



Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas



MINISTERIO
DE VIVIENDA



UN-HABITAT

CEPLAC



EL AGORA

Asociación
de expertos
de España



cenvi



COMUNIDAD
CARIBIA



IBAM

Aprendiendo de la Innovación

5. MEJORANDO EL HÁBITAT CONSTRUIDO

PRÓLOGO



Es innegable el afán de las ciudades latinoamericanas por encontrar modelos de desarrollo que les permitan superar los serios problemas que en materia de sostenibilidad han padecido durante años. En los últimos años se observa un renovado compromiso de gobiernos, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general para realizar acciones y programas que permitan atender las demandas acumuladas del desarrollo urbano sostenible.

Con este fin, se han llevado a cabo múltiples experiencias positivas, conocidas como Mejores Prácticas, originadas en el sector público o privado, con las cuales se ha logrado elevar la calidad de vida de diferentes asentamientos humanos, las cuales bien vale ser conocidas en otros ámbitos y latitudes con el fin de compartir las lecciones aprendidas y adoptar modelos propios de desarrollo.

Pensando en ello, el Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas desarrolló la serie de publicaciones “Aprendiendo de la Innovación”, con los que se busca inspirar a practicantes y tomadores de decisión para ejecutar trabajos similares susceptibles de ser implementados en su realidad particular, así como promover relaciones e intercambios entre las personas e instituciones preocupadas con el tema. Los Nodos subregionales del Foro divulgan en estas publicaciones el conocimiento que han adquirido por medio de su trabajo con Mejores Prácticas.

Se da así continuidad a la atención de una de las necesidades identificadas por la encuesta realizada por el Foro en 2002, entre gobiernos nacionales y locales, actores trabajando en proyectos de mejoramiento urbano y participantes del Premio Internacional de Dubai sobre Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida, donde quedó en evidencia un vacío en la divulgación de conocimiento sobre el tema de los asentamientos humanos.

También se destaca como soporte de este producto editorial el interés demostrado por quienes trabajan en ONGs, municipalidades, diversas instancias de gobierno, organizaciones internacionales, sector privado y académicos, sobre proyectos de desarrollo exitosos en América Latina y el Caribe.

Agradezco a los socios del Foro Iberoamericano de Mejores Prácticas por hacer posible esta publicación así como por su constante compromiso con la mejora de las condiciones de vida en las ciudades de la región.

Anna Kajumulo Tibaijuka
Directora Ejecutiva de UN-Habitat

Foro Iberoamericano y del Caribe
sobre Mejores Prácticas

Aprendiendo de la Innovación

5. MEJORANDO EL HÁBITAT CONSTRUIDO

RESPONSABILIDAD

Las designaciones empleadas y la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del Secretariado de las Naciones Unidas con respecto al estatuto legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus respectivas autoridades, o con respecto a la delimitación de fronteras o límites, ni aun al sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de la publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), del Concejo de Gobierno de UN-Habitat o de sus Estados Miembros.

MEJORANDO EL HÁBITAT CONSTRUIDO

HS/906/07E

ISBN: 978-92-113-1926-2

ISBN: 978-92-113-1896-8

Realización: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI)

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA PROBLEMÁTICA	6
3. HISTORIA DEL TEMA Y PRINCIPALES DESAFÍOS	7
4. DESCRIPCIÓN DE LAS MEJORES PRÁCTICAS	9
4.1 El Programa de Vivienda de la UCISV-VER para las áreas periféricas de Xalapa, Veracruz, México	9
4.1.1 Comentario inicial	9
4.1.2 El Contexto Regional y Local	10
4.1.3 Los Protagonistas de la Experiencia	10
4.1.4 La Planeación Urbana Participativa	12
4.1.5 El inicio del Programa de Vivienda de la UCISV-VER	13
4.1.6 Inventando un Modelo Financiero para la Producción Social del hábitat.	14
4.1.7 Los objetivos del Programa de Vivienda	15
4.1.8 Lecciones	16
4.2 Modelo de Gestión del Desarrollo del Centro Histórico de la Habana, Cuba.	17
4.2.1 Comentario inicial	17
4.2.2 Síntesis del Desarrollo Histórico de la Habana Vieja	18
4.2.3 Municipio: La Asamblea Municipal del Poder Popular y su Consejo de la Administración	19
4.2.4 La Oficina del Historiador de la Ciudad	20
4.2.5 El papel desempeñado por la Organización de las Naciones Unidas	21
4.2.6 El Programa de Desarrollo Humano Local	23
4.2.7 Ficha Técnica enviada al Concurso Internacional de Dubai. Oficina del historiador de la Ciudad de la Habana	24
4.3 La Rehabilitación del barrio las Palmas en San Salvador, El Salvador	30
4.3.1 Comentario inicial	30
4.3.2 Una práctica innovadora	30
4.3.3 Información adicional. Ficha técnica del proyecto Las Palmas enviada al Concurso Internacional de Dubai	39
5. LECCIONES DE LAS MEJORES PRÁCTICAS	39
6. TRANSFERENCIA DE EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTOS	41
7. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA RELACIONADAS AL TEMA BASADOS EN EXPERIENCIAS DE MEJORES PRÁCTICAS	41
8. CONTACTOS Y FUENTES	43
BIBLIOGRAFÍA	44

1. INTRODUCCIÓN

En 1992 se publicó en Colombia el libro *Contra el Hambre de Vivienda*,¹ un título que expresa con exactitud la dramática situación de necesidad insatisfecha de millones de personas en América Latina y el Caribe. Frente a esa realidad los gobiernos, las comunidades organizadas, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales han ensayado todo tipo de estrategias y han explorado diversas aproximaciones políticas, financieras y organizativas, desarrollando innovaciones tecnológicas y de gestión, algunas de las cuales han sido probadas con éxito demostrado que con la participación asociativa de distintos agentes se pueden llegar a conseguir viviendas, barrios y ciudades sostenibles. Esas iniciativas exitosas son reconocidas con el calificativo de “Mejores Prácticas” y son objeto de estudio ya que pueden aportar valiosas lecciones aprovechables en diferentes condiciones económicas, políticas sociales, culturales y ambientales, inclusive en algunos casos hasta se pueden copiar modelos haciendo las adecuaciones que cada situación requiera.

En 1996 con motivo de la reunión cumbre de Estambul, conocida como HABITAT II, la Organización de las Naciones Unidas apoyada por distintos gobiernos decidió impulsar la identificación y el reconocimiento internacional a las Mejores Prácticas. A partir de ese año y en cuatro ocasiones se ha convocado al encuentro mundial de iniciativas que puedan ser clasificadas por su carácter innovador y calificadas con las categorías Buena, Mejor y hasta laureadas con el Premio Internacional de Dubai a las Mejores Prácticas. Durante ese período más de dos mil iniciativas se han presentado al

concurso bianual y en una proporción notable han marcado su dominio aquellas acciones relacionadas con la producción o el mejoramiento de la vivienda y de espacios urbanos vinculados a la vivienda.

En ese contexto, la Oficina Regional del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe y el Gobierno de España han apoyado la creación y funcionamiento del Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas; Asentamientos humanos para un futuro más sostenible, con el objeto de impulsar un proceso continuo y un lugar de encuentro para que distintos agentes sociales, instituciones públicas y privadas puedan debatir y beneficiarse de las experiencias de los demás, intercambiando conocimientos y metodologías, promoviendo métodos de trabajo colectivo para mejorar y difundir información adecuada, e impulsando la coordinación de actividades entre entidades y personas interesadas en la implantación del Programa Hábitat.²

Además de apoyar un trabajo en red entre sus contrapartes, a la fecha el Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas ha apoyado la traducción al castellano de las bases de datos de Mejores Prácticas recopiladas y seleccionadas por Naciones Unidas y ha publicado dos Catálogos Iberoamericanos y del Caribe de Buenas Prácticas, en el primero se presentan 64 prácticas calificadas en el Concurso Internacional de Dubai en sus ediciones 1996, 1998 y 2000 con el grado Best y 6 que recibieron el Premio; en el segundo catálogo se presentan 28 prácticas calificadas por el Concurso Internacional 2002 con el grado Best y 2 prácticas merecedoras del Premio. En todos los casos la vivienda, el mejora-

¹ Salas Serrano, Julian, *Contra el Hambre de Vivienda. Soluciones tecnológicas latinoamericanas*, CYTED, Escala Bogota-Colombia, 1992

² Ministerio de Fomento, *Primer catálogo Iberoamericano y del Caribe de buenas Prácticas*, Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, Madrid 2002.

miento urbano y la gestión del desarrollo del espacio habitable ocupan un lugar significativo en la lista de las Mejores Prácticas y en el Premio Internacional de Dubai.

Siendo evidente que entre los principales asuntos que ocupan el interés de los gobiernos locales y de amplios sectores de población se encuentran los tres temas antes señalados: vivienda, mejoramiento y gestión urbana, en este trabajo se presenta a los lectores interesados tres experiencias registradas en las bases de datos de Naciones Unidas y en los Catálogos Iberoamericano y del Caribe, reconocida la primera con el Premio Internacional de Dubai, la segunda calificada con el grado BEST y la tercera con la calificación GOOD.

En la primera parte del trabajo se exponen brevemente los aspectos que caracterizan el desarrollo urbano de América Latina y el Caribe, los cuales dan contexto a la experimentación y puesta en práctica de procesos innovadores para producir o mejorar el Hábitat construido.

En la segunda parte se presentan tres textos que abordan desde diferentes ángulos los procesos de innovación antes mencionados y junto a las respectivas fichas técnicas de la base de datos Mejores Prácticas dan un nuevo punto de vista sobre el mejoramiento de la vivienda, el barrio y la ciudad.

Los casos estudiados son:

- El Programa de Vivienda de UCISV-VER para las Áreas Periféricas de Xalapa, Veracruz, México, reconocida con el Premio Internacional de Dubai 1998.
- Modelo de Gestión del Desarrollo del Centro Histórico de La Habana, Cuba, calificada con el grado Best en 2000.

- La Rehabilitación del Barrio de Las Palmas en San Salvador, El Salvador, calificada como Good en 2000, al que se agrega el inicio de la Rehabilitación del Barrio los Manantiales que es la continuación del proceso.

La tercera parte, está dedicada a las lecciones aportadas por los tres casos de estudio, su posibilidad de transferencia y las recomendaciones para proponer e instrumentar políticas públicas de desarrollo, comprometidas con la atención a las necesidades sociales, en forma equitativa e incluyente.

2. LA PROBLEMÁTICA

América Latina y el Caribe es una región que se ha urbanizado aceleradamente a lo largo del siglo XX, en 1900 no existía ninguna ciudad que alcanzara un millón de habitantes, en 1950 eran 7 las ciudades con más de un millón de habitantes y en 2000 son 50 las ciudades que rebasan el millón de habitantes, incluyendo a cuatro grandes metrópolis, México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Al iniciar el nuevo siglo 391 millones de personas viven en áreas urbanas mientras que son 127 millones las que viven en áreas rurales, sin embargo durante la última década se observa la desaceleración del ritmo de crecimiento de las grandes urbes en beneficio de las ciudades de nueva generación que han logrado atraer las inversiones industriales y de servicios. En el contexto del proceso de urbanización mundial se estima que la población urbana que vive en la región representa el 13.7% del total de la población urbana mundial.³

América Latina y el Caribe es también una región marcada por la pobreza y la desigualdad social, cerca de la mitad de los latinoamericanos viven en condiciones de

³ Satterthwaite, David, *El continente urbano*, en *De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina y Portugal*, Madrid 2002.

pobreza. Al finalizar los años noventa la pobreza se localiza principalmente en el medio urbano, 62 de cada 100 pobres habitan en las ciudades y estudios de CEPAL referidos a 1997 indican que la pobreza urbana compromete a más de 125 millones de personas y a 35 de cada 100 hogares; los perfiles de pobreza elaborados por CEPAL muestran que los problemas principales son los bajos ingresos laborales percibidos por la población, la segregación y exclusión de acceso a la infraestructura básica y los servicios urbanos, así como la inseguridad residencial, esta concentración de pobreza en las áreas urbanas representa crecientes demandas por suelo urbano, vivienda, infraestructura, servicios, integración y participación, demandas que a menudo no son satisfechas por las autoridades. Los pobres urbanos de la gran ciudad se localizan principalmente en las periferias urbanas, pero los cascos urbanos antiguos no les son ajenos ya que estos fueron, durante la primera mitad del siglo XX, la primera escala en la ruta de migración del medio rural a la ciudad.⁴

En 1996, en un estudio de CEPAL sobre producción de vivienda en la región, se estimó en 89.6 millones el stock de viviendas permanentes y se calculó que el déficit cualitativo y cuantitativo alcanzaba la cifra de 53.6 millones de viviendas, estableciendo que para superarlo era necesario rehabilitar 25.7 millones de viviendas y construir 27.9 millones de viviendas nuevas.⁵

La experiencia latinoamericana enseña que haber fomentado el desarrollo extensivo de la ciudad ha significado inequidad y acentuación de la segregación socio espacial de la mayor parte de la población, al no haber atendido por igual las necesidades de la

población y haber dejado, además, abandonadas o subutilizadas cuantiosas inversiones y espacios construidos que ya no responden a las nuevas funcionalidades, y vistos los resultados del crecimiento urbano extensivo, ahora es fundamental - estratégico sería el término - ejercer control sobre la urbanización devoradora de tierras agrícolas y de reservas naturales, para lograr la sobrevivencia de la ciudad; por otra parte la urbanización dispersa va en contra de la razón de ser de la ciudad al haber creado suburbios, sobre todo suburbios pobres, donde no se logra una calidad de vida aceptable, convivencia pacífica ni cohesión social. Por último, en términos político institucionales, la dispersión urbana que se desborda sobre distintas jurisdicciones está creando serios problemas de gobernabilidad y hace estratégica la recuperación de la territorialidad y la reorientación de los gobiernos nacionales, metropolitanos y locales para adecuarse a las condiciones impuestas por la competencia y la especialización que impone la economía globalizada.⁶

3. HISTORIA DEL TEMA Y PRINCIPALES DESAFÍOS

Hábitat I, Vancouver 1976, fue la primera reunión mundial en la que los gobiernos firmaron el compromiso de impulsar políticas para la producción y transformación del espacio habitable, también fue la primera ocasión en que se reconoció la participación de la sociedad organizada en la definición de esas políticas y en la planificación y elaboración de programas para la gestión, producción o mejoramiento de sus asentamientos.

⁴ Suárez Pareyón, Alejandro, *Ciudadan@ Latin@*, en *De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina y Portugal*, Madrid 2002.

⁵ Soza, Sergio (Coordinador), *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 1996.

⁶ Suárez Pareyón, Alejandro, *op.cit.*

HABITAT II, Estambul 1996, ratificó la vigencia de muchos de los acuerdos asumidos en Vancouver, pero además los gobiernos asistentes aprobaron la Agenda del Hábitat con los compromisos, recomendaciones y acciones específicas para las dos primeras décadas del siglo XXI dirigidas al logro de dos grandes objetivos: “Vivienda Digna para Todos” y “Asentamientos Humanos Sostenibles en un Mundo en Creciente Urbanización”. Una vivienda adecuada se considera fundamental para el desarrollo de millones de personas que viven en condiciones precarias; el desarrollo sustentable es condición básica para dar viabilidad social, económica y ambiental a los asentamientos humanos.

En la Agenda Hábitat se revalorizan las ciudades y en ese sentido las carencias que se viven en ellas se presentan como verdaderos desafíos, a los que hay que dar respuesta combinando los principios integradores de la sociedad: igualdad, equidad, erradicación de la pobreza y solidaridad, con las estrategias económicas que en la región generalmente han sido contrarias al desarrollo democrático e incluyente. Así se perfila entonces en las sociedades asignarle un rol estratégico a los gobiernos locales, quienes están asumiendo ahora la responsabilidad de enfrentar los problemas urbanos con apertura y creatividad, buscando por una parte nuevas formas de relacionarse con los gobiernos nacionales y por otra, hacer causa común con la sociedad civil y el sector privado. La estrategia propuesta por la Agenda Hábitat es la que se ha llamado “estrategia facilitadora”, que busca crear condiciones para la autogestión, facilitando y potenciando las acciones individuales, de las comunidades y

del sector privado para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos.⁷

Esa estrategia facilitadora llevada al campo de la vivienda supone que los gobiernos deben dejar su función de productores y financiadores, para convertirse en administradores y orientadores de la política de la acción del sector privado, poniendo énfasis en la función que cumple la vivienda en el desarrollo económico y social. Se reconoce el papel del mercado como el principal mecanismo para suministrar vivienda, aunque se recomienda dar atención especial, mediante mecanismos compensatorios, a la población vulnerable, por ejemplo grupos en condiciones de pobreza, mujeres jefas de hogar y ancianos. El gran dilema para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Hábitat reside en la combinación contradictoria de la valorización de la ciudad de los negocios que busca promover el mercado y a la vez la productividad urbana para atraer inversiones y usuarios solventes, pero que excluye a los sectores de ingresos medios y bajos incapaces de satisfacer sus necesidades habitacionales en un mercado formal.⁸

Considerando todo lo anterior, el desafío en América Latina y el Caribe es ¿cómo cumplir con los dos grandes objetivos de la Agenda Hábitat que llaman a conseguir una respuesta habitacional para todos y lograr asentamientos humanos sostenibles en una región en creciente proceso de urbanización y además empobrecida?.

Es necesario llegar a la construcción de una Política que aborde integralmente la problemática habitacional en la que se interrelacionen varios aspectos: el espacial, el económico y social, el político institucional

⁷ Cuenya, Beatriz, *Entre la equidad y la sumisión al mercado. Propuestas y dilemas en torno a la conferencia de las Naciones Unidas Hábitat II*, Revista del Instituto de Estudios del Hábitat No 5, Volumen II, 1997.

⁸ Idem

y el cultural. Por eso la referencia a una problemática y no a un problema en particular; los problemas pueden ser abordados desde una disciplina particular, en cambio la problemática es diversa, compleja, su atención requiere de un tratamiento integrador, buscando que las acciones favorezcan la generación de procesos para la transformación social. La problemática de la vivienda debe ser tratada desde el enfoque de varias disciplinas, tratando no solo de resolver problemas, sino conocer y atacar las causas, por eso la importancia de la visión integral y el tratamiento interdisciplinario. Como resultado del enfoque integral las respuestas no pueden darse sectorialmente, ni desde entidades con actuación compartimentada y sin coordinación institucional. Por eso es necesario identificar actores sociales que representen los intereses del gobierno y los políticos, los grupos comunitarios y el capital privado, creando espacios de articulación entre ellos. El ámbito local parece ser el más adecuado para propiciar la participación de los distintos actores sociales en los procesos de gestión urbana.⁹

Concebir integralmente las políticas, los programas, las acciones y los proyectos va generando cambios en las instituciones relacionadas con la atención a las problemáticas sociales, no solo las de vivienda, en consecuencia las prácticas habituales de los municipios se modifican en lo político, en la estructura organizacional, en lo normativo y legal, y en la participación ciudadana. Esos cambios comienzan por los esquemas organizacionales que fueron hechos para determinados planes y proyectos, pero después se impulsa su institucionalización, generando nuevas prácticas que sirven de modelo para otros sectores o ámbitos municipales. Las prácticas que demuestran su

eficacia y que conservan su vigencia, son los que se convierten en modelos para el aprendizaje y pueden llegar a ser transferidas a otras realidades nacionales, e inclusive regionales.¹⁰

Siguiendo con esa línea de pensamiento, se presentan a continuación las tres prácticas representativas de la participación de organizaciones comunitarias de base, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y cooperación internacional en el mejoramiento de la vivienda, la regeneración integral de barrios y la gestión urbana.

4. DESCRIPCIÓN DE LAS MEJORES PRÁCTICAS

4.1 El Programa de Vivienda de la UCISV-VER para las áreas periféricas de Xalapa, Veracruz, México

Premio Internacional de Dubai 1998 a las Mejores Prácticas

4.1.1 Comentario inicial

Esta experiencia es el resultado de un esfuerzo conjunto iniciado hace quince años, sumando voluntades, trabajo comunitario, recursos técnicos y financieros de la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz UCISV-VER, *Pobladores A.C.*, y del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos CENVI A.C., para realizar, primero, una práctica de planeación urbana participativa dirigida a proponer alternativas para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos periféricos de la ciudad de Xalapa, Veracruz, y posteriormente impulsar la producción o el mejoramiento de numerosas viviendas.

⁹ Gargantini, Daniela y Ferrero, Aurelio, *Municipio y organizaciones de la sociedad civil, y la necesidad de institucionalizar espacios de articulación*, V Seminario Nacional de REDMUNI, "La Reforma Pendiente: Por qué y para qué", 2003.

¹⁰ Idem

El caso de estudio está documentado en la base de datos del sitio Web “Ciudades para un futuro más sostenible” de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid con el registro <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu98/bp532.html>, y para su actualización se utilizan los avances de investigación del estudio La Participación Social en la Producción del Hábitat, una investigación que se encuentra en proceso de realización en CENVI, bajo la responsabilidad de Alejandro Suárez Pareyón y Nohemí Briseño Martínez y la participación de Cristina Almazán de UCISV-VER.¹¹

4.1.2 El Contexto Regional y Local

El estado de Veracruz es una de las entidades que se ha desarrollado gracias a la explotación de recursos naturales como el petróleo, la industria petroquímica y la producción agropecuaria, además su privilegiada localización geográfica le permite contar con tres de los principales puertos marítimos del Golfo de México. Sin embargo, paradójicamente, Veracruz es un estado rico con numerosa población pobre, actualmente ocupa el quinto lugar en la clasificación de los estados más pobres del país.

La posibilidad de encontrar en las ciudades mejores condiciones de existencia ha provocado el incremento de la migración campo ciudad. Las principales ciudades del estado de Veracruz, en donde la actividad económica se concentra, se convierten en los polos de atracción de la población migrante.

La ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz, se localiza a 1,580 metros sobre el nivel del mar, fue importante en el pasado por su ubicación estratégica en la ruta entre el puerto de Veracruz y la ciudad de México, en

la segunda mitad del siglo XX su importancia se debe al desarrollo de los servicios y el comercio, principalmente la administración pública, la universidad y las actividades comerciales de la región.

Xalapa es una ciudad de dimensión media, 356 mil habitantes según el Censo de Población y Vivienda 2000, al igual que la mayor parte de las ciudades mexicanas su crecimiento urbano ha estado marcado por la inequidad, un estudio hecho por el gobierno municipal (1995-1997) reconoce que aproximadamente el 60% del territorio urbano de Xalapa está integrado por zonas marginadas.

4.1.3 Los Protagonistas de la Experiencia

La Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz, UCISV-VER, Poblador@s A.C.

Es una organización social fundada en 1984 en la ciudad de Xalapa para buscar y promover alternativas de solución al grave problema habitacional de las familias pobres de esa ciudad, posteriormente la organización se constituyó legalmente como una asociación civil sin fines lucrativos llamada *Poblador@s A.C.*

A lo largo de su historia la UCISV-VER ha impulsado una estrategia de desarrollo social, basada en la generación de modelos de actuación que promueven la organización y participación autogestiva de la población, particularmente de las mujeres, niños y jóvenes, así como la creación de espacios de desarrollo integral, teniendo como ejes de trabajo la salud, el medio ambiente, la vivienda, la generación de ingresos familiares

¹¹ Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C., CENVI, *La participación Social en la Producción del Hábitat*, Proyecto de investigación (en proceso) apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT y el Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda CONAFOVI, México 2004.

y la democracia. La UCISV-VER tiene presencia organizativa en varios municipios del estado de Veracruz.

El Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, CENVI, AC.

Es una asociación profesional sin fines lucrativos fundada en 1980, que se ha especializado en la investigación de los problemas de vivienda y desarrollo urbano de México y en la promoción, planeación, diseño y asesoría para la producción del hábitat popular. A solicitud de instituciones de gobierno en CENVI se han realizado trabajos de consultoría en análisis, prospección y planeación sobre temas de desarrollo urbano y vivienda.

Desde su fundación el CENVI ha participado directamente en el diseño y la producción de más de 5,000 viviendas en distintas partes del país, las cuales siempre han sido resultado de un trabajo coordinado con distintas organizaciones sociales.

El Gobierno Estatal y Municipal

El gobierno del estado de Veracruz a través de las áreas encargadas del desarrollo urbano y la vivienda participaron al inicio del Programa en la construcción de este modelo de financiamiento y producción habitacional; abriendo la oferta de lotes en la Reserva Territorial, apoyando primero la construcción de la Casa Muestra y después aportando durante los tres primeros años del Programa materiales de construcción y recursos financieros.

Los gobiernos municipales de Xalapa y Coatepec han aportado también recursos materiales para el programa o han apoyado la producción de letrinas secas para el saneamiento de los asentamientos humanos en donde trabaja la UCISV-VER. Gracias a los resultados obtenidos, a partir de 1998 el

gobierno del estado de Veracruz destinó algunos recursos para ser aplicados en los municipios de Coatepec y Martínez de la Torre.

Otros Participantes

Desde 1994 la UCISV-VER ha recibido la colaboración de grupos académicos de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, quienes han desarrollado diversos diseños de instalaciones comunitarias y prototipos de vivienda, los cuales han sido utilizados para gestionar soluciones y recursos con los gobiernos locales. En 2004 se presentaron dos tesis de Arquitectura sobre tecnologías apropiadas. A partir de 1999 la UCISV-VER y la Universidad de Veracruz han firmado un convenio para la prestación de servicio social de los alumnos de Arquitectura y se cuenta además con el apoyo de grupos académicos de otras facultades. En todos los casos el trabajo de los diferentes grupos académicos se ha hecho en estrecha relación con la población, cumpliendo así la meta de poner la universidad al servicio de la comunidad.

También durante 1999 la empresa productora de cemento CEMEX ha apoyado el programa de vivienda, consiguiendo cursos de capacitación para los trabajadores de la construcción que participan en los distintos frentes de trabajo.

La Cooperación Internacional

El experimento innovador de financiamiento llamado *Tanda-Préstamo* fue posible gracias a la existencia, en momentos clave, de recursos financieros aportados por la cooperación internacional, los cuales aunque no cubren toda la inversión han permitido iniciar procesos, apuntalar actividades en marcha, servir de palanca para movilizar recursos de otras fuentes financieras y favorecer la experimentación.

Las organizaciones que han participado con algún tipo de aportación, apoyando el Fondo Revolvente constituido inicialmente por UCISV-VER y CENVI son:

- Agencia Holandesa de Cooperación al Desarrollo NOVIB
- CIMADE-PSH (Francia)
- Homeless International (Inglaterra)
- Fundación de Hooge Waard (Holanda)
- Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad Económica Europea (a través de las gestiones de IEPALA, organización no gubernamental española).

4.1.4 La Planeación Urbana Participativa

La relación de trabajo entre CENVI y la UCISV-VER empezó hace quince años con algunas asesorías técnicas específicas dirigidas al análisis y entendimiento de los graves problemas que se vivían en los asentamientos de la periferia de Xalapa y a proponer formas de gestión con las autoridades locales para buscar soluciones particulares a las zonas urbanas marginales no consideradas en el Plan General de Desarrollo Urbano de Xalapa (versión 1988).

En 1990 CENVI consiguió un apoyo de la Fundación Ford para hacer un plan parcial de mejoramiento urbano de las colonias populares de la periferia de Xalapa. Con un método de planeación urbana participativa desarrollado por CENVI se trabajó en un primer nivel de aproximación sobre una zona ocupada por 80 colonias; en un segundo nivel se trabajó en 18 asentamientos en los que la UCISV-VER tenía presencia y trabajo comunitario y en un tercer nivel de planificación fueron seleccionados cuatro asentamientos representativos en los que se llegaron a definir proyectos y acciones específicas para el mejoramiento urbano y habitacional.

Hacer el Plan con la activa participación de las comunidades agrupadas en la UCISV-VER tenía un fuerte carácter formativo, tanto para los pobladores como para sus líderes comunitarios, de ese modo todos contribuían y aprendían haciendo el diagnóstico de la situación y en las propuestas para resolver los problemas. Al hacer ese ejercicio se le daba sustento a un lema de la UCISV-VER utilizado en los actos públicos y las negociaciones con el gobierno local para conseguir su atención sobre los problemas de los asentamientos marginales: “Protesta con Propuesta”.

Los objetivos principales del Plan de Mejoramiento Urbano para las Colonias de la Periferia de Xalapa, eran:

- Elaborar un Plan, comparable en forma y contenido con los planes urbanos oficiales, para atender la situación de segregación y desigualdad provocada por el modelo de desarrollo urbano de la ciudad.
- Incorporar a la población residente en un proceso de reflexión colectiva sobre los problemas de sus colonias y de su ciudad.
- Capacitar a la población para producir el autodiagnóstico de sus problemas y potencialidades y pensar propuestas alternativas de solución.
- Capacitar a las dirigencias sociales para gestionar y acordar soluciones con las distintas áreas del gobierno local.

En 1992 se dieron a conocer los resultados del Plan a la opinión pública, invitando al acto a los representantes de los gobiernos municipal y estatal, iniciándose desde ese momento el largo proceso de gestión, ante las autoridades locales, de las propuestas de regularización de la tenencia de la tierra, introducción de infraestructura básica y

apoyos para la producción y mejoramiento de vivienda. La solución a las demandas de regularización y servicios para los asentamientos se fueron consiguiendo en forma parcial, el apoyo a la producción o al mejoramiento de vivienda no, pues entre otras razones, debido a que ni el gobierno local ni el gobierno del estado tenían una respuesta institucional para ese problema, la única señal positiva fue el compromiso de dar acceso al suelo para vivienda a un grupo de pobladores de la UCISV-VER en un área de expansión de la ciudad.

En 1993 CENVI consiguió el apoyo de la agencia de cooperación holandesa NOVIB para acompañar con asesoría técnica a la UCISV-VER en la gestión de las propuestas del Plan. De igual forma la UCISV-VER había conseguido también el apoyo de NOVIB para sostener sus diferentes actividades de promoción social.

El Plan de Mejoramiento para las Colonias de la Periferia de Xalapa propuso, entre otras acciones, detener el crecimiento irregular de los asentamientos populares periféricos y la creación de una reserva territorial para que la población de recursos económicos reducidos pudiera acceder a una porción de suelo urbano bien ubicado, en forma legal, ordenada y con los servicios necesarios para la vida digna.

4.1.5 El inicio del Programa de Vivienda de la UCISV-VER

En 1994-95 el gobierno del estado de Veracruz abrió una reserva territorial para el poblamiento popular en la zona sur de Xalapa llamada Colonia Moctezuma, y les vendió 160 lotes a familias de la UCISV-VER. A partir de 1996 la UCISV-VER y CENVI decidieron unir sus recursos y capacidades para iniciar el Programa de Vivienda para las Áreas Periféricas de Salaba, empezando por la reserva territorial. El desafío era conseguir que esas 160 familias pudieran ocupar la

reserva territorial sin ningún apoyo financiero, contando únicamente con su voluntad, sus propios recursos económicos y su capacidad organizativa. Mientras se pensaban alternativas para organizar la producción habitacional, algunas de las familias empezaron a ocupar su lote construyendo viviendas provisionales de madera y lámina de cartón a la manera tradicional de los asentamientos populares, pero la gran mayoría se enfrentaba al difícil problema de construir su vivienda al mismo tiempo que pagar renta en Salaba, pagar el crédito de su lote y solventar el gasto familiar; todo con un ingreso exiguo.

En 1996 el Programa de Vivienda tuvo como primera acción el diseño y construcción de una Casa Muestra destinada a servir de modelo y ejercicio de capacitación de las familias que iniciaban el proceso de auto producción de su vivienda. La Casa Muestra es un prototipo de vivienda de crecimiento progresivo cuyo diseño propone la recuperación de espacios de la arquitectura tradicional, como son los portales y el patio rodeado por un corredor, soluciones arquitectónicas que se han perdido en los diseños de la vivienda popular actual.

A pesar de que la reserva territorial es un proyecto de lotes con servicios, la introducción de las redes de agua potable y drenaje sanitario se ha retrasado varios años. Es por eso que la Casa Muestra cuenta con un modulo sanitario ecológico que incluye, una letrina seca o letrina abonera, una ducha, un lavadero para ropa y un filtro de raíces para purificar las aguas grises.

La Casa Muestra fue inaugurada en mayo de 1997, ocupa un lote de 128 m² de superficie, tiene cuatro fases de crecimiento que se inician con un espacio amplio de habitación y un portal exterior, además de la unidad sanitaria. Al llegar a su última etapa puede tener 137 m² construidos en dos niveles, con área de estar, cocina-comedor, tres recamaras

y un baño, además del portal exterior y el corredor cubierto que rodea al patio.

4.1.6 Inventando un Modelo Financiero para la Producción Social del Hábitat

La Tanda - Préstamo

La segunda etapa del programa de vivienda surgió ante la amenaza del gobierno del estado de rescindir los contratos a quienes no hubieran ocupado sus lotes. A partir de la participación activa de 7 mujeres que habían terminado de pagar sus lotes, y contando con la experiencia popular en materia de crédito, la UCISV-VER y el CENVI propusieron un sistema de ahorro y préstamo para la construcción de viviendas, al que llamaron *Tanda – Préstamo*.¹²

El modelo consiste en la organización de grupos de 7 mujeres, jefas de familia, que ahorran en común una cantidad previamente acordada en función de sus ingresos, en un sorteo se define el orden a seguir para la asignación de los recursos ahorrados y en cada fecha programada la UCISV-VER y CENVI, a través de un Fondo Revolvente, otorgan a la beneficiaria un micro crédito equivalente a 1.5 de la suma ahorrada en común. La UCISV-VER y CENVI lograron la participación del gobierno estatal en el proyecto y así se sumó el tercer socio, aportando en ese momento una cantidad que duplicó la suma del ahorro y el préstamo. El gobierno del estado hizo su aportación en materiales de construcción y en el experimento también participó el gobierno municipal con algunas aportaciones complementarias en especie.

Concluida la inversión en vivienda, cada familia debe reintegrar el micro crédito al Fondo Revolvente de la UCISV-VER y

CENVI y posteriormente reintegrar la parte acordada con el gobierno del estado. El procedimiento de recuperación de los préstamos sigue el mismo orden establecido por la *Tanda-Préstamo*.

El éxito alcanzado con el primer grupo de la *Tanda-Préstamo* llevó a buscar la forma de ampliar las acciones y desde entonces el Programa ha operado de manera continua hasta conseguir 800 acciones de vivienda

En la primera fase del sistema *Tanda-Préstamo* se trabajó exclusivamente en la Colonia Moctezuma y posteriormente, en las siguientes etapas, se empezó a trabajar en otras colonias de Xalapa y se llegó a explorar la posibilidad de actuar en otros municipios. En la Colonia Moctezuma se pensó al principio impulsar la construcción de un espacio habitable de aproximadamente 16 m² de construcción definitiva, pero las necesidades expresadas por las familias solicitantes, la disponibilidad de recursos, propios y prestados, en cada familia y las distintas condiciones de edificación existentes en cada lote, llevaron a modificar las ideas iniciales y a plantear un modelo flexible de apoyo a la producción de *pies de casa* (así se le llama a la etapa inicial de vivienda), ampliaciones, terminaciones y mejoramientos de viviendas existentes.

Los montos de financiamiento por acción también han ido evolucionando con el tiempo y gracias a los recursos financieros conseguidos con la cooperación internacional se ha podido incrementar el apoyo financiero a las familias ahorradoras.

A lo largo de ocho años el Programa ha ido perfeccionando su operación, durante los primeros tres años no se contemplaron mecanismos administrativos ni contables para el seguimiento. No obstante el proceso de

¹² *Tanda* es una forma popular de ahorro en común

institucionalización fue exigiendo paulatinamente la creación de instrumentos de control y la capacitación de las personas de la organización dedicadas al trabajo contable y administrativo, además del cuerpo técnico para la planeación, diseño y supervisión de la ejecución de las obras de vivienda. En ocho años la UCISV-VER ha logrado manejar un volumen de recursos financieros cercano a 1 millón de dólares

- Operar un Fondo Rotativo Sostenible con la participación de CENVI/UCISV-VER/Comunidad; en las primeras etapas se contó también con la participación del Gobierno Local.
- Operar un parque de materiales y asesoría técnica para coadyuvar con el proceso de autoproducción.

Número de acciones ejecutadas y aportaciones realizadas en el Programa (1997- 2004)

AÑO	NO. ACCIONES	APORTACIONES (pesos)		
		TANDA-AHORRO	GUBERNAMENTAL	Fondo Revolvente
1997	7	11,200	33,000	16,800
1998	49	78,400	294,774	117,600
1999	96	153,600	768,000	230,400
2000-01	210	408,800	900,000	2'387,200
2002	154	246,400		2'063,600
2003	160	256,000		2'144,000
2004	124	372,000		1'488,000
TOTALES	800	1'526,400	1'995,774	8'447,600

Nota: El tipo de cambio en 2004 es \$ 11.00 pesos por US dólar, promedio.

4.1.7 Los objetivos del Programa de Vivienda

Algunas características importantes del Programa de Vivienda de la UCISV-VER se reflejan en los objetivos propuestos y la manera de conseguirlos, definiendo claramente las líneas a seguir.

Objetivos:

- Promover el desarrollo urbano y habitacional en Xalapa, primero en la Colonia Moctezuma y después en otras colonias de la periferia, incluyendo los municipios vecinos a la ciudad.
- Consolidar la organización de la comunidad y la capacidad de ahorro, particularmente de las mujeres, para el desarrollo habitacional en la reserva.

Para lograr estos objetivos, la UCISV-VER ha trabajado en las siguientes líneas:

a) Organización comunitaria:

Se instrumentan acciones en dos sentidos: por un lado para la gestión social de suelo y servicios básicos en la Colonia Moctezuma y por otro apoyando procesos de sensibilización para el trabajo comunitario en salud y medio ambiente, así como en proyectos productivos con mujeres y niños@s.

b) Capacitación y transferencia de tecnología para la autoconstrucción de vivienda:

La UCISV-VER contó con el apoyo técnico de CENVI hasta 2003. A partir de 2004 la organización logró tener su propio personal técnico capacitado para atender el programa habitacional.

c) Experimentación en programas de ahorro para la autoconstrucción de vivienda.

Se fomenta la cultura del ahorro y potencian las capacidades de las familias para lograr una vivienda adecuada, esto además permite desarrollar capacidades de gestión ante diferentes entidades públicas y privadas que puedan apoyar la construcción de vivienda.

d) Gestión de recursos para la conformación del Fondo Rotativo Sustentable para la autoproducción de vivienda.

Se ha acudido a diversas instancias tanto gubernamentales como a organizaciones no gubernamentales europeas para constituir el Fondo con participación de CENVI/UCISV-VER/Comunidad.

e) Intercambio de Experiencias en procesos de ahorro y autoconstrucción de vivienda.

La intención de UCISV-VER es enriquecerse con las lecciones de otras experiencias y tener mejores elementos de juicio para desarrollar la propia iniciativa, tomando en consideración los avances logrados en otras partes de Latinoamérica y del resto del mundo.

f) Evaluación y sistematización de la experiencia.

Resulta importante para los fines estratégicos evaluar y sistematizar la propia experiencia para determinar su impacto social y poder influir en la elaboración de políticas públicas para la gestión social del hábitat.

4.1.8 Lecciones

Llegar a tener un programa de vivienda para intentar responder a una necesidad básica de un grupo de pobladores, no es resultado de un acto espontáneo, por el contrario es consecuencia de un largo proceso de investigación y planeación fuertemente influenciada por otras experiencias vividas por los actores protagónicos y lecciones aprendidas de casos conocidos. Ese proceso

se inició con la experiencia de planeación urbana participativa para llegar al Plan Parcial de Mejoramiento Urbano de las Colonias Populares de la Periferia de Xalapa y terminó cuando se puso en marcha el Programa de Vivienda de la UCISV-VER para la Periferia de Xalapa.

UCISV-VER y CENVI dan motivo para hacer análisis y reflexiones sobre algunos aspectos relevantes de la construcción de una buena práctica y su experiencia pueden servir para estudiar y discutir cuáles son los aspectos determinantes en la definición de una estrategia para atender las necesidades habitacionales de la población pobre y cómo pasar a la acción directa concertando voluntades, movilizandorecursos propios y externos y coordinando participaciones.

Las lecciones que este caso puede aportar son las siguientes:

- Conocimiento público de la ciudad y la lógica del poblamiento

Partir del conocimiento de la ciudad y la lógica de los procesos de poblamiento para compartirlo con las comunidades organizadas y analizar el papel que se juega en la construcción y uso del espacio urbano.

- Participación social en planes y proyectos

Conseguir espacios de participación en la discusión y toma de decisiones sobre la ciudad y en particular sobre el problema habitacional de la población mayoritaria; aportar iniciativas técnicas de beneficio general.

- Conocimiento de la realidad habitacional

La importancia de conocer sistemáticamente las formas desarrolladas por la población de bajos ingresos para resolver sus necesidades habitacionales y extraer de ese conocimiento los elementos sustantivos que pueden ser aprovechados en programas, acciones y

proyectos dentro de una política pública de vivienda.

- Identificación de objetivos comunes en los actores participantes

La identificación de objetivos comunes es la posibilidad del encuentro de actores sociales protagónicos, es decir la coincidencia estratégica entre pobladores, promotores del desarrollo social, gobiernos locales y agentes financieros en la definición de acciones y proyectos específicos.

- Existencia de estructuras organizacionales sólidas o con potencial para lograrlo

La existencia real o potencial de organizaciones vecinales, comunitarias o de grupos sociales de algún tipo, parece una condición indispensable para impulsar proyectos de desarrollo social exitosos.

- Formación en el campo de los valores sociales

Es una condición fundamental para una buena práctica y su sostenibilidad, la formación comunitaria en los valores de respeto a las diferencias, la equidad y solidaridad.

- Aprovechar los recursos de la ciencia, la tecnología y la capacidad de los profesionales

Organizaciones no gubernamentales, universidades, colegios o grupos profesionales con comprobado compromiso social no son estrictamente indispensables, pero pueden ser determinantes en los momentos clave del proceso, cumpliendo funciones de planeación, promoción, formación, capacitación, asesoría, investigación, transferencia de tecnología, comunicación, administración, sistematización y evaluación de procesos, etc.

- Instituciones de gobierno comprometidas en su acción por una política pública de desarrollo social

Es condición indispensable la existencia de una estructura de gobierno (nacional y local) que responda a una política de atención prioritaria a los problemas que afectan a la población en los asentamientos humanos y que busque resolverlos en acuerdo con los diferentes sectores de la sociedad, asignando los recursos económicos, materiales, técnicos, de coordinación y de reforma administrativa que sean necesarios.

- Organismos de cooperación o inversionistas asociados

Se trata de organismos o fundaciones (nacionales o internacionales) y de grupos empresariales o empresas que en lo individual contribuyen a financiar o apoyar solidariamente programas, proyectos o acciones aisladas que forman parte de un proyecto colectivo. Su participación puede ser muy importante en las distintas fases de desarrollo de las experiencias, pero sobre todo en aquellas que tienen un carácter experimental para lograr resultados demostrativos y promover innovaciones.

El Programa de Vivienda de la UCISV-VER ha tenido éxito hasta ahora, gracias a que se ha logrado la convergencia de esos actores y componentes, la continuación de la experiencia y la evaluación de sus resultados dirán cuáles son sus méritos y contribuciones reales a la construcción de una política pública de producción social del hábitat popular.

4.2 Modelo de Gestión del Desarrollo del Centro Histórico de la Habana, Cuba.

Calificación del Jurado Internacional: BEST.

4.2.1 Comentario inicial

Respondiendo a la convocatoria del Premio Internacional de Dubai a las Mejores Prácticas, edición 2000, la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana

presentó la experiencia titulada “Modelo de gestión del desarrollo del centro histórico de La Habana”.

La propuesta estaba dirigida a exponer el caso del Plan de Desarrollo Integral para la rehabilitación del centro histórico de la ciudad, contando con la colaboración de la UNESCO, a través de la Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe ORCALC y el Programa de Desarrollo Humano Local PDHL, dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

El modelo y los resultados conseguidos en el Centro Histórico de La Habana tienen un carácter paradigmático en toda América Latina, pero la experiencia no se limita a la recuperación del espacio histórico cultural, por sí sola importante y digna de reconocimiento, es más amplia y trascendente al ser considerada como un Plan de intervención integral que abarca también al Municipio de La Habana Vieja, en donde se encuentra localizado el Centro Histórico. Debido a la importancia de esta práctica y al interés por conocer un poco más acerca de la riqueza que ofrece el concepto Desarrollo Humano en la mejora de las condiciones de habitabilidad, se exponen a continuación algunos datos complementarios que amplían y e intentan dar mayor actualidad a la versión remitida en 2000.

El texto de la propuesta enviada al Concurso Internacional de Dubai se encuentra en el Catálogo de Buenas Prácticas publicado en la biblioteca electrónica “Ciudades para un futuro más sostenible” de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid con el registro <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp860.html>, la información sobre el rol desempeñado por el Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo PNUD, el Programa Anti-Poverty Partnership Initiatives y el proyecto Programa de Desarrollo Humano Local APPI/PDHL, así como los informes de avance desde 1989 hasta 2002 están publicados en <http://www.onu.org.cu/pdhl/index.htm>. Para entender la magnitud y complejidad del Plan, el Modelo de Gestión y el alcance de los proyectos ha sido de gran utilidad el documento: *Líneas Directrices del Programa de Desarrollo Humano Local. Fase 3. La Habana Vieja*, preparado por el Grupo de Trabajo del PDHL, en noviembre de 2000, así como el texto de la Conferencia dictada por Rosendo Mesías González en el Programa de Maestría y Doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México durante el mes de octubre de 2002.

A los lectores interesados en conocer más sobre la rehabilitación del Centro Histórico de La Habana y los programas de vivienda se les recomienda consultar el libro *Los Centros Vivos. La Habana, Lima, México, Montevideo*.¹³

4.2.2 Síntesis del Desarrollo Histórico de la Habana Vieja¹⁴

El Centro Histórico de La Habana se encuentra inscrito en el territorio del Municipio de La Habana Vieja, incluye al área original intramuros y la expansión extramuros de la Villa San Cristóbal de La Habana, fundada en 1519. En el año 1978, fue declarado Monumento Nacional y posteriormente en 1982, y conjuntamente con el sistema de Fortificaciones Coloniales, la UNESCO los incorpora al listado del Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Desde el punto de vista urbano, la zona presenta un trazado semiregular dentro del

¹³ Mesías González, Rosendo y Suárez Pareyón, Alejandro, *Los Centros Vivos. La Habana, Lima, México, Montevideo. Alternativas de Hábitat popular en los centros antiguos de América Latina*, Cuba-México 2002.

¹⁴ Documento *Líneas Directrices del Programa de Desarrollo Humano Local. Fase 3, La Habana Vieja*, Grupo de Trabajo del Programa de Desarrollo Humano Local, Noviembre de 2000.

cual se inserta un sistema de cinco plazas principales y de plazuelas. Los espacios abiertos se completan con parques, alamedas y paseos que muy especialmente enriquecen su imagen circundante.

El fondo construido, de gran valor patrimonial, es representativo de las diversas tipologías de viviendas coloniales que abarcan los siglos XVII, XVIII y XIX, así como casas y edificios de apartamentos de las primeras décadas del siglo XX. Otras tipologías arquitectónicas como la civil-pública, la religiosa, y la militar, presentan también ejemplares paradigmáticos a escala de la ciudad.

Fuera del Centro Histórico el resto del área del municipio de La Habana Vieja, también conserva importantes zonas, espacios y edificaciones de valor. Hacia el sur-oeste del territorio se extiende la Calzada del Monte, principal arteria que comunicaba desde el siglo XVIII a la ciudad con los primeros asentamientos extramuros.

El populoso barrio de Jesús María, también localizado hacia el sur, fue uno de los primeros en consolidarse fuera de la muralla desde la primera mitad del siglo XVIII. Esencialmente estaba habitado por negros y mulatos que trabajaban en el Arsenal de La Habana que otrora ocupaba los terrenos de la actual Estación Central de Ferrocarriles de La Habana.

Ya próximo al límite del municipio se distingue el castillo de Antares que culminando una colina verde, formó parte de la ampliación del sistema de fortificaciones de la ciudad a finales del siglo XVIII, después de la Toma de La Habana por los ingleses en

1762. También se localiza hacia esta zona el más grande y popular mercado que ha tenido La Habana: el “Mercado Único” y la primera central generadora de electricidad en la historia del país: “Tallapiedra”, con su singular edificación industrial.

4.2.3 Municipio: La Asamblea Municipal del Poder Popular y su Consejo de la Administración¹⁵

Según la constitución de la República de Cuba, el Órgano Superior Local del Poder Estatal, lo constituye la Asamblea Municipal del Poder Popular, la cual es elegida cada dos años y medio. En el caso de La Habana Vieja, la Asamblea Municipal del Poder Popular está compuesta por 83 Delegados, de estos 27 son mujeres en representación de cada una de las circunscripciones en que se dividen los siete Consejos Populares del municipio. La nominación y elección de cada uno de ellos se efectúa directamente por la población. Debido a la cantidad de electores el municipio cuenta con 7 Delegados Provinciales y 5 Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, los cuales son nominados por el pueblo y elegidos mediante el voto directo y secreto cada 5 años.

Los Consejos Populares poseen su Presidente (electo entre los Delegados de las circunscripciones) que está investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones, representa a la demarcación donde actúa y a la vez es representante de los órganos del Poder Popular Municipal, Provincial y Nacional; en los Consejos Populares se trabaja activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades de la

¹⁵ Documento *Líneas Directrices del Programa de Desarrollo Humano Local. Fase 3, La Habana Vieja*, Grupo de Trabajo del Programa de Desarrollo Humano Local, Noviembre de 2000.

población, promoviendo la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas.

La Asamblea Municipal es el órgano superior de Gobierno y el Consejo de la Administración, subordinado a ella tiene a su cargo las direcciones municipales, brazos ejecutores de la administración local; por lo demás tan medulares como; la salud, la educación, la cultura, el deporte, el planeamiento físico, la gestión y el control urbano en el ámbito municipal fuera de las fronteras del Centro Histórico, la distribución de alimentos, el control y la planificación económica, la asistencia y seguridad social, las inversiones en la vivienda, el abasto de agua y otros servicios básicos a la población, son responsabilidades directas de éste.

4.2.4 La Oficina del Historiador de la Ciudad¹⁶

La comprensión de los valores de La Habana Vieja y la necesidad de su conservación se deben, en gran medida, a la existencia de la Oficina del Historiador de la Ciudad, institución pionera en los avatares de la defensa de la ciudad antigua. Desde su fundación en 1938 luchó por el rescate, la protección y rehabilitación de los monumentos y sitios históricos de la ciudad de La Habana.

Al triunfo de la Revolución cubana, en 1959, esta institución fue reconocida por sus máximos líderes y amparada, desde entonces, en su verdadera dimensión para la salvaguarda del patrimonio nacional, histórico y artístico.

A partir de 1980 desde la Oficina del Historiador comienza una escalada en el proceso de creación de una conciencia

popular respecto a los valores culturales contenidos en la Ciudad y en su Centro Histórico por la vía de una intensa actividad de divulgación y promoción en los medios de comunicación.

En 1981 el Estado proveyó de fondos a la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana para invertir en el proceso de restauración del Centro Histórico. La acción rehabilitadora se desarrolla a partir de este momento basada en los Planes Quinquenales de Restauración, que reciben importantes presupuestos del Estado. Entre los dos quinquenios fueron rehabilitados más de cuarenta edificaciones que en su conjunto comenzaron a dar una idea de la potencialidad que podía significar la recuperación patrimonial.

La grave situación económica surgida a partir de la crisis de 1990 con la desaparición del campo socialista en Europa, los compromisos adquiridos y la voluntad de continuar con la obra rehabilitadora, hacen que se tome entonces una decisión de vital importancia para el Centro Histórico: dotar a la Oficina del Historiador de un respaldo legal que le permita llevar adelante un desarrollo sostenible: el Decreto Ley 143, de octubre de 1993, aprobado por el Consejo de Estado de la República de Cuba, donde se considera al territorio “Zona priorizada para la Conservación”. Más adelante, en noviembre de 1995 se proclama el Acuerdo 2951 del Consejo de Ministros, donde se declara al Centro Histórico “Zona de Alta Significación para el Turismo”.

El Decreto Ley 143, amplía la autoridad de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana subordinándola directamente al Consejo de Estado y fortalece su condición

¹⁶ Idem

de institución cultural con personalidad jurídica propia y jerarquía adecuada para obtener los recursos financieros destinados a la restauración y conservación del territorio y para ejercer facultades relativas a la planificación, el control urbano y la gestión del tributo dentro de la misma. De esta forma se comenzaron a crear las bases de la rehabilitación autofinanciada. Más tarde, se continuó ese proceso, con una estructura de trabajo que facilitaba la nueva dinámica inversionista. Se establecieron regímenes administrativos especiales que facultan a la Oficina del Historiador para conocer, decidir y controlar cuestiones relativas a la vivienda, bienes de propiedad estatal, uso del suelo, proceso inversionista, y otros aspectos. Se le otorgó poder para concertar contratos con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, realizar operaciones mercantiles, fiscalizar las actuaciones que se desarrollen en la zona, fomentar fuentes propias de financiamiento y formular y ejecutar el Plan de Desarrollo Integral del Centro Histórico.

Este modelo de gestión permite dar continuidad a la obra de rehabilitación, a pesar de la crisis económica y los limitados recursos, dirigiendo su empeño, no solo a la recuperación del medio físico, sino también y principalmente a los habitantes de La Habana Vieja. Desde su funcionamiento la Oficina del Historiador ha podido recuperar el 21% del casco histórico y generar más de 10,000 puestos de trabajo.

El mejoramiento paulatino de las condiciones de vida de los habitantes es un claro objetivo de la Oficina del Historiador; de ello dan fe los múltiples programas de apoyo a los sistemas municipales de salud pública, cultura, vivienda y comunales, fundamentalmente, pudiéndose mencionar como hitos de esta filosofía la creación de un Centro Materno Infantil, un Centro de

Rehabilitación Integral para la edad pediátrica y otro para el adulto mayor, el programa del aula en el museo, la reparación y nueva construcción de escuelas primarias o el Plan de Rehabilitación Integral del Barrio de San Isidro.

4.2.5 El papel desempeñado por la Organización de las Naciones Unidas¹⁷

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el órgano de las Naciones Unidas encargado de promover el desarrollo humano sostenible. El PNUD es, dentro del sistema de las Naciones Unidas, la fuente principal de asesoramiento, promoción y subsidios en lo concerniente al desarrollo. Sus fondos provienen de contribuciones voluntarias de los Estados Miembros. Mediante una red mundial de oficinas en 136 países distintos, el PNUD trabaja con los Gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y la gente en países y territorios en desarrollo. La Junta Ejecutiva del PNUD es la más alta instancia del PNUD y la conforman países en desarrollo y países industrializados.

En todos los países en desarrollo, el Representante Residente del PNUD es a la vez Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas.

El PNUD fue creado en 1965 mediante la fusión de dos programas para la cooperación técnica de las Naciones Unidas. La cooperación del PNUD con Cuba comenzó en la década de los años 60. Su actividad se enmarcó en programas nacionales de cooperación a partir del Primer Programa, para el período 1972-76, aprobado en 1973 por el Consejo de Administración del PNUD. En ese período se abrió la Oficina del PNUD en Cuba.

¹⁷ <http://www.onu.org.cu/pdhl/index.htm>

Durante muchos años la ejecución de los proyectos estuvo concentrada en agencias, programas y organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas. En la actualidad las formas de cooperación también han cambiado, la colaboración ha puesto énfasis especial en el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico aplicado a la producción de bienes y servicios, ahora el PNUD propicia el acceso de Cuba a modernas tecnologías, nuevos procedimientos gerenciales y modernos programas de administración a fin de propiciar su exitosa inserción en el mercado internacional. El Programa de Cooperación 1997-2002 concentró su intervención en las siguientes áreas temáticas:

- Consolidación y desarrollo de los sectores sociales
- Reestructuración y consolidación de los sectores productivos
- Recuperación de la economía cubana
- Protección del Medio Ambiente y uso racional de los recursos naturales

Dentro del contexto anterior, y por las características propias de su cooperación, el PNUD está adecuadamente posicionado para reforzar las capacidades nacionales en:

- la identificación de opciones y alternativas para las políticas sectoriales, así como el fortalecimiento de aquellas instituciones destinadas a implementarlas;
- el proceso de coordinación de la cooperación externa, desarrollando las capacidades y los instrumentos requeridos para tal fin;
- la movilización de recursos financieros, técnicos y científicos, así como en el acceso a redes globales de información.

A partir de 1998, en el contexto de la cooperación del PNUD con Cuba se le da

gran importancia a una novedosa experiencia de apoyo descentralizado que está dirigida al desarrollo económico, social y local, llamada Programa de Desarrollo Humano a nivel Local PDHL

Al propio tiempo, y gracias a una activa movilización de recursos, el PNUD ha podido potenciar su programa de cooperación con Cuba hasta alcanzar una cifra de negocios en el año 2002 de aproximadamente 12 millones de dólares anuales.

Varios municipios de Cuba forman parte importante del PDHL, sin embargo para los efectos de este trabajo únicamente se hace referencia al Municipio de La Habana Vieja. El complemento al PDHL es Anti-Poverty Partnership Initiatives (APPI), un marco programático, de gestión y operación impulsado por el PNUD, que tiene como objetivo contribuir a la implementación de los Compromisos de la Cumbre del Milenio, favoreciendo la acción coordinada entre los diferentes actores de cooperación internacional.

La estrategia APPI/PDHL Cuba representa un reto y, al mismo tiempo, una apuesta para la cooperación internacional. El objetivo es poner en marcha un mecanismo operacional en el cual diferentes actores de la cooperación internacional puedan coordinar sus respectivas acciones para apoyar cuatro procesos de desarrollo prioritarios para el País:

1. La descentralización técnico administrativa
2. La cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios
3. El fortalecimiento de la economía local
4. El enfoque de género transversal al desarrollo.

Como se puede apreciar se trata de cuatro procesos complejos y articulados entre si, que

no pueden ser atendidos en forma particular por entidades de cooperación que actúen aisladamente, sino que requieren de la acción integrada de varias iniciativas de cooperación internacional.

En este sentido el APPI/PDHL se plantea como un marco de referencia programático, de gestión y operación puesto a disposición de los actores de la cooperación internacional que se encuentran participando o que están interesados en cooperar con Cuba. El apoyo a los procesos de desarrollo se concretiza por medio de proyectos específicos que verifican en el terreno las propuestas de innovación técnica, así como los instrumentos y las formas organizativas de los servicios, favoreciendo una acción integral.

La relación procesos/proyectos/prácticas demostrativas, es tal vez una de las peculiaridades que hacen del APPI la apuesta para lograr el objetivo de impacto que busca Cuba y la cooperación internacional.

En este sentido la modalidad de cooperación descentralizada que amplía el programa favorece la participación de diferentes actores de la cooperación internacional, en particular las ciudades, regiones y provincias del norte y del sur del mundo que, a pesar de diferencias de orden político, económico y cultural, comparten los desafíos de cumplir con las metas de la Cumbre del Milenio.

4.2.6 El Programa de Desarrollo Humano Local¹⁸

El documento de la Fase 3 del Programa de Desarrollo Humano Local define las líneas prioritarias de desarrollo social y económico, así como las características del territorio y sus potencialidades. Los criterios indicados por el Comité Nacional de la Coordinación del PDHL en esa fase son:

- Identificación de ejes prioritarios de diagnóstico territorial en el municipio
- Continuidad de acciones de las fases anteriores
- Concentración geográfica
- Enfoque de género
- Particular énfasis en el componente de desarrollo económico local
- Visibilidad
- Componente constructivo en el marco del Plan de Inversión Municipal y Provincial
- Capacidad de generar recursos nacionales e internacionales

El planteamiento del programa trata de favorecer la cooperación entre territorios locales, cubanos y europeos, que en el marco de las respectivas prioridades de desarrollo comparten experiencias e instrumentos para el desafío común de avanzar en la implementación de los compromisos de la Cumbre de Copenhague.

Es importante señalar que en el Programa se promueve particularmente la participación de las Universidades cuya vinculación se hace a partir de los proyectos y en particular:

- Previendo la articulación entre la investigación académica sobre el tema y la dimensión operacional que el proyecto represente.
- Asociando estudiantes en un trabajo de Tesis y de monitoreo de la implementación y resultados generados por el proyecto.

El método del Programa de Desarrollo Humano Local de La Habana Vieja, se ha planteado reconocer y contextualizar a los actores sociales y su problemática, para después determinar las principales potencialidades del territorio y proponer el método de planeación local participativa que concluya, entre otros resultados, con el análisis de la vulnerabilidad, para finalmente llegar a proponer los proyectos específicos.

¹⁸ Documento *Líneas Directrices del Programa de Desarrollo Humano Local. Fase 3, La Habana Vieja*, Grupo de Trabajo del Programa de Desarrollo Humano Local, Noviembre de 2000.

4.2.7 Ficha Técnica enviada al Concurso Internacional de Dubai. Oficina del historiador de la Ciudad de la Habana¹⁹

El Programa de Desarrollo Integral P.D.I. de La Habana Vieja -enunciado en 1998- pretende guiar el proceso de recuperación y de gestión mediante programas físico-territoriales, socioeconómicos, culturales y ambientales.

Para la salvación del Centro Histórico se ha establecido un corpus conceptual que comprende:

- La caracterización actual del área.
- La estructuración territorial.
- Políticas de salvaguarda y desarrollo.
- Estrategias y acciones más convenientes.
- Modo de ejercer el control de las acciones físico-funcionales.
- Modo de concertar el proceso entre los actores.
- Vías para promover, informar y divulgar la obra.
- Ejecución de proyectos socioeconómicos.

La estrategia de intervención física para la recuperación total de la zona consiste en intensificar las acciones en el borde, y avanzar hacia el centro, o sea, trabajar en toda la Avenida del Puerto y algunas franjas de manzanas paralelas, hasta llegar al barrio de San Isidro y al Paseo del Prado.

La intervención se establece fundamentalmente en los edificios con grado de protección I y II, y en su sistema de plazas y ejes de conexión. Siguiendo ese plan será posible concluir por sectores, a partir de la recuperación no sólo de las edificaciones sino de las áreas públicas, con la intención de privilegiar el área vinculada a las plazas principales.

Fechas clave

- 30 de octubre 1993: Promulgación del Decreto-ley 143 del Consejo de Estado, el cual declara Zona priorizada para la conservación al Centro Histórico.
- 1994: Creación de la Compañía turística Habaguanex S. A.
- 1995: Promulgación del acuerdo 2.951 del Consejo de Ministros, el cual declara Zona de alta significación para el turismo al Centro Histórico.
- 1996: Establecimiento del Plan barrial de San Isidro.
- 1997: Inauguración del Hogar Materno Infantil Leonor Pérez.
- 1999: Inauguración de la Clínica Pediátrica para discapacitados.

DESCRIPCIÓN DE LA PRÁCTICA

Situación antes del comienzo de la iniciativa

De 1981 a 1990, mediante la ejecución de planes de restauración, se rescataron más de 60 monumentos arquitectónicos y se reanimó la imagen urbana del Centro Histórico. La Nación dedicó alrededor de 30 millones de pesos. Esta dinámica se contrajo abruptamente en 1991 con la crisis económica del país producto de la desaparición del mundo socialista europeo con el que se efectuaba más del 90% del comercio.

Establecimiento de prioridades

La premisa es generar, dentro del propio perímetro urbano de la zona, los recursos para su recuperación mediante proyectos que, sin renunciar a la obra social, aporten fondos para la reinversión en un plazo breve. Por ejemplo:

¹⁹ <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp860.html>

- Recuperación de espacios públicos y edificios inmediatos, para usos terciarios preferiblemente.
- Recuperación de edificios de alto valor arquitectónico cuya tipología admita readaptaciones para usos turísticos y del sector económico mixto.
- Recuperación de edificios significativos -en calles que interconecten plazas y/o sean de primera o segunda categorías- para programas sociales que favorezcan a grupos vulnerables.
- Recuperación de la infraestructura del hábitat y de las redes técnicas.

Formulación de objetivos y estrategias

Objetivo: Rehabilitar el Centro Histórico conjugando valores culturales y desarrollo socioeconómico, conservando su carácter residencial, y garantizando que el proceso sea sostenible. Las estrategias se trazaron en relación con la función terciaria y el turismo; la vivienda; rehabilitación participativa y sustentable, y el desarrollo socioeconómico.

Para la consecución del objetivo principal y la implementación de las estrategias, se establecieron diversas políticas que regirán el desarrollo de la iniciativa mientras dure su proceso. Ellas tienen que ver con los principios que decidirán el rescate del área, el mantenimiento de su carácter urbano, la necesidad de sostenibilidad económica y otros pronunciamientos específicos.

Movilización de recursos

Una de las características más novedosas de la iniciativa es justamente la forma en la que se movilizan los recursos. Por ejemplo, en el proceso de descentralización de la gestión urbana, la Oficina del Historiador crea y administra fondos financieros propios, opera con ellos, cobra impuestos locales (aunque sólo grava las actividades comerciales), lleva a cabo operaciones mercantiles (importaciones y exportaciones, entre otras), financia

todas las inversiones de rehabilitación arquitectónica y urbana, cobra los servicios culturales especializados y la entrada a instalaciones recreativas y culturales, comercializa productos culturales y entrega las ganancias gestadas por el sistema empresarial.

La iniciativa actúa sobre los parámetros de densidad e intensidad en el uso del suelo, buscando incrementar los atractivos financieros y dinamizar el desarrollo del área a partir de los valores gestados. Hay que tener en cuenta que el predominio de suelo estatal en el Centro Histórico facilita las operaciones de obtención directa de recursos financieros.

Proceso

Este proceso se clasifica como abierto y continuo, basado en la prospectiva y el planeamiento estratégico, en la filosofía de aprender haciendo, con soluciones en el corto, mediano o largo plazos, según su magnitud. No sólo se trata de un proceso de gestión urbana tradicional sino, simultáneamente, de gestión patrimonial, socioeconómica, financiera, legal e institucional

Luego de la declaración del Centro Histórico Zona Priorizada para la Conservación (1993), y Zona de Alta Significación para el Turismo (1995), y con la regulación de las migraciones internas en la capital del país (1997), los problemas con el proceso de recuperación del área, han sido de naturaleza multilateral. Según su importancia son:

- Gran crecimiento y complejidad de la organización institucional rectora.
- Complejos procesos de gestión de obras y proyectos
- Escasez de recursos.
- Impactos urbanos derivados de la nueva dinámica inversionista.
- Nuevos y complejos procedimientos de autorización de obras, movimientos y usos de suelo.

- Cambios en las formas de propiedad inmobiliaria, en sus adecuaciones y control.

En 1999 se dieron los siguientes pasos en función de solucionar algunos de los problemas antes señalados:

- Inicio del proceso de consenso del Plan de Desarrollo Integral.
- Fortalecimiento del Grupo de control de intervenciones.
- Elaboración de ficha institucional para coordinar acciones dentro de la organización, y de cara a las relaciones externas.

No obstante, queda por resolver la escasez de recursos materiales; hacer más eficientes los procesos de gestión de suelo, obras y proyectos; implantar el control de procesos, y disminuir los impactos urbanos (lo referido al transporte y vialidad, fundamentalmente).

La participación social e institucional se ha logrado mediante las siguientes vías:

- Institucional:
 - Inserción del Plan del Centro Histórico en el Plan Estratégico para la Ciudad de La Habana y su Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOTU)
 - Cogestión del Plan de Rehabilitación Integral del Barrio de San Isidro (Oficina-Gobierno local)
 - Cogestión del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) en el municipio (Oficina-Gobierno local)
 - Gestión del Plan Especial de Rehabilitación Integral del Malecón de La Habana.
 - Talleres de diagnóstico y propuestas de solución a problemas urbanos en los barrios del Centro Histórico (en el proceso de diseño del PGOTU de la ciudad)

- Ciudadana:

- Plan de Rehabilitación Integral del Barrio de San Isidro.
- Talleres convocados por los Consejos Populares de Barrio dentro del proceso de elaboración del PGOTU municipal.
- Talleres derivados de la implantación del PDHL en el municipio

Resultados alcanzados

- Mejoras alcanzadas en las condiciones de vida de las personas y cambios de actitudes en la población residente:
 - 111 Viviendas beneficiadas en el área del Centro Histórico, durante 1999 (excepto San Isidro).
 - 201 viviendas beneficiadas en la experiencia de rehabilitación en San Isidro, durante 1999.
- Subprogramas desarrollados en San isidro:
 - Conservación y trabajos de emergencia en viviendas.
 - Construcción de viviendas de tránsito.
 - Rehabilitación y remodelación de viviendas.
 - Construcción de nuevas viviendas.
 - Remozamiento de fachadas.
 - Reanimación urbana.
 - Creación o remozamiento de áreas libres públicas.
 - Remozamiento del alumbrado público.
 - Reparación y completamiento de servicios básicos.
 - Animación sociocultural.
- Instalaciones inauguradas que responden a la proyección social de la obra rehabilitadora:
 - Centro Pediátrico de Rehabilitación Senén Casas Regueiro.
 - Biblioteca Pública Rubén Martínez Villena.

- Centro Geriátrico Ramón y Cajal.
- Hogar Materno Infantil Leonor Pérez.
- Parque infantil La maestranza.
- Centro Estudiantil y Ludoteca José de la Luz y Caballero.
- Escuela Primaria Mariano Martí (San Isidro)
- Jardines públicos y parques.
- Salas de conciertos en la Basílica menor de San Francisco de Asís y en la Iglesia de Paula.
- Nuevas instalaciones de la red de museos.
- Proyecto pedagógico de aulas de enseñanza primaria en los museos.
- Mejoramiento de la iluminación pública en calles importantes.
- Mejoramiento del sistema de telefonía.

Uno de los indiscutibles logros ha sido sensibilizar a ciudadanos, instituciones y políticos con los valores del conjunto urbano. Las mejoras, sumadas a la divulgación en medios de comunicación, planes de enseñanza locales y la colocación de mobiliario urbano y señalética en el Centro Histórico, entre otras acciones, han contribuido al cambio positivo del comportamiento social.

- Cambios en políticas y estrategias a nivel económico, y en el uso y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros locales:
- Plan de Desarrollo Integral para La Habana Vieja como carta de navegación que contiene las estrategias y políticas.
- Puesta en vigor de nuevas regulaciones urbanas para la zona.
- Introducción de un nuevo modelo de gestión de recursos en los últimos cinco años, el cual ha venido destinando el 45% de los ingresos a la reinversión en proyectos productivos y el 33% a programas sociales. En 1999, el 23% del presupuesto se planificó para rehabilitar y construir nuevas viviendas, así como

ejecutar otras obras inducidas relacionadas con el hábitat.

- En el período 1994-1999 se recuperaron cinco veces más inmuebles que en los quince años precedentes.
- Ha habido una notable generación de empleo, con prioridad para los residentes. Hoy, el 50 % de los trabajadores de la Oficina del Historiador son residentes locales o de los municipios aledaños.
- Reconocimiento e identificación de oportunidades y limitaciones específicas.
- Entidades como el Plan Maestro y el Grupo Negociador se encargan de identificar y conducir las oportunidades que coadyuvan a cumplir los objetivos propuestos.
- El reconocimiento de limitaciones está comprendido en el estilo de trabajo de la organización institucional; de ello dan fe los informes de 1998 y 1999 al Consejo de Estado y de Ministros.
- Mejora de la capacidad institucional.
 - Ampliación y mejora sustancial de las capacidades institucionales de la organización.
 - Contribución en aportes financieros al gobierno local para los planes sectoriales.
 - Ejecución conjunta Oficina del Historiador - Gobierno Local de la experiencia barrial de San Isidro.

Sostenibilidad

La iniciativa es sustentable en la integración de los elementos sociales económicos y ambientales que se explican a continuación:

- Aspectos financieros:

Uso y nivelación de recursos, préstamos y reintegros: El proceso económico es autofinanciado. Los fondos proceden, en su mayor porcentaje, de la explotación de recursos turísticos e inmobiliarios. Por su

parte, los préstamos para algunas operaciones mercantiles provienen del Estado.

- Aspectos socioeconómicos:

Igualdad de género, igualdad e inclusión social: El estado cubano estableció, desde 1959, la igualdad de género, razas y grupos sociales; o sea igualdad de oportunidades para todos, acceso a servicios (trabajo, salud, educación, cultura, esparcimiento, etc.) La imposibilidad de segregación y gentrificación se asegura en el Centro Histórico, zonificándolo. Esta zonificación responde a un desarrollo histórico, regulado ahora por el P.D.I.:

- Zonas con potencial de desarrollo terciario: en la cual predominan las funciones comerciales, administrativas y de infraestructura turística.
- Zonas residenciales: la de predominio residencial.

Movilidad económica y social: Desarrollo de una economía local por la vía estatal, donde se invierte en el área urbana lo que ella misma genera. Por otro lado, la política tributaria, los ingresos directos por ventas comerciales, red gastronómica, entradas a museos, espectáculos culturales y otros, contribuyen al incremento de los recursos financieros.

- Aspectos culturales:

Respeto por distintas actitudes y patrones de comportamiento: La población presenta patrones culturales bastante homogéneos, sobretodo por ser un pueblo joven, sin etnias diferenciadas, con prácticas religiosas y sociales diversas pero extendidas en el país. Ello contribuye a reforzar, no sólo la identidad, sino la cohesión social y el sentido de nacionalidad. El corpus conceptual de esta iniciativa, reconoce a los centros históricos como espacios multiétnicos y pluriculturales, en tanto actúan en ellos identidades foráneas

y locales. El Plan diseñado para el barrio de San Isidro es un ejemplo palpable.

- Aspectos ambientales:

Cambios en los patrones de producción, consumo y tecnología: El reciclaje de materiales constituye una estrategia de sustentabilidad, puesta en marcha con las brigadas de intervención estructural.

- La Escuela-Taller capacita a sus alumnos en los viejos oficios vinculados a la restauración.
- La Oficina del Historiador coopera en la recogida de desechos sólidos y su reciclaje.
- La Oficina del Historiador participa en el proyecto GEF para la descontaminación de la bahía.

Lecciones aprendidas

- Voluntad política al más alto nivel del estado para la implantación y desarrollo de la iniciativa.
- Autoridad pública sui generis, con legislación especial y fondo patrimonial propio, que lo explota a favor de la zona histórica.
- Reinversión de utilidades en programas y obras que garantizan el reuso y apropiación social del patrimonio.
- Puesta en marcha de nuevos procesos de revalorización del patrimonio.
- Inexistencia de mercado de suelo urbano, y de inmuebles.
- Concepción del Centro Histórico como espacio para la participación social e institucional, intercambio y cooperación.
- Lecciones aprendidas de otras experiencias
 - Impedir deformaciones en la imagen de la zona.
 - Impedir pérdida del carácter residencial o desequilibrios del sector terciario.

- Impedir la gentrificación, segregación espacial o exclusión social.
 - No “congelar” ni “museificar” la zona histórica habitada.
 - Consensuar, y monitorear continuamente los procesos de gestión.
 - Asegurar la sostenibilidad ecológica de la zona.
 - Prever los procesos inversionistas en la zona histórica habitada, para adaptar su infraestructura a las necesidades económicas, la vida y tecnología contemporáneas sin grandes impactos urbanos, sociales ni patrimoniales.
- Retroalimentación de las lecciones aprendidas:
 - El Plan Maestro se responsabiliza con políticas, estrategias y planes de acción del Centro Histórico.
 - Planifica, articula y facilita -dentro de la organización Oficina del Historiador- las acciones de las entidades garantes de su gestión general (rehabilitación física, proyección sociocultural y administración y generación de recursos económicos)
 - También participa, junto al gobierno local, en la gestión de diversos proyectos de cooperación internacional, y puesta en marcha de planes y experiencias barriales. El P.D.I. se articula e interactúa con los planes territoriales de la ciudad.
 - Estas atribuciones y funciones de la organización garantizan, en lo conceptual, lo legal y en la práctica cotidiana, que se apliquen y adapten las experiencias positivas.
 - Articular planes de capacitación y propiciar el debate entre los responsables de las políticas, ha propiciado la disminución de impactos negativos y la generalización de experiencias replicables.

Transferibilidad

La recuperación bajo la tutela de una autoridad de carácter cultural resulta exitosa en La Habana Vieja e indiscutiblemente constituye una fórmula de posible aplicación regional, siempre que se cumpla una condición sine qua non: la voluntad política al más alto nivel. Al actuar localmente, esa autoridad tendrá la obligación de concertar políticas, estrategias y planes con los principales actores a ese nivel, e informar los resultados de su administración.

Otro aspecto es la existencia de un fuero legal especial que facilita, sobre todo, lo relativo al uso de suelo. Indispensable es también el establecimiento de un equipo interdisciplinario, responsable de redactar un plan de desarrollo integral concertado con las diversas instancias de la administración pública, entidades mixtas y privadas, y población residente del Centro Histórico.

La propia oficina de planeamiento debe funcionar como espacio para la concertación permanente y la instrumentación de estrategias que viabilicen el plan. En su filosofía deben primar conceptos como:

- dinamismo (actuar en la gestión cotidiana del plan, en cada paso del proceso de revitalización);
- flexibilidad (adaptarse a la realidad ante circunstancias variables);
- concertación (conciliación con los diversos actores, de manera que se produzca una apropiación de los postulados del plan);
- operatividad (dar respuesta inmediata y eficiente a las demandas cotidianas);
- continuidad (no limitarse a la producción de un documento sino a la permanente producción de instrumentos que perfeccionen el trabajo);
- integralidad (actuar tanto en el ámbito físico como en el social, el económico y el legal);

- participación (intervención de ciudadanos y entidades con influencia en el territorio);
- gestionabilidad (proponer qué hacer y cómo hacerlo);
- sostenibilidad (garantizar un desarrollo a partir de la explotación de medios propios, sin comprometer el desarrollo futuro)

4.3 La Rehabilitación del barrio las Palmas en San Salvador, El Salvador

El Jurado Internacional le asignó la calificación GOOD a la práctica llamada Rehabilitación del Barrio de Las Palmas.

4.3.1 Comentario inicial

El texto que describe el caso de estudio es parte de la conferencia que Edín Martínez, presentó en el Tercer Seminario Internacional de Urbanismo y Vivienda organizado por el Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la UNAM en 2003.

Edín Martínez es Director Ejecutivo de FUNDASAL, la ONG responsable de los Programas de Mejoramiento de Las Palmas y Los Manantiales, y es además Secretario del Subprograma HABYTED del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED.

Los lectores interesados en conocer más sobre la experiencia de mejoramiento barrial en Las Palmas, pueden consultar el registro <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp825.html>, en la base de datos de las Buenas Prácticas en el sitio Web “Ciudades para un futuro más sostenible” de la Escuela Técnica

Superior de Arquitectura de Madrid y los libros *Las Palmas. De la utopía al mejoramiento de barrios en El Salvador*²⁰ y *Vivitos y Coleando*.²¹

Es importante señalar que el caso de Rehabilitación del Barrio Los Manantiales será presentado al Premio Internacional de Dubai en la convocatoria 2006.

4.3.2 Una práctica innovadora

EL PASO DE LAS PALMAS A LOS MANANTIALES. Mejoramiento de barrios en El Salvador

Edín Martínez

¿POR QUÉ EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS?

- **¿A qué nos referimos?**

No nos referimos solamente a los tugurios, que en la actualidad, ocupan el tercer lugar de los asentamientos precarios, en lo referente al número de familias que los habitan. También estamos incluyendo, los mesones, campamentos, condominios y colonias ilegales, aunque en este caso concreto dirigimos la mirada especialmente a los tugurios.

- **¿Cómo surgen estos asentamientos?**

De unas condiciones del campo que han sido expulsoras de población hacia los centros urbanos y una especie de espejismo de la ciudad que ejerce un efecto imán hacia la misma población. Esta situación es extensiva a todos los países de América Latina y en el caso de El Salvador se agregan factores

²⁰ FUNDASAL, *Las Palmas. De la utopía al mejoramiento de barrios en El Salvador*, Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FUNDASAL, El Salvador, 2003.

²¹ Ortiz Flores, Enrique y Zárate, María Lorena (Compiladores), *Vivitos y Coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, Hábitat Internacional Coalition América Latina HIC-AL y Universidad Autónoma Metropolitana UAM, México 2002.

poderosos que han contribuido fuertemente a exacerbar este problema. Durante los doce años de guerra se expulsó mucha población hacia los centros urbanos.

Otro factor que ha contribuido a la conformación de este tipo de asentamientos son los terremotos que cíclicamente han venido sucediendo en el País. Mucha gente que vivía antes en mesones, algunos de ellos que llegaban a tener más de 80 piezas, fueron tumbados por los terremotos y sus habitantes ocuparon tierras de propiedad del estado central, de los municipios y hasta de propietarios privados. Así la gran disminución que hemos presenciado de los habitantes de mesón ha repercutido en la expansión de los tugurios y especialmente en la densificación de los mismos.

- **La situación actual**

Hoy según un censo levantado por Fundasal tenemos 335 tugurios en el área metropolitana de San Salvador. Son los lunares de la ciudad, no son ciudad, están completamente desarticulados de la trama urbana de la ciudad; ubicados, la mayor parte de ellos en zonas muy degradadas físicamente pero también socialmente, con topografías complicadas, sin más lógica en su conformación urbanística que la de la ocupación del espacio libre. En el mejoramiento de Las Palmas tuvimos un grupo opositor al proyecto y el líder de ellos que luchó férreamente en contra de la directiva de la comunidad y de Fundasal, vivía de esto.

En el año 1971 el número de habitantes de tugurios en el Área Metropolitana de San Salvador AMSS, era de 50,334 y en 1993 de 130,379. Mientras que en el caso de los mesones en el primer año era de 178,853 y en el segundo año era de 86,297. Aquí se expresa lo que decíamos antes respecto a la densificación de los tugurios a partir de los terremotos que afectan los mesones.

Luego de todo lo expresado en este apartado surge el interrogante: ¿tiene sentido invertir en el mejoramiento de estos espacios habitados? Los que plantean este interrogante tienen además en su mente la solución al problema: Se debería llevar a esta gente a un espacio que no tenga los problemas de estos espacios tugurizados, allá en la periferia de la ciudad. Cuando en una oportunidad se me planteó esto en el caso de Los Manantiales, le dije a la persona: este asentamiento tiene más de cincuenta años, ¿por qué no se ha hecho esto durante este tiempo? Casi todos ellos son asentamientos muy consolidados, además este razonamiento es demasiado simplista y lo que es más grave, se parte de un manejo cosificador de las personas; “hay que trasladar a la gente a otro lugar”. Los habitantes de Las Palmas y de Los Manantiales han demostrado no estar dispuestos a irse a la periferia, aún cuando han visto las características de su asentamiento. Hay que tener en cuenta las grandes ventajas que estas localizaciones les ofrecen. En el tugurio de Las Palmas se calculaba antes de las acciones de mejoramiento una inversión acumulada de la gente de más de 30 millones de colones; aunque es importante aclarar que no podemos reducir las razones para la permanencia a factores como este último que estamos mencionando.

- **Tradicionalmente Ignorados**

Los tugurios a pesar de que algunos de ellos están enclavados en el corazón de la ciudad, han permanecido en la penumbra de la ciudad. Es una realidad, como muchas otras, que no se ve y lo que es más grave no existe conciencia de su existencia.

Las oficinas normadoras del desarrollo urbano no tienen ningún sistema de tratamiento a nivel de normativas para este tipo de asentamiento, quizá porque en su inconsciente o en su consciente, está presente la idea de que esos espacios no deben ser tenidos en cuenta; no se percatan de que no

es posible ni conveniente erradicarlos por todo lo que ya hemos dicho y que de no darles tratamiento se van a ir convirtiendo en disfuncionales para la operatividad de la ciudad y lo que es más importante, que ahí se está gestando un tipo de ciudadano con unas determinaciones del ambiente muy complicadas. En este sentido hay un vacío muy grande a nivel de normativa.

- **Agotamiento del modelo de expansión de la ciudad.**

Desde hace algún tiempo se ha venido desarrollando la hipótesis de que el modelo de expansión periférica de la ciudad se está agotando; esto a partir de algunas constataciones como por ejemplo la disminución sustancial de las migraciones del campo a la ciudad, el vaciado del campo y la saturación de la ciudad. Ese “boom”, migratorio que sucedió en los años 60 y continuó en los 70 ha pasado y en nuestro país el boom migratorio ocasionado por la guerra en los 80 e inicios de los 90 y los reacomodos de los inicios del período de paz también han pasado. Como que las aguas vuelven a su nivel.

Hoy estamos observando un cierto agotamiento de ese modelo y como que se comienza a instaurar un proceso de retorno a la ciudad construida.

Con este reenfoque se puede observar un brote de reconocimiento de la necesidad de maximizar el uso de las inversiones públicas en infraestructura y se pone en el tapete el tema de las densidades, el tema de la construcción en altura con todas las prevenciones que se suelen hacer para que esto funcione, el tema del hábitat en los centros históricos o centros antiguos y por supuesto el tema del mejoramiento de barrios. Se trata entonces de retornar a la ciudad construida, de hacer ciudad sobre la ciudad.

Algunos desarrollos que se enmarcan dentro del modelo que contempla la erradicación de tugurios para trasladarlos a zonas periféricas presentan graves problemas, al grado que se habla en esos contextos ya no sólo de enfrentar los problemas de los sin techo, sino también los problemas de los con techo. Esto de alguna manera está sucediendo en Chile, con el programa Chile Barrio.

Una política de mejoramiento de barrios sería vista por los pobladores como un reconocimiento del ingente esfuerzo realizado por ellos de hacer valer su derecho de consolidar su permanencia en la ciudad y en su barrio, con todo lo que ello implica. Para el estado significaría un camino hacia la racionalidad en el uso de las inversiones públicas.

- **Interés por parte de los organismos internacionales**

Actualmente los organismos internacionales se están interesando más por el tema, el Banco Interamericano de Desarrollo que tradicionalmente se dedicaba más a obras civiles en el contexto de nuestros países, hoy ha incluido entre sus apuestas esta línea de apoyo. Pensamos que ya era tiempo que se fije en esta posibilidad. Ya hemos observado que en nuestro país se acaba de desbloquear en la Asamblea Legislativa un préstamo por 70 millones de dólares y que gran parte de este monto será destinado para este rubro.

- **¿Por qué entonces el Mejoramiento de Barrios?**

Porque son asentamientos permanentes. Porque los costos de seguir consumiendo el suelo urbano, son altos. Porque no podemos seguir haciendo un uso irracional de las inversiones del estado en infraestructura. Porque son espacios de la ciudad que se encuentran desarticulados de la trama urbana de la ciudad. Estando en el corazón de la ciudad son excluidos de la ciudad. Porque

son espacios que aunque presentan altos niveles de degradación encierran mucha historia, mucha energía y sacrificio humano. Porque son asentamientos que representan una gran deuda social y que demandan una atención especial principalmente por parte de los gobiernos. En definitiva, porque son asentamientos que no reúnen las mínimas condiciones para un desarrollo normal de la persona. Lugares que hay que humanizar.

EL CASO DE LAS PALMAS

• Contexto

En El Salvador, el incremento del hábitat precario revela cómo ha cambiado la localización de la pobreza. En 1998, el 46% de los pobres vivía en zonas urbanas, en condiciones precarias como en Las Palmas, o incluso peor. No obstante los significativos avances logrados por los Acuerdos de Paz, los desequilibrios sociales, económicos y territoriales se reflejan en la desigualdad en la calidad de vida, la delincuencia y la violencia, el deterioro del medio ambiente, la multiplicación de riesgos y desastres, la vulnerable infraestructura productiva, el capital social subdesarrollado y el déficit habitacional históricamente acumulado. En el área Metropolitana de San Salvador vive el 32% de la población nacional y el 15% de los pobres del país, y ocupa el 5% del territorio nacional. En el Municipio de San Salvador coexisten los tugurios más antiguos con otros más recientes, han disminuido los mesones de la zona central, mientras que las lotificaciones (legales e ilegales) por lo general no están en expansión sino en consolidación.

Las Palmas se encuentra en el sur-oeste capitalino, un sector de importancia metropolitana estratégica. Por su condición de polo de distintas centralidades generadoras de ventajas y accesibilidad, ha ejercido considerable atracción para diversos sectores

sociales. Específicamente, los usos del suelo adyacentes a Las Palmas revelan una heterogénea y productiva mezcla de actividades.

La comunidad se ubica en un terreno que mide 9.6 hectáreas (13 manzanas), rodeado por la quebrada la Lechuza, la carretera panamericana y la colonia San Benito, contrasta agudamente en sus características socioeconómicas. Su origen y crecimiento fueron posibles por: las facilidades que los primeros pobladores brindaron, desde inicios del siglo XX construyendo viviendas para alquilar o vender a precios muy bajos; la organización comunal que impidió el desalojo; la ubicación del terreno, accesible a empleo y transporte. Además, la proximidad a la quebrada y la compleja topografía complicaban su habitabilidad, encareciendo la estabilización del terreno, la introducción de infraestructura y servicios; por lo que nunca se incluyó en la urbanización formal.

La presión del desarrollo urbano circundante y del asentamiento generó un ambiente degradado, con los siguientes riesgos: inundación por crecidas de la quebrada; derrumbe, hundimiento e inundación por falta de drenajes pluviales; contaminación por la quebrada, aguas estancadas. Letrinas y basura; sismos e incendios.

Debido a que el terremoto de 1986 afectó a parte de Las Palmas, la Junta Directiva promovió la reconstrucción con materiales que obtuvo de Fundasal. Desde entonces, y hasta 1990, el trabajo de ambas partes se concentró en apoyar la organización comunal, realizar gestiones legales y sondear la ejecución de la intervención. En 1992 inició la investigación y discusión del proyecto, con apoyo del KFW, pero con oposición de algunos habitantes. Se consolidó y amplió la cultura organizacional previa, e inició la ayuda mutua para mejorar el equipamiento y apuntalar la experiencia necesaria.

Se optó por un proyecto de rehabilitación, para potenciar el soporte físico y la inversión de los habitantes, respetar su arraigo al sitio y evitar la desarticulación de las relaciones sociales y económicas.

Los componentes del proyecto

1. Realineamiento de circulaciones.
2. Instalación de infraestructura básica domiciliar.
3. Construcción de viviendas nuevas.
4. Mejoramiento de viviendas existentes.
5. Protección de la quebrada.
6. Mejoramiento de equipamiento comunal.
7. Tratamiento de desechos sólidos.
8. Capacitación y educación comunitaria.
9. Legalización.

Tras una inversión de US\$ 10 millones durante 7 años, el proyecto Las Palmas se constituye como una experiencia pionera que, dando el salto de la renovación a la rehabilitación, mejoró la calidad de vida de sus habitantes, sobrepasó las expectativas de Fundasal y la institución financiadora. Para multiplicar las lecciones aprendidas es indispensable examinar sus logros y sus problemas.

• Las lecciones del proyecto Las Palmas.

Logros:

- Uno de los logros más importantes del proyecto Las Palmas ha sido la de asegurar el acceso de todos los habitantes a los sistemas de servicios básicos. Esta era una de las demandas más sentidas de la población .
- Otra de las necesidades más sentidas por la población fue la legalización de los terrenos y de sus viviendas. Fundasal apoyó las gestiones para la escrituración de los lotes.
- Tanto en las medidas de los servicios básicos como en la legalización de la tierra, ha sido crucial la coordinación interinstitucional.

- Cada familia cuenta hoy con agua potable a domicilio. El drenaje de agua de lluvias funciona, no hay problemas de inundaciones, derrumbes, ni estancamientos. También disminuyó la contaminación por aguas estancadas. Durante el huracán Mitch se demostró la efectividad del sistema, pues la comunidad no sufrió daños.
- El nuevo servicio de energía eléctrica y alumbrado público estabilizó la iluminación en la comunidad, permitió el incremento de actividades económicas, el alumbrado público brinda seguridad a todos los habitantes.
- 77 familias cuentan con vivienda nueva en un solo nivel.
- Ha mejorado la gestión de desechos sólidos, y por consiguiente, los hábitos de higiene comunitarios. La comunidad ha adquirido conciencia de las ventajas del sistema de recolección de basura. Se elaboró una normativa preliminar sobre el manejo de los desechos y el uso adecuado de contenedores.
- Se logró un cambio de enfoque en cuanto a la posibilidad real de abordar el mejoramiento de barrios, se realizó el tránsito de la renovación total a la rehabilitación. Se respetó su arraigo a la zona y se evitó la desarticulación de la trama de relaciones sociales y económicas.
- La incorporación de un sistema de Alcantarillado de pequeño diámetro y poca profundidad ha sido otro de los logros del proyecto, el FISDL lo está aplicando a otras zonas críticas y ANDA lo incorporó a sus sistemas y normas vigentes. Es decir, se logró sentar un precedente nacional importante sobre desarrollo tecnológico y normativas disponibles para asentamientos precarios. Se realizó un trabajo de capacitación y educación sobre el sistema de Alcantarillado PD/PC.
- En conjunto con el VMVDU, la Alcaldía Municipal de San Salvador,

OPAMSS, y CAESS, se adecuaron normas sobre ampliaciones, remodelaciones y construcción en altura, para zonas marginales, excluidas tradicionalmente.

- Se logró reivindicar la posesión “de facto” del terreno, con la participación del Consejo de Ministros, Asamblea Legislativa, Ministerio de Hacienda, Fiscalía General de la República y Fonavipo.
- El proyecto ha sido tomado como referencia para el plan de mejoramiento de áreas críticas en San Salvador (BID-Alcaldía Municipal de San Salvador)
- Reconocimientos internacionales: La Red XIV.4, del programa CYTED, seleccionó al proyecto como una de las mejores prácticas latinoamericanas; a finales de los años 90, el proyecto fue uno de los 12 finalistas mundiales del premio anual, del BSHF, Building and Social Housing Foundation, con sede en Inglaterra.
- Hay procesos cuya sostenibilidad está garantizada no sólo por la calidad de la obra física, sino porque la comunidad se apropió de ellos, tras la capacitación y educación.
- Se desarrollaron procesos de democratización. La comunidad ganó experiencia con diversos mecanismos participativos.

Problemas:

- Cuando se planificó el reordenamiento, no se tomó en cuenta la inversión en muros de protección dentro de la comunidad.
- Por el escaso uso de créditos, el mejoramiento de la vivienda no se desarrolló como se había planificado.
- La vivienda en altura era problemática en su ubicación, diseño arquitectónico, diseño estructural, y construcción.
- Escasa incidencia en la dinamización de la economía local, cuando pudieron desarrollarse iniciativas concretas.

- El crédito para mejorar vivienda fue mínimamente utilizado. Esto proviene parcialmente de la experiencia de marginación del sistema bancario, la vivencia negativa con usureros. En parte es una cuestión de actitud: persisten la necesidad de buscar asistencialismo, el temor a formalizarse, y a poner en riesgo la tenencia de la vivienda.
- Por problemas de coordinación, fue lento el desmembramiento por parte del Registro social del inmueble y la firma de las escrituras.
- Hay familias en situación de riesgo o no legalizable que rechazaron la opción propuesta por la Alcaldía.

EL TRÁNSITO DE LAS PALMAS A LOS MANANTIALES.

Los Manantiales se ha planteado como el desafío de superar con creces la experiencia de Las Palmas dada su mayor complejidad , consolidar el Programa de Mejoramiento de barrios y sentar precedentes en la rehabilitación de comunidades marginales. Con la materialización de esta utopía, Fundasal espera contribuir a la formulación de políticas y acciones de mejoramiento del hábitat popular, y a la superación de la exclusión en la que se encuentran tantos salvadoreños.

La propuesta de rehabilitar Los Manantiales hace que, con apoyo de KFW , Fundasal regrese literalmente a su punto de partida. La Chacra, una de las comunidades incluidas en el proyecto motivó en 1968 el origen de la institución, cuando 30 familias perdieron sus viviendas precarias por la crecida del río Acelhuate.

Los Manantiales se encuentran a 1 km del centro de San Salvador, sobre un accidentado terreno, colindante con la vía del ferrocarril, el río Acelhuate, los Bulevares del Ejército y Venezuela. Es un ámbito urbano donde hay fuentes de trabajo de importancia nacional,

donde potencialmente ocurrirán transformaciones significativas con respecto a la terminal de buses de oriente, la salida del mercado de mayoreo, la reconversión de Fenadesal. Esta zona es reconocida como Distrito 6 por la Alcaldía Municipal, abarca aproximadamente 77 asentamientos (entre comunidades y colonias formales). La zona sur-oriente, incluye 29 comunidades entre las cuales están las consideradas como núcleo de acción por el proyecto Los Manantiales. De las 29 comunidades de la zona sur-oriente, 8 del sector Lourdes (455 familias) podrían recibir crédito para mejoramiento de vivienda y legalización; pero están excluidas de las otras medidas por su lejanía y desvinculación organizativa; 8 del sector Amatepec (953 familias) fueron incluidas en las medidas socioeconómicas y excluidas de la rehabilitación física, podrían contar con créditos microempresas, pero no para mejoramiento de vivienda ni legalización si están en terrenos de la línea férrea, donde no hay garantía de tenencia; 12 de las 13 del sector los Manantiales fueron seleccionadas para tener acceso a todos los créditos, mejoramiento socioeconómico y rehabilitación física (1,400 familias, 1,380 lotes en 14.34 hectáreas).

Las comunidades meta son heterogéneas en origen, tamaño, consolidación física y social; además tienen entre sí diversos niveles de integración vecinal.

- Tanto la delincuencia, como la violencia urbana estigmatizadas y reales, particularmente las generadas por pandillas, grupos criminales y narcotraficantes, alcanzan proporciones mayores que en Las Palmas.
- La tenencia de la tierra está fragmentada: estatal, municipal, privada y no determinada; pero hay procesos de legalización en marcha.
- Aunque hay carencia y deficiencia en la

cobertura de infraestructura, servicios básicos y equipamiento, no hay precariedad tan extrema en comparación con otras comunidades.

- Los potenciales ambientales son excepcionales: la biodiversidad y los manantiales de agua, que dan el nombre al proyecto y son utilizados como sitios de reunión, lavaderos, baños públicos y piscinas. Su aprovechamiento puede trascender la escala comunitaria, para conformar un centro de esparcimiento.
- Sus debilidades ambientales relacionadas con el agua son graves. El caudal del agua y su contaminación son mayores en este lugar que en Las Palmas; y junto a quebradas, manantiales, infraestructura y servicios básicos precarios generan insalubridad e inseguridad.
- Se necesita enfrentar de manera integral la interrelación de riesgos: derrumbes, hundimientos, e inundaciones por falta de drenajes pluviales, terreno inestable, mal manejo de los manantiales; contaminación por aguas estancadas, letrinas, lavadores y basura; líneas de alta tensión, e instalaciones eléctricas precarias; sismos e incendios.
- La agudización de los problemas económicos nacionales está incidiendo de diversas maneras en la vida de la comunidad.

La ejecución del proyecto, prevista en 33 meses, implica nuevamente participación comunitaria, cooperación interinstitucional, y de distintas modalidades de ejecución, según la complejidad de las obras, con Fundasal como unidad ejecutora. Se estima en 9,000 las personas beneficiadas, con un presupuesto que asciende a \$6,678,696. La distribución de aportes es la siguiente: 63% KFW; 16% Fundasal; 8% comunidad; 6% Gobierno; 7% otras fuentes.

Síntesis de la rehabilitación de los Manantiales

Diagnóstico	Medidas del proyecto	Metas
Muchas familias carecen de seguridad en la tenencia de la tierra	Apoyar legalización. Facilitar créditos para compra de lotes	Pobladores adquieren y legalizan sus lotes.
Muchas familias y edificaciones en riesgo de inundación, derrumbe o descargas eléctricas de líneas de alta tensión.	Construir obras de protección entre lotes y en la margen del río Acelhuate. Desplazar líneas de alta tensión peligrosas. Limpiar y canalizar las quebradas El Coro, Pocitos, y Granjero, evitando descarga cruzada de aguas negras y lluvias.	Controlado riesgo de inundación, derrumbe y descargas eléctricas de alta tensión.
Limitada cobertura de infraestructura, la existente es deficiente.	Realinear calles y pasajes, para obtener la circulación e implementar los siguientes servicios domiciliarios: Abastecimiento de agua potable, usando recursos hídricos de la zona. Alcantarillado de agua negras mediante la construcción de colectores de pequeño diámetro y primarios, que descarguen a los sistemas existentes y no al río o quebradas. Drenajes de aguas lluvias superficial y subterráneo. Abastecimiento de energía eléctrica Instalación de alumbrado público. Recolección de residuos sólidos, mediante programas educativos.	Acceso regularizado a servicios básicos.
Limitado acceso a equipamiento social, insuficientes áreas verdes y recreativas	Rehabilitar locales existentes. Recuperar áreas degradadas, como márgenes de las quebradas y manantiales, para uso recreativo y productivo.	Equipamiento social mejorado y ampliado con nuevas áreas recreativas. La población gestiona y administra ambos.
Viviendas precarias	Establecer créditos para mejoramiento de viviendas, introducción de servicios sanitarios, conexiones domiciliarias, muros de protección, y ampliaciones. Construir bloques habitacionales para familias en riesgo o afectadas por el proyecto.	Viviendas en proceso de mejoramiento y consolidación.
Capacidad de gestión limitada	Facilitar participación comunitaria en la planificación, ejecución, uso adecuado y sostenibilidad de la rehabilitación. Fortalecer capacidad de gestión y contraloría de la dirección comunal.	Población se apropia de la rehabilitación, mediante la ayuda mutua y mejor gestión comunal
Consolidación social afectada por violencia, delincuencia, drogadicción y bajo ingreso familiar.	Establecer créditos para actividades comerciales o empresariales, especialmente a jóvenes y mujeres. Prevenir violencia y drogadicción, promover integración social, deportiva y cultural de niños y adolescentes.	Mejora consolidación social

Fuente: Fundasal

Selección de la Nueva rehabilitación de tugurios “ Los Manantiales”

Se aplicó y creó una nueva metodología para la selección de la nueva rehabilitación del tugurio:

- Se efectuó un estudio sobre los asentamientos precarios donde se seleccionaron tres zonas tomando en cuenta el número de viviendas, la localización, la situación legal, y el apoyo institucional.
- El objetivo principal en la primera etapa de esta investigación fue la identificación de necesidades, problemas (carencias, deficiencias) y al mismo tiempo descubrir potencialidades de las comunidades en estudio. El equipo de trabajo aplicó la técnica de la observación directa con la participación de las respectivas directivas comunales en cada zona.
- Para evaluar las tres zonas identificadas y decidir cuál era la más apropiada con el fin de realizar una intervención de rehabilitación integral se diseñó un procedimiento metodológico de filtros de evaluación y selección a aplicar de forma reiterativa y combinada. Se determinaron cuatro campos de acción en relación a lo que es el accionar propio de Fundasal:
 1. El campo imposibilitado de acción (para Fundasal)
 2. El campo propio de acción (de Fundasal)
 3. El campo de acciones a compartir con otras instituciones.
 4. El campo exclusivo de acción de otras instituciones.
- El primer campo está determinado por problemas de legalidad en la tenencia del terreno por encontrarse en derechos de vías o en zonas de alto riesgo. El segundo es el campo de acción por excelencia de Fundasal: vivienda y

organización comunal; vivienda y mejoramiento de servicios básicos; realineamiento de pasajes; vivienda nueva; etc. El tercer campo es el más vasto debido a la diversidad de acciones de rehabilitación que la institución está en condiciones de emprender , en lo técnico-constructivo, en lo social-educativo; y hasta en lo socio-económico. El cuarto campo pertenece a las actividades de otras instituciones. Se aplicó los filtros de los cuatro campos a la situación de cada una de las comunidades. Por este procedimiento quedaron excluidas algunas comunidades principalmente por problemas legales, como también por presentar necesidades que no se relacionan con el campo propio de la institución.

- En los Manantiales el sondeo de diez comunidades dio como resultado las siguientes necesidades: mejoramiento de viviendas, ampliación y mejoramiento de casas comunales, construcción de muros de contención, red y conexión de aguas negras, legalización de lotes, instalaciones de recreación, necesidades de tipo económico, talleres que contaminan el entorno, amenazas de inundaciones, violencia juvenil. En pocas palabras, se interviene en los Manantiales ya que nos encontramos con un entorno habitacional deteriorado. Las necesidades de Los Manantiales muestra que la mayor parte de ellas pertenece al campo de acción propio de Fundasal, y al campo compartido con otras instituciones. Aquí es donde surge la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación con otras instituciones. La rehabilitación de comunidades marginales, excluidas de los beneficios de la ciudad, es para Fundasal un lineamiento estratégico, donde se recupera los tejidos urbanos y sociales, donde se hace imprescindible la intervención de múltiples actores, los cuales necesitan

de una instancia de coordinación para lograr un impacto favorable y sostenible. Tomando en cuenta la experiencia en la rehabilitación de Las Palmas, Fundasal cumple una función facilitadora de un proceso.

4.3.3 Información adicional. Ficha técnica del proyecto Las Palmas enviada al Concurso Internacional de Dubai²²

Transferibilidad

Tras la aceptación del sistema de alcantarillado de pequeño diámetro y a escasa profundidad por parte de la institución encargada de la distribución del agua potable y de las redes de saneamiento, se están llevando a cabo proyectos parecidos en otras comunidades de características similares a la de Las Palmas, con ayuda de otras instituciones del gobierno central. Esto convierte dicho sistema en un punto clave para estimular la capacidad de las comunidades a la hora de organizar y gestionar sus necesidades de crecimiento.

El proyecto de rehabilitación del barrio de Las Palmas es un modelo que está siendo observado muy atentamente por otros países europeos y latinoamericanos. A lo largo de los 36 meses de realización se han producido visitas de expertos nacionales y extranjeros en temas urbanos, con el objetivo de presenciar el desarrollo de esta experiencia y aplicarla después en sus respectivos países.

Esta experiencia ha dado visibilidad a la necesidad de iniciar una línea de trabajo orientada a la atención de este sector marginal de la población que siempre ha permanecido al margen de cualquier política de vivienda y extensible a todo el país. Además, se ha demostrado que la coordi-

nación inter-institucional es básica para alcanzar los objetivos previstos. Siguiendo esta línea, a finales de 1999 el gobierno alemán destinó nuevos fondos para continuar cofinanciando una intervención en el área metropolitana de San Salvador.

Esta intervención ha funcionado como escuela técnica de las universidades, en el sentido de contribuir a que los estudiantes de arquitectura e ingeniería conozcan la realidad de estos asentamientos y puedan poner en práctica sus conocimientos sobre las áreas con menos recursos, en beneficio de nuestro país.

Actualmente FUNDASAL está colaborando con una iniciativa del Ministerio de la Vivienda y el Desarrollo Urbano para iniciar un tipo de crédito destinado a un asentamiento en precario, basado en la experiencia de Las Palmas.

5. LECCIONES DE LAS MEJORES PRÁCTICAS

En los tres casos expuestos se puede observar que en forma independiente, en tiempo y lugar, existen actores sociales y gobiernos que actúan en el espacio local tratando de innovar las formas de hacer frente a la pobreza, la exclusión y la desigualdad en las condiciones de habitabilidad, y de desarrollo económico y social de la población que ocupa barrios y ciudades de América Latina y el Caribe.

Las siguientes son algunas de las lecciones que pueden ofrecer las Mejores Prácticas reseñadas en este trabajo:

- Las organizaciones comunitarias, y las organizaciones no gubernamentales, actuando por su propia iniciativa o en alianza estratégica, pueden superar la fase

²² <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp825.html>

de producción de “proyectos piloto”, a la que generalmente se les había relegado, y son capaces de:

- Hacer planificación estratégica.
 - Proponer Políticas para el desarrollo
 - Apoyar la puesta en marcha de programas con visión integral.
 - Diseñar, ejecutar y operar proyectos de vivienda y mejoramiento barrial.
 - Administrar fondos financieros.
 - Desarrollar y poner en práctica tecnologías apropiadas y apropiables.
 - Desarrollar y poner en práctica técnicas y métodos de participación social.
 - Contribuir a la formación y capacitación de liderazgos sociales.
 - Hacer convenios de colaboración con los gobiernos locales y otros actores sociales.
 - Explorar nuevas formas de cooperación internacional.
 - Sistematizar, evaluar procesos y contribuir a la transferencia de prácticas y conocimientos.
- Los gobiernos deben expresar su voluntad política en todos los niveles para:
 - Favorecer y facilitar la participación social en las distintas fases de planificación urbana para las intervenciones referidas al mejoramiento urbano y habitacional.
 - Dar prioridad a planes y proyectos que aseguren una visión integral, considerando intervenciones que favorezcan el desarrollo permanente y sostenible en sus aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales.
 - Reconocer el papel que desempeña la sociedad civil a través de distintas organizaciones, incluidas las comunitarias y las no gubernamentales, en la propuesta de políticas públicas y en la planeación y ejecución de proyectos.
 - Crear o institucionalizar espacios de concertación de acuerdos y de coordinación entre gobierno local, sociedad civil y empresa privada para la atención de la problemática urbana y habitacional.
 - Crear unidades de gestión y operación y ejecutar acciones y proyectos.
 - Buscar o crear nuevas formas de relación con la cooperación internacional.
- El rol de las universidades, colegios profesionales e instituciones gremiales:
 - Apoyar la investigación para profundizar en el conocimiento de la problemática de la ciudad.
 - Hacer público el conocimiento y someter a debate los asuntos de la ciudad.
 - Apoyar el desarrollo de la ciencia, tecnología y capacitación profesional para la mejora de las condiciones de vida de la población, en particular de los grupos en condición de pobreza
 - Apoyar técnicamente programas y proyectos impulsados por los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.
 - Participar en la elaboración y actualización de normas técnicas y vigilar su correcta aplicación.
 - El rol de los organismos multilaterales y la cooperación internacional:
 - Apoyar los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.
 - Apoyar procesos democráticos de gestión local.
 - Apoyar la realización de convenios de cooperación.
 - Facilitar contactos e intercambios de información, tecnología y capacitación entre entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

- Apoyar la gestión de financiamientos y transferencias tecnológicas.
- Fomentar el cumplimiento de la Agenda Hábitat.
- Facilitar intercambios y transferencias de experiencias y conocimientos.
- Fomentar programas de Mejores Prácticas y su difusión.

6. TRANSFERENCIA DE EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTOS

En los tres casos expuestos se pueden encontrar puntos coincidentes y posibilidades de complementariedad entre las distintas prácticas, con lo cual se puede pensar en la construcción de espacios de discusión y reflexión y la producción de instrumentos para transferir conocimientos y hasta para capacitar en el saber hacer.

Los actores sociales, las instituciones y los gobiernos responsables de potenciar la transferencia son:

- Gobiernos nacionales y locales dispuestos a poner en marcha el Programa de Mejores Prácticas, creando el soporte institucional y los instrumentos para su operación, fomentando concursos, ofreciendo premios y reconocimientos.
- Las universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales fomentando la investigación, sistematizando el conocimiento, apoyando su difusión y el trabajo en redes a nivel local, nacional e internacional,
- Las organizaciones no gubernamentales y en su caso las organizaciones comunitarias intercambiando experiencias y conocimientos; participando en encuentros y foros locales, nacionales e internacionales

7. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA RELACIONADAS AL TEMA BASADOS EN EXPERIENCIAS DE MEJORES PRÁCTICAS

Cada vez se difunde más entre los gobiernos e instancias legislativas, la importante necesidad de impulsar procesos democráticos que permitan poner en marcha políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, en particular la que se encuentra en condición de pobreza o que vive en condición de riesgo, atendiendo la problemática de la vivienda, los asentamientos humanos y la ciudad en su conjunto.

Los principales aspectos a considerar en la definición de una política pública:

- Reconocimiento de la necesidad de atender la problemática de la vivienda, el deterioro urbano y ambiental, la pérdida del patrimonio histórico cultural y la disfuncionalidad económica y social en el ámbito del Hábitat construido, como forma de combatir la pobreza, la inequidad y la exclusión.
- Visión integral como condición para atender las carencias o el déficit de habitabilidad en la vivienda, el barrio y la ciudad; incorporando los conceptos de desarrollo económico, social, cultural, y de desarrollo sostenible
- Reconocimiento colectivo de la necesidad de apoyar los procesos democráticos para la gestión urbana.
- Buena disposición de las autoridades para construir espacios de consenso que faciliten tomar acuerdos con distintos actores sociales y conciliar intereses en beneficio de la población y de la ciudad.
- Capacidad de institucionalizar las Mejores Prácticas y su reconocimiento como

herramienta para hacer una política pública equitativa, incluyente y sostenible.

- Disposición para adecuar el marco legal y de las normas vigentes y favorecer la participación social en políticas públicas, en programas y proyectos dirigidos a la planeación y producción del espacio o al mejoramiento del hábitat construido; y también para cambiar o adecuar los sistemas de financiamiento.
- Buena disposición de las autoridades y capacidad técnica para impulsar la búsqueda de nuevas formas de financiamiento apoyadas en la asociación de voluntades e intereses.

Reconocimiento de la importancia de la investigación e innovación tecnológica como medio de transformación y desarrollo.

8. CONTACTOS Y FUENTES

- Cristina Almazan Villalobos
Unión de Colonos e Inquilinos, Solicitantes de Vivienda de Veracruz
UCISV-VER Poblador@s A.C.
Xalapa, Veracruz, MEXICO
Tel: (52-22) 88 41 93 06
E-mail: cristinaalmazan@hotmail.com
- Alejandro Suárez Pareyón
Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos CENVI
Violeta 27, Copilco el Bajo, 04340 Coyoacan, México D.F., MEXICO
Teléfono: (52-55) 55 50 40 99
Fax: (52-55) 55 50 08 21
E-mail: infocenvi@cenvi.org.mx
www.cenvi.org.mx
- Eusebio Leal Spengler
Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana
Calle Oficios No. 202 e/ Amargura y Teniente Rey, Habana Vieja, c. p. 10 100 Ciudad de La Habana, Cuba
Teléfono: (537) 63 9862
Fax: (537) 33 8075
E-mail: ohc@ceniai.inf.cu
- Rosendo Mesías González
Coordinador General del Programa de Desarrollo Humano Local PDHL
Gobierno Municipal La Habana Vieja
La Habana, Cuba
Teléfono: (537) 867 6065
Fax: (537) 862 2681
E-mail: rosendo@pphv.ch.gov.cu
- Edín Martínez
Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUNDASAL
Reperto Santa Alegría, Calle L-B No. 7, Ciudad Delgado,
San Salvador, El Salvador, C.A.
Tel: (503) 276 2777
Fax: (503) 276 3953
E-mail: direccion@fundasal.org.sv
www.fundasal.org.sv

BIBLIOGRAFÍA

Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C., CENVI, *La participación Social en la Producción del Hábitat*, Proyecto de investigación (en proceso) apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT y el Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda CONAFOVI, México 2004.

Cuenya, Beatriz, *Entre la equidad y la sumisión al mercado. Propuestas y dilemas en torno a la conferencia de las Naciones Unidas Hábitat II*, Revista del Instituto de Estudios del Hábitat, No. 5, Volumen II, Buenos Aires, 1997.

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, *Ciudades para un futuro más sostenible*, <http://habitat.aq.upm.es/bpal>.

FUNDASAL, *Las Palmas. De la utopía al mejoramiento de barrios en El Salvador*, Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FUNDASAL, El Salvador, 2003.

Gargantini, Daniela y Ferrero, Aurelio, *Municipio y organizaciones de la sociedad civil, y la necesidad de institucionalizar espacios de articulación*, V Seminario Nacional de REDMUNI, “La Reforma Pendiente: Por qué y para qué”, 2003

Grupo de Trabajo Programa de Desarrollo Humano Local, *Líneas Directrices del Programa de Desarrollo Humano Local. Fase 3 La Habana Vieja*, Asamblea Municipal del Poder Popular de La Habana Vieja, Oficina del Historiador de la Ciudad, Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración, Programa de Desarrollo Humano Local UNOPS/UNDP.

Mesías González, Rosendo y Suárez Pareyón, Alejandro, *Los Centros Vivos. La Habana, Lima, México, Montevideo. Alternativas de Hábitat popular en los centros antiguos de América Latina*, México 2002.

Ministerio de Fomento, *Primer catálogo Iberoamericano y del Caribe de buenas Prácticas*, Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, Dirección General de la Arquitectura y el Urbanismo, Madrid 2002.

Ortiz Flores, Enrique y Zárata, María Lorena (Compiladores), *Vivitos y Coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, Hábitat Internacional Coalition América Latina HIC-AL y Universidad Autónoma Metropolitana UAM, México 2002.

Salas Serrano, Julián, *Contra el Hambre de Vivienda. Soluciones tecnológicas latinoamericanas*, CYTED, Escala Bogota-Colombia, 1992

Satterthwaite, David, *El continente urbano*, en De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina y Portugal, Madrid 2002.

Soza, Sergio (Coordinador), *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 1996.

Suárez Pareyón, Alejandro, *Ciudadan@ Latin@*, en De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina y Portugal, Madrid 2002.



UN-HABITAT



Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Rua Rumânia 20 - Cosme Velho
CEP22240-140 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel: (+55-21) 2265-9960 - Fax (+55-21) 2205-8777
www.unhabitat-rolac.org