



Hábitat Inclusivo

AUTOR/A:

Ricardo De Francesco
Teresita Sacon
Julian Salvarredy

Docentes e investigadores FADU-UBA.
Integrantes del Centro de Hábitat
Inclusivo.
Miembros de la organización Proyecto
Habitat.

CONTACTO:

info@proyectoahabitar.org

Palabras Claves:

Mejoramientos habitacionales
hábitat
políticas publicas

Key words:

Housing improvements
Hábitat
Public policy

*I Desarrollo sostenible, urbanización
y desigualdad en América Latina y el
Caribe Dinámicas y desafíos para el
cambio estructural (2017) Cepal.
Coordinadores: Ricardo Jordán, Luis Rifo,
Antonio Prado.*

MEJORAMIENTO BARRIAL EN AMÉRICA LATINA

Análisis comparativo de 10 programas de mejoramiento barrial desarrollados en nuestra región en las últimas tres décadas.

1. Introducción

El presente artículo se inscribe como parte de los estudios para la tesis de doctorado de Julián Salvarredy, titulada “El proyecto urbano inclusivo como instrumento de la gestión territorial”, desde la cual se propone estudiar programas de mejoramiento barrial, entendidos como las políticas públicas más significativas para abordar los problemas urbanos y habitacionales en la región.

El territorio de América Latina y el Caribe está caracterizado por un proceso histórico de desigualdad socio espacial, asociado a la implementación sistémica de un modelo de producción urbana que genera la exclusión de la población al derecho a la vivienda y a la ciudad.

De acuerdo a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹, entre el 12 y el 70% de los hogares de nuestra región presentan algún tipo de déficit habitacional; el 60% de la población vive del trabajo informal en condiciones de vulnerabilidad socio-económica.

Esta situación impacta en la vida cotidiana de los pobladores urbanos de la región, quienes deben convivir con problemas concretos y recurrentes, como el hacinamiento crítico de los hogares y la falta de acceso a servicios urbanos de calidad, por nombrar alguno de estos problemas.

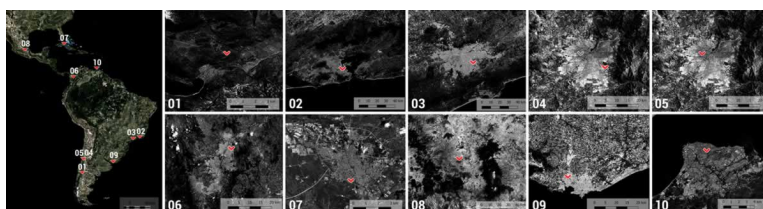
En este contexto, existen experiencias relevantes en materia de políticas de mejoramiento barrial que abordan los problemas urbanos y habitacionales

reconociendo la pre-existencia de la organización social y espacial producida por los pobladores. Para ello, incorporan programas comunitarios que trascienden la producción de unidades de vivienda, desarrollan grados de autonomía y autogestión de los recursos y la orientación de los programas, y promueven la participación comunitaria en los procesos de implementación de los mismos.

En el presente artículo realizaremos un análisis comparativo de 10 programas de mejoramiento barrial desarrollados en 8 países de nuestra región en las últimas tres décadas. En un primer momento realizaremos una breve presentación de los casos seleccionados; en un segundo momento presentaremos el análisis comparado, que surge del estudio de los casos atravesados por las variables de análisis. Por último, desarrollaremos reflexiones alcanzadas a lo largo estudio realizado, con el objetivo de situar aportes y obstáculos encontrados en el proceso de gestión de los mismo.

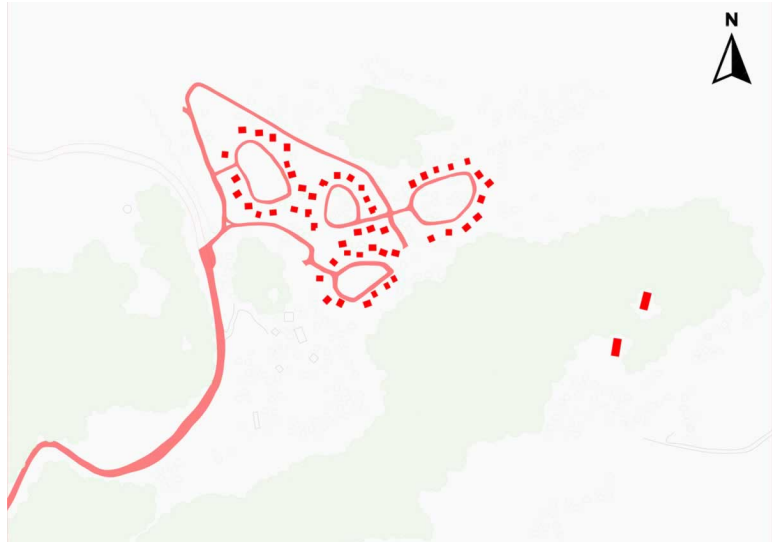
Los redibujos incorporados en el presente artículo fueron realizados por las siguientes personas:
Clara Mansueto; Gabriela Torrentes; Mariana Aleksandrowicz; Ignacio González Roglich; Camila Guzman de la Sotta; Andrea Potenze; Martín Ariel Otero; Clara Zuñiga; Verónica Rodríguez

2. Presentación de los Programas de Mejoramiento Barrial



Los programas de mejoramiento barrial son una de los modos de intervención estatal más extendida y desarrollada en la región destinada a sectores urbanos vulnerados. En este artículo realizaremos una aproximación al estudio de 10 casos significativos de políticas públicas de mejoramiento barrial. Dicho estudio, pretende observar la diversidad de transformaciones físicas realizadas en el proceso, los modos de gestión propuestos y las posibilidades de incidir en la toma de decisiones. Para ello describiremos brevemente los casos seleccionados, lo cual permitirá reconocer los aspectos más relevantes que luego tomaremos para profundizar en las dimensiones de análisis:

BARRIO INTERCULTURAL (ARGENTINA)



Programa: Programa Federal de Mejora de Vivienda y Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales del Ministerio de Planificación de la Nación.

Ubicación: Predio de Parques Nacionales que estaban cedidas en comodato al Ejército Nacional.

Localidad: San Martín de los Andes, Neuquén, Argentina

Superficie: 400 has (cesión de tierras: 70 son para el barrio intercultural, 30 para el municipio destinadas a salud, educación, deportes y recreación y 300 para la comunidad mapuche)

Periodo de ejecución: 2011 - 2017

Transformaciones físicas: Infraestructura vial, equipamiento educativo y talleres de oficio, vivienda nueva.

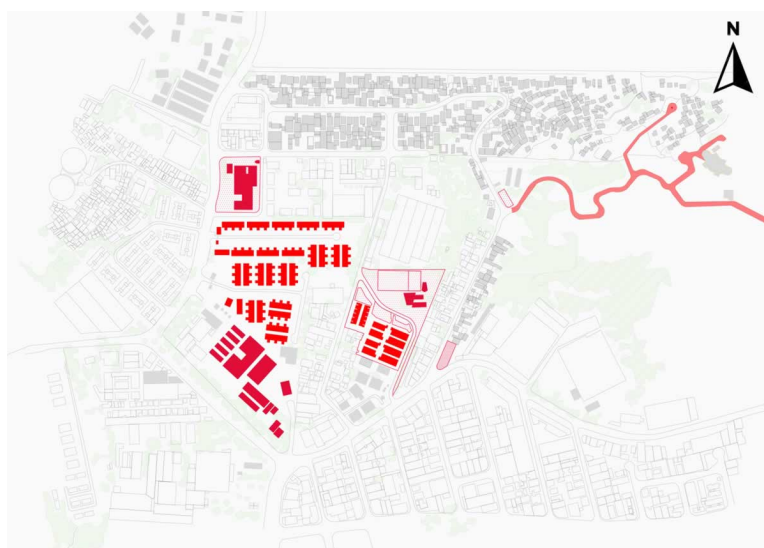
Con el antecedente de su reclamo de tierras de ocupación ancestral, los pobladores originarios de San Martín de los Andes logran la restitución de un predio de Parques Nacionales que se encuentra a una distancia de 25 minutos en auto del centro urbano, y el inicio de la construcción del barrio proyectado de manera participativa.

Se trata de un proceso de lucha nacido en la comunidad mapuche Curruhuinca en el que se restituyen los valores de la población originaria, a la vez que se practican formas participativas de trabajo. Luego, a través del Programa Federal de Mejora de Vivienda y Hábitat de Pueblos Originarios y

Rurales, iniciaron la construcción de las primeras 56 viviendas, su infraestructura y equipamiento.

El proceso de construcción del barrio aún está vigente, y estas organizaciones continúan en la lucha por el derecho a la vivienda.

MORRO DE ADEUS, COMPLEJO ALEMAO (BRASIL)



Programa: Programa de aceleración de crecimiento (PAC)

Ubicación: Asentamiento irregular

Localidad: Rio de Janeiro, Brasil

Superficie: 300 has

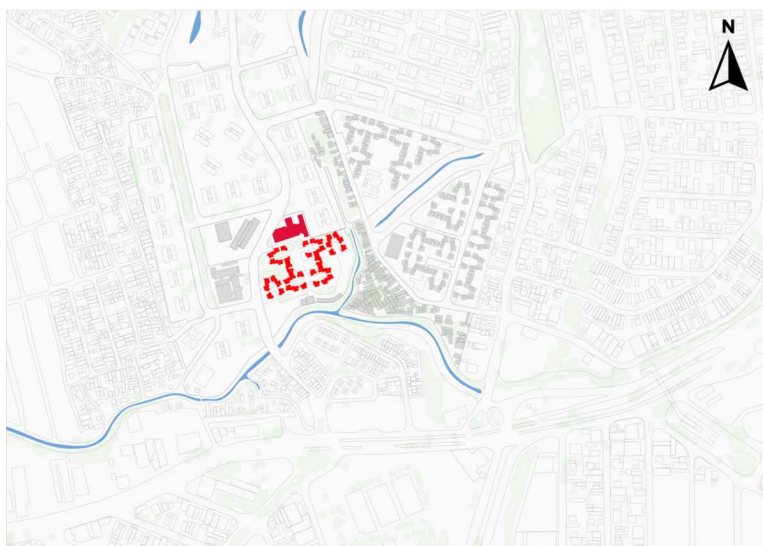
Periodo de ejecución: 2007-2011

Transformaciones físicas: Infraestructura vial y sistema de telecabinas, equipamiento para esparcimiento y equipamiento de servicios, vivienda nueva (variados prototipos) y mejoramientos de vivienda.

Se trata de un programa de mejoramiento barrial en asentamientos irregulares de áreas urbanas, mediante el cual se construyeron viviendas nuevas y se mejoraron viviendas preexistentes. También se construyeron y mejoraron las infraestructuras de transporte interna de calles, callejones y el sistema de telecabinas, como así también servicios urbanos como redes de agua, desagües pluviales y cloacales, recolección de residuos y equipamientos para esparcimiento y servicios.

Es un proceso de transformación urbana, que se canaliza a través de un programa Federal, con financiamiento de entidades internacionales mediante el cual se espera el acelerar el crecimiento económico, aumentar el empleo y mejorar las condiciones de vida de la población brasileña.

UNIAO DA JUTA (BRASIL)



Programa: Programa de Ayuda Mutua UMM, Compañía de vivienda y desarrollo urbano del Gobierno del Estado de Sao Paulo.

Ubicación: Periferia de San Pablo al momento de la construcción

Localidad: Sao Paulo, Brasil

Superficie: 5 has

Periodo de ejecución: 1992 – 1998

Transformaciones físicas: Redes peatonales; Servicios e Infraestructuras; Equipamientos y Espacios Comunitarios; Parquización; Viviendas Nuevas.

Se trata de un proceso de lucha de organizaciones sociales, mediante el cual se logra impulsar la creación del programa de viviendas por autogestión que se financia y gestiona a través de la Compañía de Desarrollo Habitacional y Urbano del estado de San Pablo.

Se realiza la construcción de un barrio nuevo, a través de un programa que se crea por el impulso y las luchas sostenidas de los movimientos sintierra y sin vivienda de San Pablo. Así se lleva a cabo la construcción de 160 viviendas en

edificio, equipamiento de servicios y de esparcimiento, así como las infraestructuras de servicios y movilidad necesarias.

NUEVO AMANECER (CHILE)



Programa: Programa de Recuperación de Barrios

Ubicación: Conjunto Habitacional Nuevo Amanecer (Población Original se llamaba Nueva Habana)

Localidad: Santiago de Chile, Chile

Superficie: 84,5 has

Periodo de ejecución: 2007-2009

Transformaciones físicas: Equipamiento esparcimiento.

Se trata del mejoramiento de equipamiento de esparcimiento y la construcción de la sede vecinal de Nuevo Amanecer, un conjunto habitacional en Santiago de Chile. Se trabajó en paralelo a las mejoras en un plan de Gestión Social donde se promueve la participación comunitaria a través de diversos ejes de trabajo vinculados con la salud, educación, medioambiente y seguridad, entre otros.

El programa tiene por objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social.

VILLA PORTALES (CHILE)



Programa: Programa Quiero Mi Barrio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu)

Ubicación: Conjunto Habitacional Villa Portales

Localidad: Santiago de Chile, Chile

Superficie: 2.2 has

Periodo de ejecución: 2006 – 2012

Transformaciones físicas: Equipamiento esparcimiento.

Esta experiencia trata sobre el mejoramiento del equipamiento de esparcimiento y de la renovación de infraestructuras de servicios básicos para las viviendas del conjunto habitacional Villa Portales, así como también sobre el mejoramiento de las veredas y calles. En ese proceso se realiza también la demolición de las construcciones que ocupaban los espacios públicos originarios del conjunto habitacional.

La asignación de los fondos del programa se realiza por medio de la postulación de barrios por sus municipios, donde se garantiza la colaboración de este último y la participación de la comunidad beneficiaria.

SANTO DOMINGO (COLOMBIA)



Programa: Proyecto Urbano Integral en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial renovación urbana.

Ubicación: Urbana, con construcciones pre-existentes.

Localidad: Medellín, Colombia

Superficie: 12.5 has (revisar)

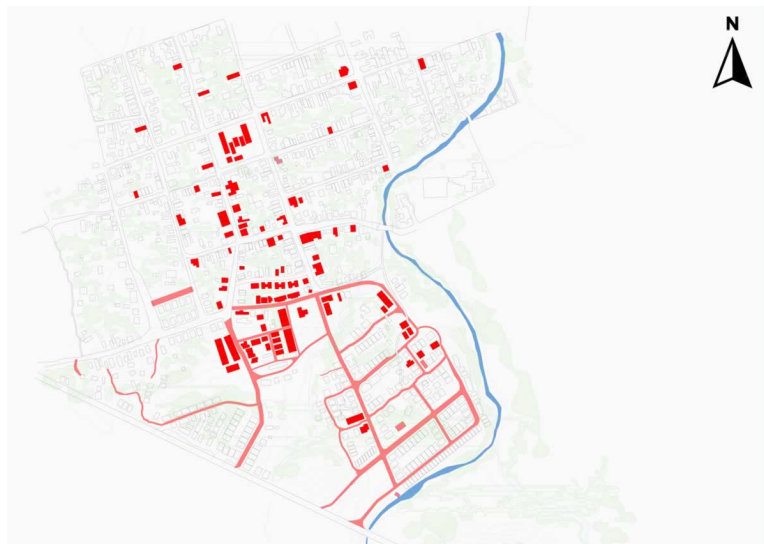
Periodo de ejecución: 2004 – 2008

Transformaciones físicas: Infraestructura vial y servicios básicos, equipamiento esparcimiento y servicios, vivienda nueva y mejoramiento de vivienda.

Se trata de la prueba piloto del programa PUI. Es un proceso de transformación en un asentamiento informal, una zona de altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia. Se realizaron obras de vivienda nueva y mejoramiento. Así como equipamientos de esparcimiento y de servicios y la mejora en las infraestructuras viales urbanas, barriales y vecinales.

El proyecto se trabaja mediante un proceso de participación, donde se invita a la comunidad a participar del diagnóstico y planificación. Los comités barriales se organizan según las áreas de influencia por las estaciones del metrocable. El trabajo se realiza en coordinación con otros programas de orden social gestionadas también por la Empresa de Desarrollo Urbano.

EL CONDADO (CUBA)



Programa: Microbrigadas sociales

Ubicación: zona periférica, marcada por las condiciones de precariedad social y habitacional

Localidad: El Condado, Santa Clara, Cuba

Superficie: 43 has

Periodo de ejecución: 1990 – 2003

Transformaciones físicas: Infraestructura vial y servicios, equipamiento esparcimiento, servicios y productivos, vivienda nueva y mejoramiento de vivienda.

Se trata de la transformación de un barrio con marcadas condiciones de precariedad social y habitacional. Se realizan mejoras en las viviendas preexistentes, así como la construcción de viviendas nuevas. También se construye infraestructura vial y de servicios, equipamientos de esparcimiento y de servicios urbanos.

El programa se financia a partir de recursos estatales, y se propone una gestión con la participación de la gente sin imponer soluciones a partir de propuestas externas.

COLONIA MIRAVALLE (MÉXICO)



Programa: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial CDMX

Ubicación: zona de borde de la mancha urbana

Localidad: Ciudad de México, México

Superficie: 1.6 has (Superficie del barrio 49.4 has)

Periodo de ejecución: 2007-2012

Transformaciones físicas: Infraestructura vial (mejoras), equipamiento esparcimiento y servicios, mejoramiento de fachadas de viviendas.

El desarrollo del programa en este barrio es resultado del trabajo de distintas organizaciones populares, forjadas a la luz de la lucha por servicios urbanos, quienes han logrado transformar su entorno mediante el diálogo con las distintas instituciones locales, universidades y la comunidad. Los proyectos son diseñados por los vecinos de los barrios, iniciándose luego la gestión para su aprobación y realización.

Se trata del mejoramiento de los equipamientos de servicios y esparcimiento del barrio, así como de la infraestructura vial. En relación a las viviendas, solo se realiza la pintura de las fachadas, lo cual se incluye en la mejora del espacio barrial y urbano.

BARRIO 26 DE OCTUBRE (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY)



Programa: Plan Nacional de Vivienda

Ubicación: Urbana

Localidad: Montevideo, República Oriental del Uruguay

Superficie: 14.4 ha

Periodo de ejecución: 1991 – 2010

Transformaciones físicas: infraestructura vial, equipamiento esparcimiento, vivienda nueva.

Se trata de un proceso de lucha por el derecho a la vivienda que se constituyó en la construcción de un barrio nuevo. La FUCVAM toma las tierras y se logra crear el Fondo Nacional de Tierras para la construcción de viviendas de interés social.

Este caso, se sustenta en un modelo de autogestión y democracia directa. Las cooperativas tienen asambleas, las cuales se constituyen como el órgano máximo de decisión. En relación a la producción de la obra, cada familia aporta trabajo para reducir los costos, crean así también relaciones de solidaridad.

ESPACIOS DE PAZ (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA)



Programa: Transformación Integral de Barrios. Plan Barrio Nuevo, Barrio Tricolor.

Ubicación: Asentamiento precario

Localidad: Cumana, Sucre, República Bolivariana de Venezuela.

Superficie: 500m² de espacio público (barrio de 117 has)

Periodo de ejecución: 2015

Transformaciones físicas: Equipamiento esparcimiento y mejoramiento de viviendas.

Se trata de una transformación integral en un barrio autoconstruido, donde se realizaron mejoramientos de vivienda y construcción de equipamiento para esparcimiento. Para el diseño del proyecto, trabajan de manera participativa la comisión del movimiento junto a un estudio de profesionales. Participan también misioneros voluntarios y organizaciones sociales del barrio, para finalmente dar forma al programa Barrio Nuevo, Barrio Tricolor.

3. Análisis de los Programas de Mejoramiento Barrial

Como mencionáramos en la introducción, este análisis comparativo de los programas de mejoramiento barrial en América Latina, forma parte de los estudios de la tesis de doctorado de Julián Salvarredy. Para su análisis, el autor define una serie de variables surgidas en el desarrollo del marco teórico, que tomaremos para estudiar los casos del presente artículo. Las dimensiones son las siguientes:

A. Sobre lo físico espacial

Desde esta dimensión observamos las transformaciones que se producen en las edificaciones y elementos urbanos de cada territorio donde se implementan los programas de mejoramiento barrial.

B. Sobre lo político institucional

Desde esta variable estudiamos los procedimientos para la gestión del proceso de transformación, las instancias de articulación entre los actores que participan y la incidencia en las definiciones del mejoramiento barrial.

C. Sobre lo socio organizacional

Esta dimensión nos permitirá observar la participación comunitaria y de los profesionales en el proceso de implementación de los programas, y el grado de incidencia en las variables de definición de las transformaciones.

El análisis comparativo parte del estudio de las transformaciones físicas que se identifican en el proceso de implementación de los programas. Para ellos se realizaron una serie de redibujos basados en imágenes satelitales para identificar el proceso de transformación del territorio. Este análisis fue acompañado por el estudio de bibliografía específica sobre los casos. De esta manera avanzamos en la posibilidad de comprensión sobre las transformaciones físicas y su inscripción territorial.

De acuerdo a estos estudios, podemos decir que existen similitudes en relación al modo de abordar los mejoramientos barriales, identificables en la valoración de las pre existencias de la organización espacial producida por les

pobladores. Si bien hay casos en donde prevalece la producción de viviendas nuevas, existen desarrollos que integran programas comunitarios y articulaciones con la estructura urbana, que trasciende la mirada focalizada de la intervención y la producción de unidades de vivienda como único aspecto a desarrollar.

En algunos casos hay una fuerte asociación entre las transformaciones y las luchas de las organizaciones sociales para alcanzar mejores condiciones de bienestar. También podemos identificar que algunos programas tienen en común el protagonismo de sus organizaciones en el proceso de gestión e implementación de los recursos del programa, la orientación de los mismos y la asociación con otros recursos sociales que disponen las organizaciones.

A. Dimensión Físico-Espacial

Las transformaciones físicas observadas son variadas y particulares al contexto social e histórico de cada territorio y de los actores que protagonizan su implementación. Estas transformaciones incluyen propuestas de edificación de viviendas nuevas, mejoramientos habitacionales, equipamiento de esparcimiento y de servicios. También se construyen redes de movilidad y ejecución de infraestructuras y servicios básicos. Del estudio podemos identificar tres tipos de transformaciones

Grandes transformaciones focalizadas en el territorio

Las experiencias del **Barrio Intercultural** (AR), el Programa de Autogestión **Uniao da Juta** (BR), **El Condado** (CU) y la experiencia del **Barrio 26 de Octubre** (UY), representan los casos en los cuales pueden identificarse con mayor facilidad las transformaciones, desde los cuales se ejecutaron principalmente viviendas nuevas, redes de infraestructuras y equipamientos de esparcimiento y de servicios en terrenos periféricos desprovistos de pre existencias físicas.

El **Barrio Intercultural** (AR) restituye un modo de organización del espacio asociado a la cultura aborigen de la Patagonia Argentina, identificable en la disposición de las viviendas y las edificaciones con programas comunitarios que se incluyen en las transformaciones. En cuanto a las unidades de vivienda, en el proyecto se contemplaron 3 variantes, pero en la ejecución sólo se

construyó una tipología.

En **El Condado** (CU) podemos identificar diversas transformaciones. Por un lado, las asociadas a nuevas edificaciones de viviendas, equipamientos y servicios de carácter comunitario para el esparcimiento y la producción, y por otro lado, intervenciones para mejorar las condiciones de habitabilidad en las preexistencias físicas, como apertura de patios, pasajes y completamientos de viviendas existentes que aportan mejores relaciones de iluminación, ventilación y circulación. Se construyeron 160 viviendas nuevas con múltiples variantes. Vivienda individual en planta baja; vivienda individual en dúplex y viviendas agrupadas en 2 conjuntos. Además, se realizaron 28 mejoramientos en viviendas preexistentes.

En el caso de **Uniao da Juta** (BR), se construyeron 160 viviendas nuevas que contemplaron 3 variantes, distribuidas en 20 bloques de edificios. El **Barrio 26 de Octubre** (UY) se ejecutó en 3 etapas y en total se construyeron 600 viviendas con tres variantes en sus unidades (2, 3 y 4 dormitorios).

Las estrategias de implantación de los nuevos conjuntos habitacionales en **Uniao da Juta** (BR) y el **Barrio 26 de Octubre** (UY) promueven distintos tipos de espacios para el encuentro comunitario, identificables en las dimensiones de las circulaciones, los patios de acceso a los edificios, y edificaciones con programas colectivos. Esta característica está acompañada de las modalidades de agrupación de las viviendas, que permiten estas conformaciones.

En ambos programas identificamos que las propuestas no contemplan acciones de articulación con la estructura urbana del entorno, principalmente porque al momento de la ejecución los sectores donde se realizaron eran periféricos.

Transformaciones puntuales y dispersas

A diferencia de los casos anteriores, las experiencias de Nuevo Amanecer y Villa Portales (CH), el Programa de Mejoramiento Comunitario en Colonia Miravalle de CDMX (MX), y los Espacios de Paz en Cumana (VEN), representan los casos en los que las transformaciones están enfocados principalmente en la mejora de los espacios comunitarios y de referencia barrial, experiencias en

las que resulta más difícil distinguir las transformaciones. Estos casos reconocen las preexistencias físicas, enfocándose en la mejora de los programas sociales que las organizaciones barriales y comunitarias ya desarrollaban en el territorio.

El mejoramiento de los barrios Nuevo Amanecer y Villa portales (CH), tienen en común que las transformaciones se enfocan específicamente en los espacios comunitarios para favorecer la recreación y el esparcimiento de la población. Del mismo modo, los espacios de Paz en Cumana (VE) son intervenciones puntuales, que incorporan equipamientos comunitarios en distintos barrios autoproducidos de Cumana y algunas intervenciones de mejoramiento en viviendas pre existentes.

En el caso de Colonia Miravalle de la CDMX (MX), las transformaciones están asociadas a la calificación de espacios colectivos y barriales donde las organizaciones desarrollan actividades diversas (culturales, educativas, recreativas, políticas), como así también incorporan programas y usos sociales que mejoran las relaciones entre las actividades barriales con las múltiples escalas que inciden en la producción urbana.

Transformaciones de gran impacto en el barrio y en la estructura urbana

Los casos de Morro de Adeus (BR) y Santo Domingo (COL) se identifican grandes transformaciones, que incluyen la modificación de las edificaciones de la preexistencia de la organización espacial donde se ejecutan los programas, a la vez que incorporan transformaciones que exceden los barrios. Estas transformaciones incorporan redes de movilidad, espacios culturales, educativos e infraestructuras asociadas a la estructura urbana de la ciudad.

En el Morro de Adeus (BR) se distinguen la ejecución de viviendas nuevas agrupadas en conjuntos de PB y 3 o 4 niveles, para las familias relocalizadas de sectores ambientales de riesgo o familias afectadas a las intervenciones de grandes infraestructuras, modificaciones que generan un impacto significativo en la organización espacial pre existente. Por otro lado, se ejecutaron mejoramientos habitacionales que contemplaron tanto vivienda nueva para casos irrecuperables, como recambio de cubiertas, terminación de fachadas y conexiones domiciliarias para casos recuperables. Asimismo, pueden

identificarse las estaciones del teleférico y nuevas edificaciones destinadas a equipamientos comunitarios, servicios urbanos y culturales.

En Santo Domingo (COL), se incorporan diversas escalas de intervención, que van desde mejoramiento de las viviendas autoproducidas por los pobladores, hasta la generación de redes de movilidad (teleféricos) que permiten vincular estos barrios con la infraestructura de transporte de la ciudad. Asimismo, se identifican transformaciones puntuales en cada barrio con programas educativos, culturales y equipamientos de infraestructura.

B. Dimensión político-institucional

En todos los casos observamos que existen mecanismos de gestión asociada entre las organizaciones, los barrios y los actores gubernamentales. La diferencia más significativa corresponde a quien promueve la transformación y el grado de incidencia en las definiciones de las transformaciones.

En el primer grupo incluimos los casos en los cuales las organizaciones sociales y barriales fueron los actores principales en la promoción y definición de los programas. En el segundo grupo asociamos aquellos programas en los cuales el actor principal son organismos públicos locales, quienes determinan el tipo de intervención de acuerdo a problemas sociales/urbanos/habitacionales recurrentes y a objetivos que exceden las intervenciones particulares en cada barrio.

De las organizaciones a las instituciones

El **Barrio Intercultural** (AR) asocia el modo de organización del espacio con una propuesta de co-gestión de los recursos públicos para producirlos, desarrollándose múltiples mecanismos de gestión en el proceso. La asamblea barrial es el ámbito donde se acuerdan los criterios generales de esa co-gestión. Los representantes barriales de esta asamblea son quienes articulan sostenidamente con los funcionarios estatales para incidir en las definiciones y tiempos del programa. En cuanto al proceso de ejecución, se conforman nuevas organizaciones para llevar a cabo el trabajo de las distintas etapas de la obra, las cuales a su vez participan de la asamblea general.

En el caso de **Uniao da Juta** (BR) y el **Barrio 26 de Octubre** (UY) podemos identificar organizaciones que inciden en las múltiples escalas del territorio y que trasciende las asociaciones barriales en particular. Son organizaciones federales con lineamientos políticos comunes, sustentados en la autogestión y la democracia directa, que desarrollan estrategias de acción específica en cada estado o provincia, característica que posibilita el desarrollo de programas estatales con estos lineamientos. Dentro de estos movimientos o federaciones se conforman cooperativas de viviendas con un consejo directivo desde el cuál se desarrollan asambleas periódicas para promover la autogestión de todas las etapas del proceso, desde la contratación de la asistencia técnica hasta la conformación de las diversas organizaciones para llevar a cabo la ejecución de las obras y la administración de los recursos.

En El Condado (CU), se despliegan múltiples instrumentos de gestión que asocian las distintas modalidades de organización política del medio cubano (como los delegados barriales; la central de trabajadores cubanos; los comités de defensa de la revolución, etc.) con las microbrigadas que se crean para llevar adelante el proceso de mejoramiento. La asamblea barrial es donde confluyen estas organizaciones y los técnicos que dispone el municipio, para discutir la orientación del proyecto, sus etapas y los avances.

El proceso desarrollado en Colonia Miravalle (MX) es el resultado de una articulación multiactoral para coordinar acciones de mejoramiento en barrios autoproducidos. Este programa incluye los mecanismos de gestión preexistentes en cada barrio, como asambleas y mesas de gestión, en los cuáles participan también actores no gubernamentales (como universidades y organizaciones profesionales), ámbitos donde se definen las propuestas de mejoramiento a presentar en el municipio, quien evalúa los proyectos y financia.

De las instituciones a los barrios

En el proceso de implementación del **PAC** en el Morro de Adeus (BR) se desarrollan diversos instrumentos de gestión del proceso, como las oficinas de imaginario, las asambleas barriales y la cantera social. Estos espacios tienen distintas funciones y temporalidades, de los cuales participan diversos actores de acuerdo al tipo de definición a trabajar. A pesar de la diversidad de

instrumentos, las variantes que se abordan en cuanto a las definiciones están acotadas a las determinaciones que ya vienen pre establecidas por el programa.

En Santo Domingo (COL) se desarrollan instrumentos de gestión que articulan las oficinas municipales de planificación y el comité barrial. Estos ámbitos sirven para la elaboración de diagnósticos y evaluación de los proyectos que se desarrollan desde el municipio, como así también la definición de los equipos de trabajo para la ejecución de las obras.

El mejoramiento de los barrios Nuevo Amanecer y Villa Portales (CH), se desarrollan instrumentos de gestión para articular los actores gubernamentales responsables del programa con los consejos vecinales de los barrios. La incidencia en cuanto a las definiciones que se abordan en este espacio, están acotadas a la determinación de las fases de implementación del programa y la evaluación del mismo.

En cuanto a los **Espacios de Paz en Cumana (VE)**, como parte del programa de Transformación Integral de Barrios de Venezuela, identificamos la implementación de instrumentos de gestión para articular agentes gubernamentales, profesionales y la comunidad. Si bien las transformaciones que establece el programa están enfocadas al mejoramiento de viviendas y a la ejecución de espacios de esparcimiento, estos ámbitos multiactorales funcionan para la selección de los sectores habitacionales a mejorar y el seguimiento y evaluación de los proyectos.

C. Dimensión Socio-organizacional

De acuerdo al análisis realizado, identificamos que existen dos grupos relevantes. El primero corresponde a los casos en los cuáles existe una relación directa entre la participación y la definición de las variables de la transformación. En el segundo grupo identificamos que existen altos niveles de participación comunitaria con poca definición en las variables de transformación desarrollados en los programas.

Alta participación y alta definición en las variables de transformación

En el **Barrio Intercultural (AR)** la población que participa es la comunidad que promueve el programa de mejoramiento. Esta población participa activamente en todas las instancias que se desarrollan, eligen a los profesionales que acompañan el proceso, inciden en la definición de los modos de organización de la transformación espacial y las modalidades de ejecución de las obras.

Del mismo modo, en los programas que resultan de la lucha de organizaciones sectoriales, como **Uniao da Juta (BR)** o el **Barrio 26 de Octubre (UY)**, la participación comunitaria se asocia a la población que conforman las cooperativas de vivienda. Cada asociado que integra estas cooperativas tiene que disponer horas de trabajo para la gestión y ejecución de las obras. En este proceso de participación se define la selección del equipo técnico, con quienes articulan para trabajar en conjunto con los asociados las definiciones del diseño de los conjuntos de vivienda. En términos generales, los profesionales que participan acuerdan con los lineamientos de estos movimientos, y en ese sentido aportan técnicamente al proceso de proyecto y de ejecución de las obras potenciando las capacidades de los pobladores.

En el caso del Condado (CU), participa activamente la población beneficiaria del programa y de los barrios del entorno, quienes tienen una relación directa con los profesionales que trabajan en la ejecución. Dichos profesionales en general se dedican exclusivamente al proyecto y algunos residen en el barrio durante el proceso. En esta articulación de proximidad, la población incide en las definiciones de las estrategias generales del proyecto, la localización de las edificaciones y el modo de organización de las cuadrillas de obra. Un aspecto importante del contexto en el que se desarrolló el programa fue la situación económica de Cuba, que incidió en la falta de insumos, equipamientos y unidades productivas (principalmente de prefabricación pesada). Frente a esta situación, la participación de la población en articulación con los profesionales, permitió la generación de unidades productivas para el desarrollo de distintos elementos constructivos para las obras.

Por su parte, en **Colonia Miravalle (MX)** la comunidad participa en todo el proceso mediante la Asamblea Comunitaria. Esta asamblea es un requisito propio del programa de mejoramiento, en ella participan también los profesionales que acompañan el proceso desde el inicio y hasta la última

rendición y evaluación del programa. La asamblea consiste en la realización de diversos encuentros con la comunidad para el Diagnóstico y Elaboración; Presentación del Proyecto; Administración de recursos; Ejecución de obras y Rendición de cuentas.

Finalmente, incluimos los **Espacios de Paz** (VE), por su política de articulación con las necesidades del territorio y la construcción de proyectos en un proceso de trabajo colectivo. Participan de este proceso los misioneros voluntarios y las organizaciones sociales del barrio, las cuales articulan en espacios de participación con ingenieros y arquitectos del programa barrio nuevo, barrio tricolor.

Alta participación y baja definición en las variables de transformación

En los casos del **Morro de Adeus** (BR) la comunidad participa en las reuniones llamadas "asambleas generales" o "Foros populares" asociados a alguno de los ejes elaborados dentro del Trabajo Técnico y Social y establecidos en los Ejes de Desarrollo Sustentable que se construyó en reuniones temáticas y de planificación. Es decir que la participación de la población fue focalizada en relación a los objetivos del programa.

Algunos textos señalan que no se realizaron estudios que permitan conocer las dinámicas sociales y urbanas de las favelas. Un ejemplo concreto de esta situación es el sistema de movilidad urbana a través de los teleféricos, movilidad que desconoce los medios de transporte cotidiano de la población. Esta situación, sumado a los altos costos para su mantenimiento, el recorte del presupuesto del estado para su funcionamiento y la complejidad de la tecnología fueron algunos de los motivos que incidieron en el corte de su servicio.

Por otra parte, se promovió un espacio para despejar dudas y a brindar información sobre las intervenciones del programa, principalmente sobre el proceso de relocalización / reubicación. Esta actividad se realizaba en la "Cantera Social".

En el caso de **Santo Domingo** (CO) sucede algo similar. Desde la fase de diagnóstico y planificación, hasta la fase de ejecución, se invitó a la

comunidad a participar activamente en el proceso, acompañando los equipos técnicos, a los trabajadores sociales y a los comunicadores en la realización de sus tareas. La población participó también, como mano de obra local; más de 2300 personas empleadas durante los cuatro años de duración del proyecto.

La participación se organizaba en comités de escala barrial agrupados en las áreas de influencia de cada estación del Metrocable: Andalucía, Popular y Santo Domingo. Estos no estaban necesariamente ligados a las Juntas de Acción Comunitaria (JAC) para prevenir posibles influencias políticas, es decir, no reconocían los modos de organización previa, dificultando la incidencia de la población en la toma de decisiones.

Finalmente, en este grupo incluimos los barrios **Nuevo Amanecer** y **Villa Portales** (CH). Desde el programa donde se inscriben el mejoramiento de estos barrios, se establece como requerimiento la creación de un consejo vecinal elegido por los pobladores, el mismo que firma el contrato y gestiona el proceso de trabajo con el municipio y el MINUVi. En este sentido, se promueve la participación de la comunidad, pero la acción del consejo vecinal se restringe a la aprobación y firma del contrato, y una gestión administrativa.

4. Reflexiones

En los diversos tipos de programas implementados, se incorporó el aporte de los actores sociales involucrados en los procesos de mejoramiento barrial. En este trabajo esas experiencias se revisitaron, incluyendo en el recorrido las múltiples transformaciones que produjeron en la comunidad y su entorno, más allá de que estas sean el resultado directo de los programas estatales o no. Por otra parte, se analizó el proceso desde una perspectiva multidimensional, registrando transformaciones observables tanto en la dimensión física, como en aspectos propios de la dimensión político-institucional y socio-organizacional. A partir de este estudio relacional, es posible desarrollar algunas reflexiones sobre las características comunes de los casos analizados.

Los programas coinciden ampliamente en considerar como parte de la

definición de objetivos y de la configuración de sus transformaciones, las características que alcanzan a registrar como las líneas programáticas y las espacialidades promovidas o realizadas por la comunidad, tanto en el proceso de producción social del hábitat, como otras mejoras producidas por la gestión estatal como resultado de las reivindicaciones surgidas de las luchas urbanas por el acceso a la vivienda y a la ciudad. Identificamos esta consideración en los tipos de intervención implementados, ya que incluyeron la valoración de las preexistencias físicas, relevando las construcciones existentes, en muchos casos propiciando el mejoramiento de los espacios barriales, comunitarios y también los dispositivos de movilidad cotidiana. En algunos casos, incluso, los programas de intervención incorporan el mejoramiento de viviendas autoproducidas.

En relación con los servicios urbanos, y las condiciones de acceso al derecho a la ciudad, en prácticamente la totalidad de los casos se ejecutaron obras para acceder a servicios e infraestructuras urbanas. En relación con el acceso a la vivienda, la construcción de nuevas unidades es un recurso habitual, generalmente propuestas con distintas tipologías. En este sentido las estrategias varían desde una composición generalizada -progresiva o no- de nuevas viviendas, a combinaciones que disponen sectores nuevos y mejorados en el mismo barrio. Esta heterogeneidad que se incorporaron en las modalidades de intervención, asociadas a las reivindicaciones sociales para alcanzar mejores condiciones de bienestar es un aspecto relevante en los casos analizados. En síntesis, las intervenciones incluyen estrategias que combinan tres tipos de acciones: el mejoramiento barrial, la construcción de viviendas nuevas y el mejoramiento de viviendas existentes.

Para ejecutar esta variedad de tipos de acciones, se desarrollaron instrumentos de gestión con diversas instancias de articulación entre la comunidad, que en algunos casos se produjeron o adecuaron a las modalidades de instrumentación preexistentes, y en otros promovieron o impusieron sus propias modalidades. En este sentido, se identifica relevante el rol de los profesionales y de los representantes de organismos estatales, en ámbitos que posibilitaron institucionalizar la participación comunitaria incorporando sus demandas y conocimientos sobre la producción de hábitat.

En los casos de mayor protagonismo de los pobladores en el proceso, se

observa la consideración de la población como un actor relevante para la toma de decisiones sobre las definiciones de las prioridades, cuando esta condición se relevó en todo el proceso de intervención, permitió revisar constantemente la orientación de las transformaciones. En ese sentido, la comunidad adquirió mayores grados de representatividad en programas de mejoramiento barrial. Esta confluencia entre proceso, objetivos y transformaciones ha contribuido al desarrollo de los proyectos sociales, observándose el potencial del aprendizaje y consolidación de este tipo de instrumentos en la promoción de la gestión democrática de las intervenciones.

Por otro lado, observamos que la gran mayoría de los casos no abordan de modo relacional y articulado la gestión de la dimensión urbana como parte de los objetivos y las transformaciones desarrollados. Las acciones focalizadas que no incluyeron la relación entre las condiciones de la localización de los barrios y la estructura urbana en la que se inscriben, han generado múltiples problemas en la implementación del programa como en el desarrollo de la vida cotidiana de la población. Esto revela la importancia de considerar la intervención de estos programas como parte de un proceso de transformación que se desarrolla en el tiempo, y que integra diversas escalas, es decir, como parte de la gestión territorial.

Los programas que sí ejecutaron acciones de mejoramiento barrial con acciones que incidieron en la estructura urbana, como el caso de **Morro de Adeus**, en el **Complejo Alemão** en Río de Janeiro (BR), o **Santo Domingo** en Medellín (CO), las definiciones de las transformaciones estaban definidas a priori por los organismos gubernamentales. En ese sentido, se desarrollaron instrumentos de gestión para cumplir con las letras procedimentales, mediante los cuales la comunidad participaba sin definir el contenido de las variables de las transformaciones, situación que se disociaba con los problemas que las organizaciones y pobladores presentaban como agenda de las transformaciones.

Para finalizar, se abren interrogantes que revelan la importancia de profundizar en el estudio de los instrumentos de gestión del territorio, que permitan desarrollar procesos en los cuales los problemas y las definiciones de las intervenciones se movilicen transversalmente. Más allá de comprender

que los programas se concentren en una intervención barrial o sectorial, fortalecer su comprensión colectiva y contextualizada y viabilizar progresivamente modos de instrumentación de las transformaciones que desarrollen la participación efectiva y democrática de la comunidad en la toma de decisiones en las múltiples escalas de incidencia de la estructura urbana.

5. Bibliografía

BARROS, Carla Fagundes Monteiro (2015). "A participacao popular durante a atuacao do PAC social no complexo do Alemao". Universidad Federal Do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Recuperado de: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/10911/1/CMBarros.pdf>

CATENAZZI, Andrea (2011). "La planificación urbana en cuestión"; La revista del Plan Fénix, año 1 número 5. ISSN 1853-8819.

DE FRANCESCO, Ricardo; SACÓN, Teresita; SALVARREDY, Julian; (2019); "Políticas urbanas. Instrumentación del derecho a la ciudad" Colección Arquitectura en la Producción Urbana. Coordinadora general JAIME, Eugenia. Proyecto Habitar, Buenos Aires.

DI VIRGILIO, Mercedes; RODRIGUEZ, Carla (2007) Producción social del hábitat y políticas en el AMBA historia con desencuentros, IGG, Buenos Aires.

ECHEVERRI RESTREPO, Alejandro; GIRALDO RAMÍREZ Jorge; HERMELIN ARBAUX, Michel (2010). "Medellín. Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad". Medellín, Colombia.

ENET, Mariana (2015). "Barrio intercultural sustentable. ¿El diseño participativo como herramienta de facilitación?". Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. UNAM, México.

HARNECKER, Marta (1996), "El Condado. Construyendo casas y transformando al hombre". MEPLA-ACEI

JAIME, Eugenia (2014) "Acción pública e informalidad urbana" Tesis PROPUR, UBA, FADU. Inédita.

MOTTA, J. Martín (2018) "Proceso, Participación, Vivienda" Tesis Doctoral, UBA, FADU. Inédita

REESE, E. (2007) Planificación Participativa y estratégica. Aportes para su aplicación a procesos de desarrollo. Tecnicatura socio-humanística, curso de desarrollo local

SALVARREDY, Julián. (2014) "Territorialización de la desigualdad en Argentina". En Jaime, E. (et.al.) (2014) Cuaderno de trabajo n° 2.: Proyecto Habitar.

Sitios web:

Periódico Comunitario "El Mirón. Asamblea comunitaria Miravalle Unidos por el bien

común”. Recuperado de: <https://graphicalred.files.wordpress.com/2016/04/perioc81dico-mirocc81n-2013.pdf>

“Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012” (2012). Recuperado de: https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/mejoramiento_barrial_2007-2012.pdf

“El programa de mejoramiento barrial y comunitario”. Recuperado de: <https://mejoraturbarrio.com/el-programa-de-mejoramiento-barrial-y-comunitario/>

“Programa comunitario de mejoramiento barrial (PCMB), México”. Recuperado de: <https://www.world-habitat.org/wp-content/uploads/2016/03/Informe-PCMB-WEB-ES-3MB3.pdf>

MESA DIRECTIVA DE FUCVAM. “FUCVAM: Matriz del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua”. Recuperado de: <https://produccionsocialhabitat.wordpress.com/galeria-de-casos/fucvam/>

GONZÁLEZ, Gustavo (2013). “Una Historia de FUCVAM”. Uruguay. Trilce. Recuperado de: <https://studylib.es/doc/8375905/una-historia-de-fucvam---hic-al>

BUSTAMANTE, Leandro; MUGUREZA, Alejandro (2013). “Tesis de grado. Diseño industrial y Ayuda Mutua, más allá de la vivienda”. Recuperado de: https://issuu.com/leandro_bustamante/docs/informe_de_tesis_-_2011-2013

La arquitectura como excusa: experiencia en terreno de Espacios de Paz 2015 (2015). Recuperado de: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/tag/cumana>

VECINOS SIN TECHO Y POR UNA VIVIENDA DIGNA. Barrio intercultural. Recuperado de: <https://produccionsocialhabitat.wordpress.com/galeria-de-casos/barrio-intercultural-2/>

RAMIREZ, Ronaldo (2002) Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. Revista INVI, vol. 17 (45). Recuperado desde: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/14/bp0046.html>

BUSTOS PEÑAFIEL, Mónica. (2009) Unidad vecinal portales, población santa Adriana, barrio las viñitas. Tres miradas de intervención urbana: estrategias comparadas de recuperación urbana en tres barrios críticos de Santiago de Chile. Cuaderno urbano. Espacio, cultura, sociedad, vol. 8 (8), 93-116. Universidad Nacional del Nordeste Resistencia, Argentina. Recuperado desde: <https://www.redalyc.org/pdf/3692/369236769005.pdf>

BUSTOS, Claudia; CONTRUCCI, Pablo; SABALL, Paulina; ROMERO, Jaime (2014). Programa de recuperación de barrios Quiero Mi Barrio. Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/14/bp0046.html>

Videos:

urbaMonde (2017/02/21) FUCVAM – Barrio “26 de octubre”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=mLZlpQTrGs>

Cristóbal Osorio (2014/08/06) Reportaje a la Villa Portales en 24 Horas Central. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=8K8QAeVc04k>

Sitios web oficiales:

http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm

<https://www.aga-estudio.com/la-pantalla>

https://www.facebook.com/pg/asambleacomunitaria.miravalle/posts/?ref=page_internal

<https://world-habitat.org/es/premios-mundiales-del-habitat/ganadores-y-finalistas/viviendas-verticales-auto-gestionadas/>