



Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas



MINISTERIO
DE VIVIENDA



UN-HABITAT

IBAM



EL AGORA
Asociación de
Gobiernos Locales
de América Latina



cenvi



INTER-AMERICAN
DEVELOPMENT BANK



IBAM

Aprendiendo de la Innovación

9. PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PRÓLOGO



É inegável o esforço das cidades da América Latina para encontrar modelos de desenvolvimento que permitam superar os sérios problemas que, em matéria de sustentabilidade, têm enfrentado durante anos. Nos últimos anos, observa-se um renovado compromisso de governos, autoridades locais, organizações não-governamentais e a opinião pública em geral para realizar ações e programas que permitam atender às demandas acumuladas do desenvolvimento urbano sustentável.

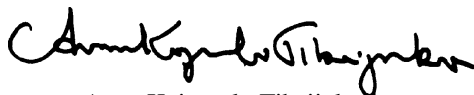
Com este fim, tem se levado adiante múltiplas experiências positivas, conhecidas como Melhores Práticas, originadas no setor público ou privado, com as quais têm se alcançado elevar a qualidade de vida de diferentes assentamentos humanos, e que vale a pena serem apresentadas em outros lugares a fim de compartilhar as lições aprendidas e adotar modelos próprios de desenvolvimento.

Pensando nisso, o Foro Iberoamericano e do Caribe sobre Melhores Práticas desenvolveu a série de publicações “Aprendendo da Inovação”, que busca inspirar praticantes e tomadores de decisão para a execução de trabalhos similares, suscetíveis de serem implementados na sua realidade particular, bem como o de promover relações e intercâmbios entre pessoas e instituições preocupadas com o tema. As unidades (Nodos) subregionais do Foro divulgam nestas publicações o conhecimento que têm adquirido por meio do seu trabalho com Melhores Práticas.

Se dá continuidade à atenção de uma das necessidades identificadas pela pesquisa realizada pelo Foro em 2002, entre governos nacionais e locais, atores trabalhando em projetos de melhoramento urbano e participantes do Prêmio Internacional de Dubai sobre Melhores Práticas para Melhorar as Condições de Vida, onde ficou em evidência um vazio na divulgação de conhecimento sobre o tema dos assentamentos humanos.

Também destaca-se como suporte deste produto editorial o interesse demonstrado pelos que trabalham em ONGs, prefeituras, diversas instâncias dos governos, organizações internacionais, setor privado e acadêmicos, sobre projetos de desenvolvimento exitosos na América Latina e o Caribe.

Agradeço aos sócios do Foro Iberoamericano de Melhores Práticas por fazer possível esta publicação bem como seu constante compromisso com a melhora das condições de vida nas cidades da região.



Anna Kajumulo Tibaijuka
Diretora Executiva do UN-Habitat

Foro Iberoamericano y del Caribe
sobre Mejores Prácticas

Aprendiendo de la Innovación

9. PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

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.

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOTE
FAMILIAR: LA CALIDAD DE
VIDA DE LAS MADRES SOLTERAS DEL DF, MÉXICO**

HS/909/07E
ISBN: 978-92-113-1899-9

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

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA	6
3. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR PMV-CIUDAD DE MÉXICO ..	8
3.1 La Participación de las Organizaciones no Gubernamentales en las políticas públicas.	8
3.2 Explorando el Mejoramiento de Vivienda	9
3.3 La institucionalización del Programa de Mejoramiento de Vivienda	10
3.4 El Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar PMV	11
3.5 La contribución de las organizaciones civiles al Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar PMV	11
3.6 Los avances del Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar.	12
3.7 Algunas conclusiones sobre la ejecución del Programa de Mejoramiento de Vivienda	13
3.8 Lecciones	14
4. MEJORAR LO CONSTRUIDO, COLOMBIA.	14
4.1 Los asociados y el Programa Mejorar lo Construido	15
4.2 Antecedentes: situación antes del proyecto	15
4.3 Prioridades de la iniciativa	15
4.4 Objetivos y estrategias	16
4.5 Movilización de recursos	16
4.6 Proceso: problemas y soluciones	16
4.7 Resultados alcanzados	17
4.8 Sostenibilidad	18
4.9 Lecciones aprendidas	18
4.10 Transferibilidad	19
5. MEJORAMIENTO HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE EL ALTO, BOLIVIA	19
5.1 La Fundación Pro Vivienda	21
5.2 Ofertas de soluciones habitacionales	21
5.3 La asistencia técnica en construcción de la Fundación Pro Vivienda.	23
5.4 El Banco de Materiales de Construcción	23
5.5 Asistencia Legal	23
5.6 Resultados	23
5.7 Evaluación de la experiencia por componentes y productos	23
5.8 Conclusiones y Recomendaciones	24
6. COMENTARIO FINAL	24
BIBLIOGRAFÍA	27

1. INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe es una región marcada por la pobreza y la desigualdad social, cerca de la mitad de los latinoamericanos viven en condiciones de pobreza y empezando el siglo XXI la pobreza se localiza principalmente en el medio urbano, según datos de la CEPAL¹, se estimaba que en 2005 la población total de la región era de 551 millones de habitantes y que había 213 millones de personas en situación de pobreza. Se ha calculado que 62 de cada 100 habitantes vive en las ciudades y CEPAL estima 146.7 millones de personas viven en las ciudades en condición de pobreza.

En pocas palabras esto quiere decir que los pobres urbanos ocupan la mayor parte del espacio de las ciudades y debido a las carencias materiales que han caracterizado su inserción en la vida urbana representan, por su magnitud y en algunos casos por el grado de sus reclamos reivindicatorios, un tema fundamental en las agendas de los gobiernos nacionales y locales de la región.

El combate a la pobreza urbana se ha convertido en eje central de actuación de muchos gobiernos, actitud que se ve reforzada por los acuerdos internacionales y por las propias políticas de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En la Declaración del Milenio, en el capítulo “Desarrollo y Erradicación de la Pobreza”, los miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas decidieron en los puntos 19 y 20:

- “Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios”...
- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible...
- Establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza”.²

Las políticas públicas de los gobiernos de la región dirigidas a combatir la pobreza urbana coinciden en señalar la importancia de priorizar varios ejes temáticos: Acceso a suelo urbano o a la regularización de su propiedad; Acceso a los servicios urbanos o su incorporación a la redes de los diferentes sistemas; Vivienda adecuada a las necesidades y capacidades financieras de la población; Dotación de equipamientos urbanos para el desarrollo social y comunitario; Oportunidades de empleo e ingreso; Integración al desarrollo de la ciudad.

Este trabajo es un ejercicio exploratorio, pretende conocer, a través de la mirada de diferentes actores, algunas facetas de las acciones que se institucionalizan y hacen política pública o de los proyectos y experiencias que son producto de una política pública, el eje temático es la vivienda y en particular los programas de mejoramiento de vivienda. Para conseguir una vista panorá-

¹ CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004 y Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004.

² Organización de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio, Quincuagésimo quinto período de sesiones, septiembre de 2000.

mica de lo que se está haciendo en materia de mejoramiento de vivienda se han seleccionado varios casos del catálogo de Mejores Prácticas para el Hábitat que han sido presentadas al Premio Internacional de Dubai y que aparecen publicadas en español en el sitio <http://habitat.aq.upm.es> “Ciudades para un Futuro más Sostenible” de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid de la Universidad Politécnica de Madrid apoyada por la cooperación del Ministerio de Vivienda de España y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos Hábitat.

En un primer apartado se aborda brevemente el derecho que todo ser humano tiene a vivir en un lugar seguro y adecuado. En la segunda parte de este trabajo se expone la experiencia del Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar del gobierno de la Ciudad de México, un programa que surge a iniciativa de organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias de base y organizaciones profesionales en concertación con la institución responsable de operar la política pública de vivienda en la Ciudad de México y que después se institucionaliza y masifica alcanzando una enorme magnitud que rebasa las 100 mil acciones.

En la tercera parte se exponen dos reseñas representativas de prácticas de América Latina y el Caribe que ilustran la coincidencia en tiempo y espacio de políticas, estrategias, acciones y proyectos en el combate a la pobreza urbana que también surgen como iniciativa de organizaciones no gubernamentales y que logran impactos considerables:

- “Mejorar lo Construido, Colombia”, información publicada en base de datos de las Mejores Prácticas del Premio de Dubai. Programa de mejoramiento barrial y de vivienda, resultado de una iniciativa de organizaciones no

gubernamentales y organizaciones comunitarias de base en concertación con entidades privadas y gubernamentales. Resultados numéricos: 5,283 acciones de vivienda.

- “Mejoramiento Habitacional en la Ciudad de El Alto, Bolivia”, información publicada en la Revista INVI, No. 54 del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Programa de mejoramiento de vivienda, resultado de la iniciativa de una organización no gubernamental. Resultados numéricos: 4,249 acciones de vivienda.

No obstante la importancia y actualidad del tema, es importante mencionar que después de analizar las bases de datos de las Mejores Prácticas del Premio Dubai 1996-2004 solo se identificó una práctica de mejoramiento de vivienda con impacto numérico y cualitativo: es el caso de “Mejorar lo Construido, Colombia”. En adición y para tener otra visión del problema de mejoramiento de vivienda se eligió el caso “Mejoramiento Habitacional en la Ciudad de El Alto, Bolivia”, publicado en la Revista INVI de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile.

Finalmente, en la cuarta parte del trabajo concluye con un comentario final sobre la necesidad de construir y no perder “la memoria de las prácticas del mejoramiento habitacional”.

2. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoció hace medio siglo que el acceso a una vivienda adecuada es parte del derecho de toda persona para conseguir un mejor nivel de vida y reconoció también la responsabilidad de los gobiernos para

coordinarse con todos los sectores de la sociedad, los organismos asociados y las entidades de la comunidad internacional con el objetivo específico de asegurar una respuesta integral a las necesidades de vivienda.³

En los años sesenta del siglo pasado, el compromiso de los gobiernos con las necesidades de vivienda de la población urbana de menores ingresos se identificaba con ambiciosos programas que producían grandes conjuntos habitacionales, ahora muchos de esos edificios están ocupados por grupos de población de medianos ingresos o se encuentran en avanzado estado de abandono. Hoy cuando la población urbana en condición de pobreza representa más de 140 millones de habitantes, el desafío de los gobiernos en América Latina y el Caribe es responder a las demandas que plantean los habitantes de los asentamientos precarios que caracterizan a las ciudades de la región.

El déficit habitacional para América Latina y Caribe se calcula entre 41.5 a 50.2 millones de unidades, por eso es necesario llegar a la concertación con todos los grupos que pueden contribuir a la solución del problema habitacional.⁴

Las políticas habitacionales han reconocido que en la atención a grupos de población muy pobre se requiere la integración y la cooperación con otros programas que enfrenten los problemas de nutrición, salud y educación para constituir barrios que faciliten la inclusión social de los pobres en la ciudad.

Joan MacDonald en su texto *La otra agenda urbana* plantea la importancia de incorporar el mejoramiento barrial a las políticas de vivienda como forma efectiva de mitigar la pobreza y precariedad en la que vive la mayor

parte de la población. Debido al carácter pedagógico de este trabajo se ha considerado conveniente aprovechar las ideas y propuestas de la autora para dar entrada y fundamento a la exposición de las tres prácticas de mejoramiento de vivienda transcribiendo algunos párrafos del análisis que Joan MacDonald hace del mejoramiento de viviendas precarias:

“Gradualmente las políticas habitacionales le están dando mayor atención a la consolidación de asentamientos informales, en vez de optar por trasladar a sus habitantes a conjuntos de nuevas viviendas. De esta forma se logra preservar redes sociales, el arraigo y otros factores que contribuyen a fortalecer el capital social de los pobres urbanos. Más y más países optan por radicar los asentamientos informales antes que erradicarlos a nuevos conjuntos, lo que ha ocasionado un aumento importante, aunque aun insuficiente, de los programas de mejoramiento. Estos programas de mejoramiento han ido evolucionando desde la provisión aislada de lotes con servicios a una mirada más integral al alivio a la pobreza, en parte por impulso de las agencias internacionales.

Las experiencias de mejoramiento habitacional más innovadoras han sido ejecutadas por lo general por entidades ajenas al sector público de vivienda. Por una parte, las ONG en los diversos países llevan adelante ya por varias décadas intervenciones en barrios precarios con apoyo de organismos de cooperación. En varios de estos proyectos, en general de pequeña escala y fuerte componente participativo, se consideran mejoramientos de viviendas. Es posible en estos casos avanzar desde proyectos experimentales a una política de gran escala con programas nacionales y locales estables.

³ Wakeley, Patrick, You, Nicholas (Directed), Implementing the Habitat Agenda. In Search of Urban Sustainability, The Development Planning Unit University of London, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), London U.K., 2001.

⁴ MacDonald, Joan, La otra agenda urbana. Tareas, experiencias, programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. CEPAL-Organización de las Naciones Unidas, Serie medio ambiente y desarrollo, Santiago de Chile 2005.

De manera más reciente se han puesto en marcha en la región proyectos masivos de regularización urbana de los asentamientos informales, con financiamiento de entidades multilaterales..... Los programas de mejoramiento barrial sólo en escasas ocasiones incorporan subprogramas de mejoramiento habitacional. Aunque la regularización de servicios y propiedad por parte de los gobiernos incentiva de manera espontánea a las propias familias a mejorar sus alojamientos, cuando se ha planificado una acción concertada entre municipios, ONG locales y la comunidad se han logrado resultados más efectivos para reducir el déficit cualitativo en los asentamientos. Estos programas de mejoramiento del hábitat impulsados en gran medida por los organismos multilaterales, en términos generales se caracterizan por considerar una gama de intervenciones en el hábitat precario, ya sea de dotación de infraestructura, regularización dominal o equipamiento social. Solo en algunos casos se incluyen programas de mejoras de las unidades de vivienda.....

Resulta importante incorporar de manera decidida los programas de mejoramiento barrial a las políticas de vivienda para un manejo equilibrado de los problemas cuantitativos y cualitativos de vivienda, aunque ello implique dificultades para integrar diversos componentes o coordinar esfuerzos con instituciones de otros sectores”.⁵

3. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOTE FAMILIAR PMV-CIUDAD DE MÉXICO

En la región América Latina y Caribe el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar impulsado por el gobierno de la Ciudad de México no tiene precedente,

tanto en términos de población beneficiada, como en inversión asignada por un gobierno local. Desde el inicio del programa en 2001 hasta diciembre de 2005 el presupuesto ejercido ha sumado \$ 928 millones de dólares⁶ para un total de 130 mil 609 acciones, teniendo como meta para un período de gobierno sexenal 150 mil viviendas atendidas con una inversión de \$ 1,007 millones de dólares.

Los alcances y beneficios otorgados a la población que cuenta con el apoyo del Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar han sido reconocidos en dos ocasiones: en el 2002 obtuvo el Premio Nacional de Vivienda que otorga el Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) en la categoría de “Mejor Práctica de Vivienda” y en el 2004 el mismo premio en la categoría de “Producción Social del Hábitat”.⁷ En esos reconocimientos nacionales quedan incluidos la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, así como las cuatro organizaciones no gubernamentales que integran la Coalición Hábitat México y los Colegios de Arquitectos e Ingenieros de México.

3.1 La Participación de las Organizaciones no Gubernamentales en las políticas públicas.

En México las organizaciones no gubernamentales son reconocidas por la ley como “organizaciones civiles”, integradas por ciudadanos que libre y voluntariamente realizan acciones vinculadas al bienestar colectivo, algunas de ellas incluso han logrado incidir en la esfera de construcción y puesta en operación de políticas públicas.

La Ley de Fomento para las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles reconoce la función de las organi-

⁵ MacDonald, Joan, op.cit.

⁶ La paridad es 11.42 pesos por dólar.

⁷ 3º y 4º Informe de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda Arq. Laura Itzel Castillo, Gaceta oficial.

zaciones civiles, sociales y de asistencia, al afirmar que el reto que supone esta tarea no puede ser obra ni responsabilidad de un solo sector social, sino que en ella deben de involucrarse diversos actores. Para la discusión de las políticas públicas y la intervención de las organizaciones civiles fue creado un Consejo de Desarrollo Social integrado por miembros de instituciones académicas, organizaciones sociales y civiles, instituciones de asistencia privada y agrupaciones de la iniciativa privada y recientemente a se incorporaron también diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁸

Para entender el papel que han jugado las organizaciones civiles en el tema de vivienda, conviene recordar que hace más de cuarenta años empezaron a surgir organizaciones de la sociedad civil ocupadas del problema de la vivienda y en general del hábitat y desde hace quince años, trabajando en red, crearon la Coalición Hábitat México. A partir de 2001 participan en el Consejo de Desarrollo Social y han participado en distintos programas de desarrollo social impulsados por el gobierno de la ciudad.

Hasta 1997 el Presidente de México nombraba al Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Ciudad de México, a partir de ese año y como resultado de una reforma política que tuvo un largo proceso de transición, los ciudadanos pudieron elegir democráticamente un gobierno local. En la lógica de esa reforma política el primer gobierno electo tuvo una duración de tres años y el segundo gobierno un período de seis años, ambos gobiernos han sido encabezados por el Partido de la Revolución Democrática PRD y han fomentado en formas distintas la participación de la sociedad civil en la atención de los problemas capitales de la ciudad.

3.2 Explorando el Mejoramiento de Vivienda

Con la llegada del nuevo gobierno al Distrito Federal las organizaciones de la Coalición Hábitat México tuvieron oportunidad de participar en planes y proyectos para la ciudad y proponer una política de vivienda para la población de menores ingresos. A lo largo de la última década la Coalición había señalado insistentemente en distintos foros y espacios de opinión pública la necesidad de atender las deficientes condiciones habitacionales de los asentamientos precarios, la apertura democrática y el interés del gobierno local permitió, en una primera etapa iniciar un trabajo coordinado con el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal y junto con la participación de miembros del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México planear y poner en marcha un programa de mejoramiento de vivienda.

En diciembre de 1997 y debido a la experiencia de las organizaciones de la Coalición Hábitat México, resultado de haber participado en muchos programas de mejoramiento en barrios y viviendas basándose en la participación de las comunidades organizadas se propuso al gobierno de la ciudad, a través del Instituto de Vivienda INVI un novedoso Programa de Mejoramiento de la Vivienda PROMEJORVI para la ciudad. Entre febrero y octubre de 1998, se formulan las Reglas de Operación conjuntamente entre las instituciones y organizaciones involucradas y con la asesoría de la organización colombiana FEDE-VIVIENDA

En esa primera fase se experimentaron dos modelos operativos:

- El modelo de inversión pública financiada y operada por el INVI con la asesoría de

⁸ Sánchez Mejorada, Cristina, De Actores y Programas Sociales en la Ciudad de México: El Caso del Programa de Vivienda en Lote Familiar, Revista Andamios, Universidad de la Ciudad de México, GDF 2005.

miembros del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México en asentamientos precarios elegidos por el INVI.

- El modelo PROMEJORVI de coinversión INVI-Organizaciones Civiles con la intervención de los siguientes actores:
 - El Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal como el organismo responsable de operar la política pública de vivienda y otorgar financiamiento (50% de la inversión total).
 - La Coalición Hábitat México con tres de sus organizaciones: Fomento Solidario de Vivienda FOSOFI, el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento COPEVI y Casa y Ciudad, aportando recursos humanos y materiales en la planeación, el diseño y la asistencia técnica para la ejecución de obras y seguimiento y evaluación del proceso; en el caso de FOSOFI y COPEVI aportando además recursos financieros procedentes de sus fondos para el apoyo a microproyectos (20% de la inversión total).
 - La Caja Popular Mexicana, organización civil de ahorro y crédito que fue la operadora financiera del programa y coinversionista (10% de la inversión total).

La Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata UPREZ, organización social de base cuyos integrantes habitando en asentamientos y actuando en el territorio fueron beneficiarios, actores y cofinanciadores del programa (20% de la inversión total).

Durante los tres años del primer gobierno electo el modelo de coinversión INVI-Organizaciones Civiles se realizaron acciones de mejoramiento material en 1276 viviendas, de las cuales FOSOFI asesoró técnicamente las obras en 905 viviendas y 371 acciones

fueron asesoradas por COPEVI y Casa y Ciudad.

3.3 La institucionalización del Programa de Mejoramiento de Vivienda

La primera fase de experimentación durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano 1997-2000 abrió con éxito un espacio de actuación y coordinación entre el INVI, las organizaciones civiles y las organizaciones profesionales para el mejoramiento de vivienda.

El nuevo gobierno electo dirigido por Andrés Manuel López Obrador 2000-2006 produjo cambios en el Instituto de Vivienda, en la estrategia institucional al mejoramiento de vivienda le fue asignada la primera prioridad y se le asignó una meta anual de 15.000 acciones pasando por encima del programa de vivienda nueva. La estrategia para controlar la operación de un programa de enorme magnitud disminuyó la participación de las organizaciones sociales y de base, cerrando además la posibilidad de coinversión y de control social del programa. En el nuevo escenario los miembros de las organizaciones de la Coalición Hábitat México dejaron de ser actores protagónicos y pasaron a formar parte del ejercito de profesionales que se hacen cargo de la asistencia técnica de miles de familias que reciben un crédito para mejorar su vivienda. No obstante lo anterior las cuatro organizaciones de la Coalición Hábitat México (FOSOFI, COPEVI, Casa y Ciudad y CENVI) y los Colegios profesionales de Arquitectos e Ingenieros de la Ciudad de México desde 2001, firman convenios anuales de colaboración con el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal para prestar asistencia técnica consistente en capacitación de las familias beneficiarias del programa para la administración del dinero del crédito otorgado por el INVI para la compra de materiales y contratación del personal encargado de la obra de mano, diseño arquitectónico y supervisión de las obras de mejoramiento.

3.4 El Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar PMV

Dentro del marco de la política de combate a la pobreza del gobierno de la ciudad, descrita con precisión por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el lema “Por el bien de todos, primero los pobres”, la nueva versión del programa de mejoramiento de vivienda responde a ese objetivo y selecciona a los posibles beneficiarios del financiamiento del INVI a través de un sistema de focalización y localización territorial de la población en condición de pobreza conocido con el nombre de PIT Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social que identifica las zonas con población en condición de alta marginalidad.

El PIT está constituido por diez subprogramas:

1) Prevención del Delito; 2) Apoyo Integral a los Adultos Mayores de 70 años; 3) Becas a Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad; 4) Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social; 5) Becas para la Capacitación de Adultos de 40 a 55 años Desempleados; 6) Apoyo al Desarrollo Rural; 7) Desayunos Escolares; 8) Construcción y Mantenimiento de Escuelas; 9) Apoyo a Mercados Públicos; 10) Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar PMV.

Las familias en situación de pobreza elegidas para recibir el apoyo financiero del INVI deben cumplir con la propiedad legal del suelo y el crédito deberá dirigirse al mejoramiento material de la vivienda, la ampliación del espacio habitable o la construcción de una nueva unidad de vivienda en el lote ya ocupado por otras viviendas del mismo grupo familiar. El monto del crédito otorgado por el INVI destinado a las acciones de mejoramiento de vivienda existente o en su caso la construcción de nuevas viviendas en el lote familiar puede ser incrementado con la

disponibilidad de recursos propios de cada familia.

En el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar el monto máximo de crédito en acciones de mejoramiento es en números redondos de \$ 3,486 dólares (equivalentes a 880 veces el salario mínimo diario)⁹ y en el caso de construcción de viviendas nuevas dentro del lote familiar es de \$ 6,845 dólares (1728 veces el salario mínimo diario), los plazos de recuperación van de 3 a 8 años dependiendo del monto de crédito adquirido con el INVI. A estos montos se les descuentan 7% por concepto de asesoría técnica (con este recurso se paga a las organizaciones civiles de la Coalición del Hábitat México y a los grupos profesionales de arquitectos e ingenieros), por gastos de operación 2%, el seguro de vida del beneficiario del crédito representa un pago anual de 5 al millar del monto de crédito contratado, la constitución de un fondo de ayuda social significa el 5 al millar y en caso de falta de pago existe una cuota por concepto de cobranza del 4.6% mensual cobrado por el Fideicomiso de Recuperación (FIDERE) que es el organismo público encargado de recuperar los créditos del Instituto de Vivienda. Por otra parte se calcula que la recuperación de créditos es de aproximadamente 70%. El financiamiento del Instituto de Vivienda se otorga bajo la figura de “crédito a la palabra”, sin cobro de intereses y al recibir el crédito el beneficiario del financiamiento debe aportar el 5% del monto aprobado, el buen pago o pago oportuno es premiado con descuentos del 15%.

3.5 La contribución de las organizaciones civiles al Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar PMV

La investigación de Cristina Sánchez Mejorada trabajando con datos estadísticos

⁹ En 2005 el salario mínimo diario es \$ 4.2 dólares.

aportados por el Instituto de Vivienda INVI de 2004 muestra que en el período que va de 2001 a 2004, el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar había financiado la producción de 93,360 acciones de vivienda, la cifra es la expresión cuantitativa de una política pública exitosa en contra de la pobreza urbana, pero muestra también algunos aspectos cualitativos que son importantes para explicar las razones del éxito. La investigadora Sánchez Mejorada hace notar el desempeño de las cuatro organizaciones civiles de la Coalición Hábitat México han contribuido con cerca del 10% del volumen total con 9,247 acciones de mejoramiento de vivienda como se expone en el cuadro siguiente.¹⁰

Total de acciones de vivienda realizadas por las Organizaciones de la Coalición Hábitat México y otros grupos profesionales dentro del Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar PMV.

Las organizaciones civiles han contribuido también con técnicas y métodos de trabajo para desarrollar en la población beneficiada capacidades para tomar decisiones respecto a su espacio habitable, administración de recursos y cumplimiento de normas y reglas propias del ordenamiento urbano.

3.6 Los avances del Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar.

El trabajo del Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal INVI se apoya sobre tres grandes programas: vivienda nueva, vivienda en alto riesgo y mejoramiento de vivienda en lote familiar, siendo este último programa el más importante en términos numéricos y de impacto social y urbano. En el cuadro siguiente se exponen los resultados alcanzados hasta el primer semestre de 2005.

1998 - 2004

	Casa y Ciudad	CENVI (*)	COPEVI	FOSovi	total CHM	Otros profesionales (**)	Total del Programa INVI-PMV
1998	16	-	25	193	234	91	325
1999	35	-	96	372	503	1,470	1,973
2000	84	-	115	340	539	3,463	4,002
1998-2000	135	0	236	905	1,276	5,024	6,300
2001	347	334	472	1,378	2,531	16,069	18,600
2002	433	604	457	426	1,920	22,540	24,460
2003	353	237	485	309	1,384	10,616	12,000
2004	534	534	534	534	2,136	29,864	32,000
2001-2004	1,667	1,709	1,948	2,647	7,971	79,089	87,060
TOTAL	1,802	1,709	2,184	3,552	9,247	84,113	93,360
	1,93%	1,83%	2,34%	3,80%	9,90%	90,10%	100,00%

(*) CENVI se incorpora al PMV en 2001

(**) Otros profesionales se refiere a la intervención de arquitectos e ingenieros actuando en forma individual o en grupos de trabajo coordinados por los Colegios de Arquitectos e Ingenieros, en este apartado se incluyen también algunos grupos integrados en las universidades.

Fuente: Base de datos del INVI: 2004 en (Sánchez Mejorada; 2005).

¹⁰ Sánchez Mejorada, Cristina, 2005 op.cit.

3.7 Algunas conclusiones sobre la ejecución del Programa de Mejoramiento de Vivienda

El Instituto de Vivienda está organizado para atender seis áreas operativas: 1) Social; 2) Financiera; 3) Técnica; 4) Jurídica; 5) Administrativa; y 6) de Recuperación. A continuación se exponen brevemente los objetivos y las particularidades de operación de dos de las principales áreas de actuación.

- Área Social: propone mejorar la calidad de vida a partir de lograr una vivienda digna para las familias de más bajos ingresos. Para ello opera en las Unidades Territoriales (UT) identificadas por el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social PIT y calificaciones de muy alta, alta y media marginalidad.

Las acciones de mejoramiento de vivienda están dirigidas a cinco grupos de atención prioritarios: 1) Adultos mayores de sesenta y cuatro años; 2) Madres jefas de hogar; 3) Indígenas; 4) Personas con discapacidad y 5) Madres solteras.

La atención de estos grupos vulnerables está cruzada por el tema de la equidad de género, aspecto significativo en el programa de mejoramiento habitacional que se observa en la importancia otorga a las Jefas de familia y las Madres solteras, como muestra el siguiente cuadro.

Política de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de Vivienda
2001 a 2005

Sexo población beneficiada	Mejoramiento de Vivienda	%
Mujeres	57,286	57%
Hombres	42,401	43%
Total	99,456	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI

Otro aspecto importante a destacar es la atención que brinda a hogares en situación de pobreza, en donde el ingreso familiar se

encuentra en el rango comprendido entre 1.6 y 4.7 vsmd y la vivienda se localiza en zonas previamente identificadas por el PIT, en ese caso el 76% de los créditos del programa de mejoramiento se entregó en unidades territoriales (UT) que presentan alto y muy alto grado de marginación, mientras que el 24% se entregó en UT con grado medio y bajo de marginación.

- Área Técnica. El objetivo es lograr las mejores condiciones de habitabilidad, para ello el INVI ha firmado convenios de colaboración con las organizaciones civiles de la Coalición Hábitat México, Colegios de Arquitectos e Ingenieros de la Ciudad de México, Universidades o ha contratado Arquitectos e Ingenieros independientes para realizar las siguientes actividades: diagnóstico, elaboración de proyectos, supervisión de obras y elaboración de finiquitos.

El programa de mejoramiento se aplica en predios que no presentan situación física de alto riesgo, en suelo urbano de propiedad regular o en proceso de regularización, y en apoyo a los procesos de autoproducción individual de vivienda que realizan las familias de bajos ingresos. Tiene como objetivo central atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar (se refiere a subdivisiones de una familia nuclear), vivienda precaria o provisional, fomentando el arraigo familiar y barrial. De igual manera, busca contribuir con los

procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad. Cuenta con dos modalidades:

mejoramiento y ampliación de vivienda, y vivienda nueva. La primera, corresponde con el mejoramiento de la vivienda cuyo propósito es ampliar, sustituir o reforzar elementos estructurales en espacios habitacionales, así como mejorar las condiciones sanitarias o de habitabilidad en general. En el caso de la vivienda nueva se trata principalmente de la edificación de vivienda nueva en segundos y terceros niveles, en sustitución de vivienda precaria, y/o en subdivisiones de facto, en predios o en lotes propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en barrios o colonias populares.

Por último, es importante mencionar que a partir de la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar se han generado cerca de 55 mil empleos al año (directos e indirectos): se ha incrementado la contratación de albañiles y otros trabajadores especializados de la construcción, se han empleado a jóvenes arquitectos e ingenieros pasantes de distintas Universidades para formar parte de los grupos profesionales responsables de la asistencia técnica, y se ha dinamizado el consumo de materiales e insumos de construcción que son comercializados en los barrios a través de las microempresas locales.

3.8 Lecciones

- Existencia de organizaciones no gubernamentales con larga trayectoria en la producción social del Hábitat y experiencias sistematizadas en la planeación, diseño y operación de programas de mejoramiento.
- En una primera etapa del programa la actitud de apertura en la entidad gubernamental fue determinante para crear y poner en marcha la propuesta, después apoyarla y darle seguimiento permitió construir un modelo posible de ser replicado con éxito. Esto fue posible gracias a la convergencia de proyectos e intereses de los participantes: organizaciones no gubernamentales, organización de base

comunitaria, colegios profesionales y funcionarios de la institución responsable de operar la política pública de vivienda.

- Es importante reconocer las políticas públicas de combate a la pobreza y desarrollo social impulsadas por el Gobierno del Distrito Federal a partir de 2001, los cambios realizados en la administración pública y la programación presupuestal que han permitido poner en marcha varios programas entre los que sobresalen los programas de vivienda y en particular el programa de mejoramiento de vivienda.
- También es importante reconocer, analizar y valorar el rol de las organizaciones de la Coalición Hábitat México, que habiendo sido creadores, promotores, operadores e inclusive coinversionistas (FOSOFI) de la primera etapa del programa de mejoramiento de vivienda, en la segunda etapa, cuando el programa adquiere la importancia y dimensión que hoy lo caracteriza, las organizaciones no tuvieron la fuerza necesaria para mantener una posición protagónica en el escenario, aunque se reconoce que su producción es significativa pues alcanza hasta el momento 10 mil acciones de vivienda.

- Como resultado de lo anterior FOSOFI, COPEVI, Casa y Ciudad y CENVI tienen ahora una notable experiencia y dominio de conocimientos sobre el mejoramiento barrial y de vivienda.

4. MEJORAR LO CONSTRUIDO, COLOMBIA.

Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2000, y catalogada como GOOD. <http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/>

Contacto principal:

Hernando Carvajalino Bayona (Gerente General).

Barrio Taller (Sector privado)
Carrera 29 A N. 71 A- 53 (Barrio Los Alcázares)
Teléfonos (571) 6302814 - 5427785
5427775
E mail: btesvida@colnodo.apc.org
<http://www.barriotaller.org.co>
Apartado aéreo 17364
Santa Fe de Bogotá, D.C. (Colombia).

4.1 Los asociados y el Programa Mejorar lo Construido

Los proyectos se han realizado en asociación con entidades estatales y distritales (Inurbe, Red de Solidaridad y Caja de Vivienda Popular), privadas (Cajas de compensación Familiar) y comunitarias (Juntas Comunales y pobladores) con las siguientes características:

- Entidades Estatales y distritales: apoyo metodológico, político y financiero.
- Entidades privadas (Cajas de compensación): apoyo financiero y en promoción social.
- Organizaciones comunitarias: apoyo en promoción social, aporte de recursos propios y en la ejecución del proyecto.
- Barrio Taller: apoyo metodológico, investigativo, social, técnico y administrativo.

Interesados en la problemática de las ciudades latinoamericanas, específicamente la de Santa Fe de Bogotá, D. C. (Colombia) cuyos barrios populares en proceso de consolidación han estado habitualmente ajenos a disciplinas como la arquitectura y el urbanismo, se diseñó un proyecto cuya misión era mejorar lo construido, elevando la calidad del espacio que los pobladores se proveían a sí mismos.

A partir de antecedentes y experiencias de “arquitectura descalza” comprometida con sectores populares, el proyecto integral desarrollado por Barrio Taller desde 1990, en torno al tema de mejoramiento urbano, incluye tanto el desarrollo de programas y proyectos habitacionales que eleven la

calidad de vida de familias con ingresos mensuales promedio de 1,5 s.m.l. (205 dólares), como también, investigaciones, estudios y publicaciones acerca del hábitat popular.

Se implementan Programas de Mejoramiento de Vivienda, Plan Terrazas y de Construcción en Sitio Propio, en asociación con entidades gubernamentales y/o privadas, beneficiando aproximadamente a 5,283 familias e innovando en propuestas metodológicas. Así mismo, se adelantan estudios e investigaciones que profundizan en la espacialidad de los barrios, las cuales aportan al conocimiento del tema y se aplican a los proyectos desarrollados cotidianamente (Publicación Serie Ciudad y hábitat y página web).

Barrio Taller desarrolla el concepto de rentabilidades múltiples, alcanzando a nivel social una cobertura de pobladores bastante amplia (rentabilidad social), en torno al problema del conocimiento se ha avanzado con nueve publicaciones de la Serie Ciudad y Hábitat (rentabilidad académica) y en lo económico se consolidó un proyecto productivo sin depender de recursos externos (rentabilidad económica).

4.2 Antecedentes: situación antes del proyecto

En 1993 la nueva Política de Vivienda considera el déficit cualitativo de los barrios populares, coyuntura favorable para iniciar nuestro proyecto, en un contexto que carecía de antecedentes y experiencias en el tema, y donde la arquitectura no tenía metodologías y conceptos claros para trabajar con pobladores urbanos.

4.3 Prioridades de la iniciativa

Al asumir el hábitat popular como proyecto de vida de Barrio Taller, tenemos la intención de comprometer a la arquitectura y al urbanismo, de la mano con otras disciplinas del conocimiento y con los pobladores, en el ejercicio teórico (académico) y práctico

(experiencias) de atender la problemática habitacional de los barrios populares de la ciudad periférica. En tal sentido, se consolida un proyecto de rentabilidades múltiples (sociales, académicas y económicas), que atiende la prioridad de mejorar el espacio construido por la gente, mediante ejercicios conceptuales y programas habitacionales que eleven el nivel de calidad de vida de los pobladores urbanos.

4.4 Objetivos y estrategias

- Atender el déficit cualitativo de vivienda con programas de mejoramiento del hábitat.
- Diseñar y aplicar metodologías y herramientas innovadoras y participativas.
- Discutir en diversas instancias el tema del hábitat popular como política de vivienda.
- Construir conocimiento sobre la espacialidad del barrio popular.
- Publicar estudios y trabajos de investigación en la Serie Ciudad y Hábitat.

Las estrategias para tales objetivos se centraron en consolidar un proyecto estable e integral (teoría - práctica) bajo el concepto de rentabilidades múltiples, mediante un trabajo permanente en barrios, garantizando mayor cobertura y focalización, con elevados niveles de eficiencia y calidad.

4.5 Movilización de recursos

Los recursos financieros provienen de subsidios y/o créditos para vivienda y aportes de los beneficiarios, como una alianza entre grupos técnicos, cajas de compensación, instituciones gubernamentales y pobladores. Esta alianza, novedosa para la atención del déficit de vivienda en barrios periféricos, ha conllevado la construcción de relaciones, la definición de metodologías, prioridades y estrategias, entre otros aspectos, con los cuales atender esta problemática urbana desde los diversos actores antes mencionados.

La movilización de recursos requirió una gestión importante de los grupos asesores – en este caso Barrio Taller – en los barrios populares, por cuanto eran el nexo entre quienes necesitaban los programas habitacionales (pobladores) y quienes tenían los recursos (Estado y Cajas de compensación). Estrategias de promoción social, nuevas perspectivas de asesoría técnica (vivienda progresiva, diseño participativo, etc), claridad y transparencia en el manejo de los recursos, son componentes importantes en la credibilidad e imagen del proyecto.

A nivel administrativo, técnico y social se consolidó un equipo especializado en el campo del hábitat popular, tanto en la parte de investigación y publicaciones, la cual se hace con recursos propios, como en el desarrollo de proyectos que generan empleo a un amplio número de maestros de obra que ejecutan los procesos constructivos.

4.6 Proceso: problemas y soluciones

Introducir el componente técnico en el sector popular - desde la arquitectura y el urbanismo - ha sido una tarea difícil por cuanto hay una distancia grande entre lo académico y lo popular, entre el profesional y el poblador, para tal efecto se diseñaron metodologías participativas y relaciones más horizontales que incluyeran el saber popular en procesos de diseño y gestión del proyecto.

En tal sentido, la participación de los pobladores no era fácil en la fase de interlocución técnica con arquitectos, urbanistas y tecnólogos que intervienen en los proyectos. En tal sentido, se avanzó en propuestas de diseño y planeación participativa, gestión compartida de los proyectos, entendiendo la atención personalizada - y no estandarizada – de cada poblador dialogando con las veedurías ciudadanas implementadas en algunos proyectos.

Elevar la calidad del espacio construido ha exigido un proceso de conocimiento de componentes culturales de uso del espacio, pero también, un trabajo de concienciación hacia los pobladores para que la vivienda eleve valores de habitabilidad, por encima de índices de rentabilidad que generan problemas al interior de la vivienda. En este aspecto, ha sido fundamental adelantar estudios e investigaciones sobre la espacialidad de los barrios populares.

La desconfianza de las entidades financieras hacia el sector popular es muy elevada, lo cual impide la concepción de programas de mejoramiento con crédito. La experiencia con Fedevivienda y Cupocrédito al comenzar los noventa demostró lo contrario, el cumplimiento de las familias en el pago de las cuotas fue satisfactorio, en estos momentos con el Banco Caja Social se estudia el montaje de un nuevo programa con créditos a cinco años.

La inestabilidad en las Políticas de Vivienda del Estado genera múltiples problemas en estos programas de tan incipiente desarrollo, afectándoles la falta de continuidad de las mismas. Cada nuevo gobierno puede llegar con iniciativas que no dan continuidad a políticas favorables que se venían implementando, tal es el caso de los Programas de Mejoramiento que hoy se ponen en cuestión a pesar de los resultados favorables que se han alcanzado.

Finalmente, el paso de Barrio Taller de ONG a empresa privada, significó un análisis profundo y autocrítico, que permitió elevar los niveles internos de eficiencia, productividad y calidad tanto en la calidad del servicio, como en los productos espaciales e investigativos ofrecidos, conservando la iniciativa inicial del trabajo con sectores económicamente pobres y enfatizando en el campo del hábitat popular como misión fundamental del proyecto.

4.7 Resultados alcanzados

Población beneficiada: 21,132 personas (5,283 familias), ubicadas en barrios populares, a quienes mejoramos la calidad de vida al mejorar la habitabilidad de sus viviendas, superando problemas de estructuras, saneamiento básico y hacinamiento, construyendo aproximadamente 132,075 m² e invirtiendo 15,849,000,000 pesos colombianos (\$7,924,500 dólares) en los últimos cinco años.

Al mejorar las condiciones habitacionales, los pobladores alcanzan un cambio favorable de conductas y actitudes, al contar con un espacio habitacional más amable que el que tenían antes de la intervención. Así mismo, mejoraron sus ingresos por cuanto el desarrollo progresivo posterior de la vivienda les permite arrendar parte de esta o utilizarlo como espacio productivo.

El empleo generado, fue de aproximadamente 20 personas al interior de Barrio Taller, e indirectamente de otras tantas que implementan el proyecto en los barrios; y a nivel de construcción, se contratan 200 maestros y ayudantes en el caso actual del Programa de Construcción en Sitio Propio (2000) y se generan 450 empleos para los Programas de Mejoramiento (1997/98).

Metodologías, procesos y procedimientos: se ha avanzado en su diseño y estructuración, como también en la calidad del servicio y replicabilidad del programa. La coordinación entre los asociados permitió en el momento cumbre de la experiencia (1996/98) ampliar la cobertura de los mismos a aproximadamente 200 familias beneficiadas mensualmente.

En cuanto a los alcances académicos, permanentemente se desarrollan estudios urbanos con base en el eje vivienda, espacio público y barrio, que son publicados en la Serie Ciudad y Hábitat (incluye página web),

utilizados como material pedagógico en universidades y centros de apoyo.

4.8 Sostenibilidad

El desarrollo de los programas de mejoramiento en mención ha permitido una integración entre elementos sociales, técnicos, financieros y culturales, quedando como cuenta pendiente por desarrollar los componentes ambientales y de entorno que apenas comienzan a discutirse en nuestro país, tema a desarrollar en futuros proyectos.

El primer alcance señalado es un avance en el campo del hábitat popular, en un país como Colombia, donde tradicionalmente se ha descuidado el déficit habitacional de la ciudad construida por los pobladores, orientando los recursos exclusivamente hacia la vivienda nueva. Es también, un avance sustancial no solo de la Política de Vivienda, sino también, al interior de la arquitectura y el urbanismo, que se empiezan a involucrar con estas experiencias que habitualmente les han sido ajenas y desde el interior del contexto popular, les han exigido proponer nuevas maneras de relacionarse con los pobladores urbanos.

La experiencia particular de Barrio Taller permite mostrar un sistema de gestión eficiente y transparente que ha logrado replicar las metodologías y ampliar la cobertura a metas más amplias. En esta perspectiva, el componente cultural como concepto espacial (respeto por la cultura, actitudes y patrones de comportamiento, entre otros aspectos) juega un papel fundamental por cuanto se propone un diálogo de saberes en la relación arquitecto - poblador, acompañado de otras disciplinas del conocimiento; aquí el aporte de estudios, investigaciones y publicaciones enriquece el quehacer cotidiano de los proyectos.

No obstante, la atomización de las familias beneficiadas por muchos barrios de la ciudad

es un problema (Programas Cajas de Compensación) y la focalización de algunas experiencias una opción (Programas Inurbe) que le ha exigido a Barrio Taller concentrarse en unas localidades específicas – al suroccidente de la ciudad –, con lo cual ha ganado un importante impacto en barrios específicos, a partir de la atención individualizada de familias.

4.9 Lecciones aprendidas

Una cobertura amplia de beneficiarios desde una estructura pequeña como la de Barrio Taller, nos permite proyectar la posibilidad de replicar la experiencia desde grupos asesores que con una elevada atención, calidad y eficiencia en el trabajo, puedan atender el amplísimo número de pobladores que requieren de estos proyectos. Allí se abre un extraordinario campo de trabajo como opción social y de quehacer profesional.

En cuanto a propuestas metodológicas, si bien son proyectos bastante complejos, con un énfasis de atención personalizada, por cuanto difícilmente se “tipologizan” las respuestas arquitectónicas – diferente a proyectos masivos de vivienda nueva –, la experiencia desarrollada nos ha permitido estructurar metodologías y procedimientos aplicables en proyectos referidos al déficit cualitativo de vivienda en barrios populares.

El componente cultural de este tipo de proyectos y programas en términos de lo espacial, es un tema que desde la arquitectura y el urbanismo - por lo menos en el campo del hábitat popular - no se ha desarrollado lo suficiente. La participación en los procesos de diseño, la investigación de esta espacialidad que es distinta – ni buena, ni mala –, la formulación de nuevas metodologías y la relación misma con los pobladores, son temas en los que hemos avanzado, pero también, en donde se propone un campo inmenso por explorar.

El concepto de rentabilidades múltiples, con el cual se ha abordado integralmente el

proyecto nos ha permitido ampliar nuestra cobertura social en los barrios, avanzar con aportes académicos en el tema del hábitat popular con nuestras publicaciones y estudios teóricos, y finalmente, ganar una estabilidad económica, sin estar dependiendo de recursos externos – agencias internacionales, por ejemplo –. Estos diez años, nos han permitido cimentar una propuesta con la cual vislumbramos – en medio de la aguda crisis que vivimos en Colombia – una perspectiva amplia de futuro, de compromiso con el hábitat popular.

4.10 Transferibilidad

Como política de Barrio Taller, el aporte al conocimiento del hábitat popular se replica a través de la Serie Ciudad y Hábitat y su página web, y a nivel de los proyectos, las metodologías y experiencias se han venido afinando y transfiriendo hacia propuestas más replicables y masivas.

Inicialmente la experiencia fue desarrollada para Programas - piloto- de Mejoramiento con crédito (1991), comenzando a construir metodologías sin mayores antecedentes en nuestro contexto. Desde entonces, estas se han ajustado, igualmente, los procesos, procedimientos y roles del equipo interdisciplinario, y es en 1993/94, cuando replicamos esta metodología a Programas de Mejoramiento con subsidio, ya de carácter más masivo.

Actualmente, desarrollamos el Programa de Construcción en Sitio Propio en el que la metodología si bien es replicada, se ajusta a procesos de vivienda nueva sobre terrenos de familias que carecen de vivienda, construyéndoles unidades básicas, posteriormente desarrolladas progresivamente por los pobladores.

Con Banco Caja Social y Fedevivienda, se diseña un Programa de Mejoramiento con créditos a cinco años, que permitiría replicar la metodología, sin depender de subsidios estatales, participando además, en mesas de trabajo de Programas de Mejoramiento con crédito con recursos de la Unión Europea. Con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que adelantan las ciudades colombianas, se abre una amplia perspectiva, por cuanto en ciudades como Santa Fe de Bogotá, D.C., el POT considera que en la ciudad periférica se debe adelantar un proceso de mejoramiento integral de barrios, dentro del cual se podrían replicar estas experiencias a mediano y largo plazo.

Barrio Taller con la metodología y herramientas de trabajo que se han venido construyendo a lo largo de este proceso, estaría en capacidad de replicar la experiencia en otros contextos, generando una nueva opción al quehacer de urbanistas y arquitectos que han estado ajenos a la periferia de nuestras ciudades.

5. MEJORAMIENTO HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE EL ALTO, BOLIVIA.

Lic. Anelise Meléndez Lundgren¹¹
Arq. David Quezada Siles

El alto es reconocido legalmente como ciudad en 1985, representa uno de los centros urbanos más poblados pero registrando el que mayor porcentajes de pobres, sin embargo es una de las ciudades más grandes de Bolivia por su ubicación y vinculación estratégica con el interior del país y por su cercanía con el Perú y Chile, juntamente con La Paz, conforman el “eje articulador metropolitano” o nodo central de la cadena de exportaciones,

¹¹ Meléndez Lundgren, Anelise y Quezada Siles, David, Mejoramiento Habitacional en Ciudad El Alto, en Revista INVI, No. 54, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Mayo de 2005.

lo que le da el carácter de núcleo catalizador de las actividades económicas y de gestión en el país.

La ciudad del El Alto está dividida en nueve distritos, ocho urbanos y uno rural, cada uno con su correspondiente subalcaldía. Esta distritación obedece a las tendencias de crecimiento de la ciudad y a los ejes estructurantes de la trama urbana, que son carreteras interdepartamentales, internacionales y los límites naturales como La Ceja, que se abren como un abanico hacia la meseta del altiplano a 4,000 metros sobre el nivel del mar.

La ciudad se ha extendido en base a la tensión que generan las vías más importantes; cada distrito está compuesto por barrios con diferentes fases de consolidación y densificación urbana. El área más poblada y con todos los servicios está ubicada en la Ceja e incluye la mayor parte de los distritos 1 y 6, el resto de los distritos urbanos son muy similares en su cobertura de servicios, equipamientos, infraestructura, vivienda, etc., desmostrando todavía déficits elevados.

Debido al emplazamiento central del aeropuerto internacional, El Alto se fragmenta en dos grandes áreas conocidas como el Alto Sur y el Alto Norte, lo que le impide tener una unidad espacial.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, albergaba en su territorio a 632,372 habitantes y el número de hogares particulares alcanza 157,620 unidades. El crecimiento explosivo y sin planificación de El Alto, es fruto de procesos de asentamientos impulsados por la población migrante que, con el objetivo de garantizarse un lugar seguro para vivir, han logrado acceder al suelo urbano a través de loteamientos espontáneos e ilegales. Estos establecimientos humanos, deben enfrentar largos procesos de legalización y consolidación donde los propios pobladores asumen los costos para concretar la

planimetría y el reconocimiento del municipio como zonas legalizadas que les permita acceder a servicios básicos, equipamiento social y urbano para satisfacer mínimamente las necesidades de la población.

Esta forma de autourbanización ha definido déficits elevados en la calidad de habitabilidad y en la cobertura y eficacia de los servicios básicos, así como del equipamiento colectivo. La vivienda, a pesar de ser una necesidad social para la cual deberían existir políticas públicas apropiadas como obligación del Estado por garantizar el Derecho a la Vivienda adecuada para todos, se le considera un ámbito privado donde cada familia debe resolver de la mejor forma y como pueda su necesidad de tener un lugar donde su hogar esté seguro.

En El Alto, en forma cotidiana, van emergiendo nuevos barrios de migrantes en lugares donde es posible conseguir un terreno y construir una vivienda provisional, sin embargo para que los pobladores puedan alcanzar una vida digna contando con una vivienda adecuada, deben resolver primero una serie de problemas como:

- Problemas de legalidad, pues difícilmente podrá regularizar su derecho propietario, debido a que su terreno fue comprado a loteadores que hacen urbanizaciones clandestinas. Por otro lado las construcciones realizadas por propia iniciativa, no cuentan con planos aprobados y se constituyen en edificaciones ilegales sujetas a sanciones por incumplimiento de normas municipales de uso del suelo y patrones de asentamientos. Esta omisión también dificulta el acceso al crédito formal al no poder presentar garantías que las entidades financieras convencionales exigen para crédito hipotecario de viviendas.
- Las familias tienen que vivir durante mucho tiempo sin los servicios elemen-

tales, como son energía eléctrica, agua potable, alcantarillado sanitario y recolección de basura, además de la ausencia de equipamiento colectivo, de áreas verde y recreación.

- Las características constructivas de las viviendas son precarias dándole, un carácter provisional; usan materiales de deficiente calidad, diseño inadecuado, y cuya particularidad de habitabilidad es el hacinamiento.
- El 85% del parque habitacional en El Alto es autoproducido sin los criterios técnicos necesarios, dando lugar a una significativa cantidad de viviendas que requieren mejoras. El déficit cuantitativo acumulado de nuevas viviendas supera las 23 mil unidades, incrementándose cada año en 6 mil viviendas, el déficit cualitativo alcanza 90 mil viviendas que requieren varios tipos de mejora: ampliación, refacción, regularización, completar servicios básicos, etc.

5.1 La Fundación Pro Vivienda

En 1993 la organización no gubernamental Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano y Rural RED HABITAT, inicia sus actividades institucionales en la ciudad de El Alto ejecutando el “Proyecto de Mejoramiento de la Vivienda” con un apoyo financiero del Gobierno de Holanda y Asistencia Técnica del SNV a través de cooperantes. La estructura del proyecto contemplaba cuatro componentes: a) Crédito, constituyendo un Fondo Rotatorio para Mejoramiento de Vivienda FRMV; b) Asistencia Técnica; c) Capacitación y Fortalecimiento de Organizaciones Sociales y d) Investigación en base a Proyectos Piloto de experimentación sobre modalidades constructivas, de crédito y asistencia técnica.

El proyecto se desarrolló en diferentes fases de maduración e incluyó la construcción de una tecnología propia, diseño de instrumentos y formas de gestión. Desde 1993 a 1997 con apoyo holandés, de 1998 a 2000

con características de autosostenibilidad y del 2001 para adelante a cargo de la Fundación Pro Vivienda.

RED HABITAT pudo generar una alternativa de crédito no convencional para mejorar las viviendas de la población pobre, sistemáticamente marginada del sistema financiero bancario y mutualista; logró construir una tecnología de crédito que responde a la producción de la vivienda popular consistente en: préstamos de pequeños montos reembolsados en corto plazo, con posibilidad de una lógica secuencia de crédito acorde al crecimiento evolutivo de la vivienda; amplia participación de los usuarios del crédito, desde el diseño participativo hasta la conclusión de las obras; y ligar las microfinanzas con el derecho de todo ser humano de contar con una vivienda digna y adecuada.

Para el año 2000, RED HABITAT ejecutaba una cartera de proyectos no financieros vinculados a la atención a la problemática urbana, de gestión de riesgos, de gestión ambiental y otros de incidencia en políticas públicas. Fue en ese período que decidió transferir la tecnología crediticia y su cartera a la Fundación Pro Vivienda, creada para fomentar y consolidar el microcrédito para el mejoramiento de la vivienda con características de autosostenibilidad, sin renunciar al impacto efectivo de mejorar las condiciones de habitabilidad y seguridad jurídica de las familias que esforzadamente han accedido a un lote y han implementado lógicas de autoproducción. Esta fase incluye la ejecución de un Proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID cuyo propósito es aportar al fortalecimiento institucional, el crecimiento y masificación de la cartera.

5.2 Ofertas de soluciones habitacionales

Durante el proceso de apropiación de la tecnología transferida por RED HABITAT, la Fundación Pro Vivienda mantuvo la misión institucional y la mística de atención a los

sectores poblacionales de menores ingresos que más necesitan, además logró el refinamiento de su oferta, traduciéndola en productos habitacionales más especializados cuyas características principales son las siguientes:

A. Plan de Mejoras

- El Plan de Mejoras está orientada a financiar el mejoramiento de la vivienda y considera las siguientes tipologías:
- Construcción nueva que permite la edificación de una célula básica residencial en lote, que consta de una o dos habitaciones con baño, cocina y servicios básicos.
- Ampliación en planta baja, alta o de pisos, adiciona a la vivienda habitaciones, estas ampliaciones podrán realizarse con estructuras de hormigón armado que posibiliten la mejora y posible densificación de la vivienda.
- Refacciones (reparaciones) en cualquiera de las plantas.
- Remodelación: involucra la demolición de parte de la vivienda para construir nuevos espacios.
- Construcciones y acabados de obra: permite terminar las viviendas con obra fina y acabados.
- Muros perimetrales: para cercar el lote o realizar obras exteriores.
- Habilitación de tiendas y talleres: conversión de un espacio de la vivienda para actividades productivas, brindándole todas las comodidades para el trabajo y la seguridad correspondiente.
- Estas tipologías constructivas están orientadas a eliminar la precariedad, inseguridad física y hacinamiento en

las viviendas y mejorar las condiciones de productividad derivadas de las actividades de microempresas familiares y/o negocios que utilicen espacios de su vivienda para trabajo productivo.

B. Plan Servicios

- Este plan está encaminado a financiar la instalación de los servicios básicos en las viviendas: instalación de agua, instalación de alcantarillado sanitario, instalación de energía eléctrica, instalación de gas natural, instalación de línea telefónica.

C. Plan Legal

- El plan legal financia: Regularización del derecho propietario y su tramitación, legalización de las construcciones y documentos técnicos correspondientes.

D. Plan Lote

- El Plan lote financia la compra, hasta un máximo de 80% del valor del lote vacío y/o con vivienda. En la generalidad de los casos se asigna un presupuesto complementario para la regularización de derechos y construcciones, en su caso.

E. Plan Anticrético

- Este plan facilita financiamiento del costo de un contrato anticrético solo con fines habitacionales, no se aplica a tiendas, negocios y espacios para taller. Este plan se concibe como un ahorro inicial para la compra de vivienda por lo que un usuario que obtuvo un primer crédito anticrético podrá ser sujeto a un nuevo préstamo para una posible compra de la vivienda que está ocupando a través del Plan Lote.

F. Plan Equipamiento

- Este Plan permite financiar el equipamiento de la vivienda productiva. Facilita la compra de maquinaria, equipo y mobiliario para dinamizar una actividad económica, sea de producción, comercio o servicios, que necesariamente se desarrolle dentro de la vivienda del usuario en condiciones adecuadas.

G. Plan Fachadas

- Esta oferta de crédito tiene por objeto mejorar la imagen externa de la vivienda hacia la calle.

5.3 La asistencia técnica en construcción de la Fundación Pro Vivienda.

Entre los elementos que identifican las viviendas en El Alto están: la participación activa de la familia en coordinación con el arquitecto para el diseño y construcción. En ese sentido los profesionales de la Fundación Pro Vivienda proporcionan apoyo directo a los usuarios de planes de crédito que son familias que no califican para un crédito convencional de la banca ni de las mutuales por los bajos ingresos que tienen, por los montos que solicitan, menores a \$800 dólares y por la falta de garantías hipotecarias.

5.4 El Banco de Materiales de Construcción

En 1993 el Banco de Materiales de Construcción BAMCON fue diseñado para garantizar el acceso a materiales básicos para la construcción de una tipología única de vivienda.

Actualmente el Banco de Materiales a cargo de la Fundación Pro Vivienda tiene como objetivo constituirse en la instancia de representación de intereses de una demanda

dispersa de consumidores para negociar precios y condiciones de provisión con las empresas que controlan el mercado de materiales.

5.5 Asistencia Legal

La Fundación Pro Vivienda otorga el servicio de asesoramiento legal para el mejoramiento habitacional y todos aquellos trámites judiciales necesarios, incluyendo la transferencia por sucesión hereditaria.

5.6 Resultados

La Fundación Pro Vivienda ha aplicado un Fondo Rotatorio Semilla inicial de \$300,000 dólares el cual ha rotado 9 veces en diferentes fases. Entre 1993 y 2004 se logró movilizar \$2,691,471 dólares otorgando 4,249 créditos asignados a los diferentes tipos de planes con un monto promedio de \$634 dólares.

En 2000 la Fundación Pro Vivienda aplicó a un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo BID consistente en un préstamo concesional de \$300,000 dólares que se implementó a partir de marzo de 2001.

5.7 Evaluación de la experiencia por componentes y productos

El Programa Habitacional Urbano es una alternativa de financiamiento integral para el mejoramiento habitacional que incluye microcrédito, asistencia técnica y legal y que se integra a los procesos iniciados por los propios pobladores. Reconoce y valora las capacidades, saberes y recursos que pueden sumar en el proceso de mejoramiento progresivo de la vivienda popular.

Este tipo de intervenciones requiere de contextos externos de orden económico, social y político favorables, en situaciones de crisis su vulnerabilidad es evidente al inviabilizarse la posibilidad de lograr la sostenibilidad operativa y financiera basada en una gestión eficiente y adecuada de la cartera de créditos.

A. Componente de crédito

Se ha logrado desarrollar una tecnología especializada de microcréditos para vivienda, que incluye políticas, reglamentos y procedimientos que continuamente son actualizados y mejorados a fin de garantizar servicios eficientes, oportunos y de alta calidad. La tecnología crediticia incluye sistemas informáticos desarrollados a medida de tres ámbitos: sistema contable y presupuestario, sistema de cartera y sistema de inventarios que permite una buena administración y control del Banco de Materiales.

B. Componente de asistencia técnica

La asistencia técnica forma parte indisoluble de la tecnología integral desarrollada que marca la diferenciación de los servicios prestados por la Fundación Pro Vivienda en relación a la oferta del mercado financiero, incluidas las microfinancieras, para fines de acceso o mejoramiento de vivienda. Esta prestación de servicios no financieros ligados indisolublemente al crédito implican costos adicionales que no han sido posibles de ser cubiertos en su totalidad quedando pendiente lograr niveles de mayor eficiencia y efectividad que permitan reducción de costos sin sacrificar calidad y oportunidad de servicios.

5.8 Conclusiones y Recomendaciones

Toda iniciativa emprendida desde la sociedad civil: proyectos, programas o planes de trabajo surge ante los vacíos que deja el Estado. La vivienda, ese bien predominantemente privado que para algunos es una simple mercancía transada en el mercado con reglas de exclusión hacia los más pobres, es mucho más que un valor económico ya que en ella, en su producción han incorporado sus recursos, sentimientos, solidaridades, tiempo, trabajo, es decir parte de su vida.

- La experiencia de la Fundación Pro Vivienda aporta a resolver parte de la problemática con indiscutible impacto en

las condiciones de habitabilidad, pero en una escala muy pequeña si se compara con la dimensión del problema. Qué hacer para lograr su masificación y expansión

- El entorno económico, político y social genera oportunidades o amenazas a este tipo de iniciativas que pueden llevarlas al fracaso rotundo o a un éxito importante. La vulnerabilidad es mayor cuando las políticas públicas son orientadas al mercado, desconociendo que existen caminos alternos.
- El fortalecimiento de las capacidades de los autoprodutores de vivienda al añadir una fuente de recursos a través del crédito que sumado al aporte propio: ahorro previo, acopio de materiales y mano de obra familiar que son los recursos de la producción social de la vivienda.
- El Banco de Materiales, aunque a escala reducida, es de fundamental importancia para intentar replicar al Estado cuando impulsa programas masivos de vivienda a través del mercado en desmedro de aplicar recursos a las iniciativas de los promotores sociales de la producción social de la vivienda.
- El adicionar al crédito valores agregados como los servicios de Asistencia Técnica y Legal han implicado el desarrollo de tecnologías especializadas que incorporan instrumentos, formas de gestión, seguimiento y monitoreo que hacen la gran diferencia frente a los sistemas financieros y técnicos convencionales.

6. COMENTARIO FINAL

Enfrentando el problema de la pobreza y la necesidad urgente de contar con políticas públicas que aseguren el marco legal de actuación, los recursos técnicos y financieros, el concepto “Mejoramiento” ya está incluido en la mayor parte de los planteamientos de planeación de las entidades de gobierno responsables de la administración urbana y de vivienda y poco a poco va siendo manejado

por los políticos, pero recordando las palabras de Joan MacDonald y aprendiendo de las tres prácticas de mejoramiento que aquí se han expuesto, es necesario y de importancia estratégica construir una caja o banco de conocimientos y herramientas en el que los distintos actores de la planeación y gestión de programas puedan encontrar recursos para su actuación. Para conseguir esta propuesta será indispensable contar con apoyos gubernamentales, institucionales y de cooperación para hacer evaluaciones sistemáticas de las prácticas de mejoramiento y construir protocolos para desarrollar investigaciones que permitan orientar o replantear la acción de los gobiernos e instituciones gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca CF+S Ciudades para un Futuro más Sostenible, Catálogo de Buenas Prácticas del Concurso Internacional de Dubai, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid de la Universidad Politécnica de Madrid, <http://habitat.aq.upm.es>

CENVI, Archivos del Centro de Documentación.

CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004 y Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004, Publicaciones de las Naciones Unidas.

FEDEVIVIENDA, Comité Hábitat, Política de Hábitat y Seguridad Humana, Proyecto Unidad Coordinadora de Política Habitacional, Documento interno para discusión, Bogotá, Colombia, 2003.

Gobierno del Distrito Federal, Tercer y Cuarto Informe de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gaceta oficial 2003 y 2004.

MacDonald, Joan, La otra agenda urbana. Tareas, experiencias, programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. CEPAL-Organización de las Naciones Unidas, Serie medio ambiente y desarrollo, Santiago de Chile 2005.

Meléndez Lundgren, Anelise y Quezada Siles, David, Mejoramiento Habitacional en Ciudad El Alto, en Revista INVI, No. 54, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Mayo de 2005.

Organización de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio, Quincuagésimo quinto período de sesiones, septiembre de 2000.

Sánchez Mejorada, Cristina, De Actores y Programas Sociales en la Ciudad de México: El Caso del Programa de Vivienda en Lote Familiar, Revista Andamios, Universidad de la Ciudad de México, GDF 2005.

Suárez Pareyón, Alejandro (Coordinador), Mejorando el Hábitat Construido, Foro Iberoamericano y del Caribe de las Mejores Prácticas, 2004.

Wakeley, Patrick, You, Nicholas (Directed), Implementing the Habitat Agenda. In Search of Urban Sustainability, The Development Planning Unit University of London, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), London U.K., 2001.



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