a cabo una política de desarrollo local. En este sentido, otro de los aspectos claves es el desborde jurisdiccional existente ya que el fenómeno metropolitano se despliega en un territorio sobre los confines políticos – administrativos que surcan el territorio microregional.

Respecto al crecimiento económico del AMR en la última década, éste no es muy elevado; se observa una desaceleración asociada a la desindustrialización, a la pérdida del atractivo migratorio de la ciudad por la inexistencia de empleos y una menor fertilidad propia de los centros urbanos más importantes de la jerarquía urbana. El AMR presenta una estructura productiva diversificada. El área industrial de Rosario-Villa Gobernador Gálvez tiene una producción diversificada concentrando actividades relacionadas con la industria metalmeccánica y alimenticia. También se localizan en la ciudad y su zona de influencia empresas petroquímicas, siderúrgicas, papeleras, madereras, aceiteras, frigoríficas, lácteas, textiles, plásticas y farmacéuticas, mientras que en los últimos tiempos está cobrando gran importancia el sector de desarrollo de software y servicios informáticos. El AMR posee el segundo mercado concentrador de hacienda vacuna del país y formador de precios. La cuenca lechera santafesina constituye la región productora más importante de América Latina. Respecto a la industria metalmeccánica, es una de las regiones del país con mayor presencia de industrias de maquinaria agrícola. Se destacan, importantes fábricas de tractores y cosechadoras que abastecen el mercado nacional e internacional.

Mapa 13<sup>13</sup>  
ARGENTINA



Fuente: Elaboración del compilador.

El cuadro laboral del Gran Rosario muestra un proceso de deterioro que se expresa en crecientes niveles de desempleo, precarización del empleo y empeoramiento de las condiciones laborales. En 2002, la tasa de empleo del Gran Rosario era del 31,4%; en aquel contexto de crisis, la destrucción de puestos de trabajo asalariados motorizó la caída del empleo formal y el sector informal se mostró incapaz de apuntalar el empleo con ocupaciones de baja productividad. Se observa una leve declinación de la tasa de asalarización, una reducción del empleo pleno, un aumento de la precariedad laboral en el AMR y un agravamiento en materia de cobertura de seguridad social de los asalariados.

En el AMR, el problema de la población indigente se revela como de gran importancia. A pesar que las necesidades básicas insatisfechas han disminuido por la extensión de las redes de servicio, se advierte que dicho indicador debe ser complementado con la pobreza por ingresos. Si

<sup>13</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.



bien las condiciones de vida de los pobres han mejorado en forma relativa comparadas con las de hace un par de años, la distribución de la pobreza no ha cambiado demasiado. En las áreas urbanas donde la pobreza subsiste, se encuentran bajos niveles educacionales, subempleo, débiles redes que abran acceso a nuevas oportunidades y una población estigmatizada por la violencia. Existen asentamientos precarios –generalmente en el corredor de la troncal ferroviaria–, donde se localizan 96.196 habitantes aunque dichas localizaciones no han crecido significativamente en los últimos años.

Respecto a las transformaciones en el área metropolitana, se observa un crecimiento desarrollado por la infraestructura ferroviaria y portuaria hasta los años cincuenta. Posteriormente con el proceso de sustitución de importaciones, Rosario se constituye en un entorno atractivo para la radicación de industrias básicas y manufactureras. A partir de los noventa, con la privatización de los servicios y de la infraestructura pública, el área pasa a convertirse en un centro de servicios y logística de transporte. Un proceso de crecimiento urbano marcado por la existencia de tierras públicas, un desarrollo de infraestructuras básicas y una red de comunicaciones acuáticas, vial y ferroviaria.

La organización territorial metropolitana tiene forma tentacular siguiendo los principales ejes infraestructurales de movilidad que llegan a la ciudad. Existe un predominio de la extensión nortesur, paralela a la costa, expresión del rol productivo de la aglomeración, estructural e históricamente vinculada a la actividad portuaria. La sucesión de instalaciones portuarias han convertido al área metropolitana en una “ciudad-puerto” que muestra la necesidad de establecer una política integrada en lugar de producir soluciones puntuales y fragmentarias. La tradicional vinculación entre la ciudad y el río, sintetizada en la idea de ciudad-puerto, se modifica sustancialmente a partir del desmantelamiento de las viejas instalaciones portuarias y ferroviarias en la ribera y su reemplazo en la ciudad de Rosario por un sistema de parques equipados.

En el norte del AMR se produce una gama de actividades contaminantes que afectan hacia el sur. Se trata de olores como contaminación atmosférica, en particular los que produce por ejemplo, la planta que fabrica pasta de papel, y contaminación hídrica en el río Paraná, la cual va inhibiendo el uso recreativo de la costa fluvial y que puede crear problemas de provisión de agua potable. Junto a ello, otro problema que evidencia un tratamiento urgente es la disposición de los residuos sólidos urbanos aunque se reconoce las dificultades políticas y sociales para encontrar las soluciones más adecuadas y adaptables al área.

## 2. Objetivos

Los objetivos que orientan el proceso de abordaje de las problemáticas de alcance metropolitano en Rosario son:

- Integrar las diversas realidades territoriales al proceso de toma de decisiones de políticas públicas valorizando los recursos comunes;
- Fortalecer la gestión local de cada municipalidad y comuna de la región; promoviendo la coordinación interinstitucional;
- Construir un sistema de gestión para el área metropolitana con medios para reunir y analizar la información, atender a las necesidades del área y tomar decisiones que permitan superar sus problemas;
- Promover un proyecto político regional que contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo, competitivo y sostenible.

### 3. Estrategia

De entre todas las experiencias y propuestas para gestionar las distintas problemáticas que se presentan en el ámbito metropolitano de Rosario, la más relevante hasta ahora sigue siendo el Plan Estratégico Rosario (PER). Este plan propone para su “*eje metropolitano*” y su aspiración de la “*ciudad de la integración*”, dos proyectos: el Ente de Coordinación Metropolitana y la Agencia Regional de Desarrollo. La primera institución busca consolidar un espacio metropolitano, dinámico e innovador, que sienta las bases de una gestión conjunta de los asuntos metropolitanos. Este ente deberá contar con un marco normativo que legitime su accionar y abra las puertas de una nueva concepción de Estado, basada en la necesidad de ampliar autonomías municipales y comunales. Sus funciones centrales son entre otras, las de consensuar entre los municipios y comunas de la región metropolitana del Gran Rosario, y entre estos y el gobierno provincial, la necesidad de conformar un espacio de gestión metropolitano. Por su parte, la Agencia Regional de Desarrollo se plantea como instrumento de gestión y promoción del desarrollo territorial y empresarial de la región metropolitana del Gran Rosario, con la misión de crear un “ambiente favorable” para el desarrollo territorial y sentar las bases de una nueva cultura empresarial, basada en la colaboración público-privada y en la capacidad de innovación local. Dentro del mismo marco del PER, existe el Acta de Compromiso Metropolitana suscrita en el 2001 por Intendentes y Presidentes Comunales de la Región de Rosario, con el objeto de apuntalar el desarrollo de las iniciativas institucionales de carácter metropolitano que ya están en funcionamiento convocando a los sectores de la sociedad civil del área metropolitana a participar activamente y concretar las reglas institucionales que permitan conseguir los objetivos planteados.

Además del PER, existe desde el año 2003, el Plan Estratégico Metropolitano (PEM) Región Rosario. Este define región metropolitana como el ámbito urbano rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro, incluyendo así a las municipalidades alejadas de la de Rosario. Es el ámbito de las infraestructuras y actividades económicas regionales vinculadas. Dentro del PEM, se han definido ejes de actuación:

- El territorio metropolitano: base física y ambiental, cómo se estructura y se vertebra y cómo se proyecta en otros espacios;
- El sistema productivo regional: perfiles, dinámicas, dificultades y potencialidades;
- La sociedad metropolitana: composición, características, actores y lógicas de interacción;
- Las instituciones para el desarrollo: características, roles, alcances y limitaciones.

El Plan plantea una serie de temas críticos a nivel del territorio metropolitano: 1) residuos sólidos urbanos; 2) uso del suelo y de la costa, 3) polución industrial; 4) infraestructura para el transporte de cargas. Respecto a la sociedad metropolitana: 1) identidad e integración regional. 2) salud y vivienda social, 3) transporte de pasajeros. En el sistema productivo regional, los temas son: 1) capacitación / reconversión laboral, 2) cadenas de valor, 3) turismo. Respecto a las instituciones de la región: 1) compatibilización de las normativas, 2) coordinación en salud, 3) ámbito de coordinación institucional, 4) coordinación gobierno, empresas y universidades. El PEM trabaja en los siguientes proyectos:

- Proyectos Ferroviales (Plan Circunvalar);
- Proyecto metropolitano de tratamiento de residuos sólidos urbanos;
- Relevamiento productivo regional;

- Programa de formación de agentes de desarrollo local;
- Sistema de información metropolitana;
- Ente de coordinación;
- Autonomía municipal;
- Normativas metropolitanas.

Dentro de las estrategias también se deben considerar otras iniciativas por ejemplo, que se encuentran en el ámbito municipal. En efecto, en la ciudad de Rosario, el Servicio Público de la Vivienda (SPV) organismo municipal autárquico, concentra la ejecución y el financiamiento de programas que atienden al problema de la vivienda para la población de menores recursos. El resto de los municipios del Área Metropolitana no cuentan con recursos para llevar adelante planes propios. Dentro de la competencia del SPV-Rosario, se cuentan los siguientes programas:

- **Programa Rosario Hábitat:** Financia y ejecuta proyectos integrales de mejoramiento del hábitat en asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario, promoviendo la equidad social y la reducción de pobreza. Además, el programa incluye componentes de generación de trabajo e ingresos y estimulación temprana para niños de familias en situación de pobreza que viven en estos asentamientos. Entre sus productos también se cuentan ordenamiento y reestructuración el tejido y trazado urbano, mejoramiento habitacional, regularización dominial, provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario, construcción de viviendas nuevas para relocalización de familias. Se advirtió que uno de sus desafíos más significativos es la preocupación para transformar experiencias pequeñas e innovaciones exitosas en soluciones a gran escala.
- **Programa Escriturar:** Su objetivo es regularizar la situación del parque habitacional construido por el SPV con anterioridad al año 2001 donde había conjuntos con tramitaciones incompletas, o sea sin finales de obra, sin consorcios, existencia de compras y permutas irregulares, alquileres, ocupaciones, fallecimiento de titulares, adjudicatarios menores de edad, entre otras condiciones irregulares.

#### 4. Lecciones aprendidas

Varios de los desafíos que surgen de la evolución del Área Metropolitana de Rosario no están contenidos en el espacio institucional considerado “local”. Por el contrario, se manifiestan estos desafíos en un nivel desprovisto de institucionalidad al no existir un espacio político metropolitano. De las distintas experiencias en materia de gestión y planificación urbana en Rosario, se han podido extraer algunas lecciones aprendidas, a saber:

- Si bien la Municipalidad de Rosario y el PEM articulan la visión metropolitana con respecto a las grandes obras de infraestructura, hay hasta el momento, carencia de análisis técnico-académicos sobre los mecanismos de integración vertical como de los arreglos innovadores que las hacen funcionar.
- Surgen indicios de modificación del rol de los municipios en la gestión de su propio territorio. Existe una disposición a plantear mayores exigencias a las empresas asentadas en el respectivo municipio respecto del pago de tributos locales. No sucede lo mismo, en cambio, con la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial.

- La experiencia de Rosario respecto a los resultados y efectos concretos de los distintos planes de desarrollo urbano y territorial se suma a la limitada experiencia nacional que registra un mínimo de planes que han logrado efectos prácticos.
- Existen distintas problemáticas que sus características revelan la necesidad de un tratamiento en el ámbito metropolitano. Ejemplo de ello, el problema de las inundaciones y del saneamiento de las cuencas de arroyos, tanto por la limitación de las administraciones locales para afrontar el problema aisladamente, como por la insuficiencia de los tratamientos sectoriales; la contaminación ambiental, en la medida que las causas si bien se generan en una localidad, sus consecuencias se manifiestan en otros sitios; el transporte público, dado que la contaminación que producen, tanto acústica como aérea, no conoce límites jurisdiccionales.
- Existen al menos dos elementos políticos institucionales que no pueden descuidarse ya que constituyen verdaderos desafíos: el primero desde el punto de vista institucional, la falta de autonomía de los municipios santafesinos; el segundo, desde el punto de vista político, institucional, socioeconómico y cultural, la rivalidad regional entre el norte y el sur de la provincia.
- Los planes estratégicos han evidenciado que una debilidad del método radica en una excesiva identificación del instrumento con su impulsor lo cual plantea riesgos para su continuidad. Asimismo se han advertido dificultades en diversas materias de la planificación y gestión territorial, entre ellos: información desagregada a escala municipal sobre construcción de viviendas sociales y de financiamiento público; información presupuestaria actualizada, fiable y disponible para los municipios y comunas; carencia de indicadores económico-financieros, presupuestarios como así también de mecanismos de auditoría, monitoreo o control social.
- Existe todavía la necesidad de avanzar sustantivamente en la generación de una política de suelo y vivienda como forma concreta de contribuir al tratamiento metropolitano del hábitat ya que no ha existido una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática la problemática de provisión de tierras urbanas. Se carece de iniciativas que tengan como objetivo permitir el resurgimiento de loteos económicos con servicios básicos provistos. No ha habido ninguna iniciativa del gobierno provincial de Santa Fé para movilizar el suelo urbano vacante a través de políticas fiscales, ni ha habido acciones que permitan la recuperación de la plusvalía que generan las obras públicas. Por ejemplo, convendría focalizar la atención en las áreas intermediarias (adyacentes a las centrales) de Rosario como otro lugar de intervención alternativa en materia de políticas de suelo y vivienda.
- Respecto a la regularización dominial de inmuebles, ha existido un aprovechamiento mínimo de la normativa nacional como provincial relativa a este ámbito. Asimismo, se advierte una inexistencia de mecanismos alternativos que permitan a las familias enfrentar los costos de escrituración de las soluciones habitacionales.

## **XIV. El programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional**

---

***Marisol Saborido***

Este estudio analiza el Programa Chile Barrio, con énfasis en la identificación de áreas o aspectos de interés para futuras estrategias de intervención. En este sentido, más que evaluar el programa en sí, interesa analizar su trayectoria, su planteamiento inicial y su desempeño en la práctica, los cambios ocurridos a lo largo de su desarrollo, su organización y gestión, logros y dificultades enfrentados en su operación, a fin de extraer aprendizajes relevantes para el planteamiento de propuestas a futuro. El Programa Chile Barrio, con más de seis años de duración, presenta una oportunidad para analizar la relación entre precariedad habitacional y pobreza y para reexaminar la orientación de las políticas y programas sociales.

### **1. Problemática**

Si bien Chile en el contexto de América Latina y el Caribe, presenta buena ubicación en relación con algunos índices de pobreza urbana, la realidad nacional no escapa de las tendencias regionales. La población urbana en Chile, según estimaciones para el año 2000, superaba el 85% del total.

Entre 1990-2000 se han podido advertir importantes avances: la población en situación de pobreza disminuyó desde un 38,6% en 1990 a un 20,6% en el 2000. Asimismo, la población en situación de indigencia se redujo desde un 12,9% a un 5,7%. La reducción en la pobreza tiene relación directa con el dinamismo de la economía nacional durante esta década, la creación de nuevos puestos de trabajo, la elevación en los salarios reales y el incremento de los recursos destinados al gasto social. A pesar de un bajo nivel de crecimiento económico de estos últimos años, sumado a las políticas de empleo, y las medidas de protección social, se logra un efecto en la disminución de la precariedad social en el país. Sin embargo, subsisten en el país un conjunto de desafíos que abordar, especialmente en relación con la persistencia de desigualdades profundas entre sus habitantes y una distribución regresiva del ingreso.

Mapa 14<sup>14</sup>  
CHILE



Fuente: Elaboración del compilador.

En Chile, como en América Latina y el Caribe, la pobreza se concentra fuertemente en las áreas urbanas: la elevada urbanización que prevalece en América Latina y el Caribe concentra la mayoría de los pobres en los centros urbanos. Como en otros países de la Región, el territorio y las ciudades en Chile aparecen como realidades fragmentadas y segregadas. Un conjunto significativo de asentamientos, llamados comúnmente “campamentos”, no logra integrarse en el sistema económico, social y urbano. En estos espacios, casi independientes, se concentra la pobreza y la precariedad.

La distribución por regiones en Chile del conjunto de la población pobre del país se ve fuertemente influenciada por la histórica distribución de la población total en el territorio nacional. Así, la mayor cantidad de personas pobres está concentrada en la Región Metropolitana (RM), con 31,5% del total nacional; le sigue la VIII región con 16,8%. Por ello, debido a la concentración de población, dos regiones concentran casi la mitad de la población pobre e indigente de todo el país.

<sup>14</sup> Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La pobreza en el ingreso en el país se manifiesta de forma diversa. La situación de ingreso de los hogares depende centralmente de la inserción laboral de sus integrantes. El 80% de los ingresos del hogar proviene del trabajo, tanto en hogares pobres como no pobres. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo es menos frecuente en los hogares pobres que en los de mejor posición. Simultáneamente en los hogares pobres hay una proporción más alta de jóvenes que no estudian ni trabajan. Por ello, es posible sostener que el principal problema hoy en Chile, más que la pobreza es la desigualdad: Chile es una de las economías con mayor desigualdad en el mundo y tiene una de las peores distribuciones del ingreso en América Latina. Un 70% de la población tiene un ingreso inferior al promedio nacional.

Respecto a la situación habitacional en las zonas urbanas, el fenómeno del “allegamiento” constituye el principal problema, mientras en las zonas rurales son las deficiencias de habitabilidad, especialmente, de saneamiento. El allegamiento involucra a hogares y núcleos familiares (estos se diferencian de los primeros por carecer de autonomía económica, compartiendo, además de la vivienda, el presupuesto familiar del hogar que los acoge). En general, los núcleos familiares más pobres corresponden a una situación de allegamiento funcional, lo que implica que sus ingresos son insuficientes para residir en forma autónoma o que presentan otro tipo de vulnerabilidad. Respecto a las condiciones de precariedad habitacional, dentro del Gran Santiago los asentamientos precarios se localizan preferentemente en la periferia sur y cercanos a las vías principales de acceso a la RM. Un alto número de campamentos en Santiago se sitúa en zonas propensas a la modificación del paisaje por efecto de fenómenos pluviales, resultantes en desprendimientos de material, aumento de caudales, desborde de canales y deslizamientos en masa, cercanos a fuentes de peligro antrópico, líneas de tren, caminos de alto tráfico o torres de alta tensión. Otro aspecto vinculado a la pobreza urbana en materia habitacional, lo constituye el acceso a la propiedad del sitio: en el conjunto de hogares aumentó la propiedad del sitio entre los años 1990 y 2000 (del 58% al 65%) y disminuyeron las condiciones más precarias de ocupación (cedido y ocupación irregular) y también el arrendamiento.

Se podría decir, que entre los años 1990 y 2000 se produce una paulatina reducción del déficit de arrastre en materia habitacional. Mejoran las condiciones en que reside la mayoría de los hogares del país y se amplía el acceso a la propiedad del sitio. Se observa un aumento en la superficie de las viviendas básicas, mejoras en las terminaciones de las viviendas y estándares de los loteos, con incorporación de equipamiento, pavimentación y áreas verdes. Las familias allegadas disminuyeron de 919 mil a 743 mil y los hogares con deficiencias de habitabilidad, de 666 mil a 421 mil. El aumento de la inversión pública en vivienda creció en un 67% entre 1989 y 2000. Esta inversión, más el aporte del sector privado, aseguró una oferta habitacional capaz de satisfacer el crecimiento de las necesidades –originado por el aumento anual de hogares y el deterioro de parte del parque habitacional– y de absorber también parte del déficit de arrastre.

Frente a este contexto de pobreza y precariedad urbana, se planteó la necesidad de innovar radicalmente en la política social por parte del Gobierno. Es así como en 1997 surge el Programa Chile Barrio como respuesta del Gobierno con carácter multisectorial, dirigido específicamente a una población de medio millón de personas, 105.888 familias habitantes de 972 asentamientos precarios en 213 comunas del país. La mayoría de estas familias, forma parte de bolsones de pobreza y marginalidad que corresponde a 20% de la población más pobre de país.

## 2. Objetivos

El objetivo de Chile Barrio es contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios en el país, poniendo a su disposición alternativas para un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de

inserción social y laboral, promoviendo la integración y coordinación de acciones sectoriales, ejecutadas por los organismos respectivos para desarrollar intervenciones en un territorio determinado, de manera descentralizada y participativa.

El Programa es implementado por un equipo especializado y un conjunto de las instituciones públicas: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Ministerio de Bienes Nacionales, el Ministerio del Interior y el de Planificación (MIDEPLAN). Comenzó a implementarse como experiencia piloto en 20 campamentos de cuatro regiones en 1997 (Regiones V, VIII, X, y Región Metropolitana) iniciando su fase regular en 1998.

### 3. Estrategia

#### a) Componentes específicos

El programa tiene como producto final un conjunto de asentamientos que se constituyen como barrios, social y económicamente integrados, avanzando de esta forma hacia la superación de condiciones de pobreza, informalidad y precariedad habitacional. El principal instrumento para el logro de este objetivo es la entrega de una “*vivienda digna*” en términos de habitabilidad, acceso a servicios básicos y equipamiento, tenencia legalizada. La intervención privilegia la radicación de los asentamientos en todos los casos en que ello sea posible. La unidad de intervención son las familias en sus territorios de habitación. Se trabaja con ellas, sus dirigentes y organizaciones, para generar las capacidades necesarias para una vida en comunidad.

Los componentes o ámbitos de intervención que considera el programa son: 1) mejoramiento de la vivienda y barrio, 2) desarrollo comunitario e inserción social, 3) habilitación laboral y productiva; y 4) apoyo al fortalecimiento de programas destinados a la superación de la pobreza. Los tres primeros producen bienes o servicios directos a la población objetivo; entregan productos y servicios propios de los organismos sectoriales que participan en el programa y son ejecutados por los organismos respectivos, dentro de sus ámbitos de competencia y de acuerdo con la modalidad que cada uno establece. El cuarto componente se dirige a las instituciones, por tanto, aspecto central para el desempeño del programa y para su eventual replicabilidad. A continuación se detalla la dinámica que posee cada uno de estos componentes:

**Componente 1** - Mejoramiento de la vivienda y el barrio: Las familias acceden a una estructura urbana que cuenta con vivienda, servicios básicos (agua, luz, solución sanitaria) y equipamiento comunitario. Las principales instituciones responsables son: MINVU (vivienda y urbanización); Bienes Nacionales (regularización de títulos); Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) (Programa de mejoramiento de barrios, urbanización y dotación de infraestructura social); a su vez, Chile Barrio complementa los instrumentos sectoriales con apoyos específicos. Este componente es el eje en el modelo de intervención del programa. En torno a él se articulan el segundo y tercer componente. Este define además los plazos de intervención ya que la entrega de soluciones habitacionales y/o infraestructura determina el egreso de los beneficiarios y con ésta, el término de las acciones del programa en el asentamiento correspondiente. Sus objetivos son:

- Facilitar el acceso a la vivienda y los servicios básicos asociados (agua potable, alcantarillado, electricidad).
- Mejorar la calidad del entorno y el acceso de los habitantes al equipamiento comunitario y a los servicios urbanos.
- Resolver la inestabilidad jurídica de los asentamientos precarios a través de la regularización predial y del acceso a terrenos cuando corresponda.



**Componente 2** - Desarrollo comunitario e inserción social: Las familias mejoran su capital social por medio del fortalecimiento de su sistema institucional comunitario y/o su red social grupal. La principal institución interviniente es FOSIS, aparte de la labor que desarrolla el propio Chile Barrio. Sus objetivos son:

- Fortalecer la organización y la participación de los habitantes de cada asentamiento de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que allí se desarrollan y en los cuales ellos intervengan.
- Dejar capacidades radicadas en las comunidades intervenidas de modo que en el futuro, una vez concluido el programa, puedan formular y ejecutar iniciativas propias y acceder a los beneficios, servicios y/o programas que ofrecen las redes públicas y privadas del país.

**Componente 3** - Habilitación laboral y productiva: Los habitantes de los asentamientos mejoran su capital social humano a través de completar estudios de enseñanza formal, capacitación en oficios, desarrollo de iniciativas productivas. Su objetivo es:

- Ofrecer a los habitantes de los asentamientos mejores oportunidades para generar ingresos a través de acciones de capacitación laboral vinculadas a alternativas de empleo y autoempleo y del apoyo a iniciativas asociativas de trabajo independiente o microempresariales.

**Componente 4** - Apoyo al fortalecimiento de programas destinados a la superación de la pobreza: Las instituciones fortalecen sus capacidades de coordinación y articulación en forma descentralizada y con la participación de la comunidad para que puedan continuar apoyando a los beneficiarios del programa después del término de la intervención de Chile Barrio. Sus objetivos son:

- Generar una modalidad de intervención intersectorial, descentralizada y participativa, que permita una adecuada articulación de esfuerzos entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y privados.
- Contribuir a fortalecer las facultades de los gobiernos regionales y municipios para asignar recursos públicos en concordancia con sus políticas de desarrollo local.
- Mejorar la capacidad instalada en los gobiernos regionales y municipios para enfrentar programas destinados a resolver problemas de pobreza.

#### **b) Metas, plazos y logros**

El programa tiene metas y plazos definidos en función de su población objetivo. En una primera etapa se establecieron metas para el período 1997 – 2003. A partir de 1998 comienza el funcionamiento regular del programa, incorporándose 120 nuevos asentamientos y un plan para el período 1999-2003.

Entre 1997 y 2001, un 27% de las familias habitantes de 295 asentamientos precarios obtuvieron una solución habitacional y de infraestructura a través del programa, aunque no se detallan resultados de los otros ámbitos de acción según evaluación del programa. El programa se encuentra en su etapa final correspondiente al término de los proyectos, esto es pre-inversión y ejecución de las obras para la totalidad de los asentamientos. El avance al año 2004, corresponde a un 52% del universo total, faltando todavía un 48%. En el período de 5 años, entre 1998 y 2002, se atendió a un total de 413 asentamientos equivalente a un 42,5% del total; lo que corresponde a un promedio de 82,6 asentamientos atendidos por año. Para lograr la meta de atención a 559 asentamientos para el período 2003-2006 se requeriría atender un promedio de 149 asentamientos por año.

### **c) Gestión, monitoreo y evaluación del Programa**

La organización del Programa considera una Dirección Ejecutiva en el ámbito central, encargada de la coordinación interinstitucional de las inversiones, la gestión técnico-operativa y la aplicación del modelo de intervención. En el ámbito regional actúa el Secretario Técnico, en la definición del Plan Regional de Inversión, de mediano y largo plazo con cada gobierno regional y un Plan de Acción Comunal con los equipos técnicos de cada municipio. Un profesional o personal calificado, denominado Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio, colabora en las acciones en el nivel regional y comunal, a cargo de uno o más asentamientos. Sus funciones son articulación y coordinación con el Municipio; vinculación con organismos sectoriales y regionales participantes; trabajo con la comunidad de los asentamientos. La responsabilidad del Programa en el ámbito regional recae en el Intendente cuya función es focalizar y planificar la inversión del programa y allegar recursos propios. La responsabilidad del programa en el nivel comunal es del municipio. Los equipos técnicos municipales establecen el Plan de Acción Comunal cuyo objetivo es ordenar la inversión y acciones del programa en los diferentes asentamientos de la comuna. Respecto a las funciones de monitoreo y evaluación, en la Dirección Ejecutiva se centraliza la información respecto al monitoreo y evaluación de la marcha de los proyectos que se desarrollan en cada asentamiento. La información está orientada a evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas formulados en la planificación inicial, según se expone a continuación:

- Informe de desempeño por Región: Se realiza anualmente y sirve para orientar el trabajo del personal regional;
- Evaluación del gasto, control mensual de la ejecución del presupuesto directamente asignado al programa;
- Cumplimiento de las metas habitacionales en las líneas de los Servicios de Vivienda y Urbanización regionales (SERVIU).

Existen además diversas evaluaciones, actividades y estudios externos e internos del programa.

## **4. Lecciones aprendidas**

El Programa Chile Barrio constituye una propuesta innovadora en materia de política social, con una riqueza y complejidad acorde con las complejidades y desafíos que plantea la pobreza. Se propone incidir tanto en aspectos materiales (entrega de bienes o servicios, necesidades de infraestructura, asistencia técnica como en aspectos de tipo inmaterial (la disposición de las personas y la expansión de capacidades).

La articulación entre estas dimensiones diversas requiere entre otros aspectos, flexibilidad en sus plazos, formas de intervención no estandarizadas, operadores capacitados en esta lógica no tradicional y coordinación entre actores y niveles diferentes de acción. Esta concepción innovadora entra en contradicción con la propuesta de operar exclusivamente sobre la base del universo definido por el Catastro de 1997.

En la perspectiva que plantea Chile Barrio trata de crear condiciones desde las personas y sus comunidades, es útil la noción de una “estrategia en construcción” como un proceso continuo de ajuste y negociación para mejorar las condiciones de vida y la calidad residencial. De esta forma se aprovecha y capitaliza mejor la experiencia haciendo un uso más efectivo de los recursos invertidos como así también, plantear la posibilidad de abrir el Programa a otras situaciones de pobreza y precariedad.

La realidad de la pobreza y precariedad habitacional en la cual viven todavía miles de familias en distintos lugares del territorio chileno, parecen indicar que el Programa debería ser redefinido al futuro antes que ponerle término al mismo. Asimismo se evidencia que la asignación posible de continuidad de Chile Barrio al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, podría significar la consolidación exclusiva de las acciones hacia la esfera habitacional.

La fuerte presencia de la variable territorial en el Programa permite pensar en un mejor aprovechamiento de las intervenciones para desatar procesos más contundentes de desarrollo local y desarrollo urbano. El barrio, pensado como unidad base, puede articularse a una red mayor de actores e iniciativas a distintas escalas para avanzar hacia una idea integrada de ciudad, por ejemplo, pasando de “Chile Barrio” a una idea de “Chile Ciudad”.



## XV. Conclusiones

---

A lo largo del presente documento se han podido conocer y analizar distintas experiencias desarrolladas en distintos contextos urbanos de América Latina y el Caribe. Estos contextos, iniciativas, avances y logros permiten profundizar y dirigir el análisis hacia el planteamiento y proposición de un conjunto de factores condicionantes de diverso carácter. Este conjunto de condicionantes permiten reconocer distintos aspectos y dinámicas “*colaborativas*” con los fines de las experiencias y su realidad territorial en tanto que otros, constituyen verdaderos “*desafíos*” dentro del proceso de análisis y/o ejecución de las iniciativas.

La lectura interpretativa de las iniciativas junto a la experiencia de la CEPAL en materia de gestión estratégica del desarrollo urbano sostenible en los asentamientos humanos de la Región en contextos diferentes a través de las actividades de cooperación técnica, posibilita identificar, al menos en forma general, una **batería de factores de viabilidad** para dicha gestión. En este sentido, los factores serían:

1. **Ecuación de coestión público – privada.**
2. **Mecanismos de sostenibilidad institucional, financiera y de gobernabilidad.**
3. **Instrumentales.**
4. **Integralidad y operatividad.**
5. **Voluntad política y liderazgo colectivo.**
6. **Planificación y gestión como marco político: “Sistema inteligente de intervenciones urbanas”.**

A continuación se especificarán cada uno de estos factores de viabilidad incorporando en el análisis, las implicancias más destacadas en materia de la gestión urbano sostenible:

**1. Identificación e involucramiento efectivo de los “sujetos” del desarrollo urbano con potencialidades en materia de superación de la pobreza y precariedad urbana, generando una Ecuación de Cogestión, basada en derechos y obligaciones de los sujetos.**

Este factor de viabilidad nos permitirá saber sobre quiénes se intervendrá, con quiénes se podrá contar para un involucramiento de acuerdo a sus derechos y obligaciones y con quiénes se deberá negociar para redirigir acciones, energías y recursos. Es aquí donde se definen los “sujetos de desarrollo para la superación de la pobreza y precariedad urbana”. Es imprescindible identificar, clasificar y diferenciar todos los tipos de sujetos ya sea sector público, sector privado empresarial, sector ciudadano, organizaciones no gubernamentales, entre otros; incluso puede ser útil tener claro este factor a nivel gráfico, por ejemplo a partir de un mapa conceptual o relacional.

Asimismo conviene tener claro características tales como:

- los distintos niveles de capacidad que detentan estos sujetos o actores del desarrollo (a nivel de recursos que manejan tangibles o intangibles);
- las funciones de derecho y las que efectivamente ejercen en la realidad ciudadana;
- las dinámicas que asumen y ejercen (capacidades, acciones, actitudes, negociaciones) en los procesos y proyectos ligados a la superación de la pobreza y precariedad urbanas advirtiendo prospectivamente, el “*potencial de contribución a la superación de la pobreza y la precariedad*” que cada sujeto posee;
- su grado de autonomía e independencia, o por el contrario, su grado de dependencia o subordinación;
- la percepción de los mismos sobre las acciones hasta el momento llevadas adelante en el área urbana;
- la percepción que existe entre ellos mismos respecto a su función dentro de la “ecuación de cogestión” como asimismo el desempeño que han logrado en tal función o rol, entre otras.

En otras palabras, conviene advertir fácilmente las **actitudes** que estos sujetos demuestran pero a la vez –y lo más importante, por su potencialidad–, las **aptitudes** de los mismos, tanto para su inserción, su consolidación (considerando todos los aportes que los mismos puedan hacer) y su adaptabilidad de sus roles en los procesos y proyectos de la gestión estratégica dirigida a la superación de la pobreza y la precariedad urbana. Esto último resulta clave para analizar el grado de sostenibilidad que pudiese lograr la estrategia con este grupo de “sujetos del desarrollo” viendo la posibilidad real de renegociar y de “atraer” nuevos socios sobre la base de distintas condiciones o de redefinir roles que ya se desarrollaban dentro de los procesos y proyectos.

Esta identificación clara de sujetos y capacidades trae consigo un importante grupo de ventajas, por ejemplo: trabajar sobre la base de un planteo realista que optimiza la potencialidad de las funciones del conjunto de sujetos de desarrollo a través de una valorización de su funciones puntuales; incorporar a la ciudadanía como verdadero sujeto plausible de generar compromiso y hábitos respecto al sentido cívico en general y al mejoramiento del propio nivel de vida en particular; engendrar un proceso que base su sostenibilidad en beneficios directos y concretos en la calidad de vida del grupo poblacional y territorial tanto en lo tangible como en lo intangible como también en la asunción de los costos y externalidades negativas que los procesos de desarrollos generan, entre otros aspectos.

## **2. Implementación de mecanismos de gestión y regulación que aseguren sostenibilidad institucional, financiera y en materia de gobernabilidad y participación**

Estas condiciones están fuertemente vinculadas entre sí por la impronta que tienen respecto a la sostenibilidad de procesos y proyectos públicos de impacto singular como los orientados a la superación de la pobreza y la precariedad urbana. La necesidad de incorporar este tipo de mecanismos que aseguren una “*sostenibilidad integral*” surge en parte por el compromiso que los gestores urbanos mantienen respecto al sustrato poblacional-territorial sobre el cual se interviene y que se caracteriza fundamentalmente por sus niveles agudos de vulnerabilidad social.

Aspectos como la composición multidisciplinaria y cualificada en la alta dirección de las instituciones de gestión urbana, la evaluación por resultados, los espacios participativos son algunos factores que contribuyen a la sostenibilidad integral. El nivel de articulación –al nivel de accionar, facultades y recursos– de la institucionalidad diseñada para ejecutar los procesos para aliviar la pobreza respecto a la institucionalidad local como la exigencia de eficiencia en el desempeño que se le quiera otorgar, son aspectos que conviene no soslayar no sólo por sus implicancias en los niveles de legitimidad ciudadana sino además fijan el grado de confiabilidad institucional a la hora de acceder a líneas de crédito en instancias nacionales o internacionales. Dentro de estas últimas instituciones conviene “recordar” permanentemente durante los procesos y proyectos orientados a la superación de la pobreza y precariedad urbana, la atención privilegiada que tienen organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, UNESCO entre otras agencias, a los procesos mencionados. En efecto, precisamente el soporte y la previsión financiera es clave en el desarrollo de procesos o proyectos que busquen superar la pobreza y precariedad urbana en países como los de la Región.

En este sentido, una mayor sostenibilidad financiera vendrá dada cuanto mayor sea la capacidad de las instituciones y sujetos intervinientes, en captar distintas fuentes de recursos, no limitándose a unas pocas. Sería por ejemplo, provechoso y conveniente que el gobierno local designe una instancia de identificación y captación de recursos para este fin: el de la superación de la pobreza y precariedad urbana. Asimismo, el aporte de la ciudadanía –objeto y sujeto de los procesos de desarrollo local para aliviar la pobreza– como bien se ha advertido en varias de las experiencias analizadas, ya sea en recurso tiempo, trabajo o dinero, son contribuciones que generan un segundo tipo capital a considerar y valorar. Por su lado, los aportes económicos difundidos (publicados) y justos (proporcionales a la capacidad de inversión del sujeto de desarrollo) son aspectos a tener en cuenta.

## **3. Incorporación efectiva de instrumentos específicos de gestión**

Este instrumental alcanza principalmente cuatro tipos de determinadas herramientas de perfeccionamiento de la gestión:

- a. Indicadores** de situación, de gestión y de desempeño,
- b. Instrumentos específicos** de gestión urbana,
- c. Evaluaciones de impacto** (humano, social, económico, ambiental),
- d. Valoración e implementación de iniciativas territoriales físicas y no físicas – intangibles** (información, cultura ciudadana).

Esta batería de instrumental propuesta se inscribe dentro de la experiencia de países, regiones y ciudades de América Latina y el Caribe que han detectado que las principales debilidades y desafíos en sus iniciativas para superar la pobreza y la precariedad en el ámbito urbano, radican en la escasa valoración, incorporación y utilización de herramientas como las planteadas. Asimismo, la identificación de cinco ejes de intervención prioritarios a modo de

“agenda urbana sostenible” para los países de la Región sumado a lo antes mencionado, justifica de manera la consolidación de este instrumental en los procesos de desarrollo urbano de este tipo.

#### **4. Integralidad y operatividad**

Conviene que estas características “impregnen” los procesos y proyectos sobre los cuales se focaliza nuestro análisis especialmente en tres niveles o dimensiones a saber:

- **Institucional:** entre distintos sectores y niveles del gobierno local o instituciones gubernamentales involucradas (nacionales, provinciales/estadales, locales, metropolitanas);
- **De objetivos de gestión:** “intervenciones multipropósito”;
- **Territorial:** entre los demás proyectos y planes que se implementan en los distintos sectores del territorio urbano orientados hacia distintos objetivos de desarrollo.

Respecto a la integración en el ámbito territorial, la experiencia ha señalado la importancia que el gobierno local extienda los procesos, proyectos y planes que afectan a un área específica de la ciudad, a los otros procesos, proyectos y planes que se desarrollan en áreas cercanas o colindantes, e incluso a aquellas que por una determinada actividad, tenga una vinculación fuerte con la que se está interviniendo. La efectiva integración territorial debe no sólo expresarse en los planos si no –y principalmente– en la dinámica real de las actividades inherentes a los procesos y proyectos. Por ejemplo, la importancia de consolidar esta cualidad en acciones tendientes a integrar territorialmente zonas tugurizadas con el área urbana formal junto con el diseño del sistema de transporte público local o la definición de las rutas de recolección de residuos por parte de las empresas concesionarias de este servicio urbano.

Respecto a la integración en el ámbito de los objetivos de la gestión misma, conviene considerar el nivel de articulación existente entre procesos, proyectos y planes que se aplican a la superación de la pobreza y precariedad urbana. Indudablemente una *política de generación y recalificación del empleo* con un *proyecto de prefactibilidad de microempresas para el centro histórico* tienen mucha vinculación; o un *proyecto de reubicación del comercio minorista* está fuertemente vinculado con uno de *micro créditos para emprendedores urbanos* o uno de *redefinición del uso del suelo en las periferias*, o uno de *renovación y habilitación de viviendas* con la *política de transporte*, y con *medidas de peatonalización* o de *accesos a los servicios públicos*, por ejemplo. En virtud de ello, se ha comenzado a coincidir con las ventajas respecto a las denominadas “intervenciones multipropósito” de las cuales existen ejemplos en la Región.

Estas apreciaciones implican verdaderos desafíos en materia de armonización e integración no sólo de planes y proyectos sino de agencias y áreas de trabajo a nivel intramunicipal, intermunicipal y con otras instancias que estén involucradas de manera efectiva en los proyectos: otros niveles de gobiernos, empresas privadas concesionadas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, instancias de crédito, sindicatos, entre otras. En este sentido, se privilegia una integralidad programática u operativa ante que la estrictamente institucional o administrativa.

#### **5. Voluntad política y liderazgo colectivo para conducir procesos que tienen como “población objetivo de compromiso” a sectores socialmente vulnerables. Previsión del impacto de las intervenciones mediante acciones concretas.**

Uno de los desafíos a los cuales se ha tenido que enfrentar la gestión urbana en general y especialmente aquella que se orienta bajo la planificación estratégica, es la necesidad de superar la *cuasi* natural “adhesión” de las iniciativas urbanas con el líder promotor de la estrategia mayor. Este desafío no invalida la idea de un líder efectivo que oriente las acciones a escala urbana siempre y cuando este liderazgo se “sostenga” en un apoyo mayor colectivo mediante acciones y



mecanismos de participación ciudadana oportunos y efectivos. Este último requerimiento se vincula a la necesidad de catalizar procesos que activen el capital social ciudadano como herramienta de involucramiento de sectores socialmente vulnerables en estos procesos.

Las condiciones propias de los grupos objetivo de las políticas de superación de la pobreza y precariedad urbana muestran que la fijación de objetivos pero principalmente de metas de carácter cuantitativas y cualitativas, justifican y demandan la implementación de evaluaciones de impacto, especialmente en las dimensiones de la vulnerabilidad, la pobreza y la precariedad. Estas evaluaciones permitirán advertir, junto a la batería de indicadores señalada antes, las brechas que podrían darse respecto a lo prefijado y a lo logrado.

Sin embargo, surgen otros aspectos de relevancia: el primero, recuerda que se interviene sobre un factor subjetivo (las personas) y sobre un factor objetivo (el territorio); el segundo, que es posible lograr resultados en forma de activos tangibles e intangibles en las áreas urbanas con deficiencias en materia de calidad de vida. Dos aspectos que obligan a considerar profundamente los tipos de impactos que surgirán. En este sentido, las evaluaciones de impacto urbano y de impacto económico serían *condiciones necesarias pero quizás no suficientes* a la hora de evaluar en conjunto de resultados que se tienen por delante. Sería conveniente analizar la posibilidad de diseñar y establecer indicadores que demuestren o evidencien impactos sociales y humanos que se hayan logrado en los procesos y proyectos de superación a la pobreza y la precariedad urbana en la Región. Para esta última necesidad, podrían utilizarse enfoques subjetivos de seguimiento y de evaluación, considerando la utilización no sólo de mediciones (carácter cuantitativo) si no también de percepciones (tipo cualitativo).

#### **6. Planificación y gestión como marco político para el desarrollo y viabilidad de proyectos urbanos para distintos grupos territoriales y poblacionales en condición de pobreza y precariedad urbana a través de un “sistema inteligente de intervenciones urbanas”**

La actual necesidad de orientar los procesos urbanos de las ciudades de la Región no sólo hacia mejores estándares de habitabilidad, funcionalidad si no también hacia la productividad, muestra que la “arquitectura” de gestión y de planificación de estas ciudades debe caracterizarse por una combinación virtuosa entre **consistencia y flexibilidad a nivel conceptual como operativo**.

Ahora bien, si la dinámica de **gestión urbana** se encuentra “sustentada” por un eficiente y prospectivo instrumental de **planificación urbana** que le sirva en las distintas etapas de los procesos y proyectos, una herramienta integral que incorpore los mencionados objetivos de gestión urbana (habitabilidad, funcionalidad, productividad) junto al de superación a la pobreza y la precariedad urbana, es la propuesta de un “**sistema inteligente de intervenciones urbanas**”. Un mecanismo analítico-operativo que recoge y reconoce bajo la integralidad de la acción, los anteriores factores de gravitación y viabilidad de la gestión, buscando mediante su quehacer, la construcción y sostenimiento de una ciudad con mejores niveles de equidad en la totalidad de grupos territoriales y ciudadanos.



## **XVI. Matriz de propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y la precariedad urbana**

---

## Matriz

Nombre	Estrategias	Lecciones aprendidas
<p><b>MEXICO</b></p> <p><b>La participación social en barrios con intervención del programa Hábitat de México</b></p>	<p><b>Vivienda</b> Articular los programas de vivienda popular en una perspectiva integral.</p> <p><b>Empleo e ingresos</b> Reforzar el mejoramiento barrial como detonador de desarrollo local en las áreas de concentración de pobreza urbana.</p> <p><b>Servicios públicos</b> Se debe garantizar su permanencia en los barrios consolidados cercanos a las oportunidades de empleo y a los servicios.</p> <p><b>Gobernabilidad</b> Reforzar la visión integral del Programa, a través de la elaboración del Plan de Desarrollo Comunitario que permite avanzar en la elaboración de propuestas y acciones integrales por lo menos en el momento de la planeación. De este modo, es una necesidad al elaborar un plan de Desarrollo Comunitario dotar a la comunidad de un modelo de ciudad. Crear un registro de las organizaciones sociales y civiles que actúan en cada polígono de pobreza y en el campo de las distintas modalidades es de suma utilidad, tal como se observó en los municipios analizados.</p>	<p>La idea principal que sustenta las propuestas estratégicas es que fortalecer la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas del Programa Hábitat supone realizar un doble esfuerzo, de diseño institucional participativo y de voluntad política para implementarlo.</p>
<p><b>NICARAGUA</b></p> <p><b>Estrategia municipal para la intervención integral de asentamientos humanos espontáneos de Managua, Nicaragua</b></p>	<p>La estrategia apunta a un enfoque integral de mejoramiento urbano en Managua, entendiéndolo desde el punto de vista físico ambiental, social y económico.</p> <p><b>Vivienda, Espacios públicos, Servicios públicos</b> Generar el mejoramiento físico-ambiental del asentamiento o sector urbano y su entorno, reduciendo o eliminando los riesgos físicos de origen natural o antrópico.</p> <p><b>Gobernabilidad</b> Dirigida a la transformación de patrones culturales, el desarrollo social de la población y fortalecimiento de sus condiciones sociales como grupo, en función de fomentar una formación educacional ambiental y la dotación de capacidades organizativas.</p> <p><b>Empleo e ingresos</b> Promoción de incentivos y apoyo a las actividades económicas para la supervivencia, vinculados a labores económicas de la pequeña empresa, como soporte de las actividades que se han desarrollado en el lugar. Se trata de elevar la calidad de vida de la población marginal o precaria de los asentamientos, con la participación de la población como sujetos de su propio desarrollo.</p>	<p>Desde el punto de vista físico al actuar en determinado asentamiento, conviene integrar a todos aquellos asentamientos y barrios precarios que constituyen la zona homogénea a la cual pertenece, integrando los barrios aledaños.</p> <p>El proceso de mejoramiento urbano es un proceso que supone acciones para propiciar un desarrollo armónico en tramas urbanas deterioradas física y socialmente, que las integran al resto de la ciudad.</p>

(continúa)

Nombre	Estrategias	Lecciones aprendidas
<p><b>NICARAGUA</b></p> <p><b>Estrategia municipal para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat</b></p>	<p><b>Institucionalidad</b> La estrategia propone un marco jurídico para la participación comunitaria en el mejoramiento del Hábitat y un marco conceptual para la Participación Comunitaria en el Mejoramiento del Hábitat.</p> <p><b>Gobernabilidad</b> Busca crear un modelo de participación ciudadana que permita a la población organizada, jóvenes, adolescentes y adultos de ambos sexos, discutir, proponer, ejecutar, dar seguimiento y evaluar acciones, tendientes a superar la situación de precariedad urbana persistente en los barrios de la ciudad de Managua.</p>	<p>Se propone la activación del capital social construido en las comunidades precarias, por las prácticas organizativas tejidas en lo cotidiano, para superar las graves carencias de bienes y servicios básicos. Lo sectorial y lo territorial son espacios para especializar una acción comunitaria integrada con un carácter inclusivo, que implica actuar deliberadamente para reducir diferencias por género, edad, etnia, o creencias políticas religiosas.</p>
<p><b>COLOMBIA</b></p> <p><b>Laboratorio de gestión urbana sostenible. Plan parcial de renovación urbana sector de La Galería Manizales, Colombia</b></p>	<p><b>Suelo</b> La aplicación de un Plan Parcial como instrumento de planificación, en la zona de la Galería en Manizales constituye la opción de mayor viabilidad en la gestión de suelo.</p> <p><b>Financiamiento e institucionalidad</b> Se está efectuando un convenio entre el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales y la Alcaldía, para que sea a través de esta entidad de carácter descentralizado y con autonomía de gestión y acción que se dirija la formulación y desarrollo del Plan Parcial. De manera paralela, la secretaría de planeación, espera conformar los términos de referencia en un lapso de tiempo inmediato para iniciar procesos de licitación o concurso en el primer trimestre del año 2005. Sin embargo, no existen compromisos presupuestales en ejecución que se deriven de este acuerdo hasta el momento.</p>	<p>La sostenibilidad desde el punto de vista de funcionalidad de los espacios públicos y privados, requiere una responsabilidad continua y constante en el proceso de aplicación de los instrumentos de gestión.</p>
<p><b>COLOMBIA</b></p> <p><b>Laboratorio de gestión urbana plan parcial de expansión macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo Pereira</b></p>	<p><b>Vivienda, servicios y espacios públicos</b> En el Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social, los diferentes componentes que integran el Plan, constituyen infraestructuras y/o espacios considerados como de utilidad pública o interés social, en los términos establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial.</p> <p><b>Suelo y financiamiento</b> Los instrumentos de gestión pública del suelo, el avalúo de los predios debe ser considerado en el primer nivel de importancia sin restarle alcance y valor a los demás-, por su carácter definitorio de las condiciones en que deben operar los demás instrumentos.</p>	<p>Conviene que las estrategias para erradicar la pobreza sean multidimensionales y basadas en territorios específicos con unidad e identificación y que respondan a la experiencia y no tanto a iniciativas de instituciones sectoriales aisladas y descontextualizadas. La pobreza y precariedad urbana se transforma en una de las piedras angulares de la política urbana con objetivos variados e interrelacionados. El avalúo de los predios, constituye información básica y determinante que actúa de manera transversal a los demás instrumentos de gestión pública del suelo. No es posible hacer uso de los demás instrumentos, sin establecer el precio que puede atribuirse a un predio en un momento determinado.</p>

(continúa)

Nombre	Estrategias	Lecciones aprendidas
<p><b>BRASIL</b></p> <p><b>Observatorio habitacional en la ciudad de São Paulo, instrumento de gestión y operación</b></p>	<p><b>Vivienda</b> Promover un efectivo seguimiento y evaluación de las condiciones de vivienda incluyendo las condiciones de los sin casa y de las viviendas inadecuadas, mediante consultas y participación de la población en la formulación y adopción de políticas habitacionales.</p> <p><b>Gobernabilidad</b> Los estudios, análisis e informaciones producidas por el Observatorio Habitacional deben ser divulgados de forma amplia y periódica y para que sean accesibles a cualquier persona. Los mecanismos de comunicación y divulgación de los trabajos del Observatorio deben contener un lenguaje que posibilite su comprensión por cualquier persona interesada en los asuntos habitacionales.</p> <p><b>Institucionalidad</b> El Observatorio Habitacional debe poseer un Consejo Gestor formado por representantes del Gobierno Municipal y de distintos segmentos de la sociedad. importante prever un representante del Observatorio Urbano de la ciudad de São Paulo. Del Gobierno Municipal los representantes deben ser de la Secretaría Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano, siendo necesario una representación de la Superintendencia de Vivienda Popular y una representación de la Compañía Metropolitana de Vivienda.</p>	<p>Para que el Observatorio Habitacional pueda apoyar el proceso de planificación y gestión urbana de la ciudad de São Paulo será necesario realizar el seguimiento de las actividades, programas y proyectos de las instancias encargadas del desarrollo de la vivienda de la ciudad; construir y analizar indicadores sobre condiciones de vivienda adecuada; suministrar informaciones, conocimientos y experiencias positivas de acceso a la vivienda para generar informaciones sobre los temas y problemas de vivienda de la ciudad de São Paulo.</p>
<p><b>BRASIL</b></p> <p><b>Observatorio de la vivienda en la ciudad de São Paulo caracterización, procesos y situaciones críticas de direccionamiento</b></p>	<p><b>Institucional</b> La complejidad del municipio, en su configuración social, económica y territorial, así como las condiciones político-institucionales, apuntan a que el Observatorio de la Habitación sea un instrumento de gestión y control social. La consecuencia de esa idea es de que el Observatorio debe producir informaciones y análisis que deben ser pautadas y priorizadas por la Secretaría y Consejo de Vivienda.</p> <p><b>Vivienda</b> En la producción de estudios, análisis, evaluaciones sobre los procesos, resultados e impactos de las acciones del área de habitación, deben ser privilegiadas las evaluaciones de resultados e impactos, pues son esas las que permitirán, tanto al gestor como al Consejo de Vivienda, replanificar las acciones y controlar la política pública.</p>	<p>Es evidente la importancia de construcción de un sistema de seguimiento y evaluación, que organice y produzca informaciones sobre la política, programas y acciones de la Secretaría de Vivienda, auxiliando los proceso de toma de decisiones, por los gestores, como también por el Consejo Municipal de Vivienda, y, que también entregue las informaciones para la sociedad en general, y articule la acción de los diversos agentes y órganos públicos.</p>
<p><b>PERÚ</b></p> <p><b>Desarrollo de una base metodológica para fortalecer capacidades municipales en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial</b></p>	<p><b>Institucional</b> Se requiere fortalecer la infraestructura institucional por lo que la estrategia propuesta consiste en la implementación de metodologías y procedimientos para fortalecer capacidades municipales en materia de identificación, formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial, así como también fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales y empresariado.</p>	<p>El diseño de políticas y programas debe formularse en base a las prioridades identificadas por los beneficiarios, con el apoyo de profesionales, técnicos y no por ellos, para no caer en el pragmatismo tecnocrático que no conoce la pobreza, en su verdadera dimensión y efecto. Por lo tanto, se debe fortalecer la relación entre los beneficiarios y los profesionales que trabajan el tema.</p>

(continúa)

Nombre	Estrategias	Lecciones aprendidas
<p><b>PERÚ</b></p> <p><b>Propuesta de una metodología de seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos de mejoramiento barrial</b></p>	<p><b>Gobernabilidad</b> Con relación al Gobierno Local y la Organización Comunitaria, se busca estimular los procesos de organización social y el desarrollo comunitario que aseguren la participación activa de la comunidad, e incentivar, inducir y fortalecer las capacidades locales de los gobiernos municipales apoyando la modernización de sus instrumentos y mecanismos de gestión de desarrollo urbano.</p> <p><b>Financiamiento</b> La finalidad del programa de mejoramiento barrial (PMIB) es mejorar las condiciones de vida de la población pobre residente en las zonas marginales de las ciudades; los instrumentos estratégicos para lograr esta finalidad es el financiamiento compartido y la participación conjunta del Gobierno Nacional, el Gobierno Local y la Comunidad Barrial.</p> <p><b>Institucional</b> El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, es la unidad ejecutora a través del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo en asistencia técnica, promoción y difusión y seguimiento de todas las actividades del PMIB. Por otro lado El Banco de Materiales, es una empresa de servicios que tiene como finalidad colaborar al desarrollo integral de la comunidad urbana y rural, realizando actividades de promoción, ejecución y/o aprovisionamiento de recursos, bienes y servicios realizara la edificación y mejoramiento de la vivienda básica mínima, de las habilitaciones urbanas, de la infraestructura urbana y rural, de la infraestructura productiva y de servicios, así como del equipamiento de la microempresa de todos los sectores productivos. Las Municipalidades, y las Organizaciones Comunes Vecinales cuya preocupación central es la problemática de la vivienda, sus servicios y la habilitación urbana.</p>	<p>Es indudable que el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que se ha logrado a través de la ejecución de los Proyectos piloto del PMIB. Sin embargo, es necesario precisar que se trata de una acción puntual que a pesar del esfuerzo de las instituciones involucradas no tiene un impacto en la situación de la población como debería corresponder a una política de vivienda. En este sentido ha causado desaliento para aquellos que están ocupando áreas vecinas a los proyectos hace muchos años pero que no han recibido sus beneficios. La existencia de un capital social expresado en modos de actuar y relacionarse de manera solidaria y participativa facilita y la ejecución del Programa en términos de eficacia y tiempo.</p>
<p><b>URUGUAY</b></p> <p><b>Hacia la resignificación del barrio Casavalle en Montevideo: lineamientos físicos – territoriales</b></p>	<p><b>Espacio público</b> Promover el proceso de reconstrucción y reapropiación del espacio público, generando un soporte físico adecuado para favorecer la interacción social y construir una nueva identidad urbana en contraposición a la imagen estigmatizada imperante. En otras palabras la “recuperación de la condición de ciudadanía”.</p> <p><b>Suelo</b> La formulación de una política de tierras deberá promover el uso más racional del suelo donde la densificación de la ciudad consolidada sea una alternativa frente a la compra de terrenos en las áreas periféricas.</p> <p><b>Vivienda</b> Fortalecer el sistema participativo y descentralizado para que potencie la estructura de oportunidades de acceso a la vivienda.</p> <p><b>Empleo e ingresos</b> Integrar el potencial de la auto-construcción de viviendas por esfuerzo propio, ya que constituye una alternativa de gran interés social frente a las necesidades de relocalización de población y al crecimiento de los asentamientos irregulares.</p>	<p>La ampliación del mercado de empleo productivo junto con la articulación sistémica de las políticas sociales, sí pueden iniciar un proceso auto-sostenido de reducción efectiva de la pobreza. Dados los altos niveles de delincuencia de Casavalle es que cualquier propuesta que se realice, desde una perspectiva integradora, deberá tener como objetivo, además de bajar los niveles de delincuencia; a nivel simbólico, lograr su resignificación en el imaginario colectivo. Se evidencia la realidad y la necesidad de revisar los criterios técnicos de la política de vivienda promoviendo distintas alternativas que incluyan el capital de activos locales.</p>

(continúa)

Nombre	Estrategias	Lecciones aprendidas
<p><b>URUGUAY</b></p> <p><b>Hacia la resignificación de Casavalle. Línea de trabajo: redes sociales</b></p>	<p><b>Empleo e ingresos</b> La estrategia productiva central es la creación de un vivero, instrumento que reúne las características prioritarias de: capitalización de las experiencias y recursos del territorio, resignificación del barrio, estructuración en torno a un proyecto productivo cooperativo que permita ser sustentable en términos de trabajo para la población local y articulación con el resto de la ciudad.</p> <p><b>Espacios públicos</b> Revalorización de espacios públicos locales mediante el acondicionamiento y equipamiento junto a la realización actividades que promuevan el uso y cuidado de los mismos por parte de la población local.</p> <p><b>Institucionalidad</b> Se quiere lograr el fortalecimiento de una red inter-institucional local para lo cual la propuesta incluye la construcción de al menos una institución en el área. Ya que en Casavalle se realizan cursos que capacitan para la realización de determinados oficios, por otro lado la propuesta prioriza las vinculaciones entre Casavalle y el resto de la ciudad por medio del fortalecimiento de una red inter-institucional local con otros agentes, actores e instituciones públicas y privados pertenecientes a la "ciudad integrada".</p>	<p>Se advierte que la concentración registrada de transferencias de recursos de la sociedad al área, el número de organizaciones no gubernamentales trabajando, la cantidad de programas sociales que funcionan allí, los subsidios más o menos velados con que cuenta la población residente, son sistemáticamente insuficientes como así también ineficientes en revertir la situación de partida.</p>
<p><b>ARGENTINA</b></p> <p><b>Situación actual y tendencias previsibles del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario</b></p>	<p><b>Financiamiento</b> Conviene el diseño de algún mecanismo de financiamiento constituyendo un fondo de rehabilitación, mantenimiento y recalificación de los espacios de uso colectivo. El mismo podría constituirse, inicialmente, con los recuperos de las operatorias vinculándolos con criterios de sostenibilidad de la inversión pública y con la mejora de la calidad de vida cotidiana de los habitantes, para incentivar mayores recuperos.</p> <p><b>Vivienda</b> Se parte del supuesto que el actual modelo de intervención estatal, hacia el futuro, promueve la existencia de un parque habitacional obsoleto, inserto en la trama urbana. Prevenir este proceso, supone adoptar acciones para la rehabilitación y mejoramiento de los conjuntos habitacionales y valorizando este tipo de actuación urbana. Los gastos involucrados en el mantenimiento y la rehabilitación, debieran ser considerados inversión social, valorizando el esfuerzo público desarrollado en cada período en la producción del patrimonio habitacional.</p>	<p>Se advierte la necesidad que las políticas de intervención contemplen en su diseño, el involucramiento y participación de los usuarios, posibilitando un proceso virtuoso de relación entre la apropiación y mantenimiento de las viviendas y los espacios de uso colectivo. Los lineamientos políticos en los cuales se enmarcan las intervenciones deben prever un conjunto de medidas complementarias vinculadas con la etapa del habitar y la vida posterior de los edificios y las comunidades.</p>

(continúa)



Nombre	Estrategias	Lecciones aprendidas
<p><b>ARGENTINA</b></p> <p><b>Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda</b></p>	<p><b>Gobernabilidad, institucionalidad</b>            Para profundizar el proceso de gobernabilidad y fortalecer la institucionalidad se ha implementado el <i>Plan Estratégico Rosario (PER)</i>. Este plan propone para su "eje metropolitano" y su aspiración de la "ciudad de la integración", dos proyectos: el <i>Ente de Coordinación Metropolitana</i> y la <i>Agencia Regional de Desarrollo</i>.            La primera institución busca consolidar un espacio metropolitano, dinámico e innovador, que sienta las bases de una gestión conjunta de los asuntos metropolitanos. Sus funciones centrales son entre otras, las de consensuar entre los municipios y comunas de la región metropolitana del Gran Rosario, y entre estos y el gobierno provincial, la necesidad de conformar un espacio de gestión metropolitano. La Agencia Regional de Desarrollo se plantea como instrumento de gestión y promoción del desarrollo territorial y empresarial de la región metropolitana del Gran Rosario, con la misión de crear un "ambiente favorable" para el desarrollo territorial y sentar las bases de una nueva cultura empresarial, basada en la colaboración público-privada y en la capacidad de innovación local.</p>	<p>Existe todavía la necesidad de avanzar sustantivamente en la generación de una política de suelo y vivienda como forma concreta de contribuir al tratamiento metropolitano del hábitat ya que no ha existido una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática la problemática de provisión de tierras urbanas.</p>
<p><b>CHILE</b></p> <p><b>El programa Chile Barrio: lecciones para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional</b></p>	<p><b>Vivienda, Servicios públicos</b>            Con el programa las familias acceden a una estructura urbana que cuenta con vivienda, servicios básicos (agua, luz, solución sanitaria) y equipamiento comunitario.  <b>Espacios públicos</b>            Mejorar la calidad del entorno y el acceso de los habitantes al equipamiento comunitario y a los servicios urbanos.  <b>Suelo</b>            Resolver la inestabilidad jurídica de los asentamientos precarios a través de la regularización predial y del acceso a terrenos cuando corresponda.  <b>Empleo e ingresos</b>            Ofrecer a los habitantes de los asentamientos mejores oportunidades para generar ingresos a través de acciones de capacitación laboral vinculadas a alternativas de empleo y autoempleo y del apoyo a iniciativas asociativas de trabajo independiente o microempresariales.  <b>Institucionalidad</b>            Las principales instituciones responsables son: MINVU (vivienda y urbanización); Bienes Nacionales (regularización de títulos); SUBDERE (programa de mejoramiento de barrios, urbanización y dotación de infraestructura social); Chile Barrio complementa los instrumentos sectoriales con apoyos específicos. En cuanto al desarrollo comunitario y la inserción social: Las familias mejoran su capital social por medio del fortalecimiento de su sistema institucional comunitario y/o su red social grupal. La principal institución que actúa en este aspecto es el Fondo de Inversión Social (FOSIS), aparte de la labor que desarrolla el propio Chile Barrio.</p>	<p>El Programa Chile Barrio constituye una propuesta innovadora en materia de política social, con una riqueza y complejidad acorde con las complejidades y desafíos que plantea la pobreza. Se propone incidir tanto en aspectos materiales (entrega de bienes o servicios, necesidades de infraestructura, asistencia técnica la disposición de las personas y la expansión de capacidades). En la perspectiva que plantea Chile Barrio trata de crear condiciones desde las personas y sus comunidades, es útil la noción de una "estrategia en construcción" como un proceso continuo de ajuste y negociación para mejorar las condiciones de vida y la calidad residencial. De esta forma se aprovecharía mejor la experiencia haciendo un uso más efectivo de los recursos invertidos como así también, plantear la posibilidad de abrir el programa a otras situaciones de pobreza y precariedad.</p>

Fuente: Elaboración del compilador.



## Bibliografía

---

- Balbo, Marcello, Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comp.) (2003), “La ciudad inclusiva”, CEPAL- Cooperazione Italiana. Cuadernos No 88, Santiago.
- Banco Mundial (2001), “Public-private partnerships for urban services”, The Challenge of Urban Government. Policies and Practices, M. Freire y otros (comp.), Londres, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- CEPAL (2005), Informe Regional: Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos, presentado en la XIV Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, MINURVI y el IX Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano, Guadalupe, España.
- Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (2003), “Guía de gestión urbana”, CEPAL- Cooperazione Italiana, Serie Manuales N°27, Santiago.
- Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comp.) (2003), “Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, CEPAL- Cooperazione Italiana. Libros CEPAL N°75, Santiago.
- Mac Donald, Joan (2004), “Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe”, Serie Manuales N° 38, CEPAL, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (2005), “La otra agenda urbana: Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe”, (en prensa)
- Urb Al Europeaid – Ajuntament de Lleida (2004) “Instrumentos de redistribución de la renta urbana” Proyecto Común de la Red URB AL 7. Espai Gràfic, Barcelona.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

manuales

### Números publicados

1. América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P), N° de venta: S.99.II.G.9 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural (LC/L.1267-P; LC/IP/L.163), N° de venta: S.99.II.G.56 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (LC/L.1242-P; LC/IP/L.164), N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
4. Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales (LC/L.1266-P; LC/IP/L.166), N° de venta: S.99.II.G.42 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
5. Política fiscal y entorno macroeconómico (LC/L.1269-P; LC/IP/L.168), en prensa. N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Manual para la preparación del cuestionario sobre medidas que afectan al comercio de servicios en el hemisferio (LC/L.1296-P), N° de venta: S.99.II.G.57 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
7. Material docente sobre gestión y control de proyectos (LC/L.1321-P; LC/IP/L.174), N° de venta: S.99.II.G.87 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información (LC/L.1310-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Manual de cuentas trimestrales, Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSESTAT) (LC/L.1379-P, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (LC/L.1413-P), N° de venta: S.00.II.G.84 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Manual de cuentas nacionales bajo condiciones de alta inflación (LC/L.1489-P), N° de venta: S.01.II.G.29 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos (LC/L.1461-P; LC/IP/L.184), N° de venta: S.00.II.G.142 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Glosario de títulos y términos utilizados en documentos recientes de la CEPAL (LC/L.1508-P), N° de venta: S.01.II.G.43 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. El papel de la legislación y la regulación en las políticas de uso eficiente de la energía en la Unión Europea y sus Estados Miembros, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1531-P), N° de venta: S.01.II.G.75 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
15. El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, en prensa (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
16. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas (LC/L.1607-), N° de venta: S.01.II.G.149 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
17. **Retirado de circulación.**
18. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe (LC/L.1690-P), N° de venta: S.02.II.G.4, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. International trade and transport profiles of Latin American Countries, year 2000 (LC/L.1711-P), Sales N°: E.02.II.G.19, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Ricardo Arriagada (LC/L.1753-P; LC/IP/L.206), N° de venta: S.02.II.G.64, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
21. Manual de licitaciones públicas, Isabel Correa (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212) N° de venta: S.02.II.G.130, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
22. Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público, Marta Beatriz Peluffo y Edith Catalán (LC/L.1829-P; LC/IP/L.215), N° de venta: S.02.II.G.135, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L.1830-P; LC/IP/L.216), N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
24. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas (LC/L.1883-P; LC/IP/L.224), N° de venta: S.03.II.G.48, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

25. Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo, Silke Shulte (LC/L.1884-P; LC/IP/L.225), N° de venta: S.03.II.G.51, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Sistema de información bibliográfica de la CEPAL: manual de referencia, Carmen Vera (LC/L.1963-P), N° de venta: S.03.II.G.122, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P), N° de venta: S.03.II.G.114, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. The gender dimension of economic globalization: an annotated bibliography, María Thorin (LC/L.1972-P), N° de venta: E.03.II.G.131, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Principales aportes de la CEPAL al desarrollo social 1948-1998, levantamiento bibliográfico: período 1948-1992, Rolando Franco y José Besa (LC/L.1998-P), N° de venta: S.03.II.G.157, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
30. Técnicas de análisis regional, Luis Lira y Bolívar Quiroga (LC/L.1999-P; LC/IP/L.235), N° de venta: S.03.II.G.156, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
31. A methodological approach to gender analysis in natural disaster assessment: a guide for the Caribbean, Fredericka Deare (LC/L.2123-P), N° de venta: E.04.II.G.52, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis, Sarah Bradshaw (LC/L.2128-P), N° de venta: E.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales, Sarah Bradshaw y Ángeles Arenas (LC/L.2129-P), N° de venta: S.04.II.G.57, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
34. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado, Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2160-P); (LC/IP/L.246), N° de venta: S.04.II.G.88 (US\$10.00), 2004. [www](#)
35. Políticas de precios de combustibles en América del Sur y México: implicancias económicas y ambientales, Hugo Altomonte y Jorge Rogat (LC/L.2171-P), N° de venta: S.04.II.G.100 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
36. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica, Irma Arriagada, Francisca Miranda y Thaís Pávez (LC/L. 2179-P), N° de venta: S.04.II.G.106, 2004. [www](#)
37. Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica, Eduardo Contreras (LC/L.2210-P), N° de venta: S.04.II.G.133 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
38. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Joan Mac Donald y Marinella Mazzei (LC/L. 2214-P), N° de venta: S.04.II.G.136 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
39. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco Horacio Roura (LC/L.2326-P), N° de venta: S.05.II.G.69, 2005. [www](#)
40. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia (cuadros comparativos), Edgar Ortegón; Juan Francisco Pacheco (LC/L.2277-P), N° de venta: S.05.II.G.53, 2005. [www](#)
41. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, Hugo Navarro (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.41, 2005. [www](#)
42. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco Adriana Prieto (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.89, 2005. [www](#)
43. Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas, Rayén Quiroga Martínez (LC/L. 2348-P), N° de venta: S.05.II.G.110, 2005. [www](#)
44. El sistema de inversiones públicas en la provincia de San Juan, República de Argentina, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Ana Carolina Cámpora Rudolff (LC/L.2387-P; LC/IP/L.261). N° de venta: S.05.II.G.130, 2005. [www](#)
45. Indicadores de desempeño en el sector público, Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo (LC/L.2416-P; LC/IP/L.263), N° de venta: S.05.II.G.163, 2005. [www](#)
46. Los sistemas nacionales de inversión pública en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, Edgar Ortegón y Diego Dorado (LC/L.2436-P; LC/IP/L.265). N° de venta: S.05.II.G.182, 2006. [www](#)
46. National public investment systems in Barbados, Guyana, Jamaica and Trinidad and Tobago, Edgar Ortegón and Diego Dorado (LC/L.2436-P; LC/IP/L.265), Sales number: E.05.II.G.182, 2006. [www](#)
47. Evaluación del impacto, Cristián Aedo (LC/L.2442-P), N° de venta: S.05.II.G.189, 2005. [www](#)
48. Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza- Aplicación metodológica-, Hugo Navarro, Katuska King, Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2449-P; LC/IP/L.266), N° de venta: S.06.II.G.18, 2006. [www](#)
49. Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe, Ricardo Jordán (LC/L.2473-P), N° de venta: S.05.II.G.219, 2005. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).
  - Readers wishing to obtain the listed sigues can do so by writing to: Distribution Unit, ECLAC, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, E-mail: [publicacions@eclac.cl](mailto:publicacions@eclac.cl)



Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

These publications are also available on the Internet: <http://www.eclac.org/> and <http://www.CEPAL.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....