



En contexto

19 diciembre 2014

N° 48

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Hacia políticas de urbanización integral: Los Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina

Yuriria Orozco Martínez



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública



Hacia políticas de urbanización integral: Los Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina

En la actualidad América Latina tiene una tasa de urbanización de casi el 80%, prácticamente el doble de la existente en Asia y África, y superior a la del grupo de los países más desarrollados. Una característica del fenómeno en la región es que el giro rural-urbano se produjo en menos de 40 años. Es decir, paso de tener 40% de la población residiendo en ciudades al inicio de 1950, a 70% en 1990, con un ritmo acelerado que se ha podido calificar de “explosión demográfica” (ONU-Hábitat, 2012).

Esta situación estuvo acompañada por un alto coeficiente de desigualdad de ingreso en las ciudades, así como la generación de asentamientos irregulares, los cuales, desde los años 50, han constituido el problema social y urbano

más importante a enfrentar por parte del Estado.

El problema se abordó con una primera generación de políticas de viviendas basadas en programas de financiamiento de la oferta, para remplazarlas por viviendas “modernas”, agrupadas en conjuntos habitacionales. No obstante, estas políticas “llave en mano” fueron insuficientes frente a la magnitud del problema. De este modo, tiene lugar una segunda generación de políticas habitacionales, que se concentraron en pequeña escala para involucrar a las organizaciones no gubernamentales en la construcción de sus viviendas. Pero, el volumen de recursos requeridos para atenderlos era escaso.

En los años 90, las agencias internacionales propiciaron

una nueva generación de políticas habitacionales, que se inscriben en los procesos de reforma del Estado. No obstante, algunos autores arguyen que en los hechos estas políticas no se llevaron a cabo completamente.

Ahora bien, paralelo a ello, empezaron a emerger programas que desarrollan acciones de mejoramiento barrial. Los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) están basados en conceptos teóricos tales como consolidación de asentamientos irregulares, contrarrestar la inseguridad urbana, favorecer la gobernabilidad, tratar de manera integral el problema de la pobreza, la construcción de ciudadanía y el mejoramiento de la calidad de vida.

Es así que, ante el surgimiento de un importante conjunto de PMB en América Latina, el presente documento tiene como objetivo indagar en qué medida los PMB constituyen un avance hacia una política social alternativa e integral de

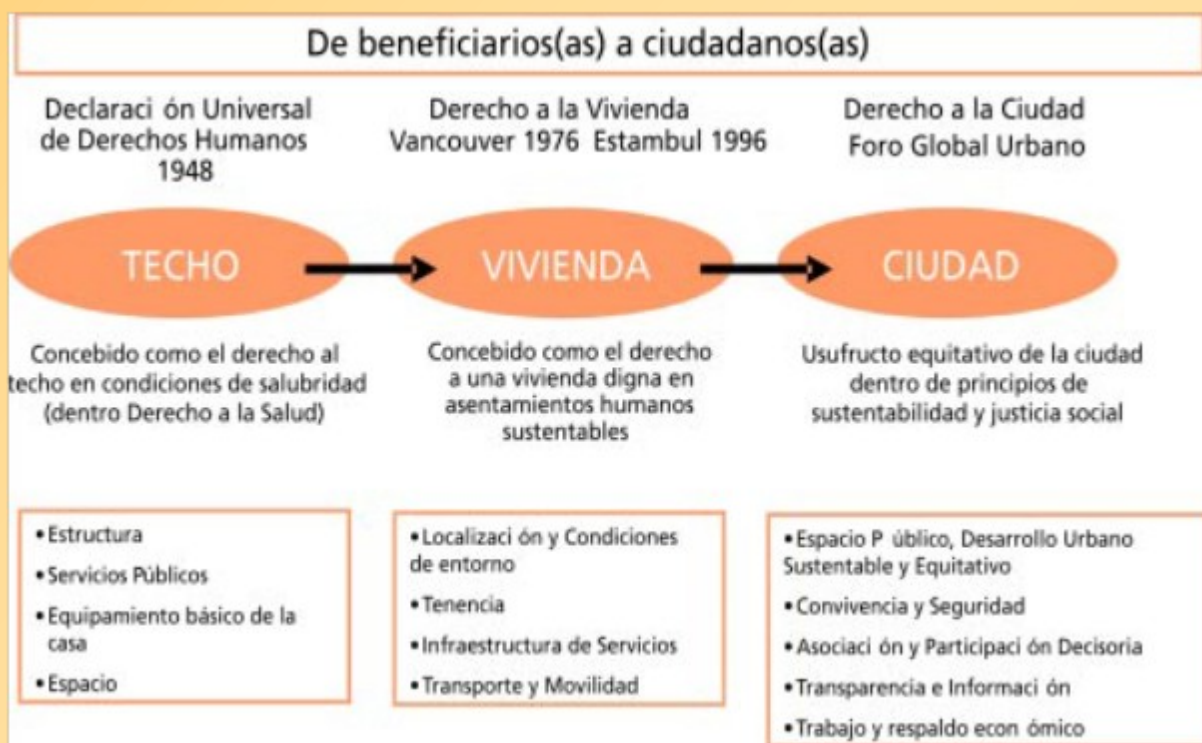
mejoramiento de la calidad de vida o continúan siendo programas que apuntan a la contención social del problema más que a su transformación.

El derecho a la ciudad supera la perspectiva de la vivienda digna, sumando a ésta el derecho a un entorno adecuado, así como el desarrollo y realización efectiva de los derechos vinculados con la participación en la toma de decisiones colectivas asociada con la ciudadanía.

Así pues, el concepto de derecho a la ciudad es, principalmente, de carácter político. En este sentido, al hecho de “ser objeto de posicionamiento y movilización conscientemente estratégica de actores en el espacio público-público (político) de discusión, argumentación y deliberación” (Delgado, Cárdenas y García, 2008:36). A su vez, por ser solidario con lo que podría ser el paradigma del desarrollo



Cuadro 1.
Evolución del concepto de hábitat en el marco de los derechos humanos.



Fuente: Elaborado por García, Ferrari y Bateman (2009). "Urbanización para el desarrollo urbano. Políticas para un mundo de ciudades", Bogotá: UN-Hábitat, p. 115.

humano aplicado al hábitat urbano, ya que no solamente hace referencia a la garantía (respeto, protección y promoción) del cumplimiento efectivo de los derechos humanos de todos(as) los(as) ciudadanos(as), sino que también alude al ejercicio de la autonomía y la libertad indivi-

dual y colectiva en el logro del primero. Asimismo, ambas remiten a la calidad de vida en el sentido amplio.

El concepto de derecho a la ciudad es en suma una ampliación del derecho a la vivienda en dos niveles: Primero, a la producción física y



geográfica, al considerar ya no solo la vivienda, ni el entorno próximo, sino el conjunto de la ciudad (suelo, servicios públicos, equipamientos, espacio público y movilidad), y segundo, al considerar su dimensión política, como creación de ciudadanía.

Cuadro 2. Descripción de algunos programas nacionales y municipales de Mejoramiento de Barrios.

Programas Nacionales

Argentina:

El Programa de Mejoramiento de Barrios III (PROMEBA) tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los segmentos más pobres de la población. Sus acciones forman parte de la estrategia pública nacional de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), de la Secretaría de Obras Públicas (SOP). El desarrollo de los proyectos se basa en el involucramiento en las Mesas de Gestión de los distintos organismos del Estado, las organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil. El PROMEBA III se financia con los recursos de una Línea de Crédito (CCLIP) aprobada por el BID que alcanza los US\$ 1, 500 millones en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares argentinos.

Chile:

El Programa de Recuperación de Barrios tiene como finalidad contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presenten problemas de deterioro de los espacios públicos, de los bienes comunes en copropiedad, de los entornos urbanos y problemas de segregación y/o vulnerabilidad. El programa chileno se funda sobre la alianza de tres actores claves: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante sus Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI); la ciudadanía, representada en los Consejos Vecinales de Desarrollo (CUD); y, el Gobierno Local, a través de los municipios. Cabe señalar, que a partir de la heterogeneidad que presentan los territorios, el programa ha focalizado su acción en las siguientes tipologías de barrios: Barrios Vulnerables, Barrios de Condominios de Vivienda Sociales, Barrios Críticos Emblemáticos, Barrios Patrimoniales y Barrios de Interés Regional.

Brasil:

El Programa Habitar-Brasil tiene como propósito la generación de ingresos y el desarrollo en los asentamientos o barrios marginales de riesgos para mejorar las condiciones de vivienda. Promueve acciones como: la construcción de nuevas viviendas, la implementación de la infraestructura urbana y servicios básicos de saneamiento, y la recuperación de zonas degradadas ambientalmente.

Perú:

El Programa Mejoramiento Integral de Barrios contribuye a mejorar la calidad de vida de la población urbana residente en barrios urbano marginales, a través de la cofinanciación y coparticipación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los Gobiernos Locales y la población beneficiaria. El PMBI lleva a cabo acciones como la creación de puentes, veredas y pistas; la construcción de espacios públicos cívicos y deportivos; la generación de Centros Comerciales Comunales. En la actualidad, ha ejecutado 1, 102 proyectos, así como la creación de 92,30 empleos, con un total de 5, 446, 742 beneficiarios.

Colombia:

El Mejoramiento Integral de Barrios busca mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza, mediante la renovación de su entorno habitacional de manera conjunta entre la Nación, el municipio y la comunidad. Según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se debe incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades, así como implementar la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, a través de la cual: a) se dé prioridad a los componentes de seguridad ciudadana y gestión del riesgo, y, se amplíe la cobertura del programa de titulación predial.

Bolivia:

El Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de sectores de menores ingresos del país en áreas urbanas y periurbanas. El programa tiene dos componentes: 1) el físico, como agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, viabilidad, redes de electricidad y alumbrado, módulos sanitarios, protección ambiental y equipamiento social, y, 2) no físico, como el fortalecimiento de las organizaciones vecinales y educación sanitaria y ambiental a la comunidad. El programa considera cuatro fases, con un costo total de 120 millones de dólares, los cuales proceden de créditos del BID y de contrapartes municipales.

Honduras:

El Proyecto Barrio Ciudad tiene como finalidad mejorar la calidad de los pobres urbanos; asimismo busca reducir la violencia. El proyecto cuenta con un financiamiento de 15 millones de dólares del Banco Mundial, al que se suman 1,5 millones de dólares del Gobierno hondureño. Adicionalmente, las municipalidades aportaron un porcentaje que varía entre el 15% y el 20% del costo total de los subproyectos. Además de incrementar la capacidad de las comunidades en temas ambientales y de seguridad, Barrio Ciudad recibe del Fondo Japonés de Desarrollo Social financiamiento para la generación temporal de empleo para jóvenes y jefas de hogares solteras.

México:

El programa Hábitat tiene como objetivo mejorar las condiciones de habitabilidad, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario, promoviendo el derecho a la ciudad. Durante siete años (2003-2012) lo operó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), actualmente el programa está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

El Programa contiene tres modalidades, aplicables a tres vertientes, que se agrupan en las siguientes líneas de acción:

a) Mejoramamiento del Entorno Urbano, que apoya obras y acciones para introducción o mejoramiento de servicios urbanos básicos y Centros de Desarrollo Comunitario, ordenamiento del paisaje urbano, elevar la percepción de seguridad, prevención social de la violencia y delincuencia situacional, preservación, conservación y revitalización de centros históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, entre otros.

b) Desarrollo Social y Comunitario, que apoya acciones para el desarrollo de las capacidades individuales, la promoción de la equidad de género, la organización y participación comunitaria, la prevención social, entre otras.

c) Promoción del Desarrollo Urbano, que apoya acciones para la elaboración y actualización de planes de manejo, planes maestros, diagnósticos, estudios, proyectos ejecutivos, Observatorios Urbanos Locales e Institutos Municipales de Planeación (Reglas de Operación del Programa Hábitat, 2014).

La Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios (UPAIS) es la instancia coordinadora nacional de Hábitat. Los Municipios, los Gobiernos Estatales, el Gobierno del Distrito Federal y las comunidades beneficiarias participan en la ejecución y financiamiento del programa en conformidad con sus correspondientes competencias.

Programas Municipales

Rio de Janeiro:

El Programa Favela-Barrio tuvo como finalidad dotar de infraestructura y servicios públicos necesarios para transformar las favelas en barrios formales de la ciudad. La selección de favelas y de loteos se realizó a través de un sistema de puntaje con base en indicadores de pobreza y de la eficiencia de la inversión en función de los costos. “La primera etapa del programa se inició en 1995 y en sus primeros cuatro años atendió acerca de 55 favelas y 8 lotes irregulares. La segunda operación comenzó en 2000, con una meta de atender a 52 favelas adicionales y a 23.000 personas en los componentes de regularización de loteos” (Brakarz, Greene y Rojas: 2002:109).

El Programa Baixada Viva, que posteriormente asumió el nombre de **Programa Nueva Baixada**, buscó mejorar la calidad de vida de barrios situados en la zona “Baixada Fluminense”. El programa se estructuró a partir de tres componentes: a) Mejora de Barrios; b) Infraestructura y Servicios Complementarios y c) Desarrollo Institucional. La población destinataria del programa estuvo constituida por unas 400, 000 personas que se beneficiaron directamente.

Bogotá:

El Programa de Desmarginalización buscó solucionar problemas de infraestructura física y del sector social, en zonas deprimidas del distrito, mediante la coordinación entre las entidades distritales y la sociedad civil. Cada zona del proyecto fue intervenida integralmente, solventando sus necesidades en acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, vías, andenes, sardineles, parques, zonas verdes, colegios, hospitales, hogares de bienestar social. Cabe subrayar, que una de las principales características del programa fue la coordinación, participación y articulación de entidades del Distrito, como el Instituto de Recreación y Deporte, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el Departamento Administrativo de Bienestar Social y el Departamento Administrativo de Acción Comunal.

Fuente: Elaboración propia. La información de Argentina a partir de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (<http://www.promeba.gob.ar/>); la de Chile mediante el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx); la de Brasil a través de CAIXA (http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/habitar_brasil_bid/); la de Perú a partir del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (<http://www.vivienda.gob.pe/pmib/home.htm>); la de Colombia mediante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia (<http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/mejoramiento-integral-de-barrios>); la de Bolivia a través de La Patria, “Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios tiene 35 proyectos a nivel nacional”, 28 de junio 2013, (<http://lapatriaenlinea.com/?t=programa-multifase-de-mejoramiento-de-barrios-tiene-35-proyectos-a-nivel¬a=147885>); la de Honduras a partir de El Banco Mundial, “Ciudad, una visión de país que se hace realidad en Honduras”, 7 de junio de 2013, (<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/06/07/barrio-ciudad>); la de México mediante las Reglas de Operación del Programa Hábitat 2014 (http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/consolidacion_reservas_urbanas/CONSOLI); la de Rio de Janeiro a través de Verena Andreatta, “Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales” (<http://omu.caf.com/media/32473/favela-bairro-paradigma-urbanizaci%C3%B3n.-%20andreatta%20verena.pdf>) Y “Programa de Mejoramiento de Barrios del Estado de Rio de Janeiro *Baixada Viva*” (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=437507>); la de Bogotá a partir de Astrid Álvarez Hernández, “Ponencia. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá D.C”, 28 de junio de 2001, (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=437507>).

Comentarios finales.

El presente documento solo brinda algunos aportes para responder al interrogante referido a si los PMB constituyen un avance hacia una política social alternativa e integral de mejoramiento de la calidad de vida.

Con ello, se destaca que los PMB han contribuido a mejorar la calidad de vida de los residentes mediante la provisión de infraestructura y espacios

públicos. Sin embargo, la calidad de vida no se mide solamente a través de la integración física de los barrios. Una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los (as) ciudadanos(as) es el mejoramiento de sus ingresos, producto del desarrollo económico y de las condiciones del mercado laboral. Al respecto, una de las estrategias usadas por algunos PMB ha sido la de fomentar el empleo de mano de obra local, particularmente no

calificada, en la ejecución de las inversiones. En este caso, tenemos el Programa Favela Barrio de Rio de Janeiro, que promovió la contratación de mano de obra de los barrios para la operación y el mantenimiento de algunos servicios. Pero, ciertos estudios señalan que esta estrategia es insuficiente debido a que provee de empleo permanente pero en cantidades insuficientes. Asimismo, se indica que para lograr este objetivo se debe trascender la escala barrial, y generar políticas y programas de ciudad o de región metropolitana.

Ahora bien, una segunda condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los(as) ciudadanos(as) es que vivan en un ambiente seguro y de convivencia ciudadana armoniosa. Si bien los

problemas de violencia y convivencia aquejan a la ciudad tanto formal como informal, no obstante estos afectan de manera más intensa a la población que vive en la informalidad habitacional y económica. En este enfoque, se ubica el Programa Hábitat de México: en una de sus atribuciones incluye la prevención social de la violencia y la delincuencia, a través de acciones, como rescatar los espacios públicos. Pero, algunos autores establecen que estas intervenciones locales son inefectivas, y sugieren nuevamente políticas y programas efectivos de alcance de toda la ciudad o la región metropolitana.



**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.

Teléfono: 55-5036-0000

Ext. 55237

Correo: cesop@congreso.gob.mx

Responsable de la publicación:

Ernesto R. Cavero Pérez
*Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos*



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.