

Título

PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA. EL CASO DEL PROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS “MEJOR VIVIR” EN EL AMGR (2003-2010)

Autor

Motta, Jorge Martín | jorgemartinmotta@yahoo.com.ar - martin.motta@conicet.gov.ar

Dimensión del Trabajo

Investigación

Resumen

El mejoramiento del hábitat es entendido desde las políticas habitacionales como una modalidad de intervención pública dirigida a subsanar carencias de hogares que requieren satisfacer niveles o umbrales de necesidades de la vivienda progresiva en la que habitan. De este modo, en general los programas de mejoramiento están dirigidos a disminuir el déficit habitacional cualitativo que representa el mayor porcentaje de viviendas afectadas en Latinoamérica.

El AMGR es una de las zonas con mayores índices de pobreza del país y luego de la crisis que atravesó la Argentina a principios de siglo XXI, se convirtió en el escenario donde se ejecutaron soluciones habitacionales de un gran número de programas enmarcados en el Plan Federal de Vivienda. Uno de esos programas fue el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, el cual estuvo dirigido a proveer de mejoramientos a viviendas habitadas por población de bajos recursos.

El presente trabajo se produce en el marco de la tesis de doctorado que vengo desarrollando como Becario CONICET AVG y pretende abordar las principales características conceptuales y metodológicas de la tesis, así como también introducir a un conjunto de avances que se han producido hasta el momento.

Palabras clave

procesos de participación – mejoramiento del hábitat y la vivienda – políticas habitacionales

Objetivos de la Investigación

General

- Contribuir a ampliar el conocimiento sobre mejoramiento habitacional y a optimizar el desempeño de los programas de mejoramiento habitacional en el país, a través del análisis crítico de los procesos participativos en la implementación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV) en el NEA en el período 2003-2010.

Específicos

- Examinar la teoría y la práctica de los procesos de participación en el mejoramiento habitacional para la población en situación de pobreza en América Latina.
- Analizar los procesos de participación de la política de mejoramiento habitacional instrumentada por el Gobierno Nacional en el NEA, a partir de la reorganización institucional de 2003.
- Evaluar los procesos de participación y resultados obtenidos en la implementación del PFMV "Mejor Vivir", en su aplicación en las provincias del NEA (2003-2010), en cuanto: i) a la calidad de la vivienda, ii) al grado de satisfacción de los beneficiarios.
- Formular recomendaciones que contribuyan al mejor desempeño de los programas de mejoramiento habitacional en el país.

Introducción

El tema de la investigación es el de los procesos de mejoramiento del hábitat de la población en situación de pobreza a través de la participación de los beneficiarios y nos guía la hipótesis que señala que *los programas de mejoramiento habitacional llevados a cabo con la participación de los beneficiarios logran mejorar significativamente el grado de satisfacción y la calidad de la vivienda de las poblaciones urbanas en situación de precariedad y pobreza.*

Aquí se entiende al *mejoramiento del hábitat* como una modalidad de intervención pública dirigida a subsanar las carencias de los hogares que requieren acciones de completamiento o mejoramiento de las viviendas en las que residen. Según los fundamentos de los programas, el mejoramiento habitacional está dirigido a eliminar o disminuir el llamado *déficit habitacional cualitativo*, que representa el mayor porcentaje de viviendas afectadas en Latinoamérica y en la Argentina. Por estar dirigido a la población en situación de pobreza, en general incluye otros componentes que apuntan a la inclusión social de los beneficiarios, principalmente a través de la generación de puestos de trabajo y la participación en el proceso de intervención (ante, durante y post ejecución). Así, los programas combinan intervenciones de obras físicas con la prestación de servicios sociales.

Las experiencias analizadas en este campo por distintos autores (Brakarrz, Green y Rojas, 2002; Fiori, Riley y Ramírez, 2003; Imparato y Ruster, 2003; Morel, 1998; Larangeira, 2006; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007; entre otros), a pesar de las diferencias, indican que los programas llevados a cabo con la participación de las comunidades beneficiarias mejoran significativamente la calidad de vida de las poblaciones urbanas en situación de precariedad, transformándose en instrumentos importantes en la lucha contra la pobreza urbana. Sin embargo, son pocos los estudios realizados con vistas a comprobar el desempeño que tuvieron las experiencias argentinas en estos aspectos, y en general, éstos no analizan el impacto que tienen los procesos participativos de los beneficiarios en el grado de satisfacción de los mismos y en la calidad de la vivienda que es producto de las intervenciones.

Desarrollo

El proceso histórico de implementación de políticas para el mejoramiento en América Latina tiene origen en la llegada a las grandes ciudades de población a través de migraciones internas a mediados del siglo XX. Entonces, la región se transformó en un laboratorio de estudios debido a que el movimiento poblacional derivó en un nuevo tipo de situación socio-espacial: los *asentamientos informales* (Naciones Unidas, 1972), que a su vez, desataron un proceso acelerado de urbanización, un crecimiento de los déficits habitacionales, y un amplio desborde de las estructuras y servicios urbanos (Borja y Castells, 1998).¹

Fernández Wagner (2007) y Fiori (2003) explican el surgimiento en las décadas del '50 y '60 de una primera generación de políticas habitacionales, basadas en la *erradicación de asentamientos*, la cual fue acompañada de un sistema de provisión de vivienda pública del tipo "llave en mano". A fines de los '70 surgió una nueva generación de políticas, consideradas como alternativas por basarse en la *radicación de los asentamientos* con el involucramiento de los habitantes, las cuales pueden considerarse como las primeras en trabajar el mejoramiento habitacional de los asentamientos informales. Este proceso fue influenciado por un importante número de estudios teóricos (Turner y Fitcher, 1972; Turner, 1977; Burgess, 1978; Pradilla, 1982; Ramírez Corzo y Riofrío, 2006), en los cuales

¹ Así, se instaló la "cuestión de la vivienda" como tema relevante en el contexto latinoamericano. Luego, los asentamientos pasaron de ser considerados transitorios –de emergencia- para convertirse en permanentes, en un proceso denominado "urbanización de la pobreza" (Fernández Wagner, 2007).

-a pesar de sus diferencias- se planteaba que la consideración de una vivienda progresiva dentro de los programas habitacionales permite llegar a un *logro continuo y ascendente de mayores y mejores niveles de calidad de vida en la población partícipe del mejoramiento* (Morel, 2008: 3).

La crisis del desarrollismo y el ajuste estructural de las economías de los '80 y '90 condujeron a un aumento de la pobreza, a la profundización de la indigencia y a profundos cambios en la sociedad de los países latinoamericanos. Así, en una tercera generación de políticas el rol del Estado pasó a ser el de facilitador del mercado y los organismos internacionales orientaron el financiamiento de la oferta hacia la demanda, apoyando una intervención pública que se volvió sectorial, se centró en la vivienda y desatendió los problemas de escala urbana (Fernández Wagner, 2007). El abordaje sectorial se complementó con intervenciones focalizadas para los más pobres, como las primeras experiencias de los "programas de mejoramientos de barrios".

Los primeros programas de este tipo se instalaron en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas (Chile Barrio de Chile, PROMEBA de Argentina, Vivir Mejor de México y Habitar-Brasil de Brasil, entre otros) y promediando la década del '90 primó la búsqueda de posicionamiento de las ciudades en el sistema global, por lo que, en algunos casos los programas comenzaron a ser gestados por gobiernos locales (Favela Bairro en Río de Janeiro y Rosario-Hábitat en Rosario, entre otros). En este contexto, en la Argentina se implementaron los Programas Federales de Mejoramiento de Barrios "PROMEBA" y de Mejoramiento de Vivienda "Mejor Vivir" en el año 2003 (enmarcados en el Plan Federal de Viviendas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación).

En el transcurso de los últimos 20 años se detecta una coexistencia de estas tres generaciones de políticas (aunque las acciones relacionadas con la provisión de viviendas mínimas -déficit cuantitativo- son ampliamente mayores en número de soluciones e inversiones). Si bien, el foco de acción de los programas se centra en acciones a escala nacional dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de una amplia participación ciudadana, aún son insuficientes las intervenciones que se llevan a cabo en este sentido. Sin embargo, en general se considera que *los programas de regularización de asentamientos informales o programas de mejoramiento barrial, constituyen el dispositivo institucional preponderante en las acciones de lucha contra la pobreza urbana* en la región (Fernández Wagner: 12), por lo que se constituyen en instrumentos para la generación de nuevas políticas y nuevas sinergias que actúan como el punto de partida y de llegada en una lógica que es de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (Pelli, 2006). Los programas tienden a actuar de manera integral en sus intervenciones, con objetivos generales que buscan *atender la pobreza extrema, garantizar la integralidad con otros programas y problemas, integrar los asentamientos a la ciudad formal, recalificar los asentamientos social y espacialmente, y mejorar y sanear ambientalmente el barrio* (Fernández Wagner, 2007: 13-14).

Reflexiones Finales: Avances de la Investigación

En esta investigación se ha analizado el contexto de surgimiento, las distintas perspectivas teóricas y las aplicaciones de políticas de mejoramiento habitacional en Latinoamérica y la Argentina. En Latinoamérica se han analizado los principales programas de mejoramiento en Brasil (Favela Bairro y Habitar-Brasil), Chile (Chile Barrio) y Colombia (Programa de Desmarginalización de la Alcaldía de Bogotá). En Argentina se analizaron el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el Programa Rosario-Hábitat y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir). A pesar de encontrar similitudes, se comprobó que en el caso argentino la implementación de políticas de mejoramiento son numerosamente inferiores con relación a las dirigidas a la producción de vi-

vienda nueva y, en general, son experiencias que repiten modelos de programas implementados en otros países. Por otra parte, los procesos participativos llevados a cabo en los programas del país han tenido un desempeño menor -en cuanto a cantidad y calidad- que los de otros casos de la región. En general, se observa que los procesos participativos en Argentina implican bajos grados de participación de las comunidades a pesar de que el nivel de afectación a su hábitat cotidiano es alto.

Por otra parte, se ha realizado la identificación, caracterización y relevamiento de las experiencias de implementación del PFVM "Mejor Vivir" en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), para lo cual se observaron variables como el estado de avance de los proyectos, la disponibilidad de información, la factibilidad de ser visitados y la incorporación de componentes de participación de los destinatarios en los procesos de implementación y gestión. Se seleccionaron como casos de estudio cuatro barrios del AMGR que han recibido intervenciones del PFMV con distintos grados de participación: Barrios "Villa Luzuriaga", "Libertad", "Don Valentín" y "Villa Odorico" del AMGR.

Actualmente, en la investigación se viene trabajando en la construcción y prueba de variables e indicadores de evaluación relacionados con cuatro dimensiones de análisis: a) político-programática; b) nivel de participación; c) calidad de la vivienda; y d) grado de satisfacción. Con ellos, se realizarán mediciones tendientes a corroborar la hipótesis de investigación.

Bibliografía

- BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS. *Local y global*. Madrid: Taurus.
- BRAKARRZ, J.; GREEN, M. y E. ROJAS (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington: BID.
- BURGESS, Rod (1978). "Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy". *World Development*, Vol. 6, Nº 9-10, septiembre-octubre. pp. 1105-1133. Gran Bretaña: Pergamon Press.
- CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT) (1984). *Mejoramiento de Barrios de Tugurios Centricos*. Nairobi: Naciones Unidas.
- CUENYA Beatriz y Marcela NATALICCHIO (Editoras) (1994). *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Colección Bibliotecas Universitarias. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y Grupo de Análisis Institucional y Social (GADIS).
- DUHAU, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2007). "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En *Asentamientos informales e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais más inclusivas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.
- FIORI, Jorge; RILEY Elisabeth y Ronaldo RAMÍREZ (2003) "Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro". En *Cuaderno Urbano Nº3* Resistencia.
- LARANGEIRA, Adriana (2006). "La gestión de la informalidad en Río de Janeiro y Brasil. La frágil sintonía entre los avances del marco regulatorio y la concreción de cambios consistentes en la realidad urbana". *Cuaderno Urbano 5. Espacio, cultura, sociedad*. Resistencia, Chaco: Edición Forurbano. Pp. 185-215.
- MOREL, Edmundo (2008). "Mejoramiento urbano, Concepto, ventajas y dificultades". *Revista Práctica Barrial 13* (1993). Serie Ciudad y Hábitat Nº2 (1996).
- NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (1972) "Mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados". *Informe del Seminario Interregional Sobre Mejoramiento de Tugurios y Asentamientos No Controlados*. Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas.
- PELL, Víctor Saúl (2006). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- PRADILLA, Emilio (1982). "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina". En: PRADILLA, Emilio (Comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. Xochimilco, México: UAM.
- RAMÍREZ CORZO, Daniel y Gustavo RIOFRÍO (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: Bien legal, bien informal*. Lima, Perú: Desco, Programa Urbano.
- ROMAGNOLI, Venetia y Miguel Ángel BARRETO (2006). "Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia". *Cuaderno Urbano 5. Espacio, cultura, sociedad*. Resistencia: Forurbano. pp. 151-176.
- ROMERO, Gustavo y Rosendo MESÍAS (Edit.) (2004). "La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat". México DF: CYTED. Red XIV.F "Tecnologías sociales y producción social del hábitat": Subprograma XIV Tecnología para viviendas para interés social HABYTEd del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SSDUV) (2005-2010). Programa de Mejoramientos de Viviendas, "Mejor Vivir", en Argentina. Información disponible en el sitio web, extraída en noviembre de 2005 y actualizada en junio de 2010.
- TURNER, J. F. C. y R. FICHTER (coord.) (1972). *Libertad para construir. El proceso habitacional controlado por el usuario*. México: Siglo Veintiuno Editores SA.
- TURNER, J. F. C. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: Blume.