



Jorge Martín **MOTTA\***

\*: Doctor en Urbanismo (UBA). Ex-Becario (CEUR-CONICET). Consejero Directivo Red ULACAV. Docente UBA-UTB. Coordinador PIRU de Villa 20 (IVC-GCBA).  
Email: jorgemartinmotta@yahoo.com.ar

---

PRESENTADO: 07.02.18

ACEPTADO: 05.04.18

# PROCESOS DE MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT Y LA VIVIENDA EN LATINOAMÉRICA

## LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO DE PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD

27

### Resumen

El mejoramiento representa un tipo de intervención urbana que articula diferentes paradigmas de producción de la ciudad, con vistas a optimizar los esfuerzos y recursos invertidos por diferentes actores intervinientes. La participación de los destinatarios se constituye en uno de los elementos característicos de los programas de mejoramiento urbano, hábitat y vivienda analizados, ya que la misma cumple un rol de promotor de las tomas de decisiones que se realizan en torno implementación de los mismos. El trabajo revisa el marco teórico y práctico del mejoramiento y la participación en las intervenciones de los programas implementados en Latinoamérica, con vistas a analizar las diferentes perspectivas de abordaje e impacto de los procesos de participación en el contexto de dichos programas.

**Palabras Clave:** Proceso de participación, mejoramiento, hábitat, vivienda.

### Summary

*Improvement represents a type of urban intervention that articulates different city production paradigms, in view to optimizing the efforts and resources invested by different intervening actors. Participation is one of the characteristic elements of urban improvement and housing programs analyzed, since it fulfills a role of promoter of the decision-making that takes place around their implementation. This article reviews the theoretical and practical framework of improvement and participation in programs implemented in Latin America, to analyze the different perspectives of approach and impact of the participation processes in the context of those programs.*

**Key words:** *Participation process, improvement, habitat, housing.*

## INTRODUCCIÓN

El mejoramiento representa un tipo de intervención urbana que articula diferentes paradigmas de procesos de producción de la ciudad, con vistas a lograr optimizar los esfuerzos y recursos invertidos por los diferentes actores que intervienen.

Por un lado, se enfoca en optimizar los recursos aportados por la población que autoconstruye su vivienda y hábitat en el marco de una producción social del hábitat (Romero Fernández, 2002; Ortiz Flores, 2003; Di Virgilio y Rodríguez, 2013). En este sentido, se plantea una perspectiva de la política pública como potenciadora de la producción popular del hábitat y en el esfuerzo propio de los habitantes de asentamientos y barrios (Abrams, 1967; Turner, 1976 y 1977). El mejoramiento interviene en un territorio que física y socialmente se encuentra en proceso organizativo y de desarrollo.

Por otro lado, el mejoramiento se constituye en una herramienta de producción estatal de vivienda y hábitat que busca potenciar el impacto de diferentes inversiones públicas en el territorio (infraestructuras, espacio público, equipamientos, vivienda, etc.). En este sentido, se plantea una perspectiva de la política pública como dinamizadora de intervenciones de diversos actores (Estado, población, organizaciones, sector privado, etc.). Aquí también se parte de una pre-existencia física y social pero también se constituye una nueva instancia de proceso que puede ser el inicio de otra nueva etapa de satisfacción para el territorio.

En ambos tipos de producción la participación cumple un rol de promotor de las tomas de decisiones que se realizan en torno a la consolidación del hábitat urbano. En la producción social del hábitat, la autoproducción de la vivienda pone a las usuarias y los usuarios en sujetos que toman las decisiones a la hora de construir su vivienda y su barrio (Turner, 1976 y 1977). En este sentido, la acción de intervenir para mejorar un barrio o una vivienda existente plantea la necesidad de adoptar esquemas de participación de la población con vistas a la construcción de consensos que respeten las pre-existencias del territorio. Esta es una de las razones por la cual la participación se constituye en un instrumento relevante en las intervenciones de mejoramiento de diversos programas latinoamericanos.

El presente trabajo se encuadra en el marco la tesis doctoral del autor (FADU-UBA) dirigida por la Dra. Beatriz Cuenya y co-dirigida por el Arq. Víctor Saúl Pelli, y titulada: “Proceso: participación – vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en Chaco y Tucumán (2003-2011)”. El trabajo analiza el rol de la participación en el proceso de intervención de un conjunto de programas de mejoramiento (urbano-barrial-de la vivienda) de diferentes países latinoamericanos.

En el contexto de dicho encuadre, aquí se revisa el marco teórico de definición del mejoramiento y el rol de la participación en las intervenciones de los programas de mejoramiento implementados en Latinoamérica, con vistas a analizar las

diferentes perspectivas de abordaje e impacto de los procesos de participación en el contexto de dichos programas.

En este sentido, se analizan en primer lugar el marco de definición de la participación y su abordaje en los programas de mejoramiento. En segundo lugar, se analiza el marco de definición y acción de los programas de mejoramiento en el contexto latinoamericano. Luego, se plantea una mirada comparativa de los programas de mejoramiento latinoamericanos desde las prácticas analizadas poniendo foco en los procesos de participación que promueven. Finalmente, se reflexiona en torno al rol de la participación en los procesos y las diferentes perspectivas de definición y abordaje.

## La participación en políticas públicas de hábitat y vivienda

La palabra *participación* fue usada de múltiples maneras en distintos ámbitos académicos, políticos, sociales y culturales (Clemente, 2017). Como concepto y como instrumento de acción ha sido objeto de especulaciones, especialmente en el mundo del desarrollo social y en el marco de los programas y proyectos internacionales orientados a la reducción de la pobreza y la exclusión. También en los escenarios político institucionales locales e incluso en el mundo empresarial diversas perspectivas orientaron la aplicación de la participación, con resultados también diversos (Bombardero, 2000: 3).

En la revisión realizada por Imparato y Ruster (2003) sobre las diversas definiciones de participación que ofrece la literatura sobre proyectos de desarrollo de agencias multilaterales de crédito y cooperación al desarrollo (Banco Mundial, BID, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras) se destacan al menos cuatro: a) la primera define la participación comunitaria como un proceso activo a través del cual los beneficiarios ejercen influencia en la dirección y ejecución de proyectos de desarrollo en lugar de meramente recibir o compartir los beneficios de los proyectos; b) la segunda define el término participación como un proceso a través del cual los involucrados influyen y comparten el

control sobre los recursos, decisiones e iniciativas de desarrollo que los afectan; c) una tercera definición alude a la participación popular como un proceso a través del cual las personas especialmente en desventaja influyen la formulación de políticas y controlan el diseño de alternativas de intervenciones en sus comunidades; d) una cuarta definición alude a los enfoques participativos de las políticas como aquellos caracterizados por el involucramiento de los grupos objetivos en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos, apuntando a construir la capacidad de los grupos pobres para mantener por sí solos las estructuras creadas durante la implementación del proyecto.

En el campo del hábitat se encuentran también diversas definiciones y acepciones. El grupo latinoamericano de HIC suscribe la definición más simple y general propuesta por Sannoff (2000), quien define la participación como *la colaboración de personas que persiguen objetivos que ellas mismas han definido*. Se alude con esto a un trabajo colectivo tanto en el establecimiento de objetivos como de caminos para lograrlos (Sannoff, 2000, cit. por Romero Fernández y Mesías González, 1999). Con este encuadre, y aludiendo específicamente a la producción social del hábitat, HIC entiende la participación no sólo como un método de consulta, sino como un encuentro de conocimientos entre, por un lado, el técnico que aporta saberes especializados, y, por el otro, el usuario que brinda información sobre sus necesidades, expectativas y posibilidades. La participación implica el reconocimiento y la aceptación del otro, permitiendo integrar necesidades jerarquizadas por la población en el proceso de planeamiento y diseño del hábitat (Romero y Mesías, 2004).

En general, la participación es un concepto que aparece constantemente ligado al de la progresividad en la construcción del hábitat popular urbano. Pelli (1994 y 2007) considera que la experiencia de los grupos que se dedicaron a la acción y/o la investigación en torno a las modalidades de gestión habitacional basadas en criterios de participación y progresividad en Latinoamérica han llegado a conformar un importante cuerpo teórico-práctico, maduro, probado y difundido en toda la región, aunque todavía *no suficientemente sistematizado ni registrado* (Pelli, 1994: 5). Este

rol de los pobladores y usuarios que desarrollan y consolidan el hábitat popular configura una de las principales características de los procesos de configuración urbana. En este sentido, Pelli (2007) plantea que para llegar al núcleo de la formulación de la acción habitacional que atienda a esa característica de la vivienda y el hábitat popular, y de su inclusión activa en la instancia política de convalidación de la misma, no se trata solamente de “incluir a los habitantes” (a través de mecanismos idóneos de representación o en la tarea científico-técnica de determinación de los satisfactores adecuados), sino de que su rol se constituya en el de un *actor jerarquizado en el momento en que se decide*: “esta es la demanda, esto es lo que se necesita”, y luego, *traducido en los satisfactores correspondientes*: “esto es lo que hay que producir”. *Frase clave en la intensa lucha de intereses que se desarrolla en torno a la formulación de las acciones y de las políticas de vivienda* (Pelli, 2007: 41). El autor plantea que el rol de la *participación en los procesos de intervención en el hábitat debe ser el de una participación plena del habitante, concertada con los demás actores, en la tarea de*

*definición de cuáles, y con qué prioridades, son sus necesidades; en este caso las habitacionales* (Pelli, 2007: 34).

Sin embargo, una importante cantidad de trabajos muestra que gran parte de las estrategias de participación utilizadas en las políticas públicas.

“plantean una institucionalidad que remite más a un “deber ser” de la participación que a la posibilidad de promover y sostener experiencias reales, proponiendo una serie de requisitos para participar que son difíciles de encontrar y sostener en el tiempo.” (Catenazzi y Chiara en Chiara y Di Virgilio, 2009: 211)

“Muchos programas que se declaran profundamente participativos no son claros acerca del alcance y poder real que se adjudica a dicha participación [...]. El tiempo requerido por las instancias participativas tampoco parece

FIGURA 1. PARTICIPACIÓN EN BARRIO BAJO LLOJETA Y ALTO INCA LLOJETA. PROGRAMA BARRIOS DE VERDAD.



FIGURA 2. TALLERES DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT.



Fuente: Rodulfo (2013)

estar contemplado en la planificación de los programas.” (Arriagada en Chiara y Di Virgilio, 2009: 230-231)

## El mejoramiento del hábitat en el contexto de las políticas públicas

En el campo de formulación y debate sobre las políticas habitacionales, el mejoramiento del hábitat tiene diversas acepciones y alcances, dependiendo de los autores que se han abocado a su estudio, de los contextos geográficos y también de los momentos históricos en los cuales tomaron relevancia los objetivos del mejoramiento.

En su acepción más amplia, se concibe al mejoramiento del hábitat como una modalidad de intervención pública dirigida a subsanar las carencias de los hogares que requieren acciones de completamiento o consolidación de sus viviendas. Según los fundamentos esgrimidos en la mayor parte de los programas, el mejoramiento habitacional está dirigido a eliminar o disminuir el llamado déficit

habitacional cualitativo, que representa el mayor porcentaje del déficit en Latinoamérica y Argentina (en el país este representa alrededor del 60% del déficit total). Cuando los programas de mejoramiento se orientan a la población en situación de pobreza, por lo general combinan intervenciones de obras físicas con prestación de servicios sociales que apuntan a brindar soluciones a problemas de base, como el de la pobreza urbana, el desempleo y la calidad ambiental, entre otros. Por ello, en términos generales se entiende al mejoramiento como “todas aquellas acciones que de una u otra manera mejoran la calidad física del espacio urbano y aumentan el capital social de sus habitantes” (Hardoy et al., 2002: 14).

Desde otra perspectiva analítica, los programas de mejoramiento de asentamientos urbanos, se definen como modalidades convencionales indirectas de provisión de vivienda por parte del estado, particularmente implementada por los gobiernos de países subdesarrollados. Esta denominación se emplea para distinguir el mejoramiento de aquellos modos convencionales directos, que están di-

rigidos principalmente hacia los grupos de medios o altos ingresos de la población urbana, y son llevados a cabo principalmente a través del mercado privado (Keivani y Werma, 2001).

Estudios más recientes sobre los programas de mejoramiento, les asigna tres nuevos y más complejos roles (Brakarz et al., 2002): a) En tanto estrategias de lucha contra la pobreza, permiten reducir las inequidades existentes entre los asentamientos informales y otros sectores de las ciudades<sup>1</sup>; b) En tanto que instrumentos de desarrollo urbano contribuyen en la resolución de problemas de segregación física y social de los habitantes de asentamientos informales, así como también los de inaccesibilidad a redes viales y servicios urbanos<sup>2</sup>; c) En tanto que elementos importantes de las políticas de vivienda, los programas de mejoramiento son acciones públicas dirigidas a promover la producción de soluciones habitacionales accesibles a los hogares de menores recursos y sin acceso al crédito formal<sup>3</sup>.

32

Estas tres perspectivas plantean una variedad de objetivos principales o centrales que han variado a través del tiempo según la perspectiva que sea tenida en cuenta o según el aprendizaje derivado de la ejecución de los programas. En sus inicios se centraban en la solución de cuestiones como el saneamiento básico y la tenencia de la tierra (como en los primeros programas financiados en Chile en los años ochenta), y gradualmente pasaron a hacer hincapié en el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los beneficiarios, en la participación de la comunidad en la definición de las inversiones, y en la mejora de la gestión de los servicios urbanos locales, entre otros. La evolución de los objetivos de los programas ha sido acompañada por una mayor complejidad en su ejecución y en la medición de sus logros. De

esta manera con el tiempo fueron planteando objetivos más ambiciosos e integrales que han ido incluyendo un mayor número de componentes de mayor complejidad con acciones promovidas en diferentes etapas del proceso, relacionadas principalmente con obras de infraestructura; servicios urbanos; servicios y equipamiento social; actividades de desarrollo comunitario; provisión de vivienda y reasentamiento de población; mitigación de riesgos ambientales; regularización de la propiedad; prevención de la proliferación de asentamientos informales; y seguimiento y evaluación. Este enfoque, de múltiples objetivos y componentes, ha incrementado la complejidad de los programas, haciendo evidente la necesidad de un trabajo interdisciplinario, tanto en el diseño como en la ejecución y el seguimiento de los mismos (Cuenin en Rojas, 2009). Asimismo, el enfoque ha planteado la necesidad de articular e incluir las responsabilidades de acción de más instituciones de distintos niveles de gobierno.

En el marco de labor desarrollada por los organismos internacionales de crédito, los programas y proyectos de mejoramiento de asentamientos (*settlement upgrading*) aluden a las intervenciones que abordan principalmente la problemática de extensión de los servicios urbanos y la regularización de los asentamientos de población con bajos ingresos de países en vías de desarrollo. Al igual que los programas de lotes y servicios, los programas de este tipo fueron implementados y financiados por los gobiernos nacionales y las agencias internacionales a finales de los años setenta.

La difusión de estos programas a nivel mundial y, particularmente, latinoamericano ha permitido su consolidación como instrumentos de política pública. Las evaluaciones más optimistas sostienen

1. Una clave de los programas en este sentido está relacionada con el aprovechamiento de la sinergia que existe entre diferentes programas sociales por medio de una coordinación en el tiempo y en el espacio de su aplicación en el territorio. Esta acción concentrada en barrios de asentamientos informales plantea su capacidad de focalizar el gasto público social en poblaciones más carentes (Brakarz et al., 2002, Brakarz, 2008, Rojas, 2009, Imparato y Ruster, 2003).
2. Por esta razón, los programas tienden a convertirse en instrumentos de planificación que se incorporan a las agendas de desarrollo urbano para producir acciones con externalidades positivas de escala urbana o, incluso, regional.
3. Aunque en muchos casos no intervienen directamente en la vivienda, contribuyen a través de la provisión de infraestructura y servicios con acciones que no podrían ser realizadas por la población de los asentamientos, así como también con el apoyo a la regularización del suelo de los lotes (Brakarz et al., 2002).

FIGURA 3. INTERVENCIONES EN FAVELA DE CAMPINHOS. PROGRAMA FAVELA BAIRRO.



Fuente: [www.jauregui.arq.br](http://www.jauregui.arq.br)

FIGURA 4. ESCALERAS EN COMUNA 13, MEDELLÍN.



Fuente: Elaboración propia.

que esa consolidación se debe a los altos retornos sociales y económicos. También, al hecho de que las inversiones realizadas ofrecen una estrategia viable para solucionar gran parte de los problemas de segregación y fragmentación que afectan a las ciudades de los países en desarrollo. Distintos trabajos han destacado como ventaja que los beneficiarios se muestran muy satisfechos con las nuevas condiciones de vida y las mejoras objetivas verificadas (Brakarz en Rojas, 2009: 162). Por eso, el interés de los gobiernos por intervenciones de esta naturaleza es creciente tanto a nivel local como nacional. Incluso algunos autores señalan que el mejoramiento integral de los barrios es hoy la estrategia preferente de los gobiernos locales, estatales y nacionales para resolver los complejos problemas de la informalidad residencial (Rojas, 2009).

Aunque algunas evaluaciones concluyen que los programas de mejoramiento no han logrado otorgar las soluciones habitacionales necesarias para revertir las necesidades de las poblaciones en situación de pobreza, han permitido reducir el costo de la construcción de la vivienda e incrementar la participación de las comunidades, del sector informal y del sector privado en la provisión de viviendas (Rondinelli, 1990a y 1990b). En este sentido, se argumenta que el impacto de las intervenciones no puede ser leído únicamente en términos cuantitativos; que más bien deben contabilizarse las sinergias de las intervenciones en el desarrollo físico y comunitario de los entornos, así como también en el desarrollo de procesos de replicabilidad territorial.

Posiblemente una de las limitaciones más serias que también han sido señaladas en relación a los programas de mejoramiento se refiere a la compleja organización y burocracia que exigen, lo cual, muchas veces los carga con problemas de replicación, de recuperación de costos y de atrasos en el completamiento de los proyectos.

### **El mejoramiento del hábitat en el contexto mundial y latinoamericano**

La preocupación pública por lograr el mejoramiento del hábitat urbano se asocia a los problemas que aparejó la aceleración de la urbanización en

el mundo. Si bien la urbanización se acrecentó fuertemente desde mediados del siglo XX (Hardoy, 1982; UN-HABITAT, 2003a; Davis, 2007), es un fenómeno que en los países desarrollados comenzó hace más de 200 años con la Revolución Industrial. A pesar de estar acompañada por un rápido crecimiento económico, la industrialización estuvo unida también a un aumento extraordinario de la desigualdad y la degradación de las condiciones ambientales (Sheuya et al., 2007: 99). Esto trajo aparejada una preocupación en distintos países por lograr el mejoramiento del hábitat urbano.

En los países en desarrollo, la aceleración de la urbanización sin un desarrollo equivalente de la industrialización y la generación de empleos ha sido determinante en la masividad que adquirió el problema de la vivienda, así como también en la precariedad que caracterizó las condiciones de vida en los asentamientos informales. En consecuencia, ya en la primera mitad del siglo XX, el centro de las miradas de distintas instituciones, organizaciones y organismos internacionales comenzó a desplazarse desde los países industrializados europeos hacia los países asiáticos, latinoamericanos y africanos, que comenzaron a ser foco de inversión por parte de distintos organismos de crédito.

Los países que más atención recibieron, tanto para el desarrollo de investigaciones como para la asignación de créditos y fondos por parte de organismos internacionales, son los del continente latinoamericano (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1984; Fernández Wagner, 2001, 2002a, 2002b y 2002c; Brakarz et al., 2002; Imparato y Ruster, 2003; Salas, 2004; Fernandes y Smolka, 2004; Banco Interamericano de Desarrollo, 2008; Beliz, 2008; Brakarz, 2008; Cuenin 2008; Dávila 2008a y 2008b; Rojas 2009; Vergel Tovar 2010; Cravino, 2013; Torres-Tovar et al., 2013), africano (Wamala Muwonge, 1980; Stren, 1982; van Rensburg et al., 2001; Otiso, 2003; Tomlinson, 2006; Huchzermeyer, 2010; Menshaw et al., 2011; entre otros) y asiático (Jimenez, 1983; Goh, 2001; Tu et al., 2005; Takeuchi et al., 2008; Uzun et al., 2010; entre otros). Peattie y Aldrete-Haas (1981) plantean diferentes abordajes para las regiones latinoamericana y africana, principalmente relacionados con las particulares problemáticas de pobreza, inmigración y urbanización de cada

una de esas regiones. Asimismo, si bien la problemática es similar en cuanto a la cuestión política planteada en Latinoamérica y Asia, se diferencian con África en cuanto a que los abordajes teóricos africanos están fuertemente influenciados por el contexto académico británico.

Varios estudiosos plantean la existencia de distintas generaciones de políticas de mejoramiento en el mundo. Kessides (1997) considera que la primera generación está representada por las operaciones de “lotes con servicios” y “mejoramiento urbano” desarrolladas por el Banco Mundial, durante las décadas del 1970. A partir de 1980 y hasta la primera década de 2000, se desarrolla una variedad de iniciativas respaldadas por agencias, gobiernos y fondos comunitarios que buscaron la integración física, social y económica de los barrios a la ciudad.

En América latina, al igual que en el resto del mundo, también se registra la existencia de distintas generaciones de programas de mejoramiento, a tono con la evolución general de los enfoques sobre el tema y con el derrotero específico de las políticas de vivienda en cada país. Con algunas diferencias en cuanto a la periodización, es posible encontrar en la literatura especializada una clasificación que distingue cuatro generaciones de programas de mejoramiento, las que fueron sucediéndose y en parte superponiéndose a lo largo de los últimos 50 años (Kessides, 1997; Brakarz et al., 2002; Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007; Motta, 2011).

La primera apuntó a la radicación de los asentamientos irregulares en oposición al desplazamiento o erradicación de sus pobladores hacia nuevos barrios periféricos<sup>4</sup>; se desarrolló principalmente durante la década de 1970 y fue la que sentó las bases para los programas específicos de mejoramiento que luego se sucedieron. La segunda generación de programas se conoce como de integración física, ya que está centrada en ampliar las redes de cobertura de infraestructura vial y

sanitaria (vías de acceso, redes de agua potable y alcantarillado, solución a problemas de drenaje) y mitigar problemas ambientales; se desarrolló desde los años ochenta, aunque en algunos países aún sigue siendo una fase no superada. La tercera, iniciada en los años noventa, suele ser denominada de integración social, puesto que se enfoca en asimilar los asentamientos con los barrios formales y brindar acceso a salud y educación junto al fortalecimiento y empoderamiento de la comunidad. La cuarta es la de integración económica, en la medida que busca la integración de los asentamientos irregulares con las economías locales, mediante el mejoramiento del empleo y la participación público-privada (Moris, 2010:171; Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007). Otros autores aluden a una quinta generación de programas que apunta a la integración jurídica. Está relacionada con las acciones de regulación en la tenencia del suelo y la incorporación de los terrenos en los catastros locales de las ciudades (Rojas, 2009).

Desde el punto de vista de la orientación del financiamiento por parte de los organismos internacionales, la literatura distingue dos principales etapas en el desarrollo de los programas de mejoramiento en la región: la primera transcurre durante las décadas de 1970 y 1980, cuando predominan los créditos otorgados por el Banco Mundial (BM). La segunda se inicia en la década de 1990 y llega hasta la actualidad, y se caracteriza por el predominio de los créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aunque los estados nacionales, provinciales y municipales de los países de la región han aportado financiamientos propios o combinados, éstos son significativamente menores en cuanto a cantidad respecto a lo otorgados por los organismos externos.

### **La década de 1970: los orígenes del mejoramiento**

El proceso histórico de implementación de programas de mejoramiento en Latinoamérica tiene su

4. La erradicación fue acompañada de un sistema de provisión de vivienda pública del tipo “llave en mano” (Abrams, 1967) a través de construcción masiva por parte del Estado (Rondinelli, 1990a y 1990b). Esta estrategia no logró erradicar los asentamientos y devino en una política extremadamente costosa para los gobiernos nacionales que: generó serios problemas por los desplazamientos sociales; generó presiones sociales dentro los grupos que se resistían a ser desalojados; e impuso un alto costo de transporte para las familias que eran trasladadas lejos de sus lugares de trabajo; entre otros efectos negativos (Rondinelli, 1990a y 1990b).

FIGURA 5. PARQUE LINEAL QUEBRADA LA HERRERA



Fuente: Alcaldía de Medellín (2014:95)

36

origen en un cambio de paradigma de las políticas habitacionales hacia los asentamientos irregulares, en gran medida debido a la influencia que ejercieron los entes de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Luego de un período durante el cual los gobiernos concibieron a los asentamientos irregulares como fenómenos transitorios, proponiendo ineficaces y costosas políticas para la erradicación de los ocupantes hacia barrios de vivienda pública, generalmente en la periferia de la ciudad (Brakarz et al., 2002; Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007), los asentamientos continuaron proliferando, por lo cual las autoridades se vieron forzadas a optar por un cambio de enfoque consistente en la tolerancia de los asentamientos irregulares dentro de la ciudad formal, a través de la radicación de la población en las tierras ocupadas o ilegalmente subdivididas. De este cambio de paradigma (Motta, 2017) surgieron los principios básicos de los programas de mejoramiento de barrios (Brakarz et al., 2002), los que han tenido una evolución gradual tanto en sus objetivos, como en sus componentes.

El clivaje se produjo durante los 70, cuando las políticas gubernamentales dieron un giro, desde

los intentos por erradicar los asentamientos a otras tentativas por mejorarlos e incorporarlos administrativamente a las ciudades (Peattie y Aldrete-Haas, 1981). Esta lógica de intervención recogió los postulados planeados a nivel mundial en la Cumbre de Naciones Unidas Hábitat I realizada en Vancouver (1976)<sup>5</sup> (Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007), en la cual hubo un amplio reconocimiento a los procesos populares en la construcción de la ciudad.

### **La década de 1980: mejoramiento e integración física de los asentamientos**

Luego de esta cumbre se produjo una fuerte financiación del Banco Mundial a finales de la década y a principios de los 80 para tres tipos de programas: a) lotes con servicios, que consistían en la provisión de suelo vacante con servicios básicos para que los residentes construyeran sus viviendas; b) núcleos de viviendas, que funcionaban con elemento inicial en la configuración del proceso de construcción de la vivienda, y c) mejoramiento y regularización de viviendas en el lugar (McNamara, 1975; CGAP 2007; Rondinelli, 1990a y 1990b); los cuales involucraban directamente a los pobladores y eran gestionados por comunidades y ONG's que trabajaban en la producción social

5. Esta conferencia patrocinada por las Naciones Unidas retomó algunos problemas del hábitat urbano que habían sido abordados anteriormente en las Conferencias de Pittsburgh en 1966 y Medellín en 1970 (Anthony en Peattie y Aldrete-Haas, 1981). Peattie y Aldrete-Haas (1981) señalan que John F. C. Turner en Pittsburgh (1966) había planteado la idea de los "asentamientos no controlados" como "vehículos para el cambio social".

del hábitat (ver Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina, 1990)<sup>6</sup>.

Los proyectos de mejoramiento de viviendas promovidos en el marco de esta segunda etapa incluyen diferentes componentes, como provisión de los servicios básicos; legalización y regularización de las propiedades en las situaciones de tenencia insegura o poco clara; mejoramiento físico que incluye un paquete de mejoras de caminos de acceso, calles, drenaje, electricidad, suministro de agua, recogida de residuos sólidos y alumbrado público. Generalmente, la intervención no incluye la construcción de viviendas, ya que esto es realizado por los residentes en un esquema de autoayuda. Sin embargo, se desarrollaron algunas líneas de préstamos opcionales para mejoras en el hogar (UN-HABITAT, 2003a).

Algunas evaluaciones realizadas por ONU-HABITAT y el mismo Banco Mundial consignan que los programas y proyectos implementados bajo esta lógica han demostrado ciertas ventajas en comparación con las que han desarrollado la reubicación, como por ejemplo un costo hasta 10 veces menor y la reducción de los conflictos generados en la vida social y económica de la comunidad (UN-HABITAT, 2003a: 127). También se han detectado algunas desventajas, como los niveles inadecuados de participación de la comunidad (por predominancia de un “enfoque de arriba hacia abajo”), la baja recuperación de costos, y los altos e inapropiados estándares de construcción y regulaciones que guían los procesos (UN-HABITAT, 2002). Esto conlleva un mantenimiento insuficiente de la infraestructura y una dificultosa replicación o ampliación de proyectos piloto a programas de mayor escala, tanto urbana como nacional.

### **La década de 1990: mejoramiento e integración social**

A partir de finales de los 80 y principios de los 90, la crisis del desarrollismo, con sus consecuencias en términos de endeudamiento y ajuste estruc-

tural de las economías, acarrió un aumento de la pobreza y de la indigencia y generó profundos cambios en la sociedad de los países latinoamericanos. En ese contexto emergió una tercera generación de políticas habitacionales (Fiori et al., 2003; Romagnoli y Barreto, 2006; Fernández Wagner, 2007)<sup>7</sup> en la cual el rol del Estado pasó a ser el de facilitador del mercado y los organismos internacionales orientaron el financiamiento de la oferta hacia la demanda, apoyando una intervención pública que se volvió sectorial, se centró en la vivienda y desatendió los problemas de escala urbana (Fernández Wagner, 2007).

Ese enfoque facilitador, desarrollado como parte de la Estrategia Mundial de la Vivienda que se extendió hasta el año 2000, abogó por una “estrategia de habilitación” que cambió el rol de los gobiernos de proveedor/productor a “facilitador”. En este contexto se esperó que los gobiernos eliminasen los obstáculos y limitaciones que bloqueaban el acceso de las personas a la vivienda y a la tierra, mientras se procuró que la gente construyera y financiara su propia vivienda. El rol del Banco Mundial giró en torno a la promoción de una política de activación de los mercados de vivienda y de la generación de empleo. Asimismo, se otorgó un rol clave a las organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil como actores centrales en los procesos de desarrollo y mejoramiento de la vivienda y el hábitat. Los gobiernos asumieron las funciones de crear un entorno institucional propicio y facilitar las acciones de los actores no gubernamentales, así como también la de proporcionar inversiones e instalaciones que los sectores privados y otras organizaciones no gubernamentales no pueden proporcionar de manera adecuada (como en el caso de las infraestructuras y otras obras costosas). Por su parte, el sector privado también se incorporó fuertemente al proceso, fundamentalmente para introducir innovaciones en tecnología, nuevos métodos de construcción y materiales de construcción asequibles (UN-HABITAT, 1996).

6. Estas tres líneas de programas apoyadas por los organismos internacionales se fundamentaron en el debate teórico que puso énfasis en la consideración de la vivienda como un proceso.

7. Rojas (2009) se diferencia de Fiori et al. (2003), Romagnoli y Barreto (2006) y Fernández Wagner (2007) al señalar a ésta como la segunda generación de programas de mejoramiento.

El abordaje sectorial se complementó con intervenciones focalizadas en los más pobres, las cuales incluyeron y promovieron diferentes procesos participativos de los beneficiarios. De esta forma, esta generación de programas abordó el problema en forma más integral, agregando a las inversiones en integración física intervenciones para mejorar la integración social de los habitantes a la ciudad (Rojas, 2009). Consecuentemente, entre sus principales acciones se busca

“organizar a la comunidad, hacerla participar en las decisiones, aprovechar al máximo lo invertido por los ocupantes en los asentamientos y en sus viviendas, asegurar su cooperación en la ejecución, la operación y el mantenimiento de las obras, y atender a sus necesidades de servicios sociales más urgentes” (Rojas, 2009: 16).

Los programas promovidos y desarrollados durante esta etapa incorporaron las lecciones aprendidas e implementaron nuevos tipos de intervenciones (Fernández Wagner, 2007: 13-14). En ese sentido, se planteó la consolidación de un paradigma más abarcativo dirigido a la puesta en práctica de intervenciones diseñadas y ejecutadas con participación de la comunidad y generación de beneficios focalizados en el territorio, en el contexto de un propósito general de construcción de ciudadanía. En ese sentido, se entendió que la integración física y social de los barrios a la ciudad convierte a sus ocupantes en ciudadanos con todos los derechos y obligaciones, aumenta las oportunidades de los beneficiarios de integrarse a los mercados de trabajo y acceder a los bienes públicos en otros barrios de la ciudad, y les permite mantener e incrementar su capital humano (Rojas, 2009). El desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad fue considerado como un componente esencial para lograr la construcción de capital social en los barrios, pero sin embargo subsistieron desafíos significativos “como el de la escala de la aplicación” que hasta el día de hoy los distintos programas vienen intentando abordar (Rojas, 2009).

Los programas se abocaron a la integración física de los barrios informales con la ciudad a través de la provisión de vías, conexiones a la red de agua

potable y alcantarillado, así como también soluciones a los problemas de drenaje que comúnmente presentan esos barrios. Si bien, por un lado, la experiencia de estos programas tuvo resultados beneficiosos -principalmente en cuanto a salud y mejoría de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos-, en la mayoría de los países de la región, por otro lado, mostró ser insuficiente para que sus habitantes alcanzaran una calidad de vida adecuada (Rojas, 2009). El principal desfase entre los objetivos iniciales de los programas con esos insuficientes resultados estuvo dado por el hecho de que los beneficios de la integración física se veían reducidos en el contexto de los problemas sociales que enfrentaban los pobladores de los asentamientos.

### **Del 2000 en adelante: la búsqueda de la integración económica**

En el transcurso de los últimos casi 20 años se verifica una coexistencia de las tres generaciones de políticas habitacionales antes reseñadas. La mayoría de los trabajos sobre el tema coinciden en que el grueso de la producción pública responde al paradigma de “vivienda nueva” de la primera generación de políticas. En contraste, otras alternativas como los programas de mejoramiento aún representan inversiones menores (en algunos casos muy por debajo del 10% de los recursos del sector en la mayoría de los países) respecto a las realizadas en la producción de vivienda nueva. Como esta coexistencia de generaciones es analizada en el contexto de cada país, en el caso argentino un importante número de autores han planteado esa superposición de programas (Cuenya, 1986a, 1986b, 1992, 2000; Cuenya y Falú, 1997; Cravino et al., 2002; Pelli, 2007; Rodolfo, 2008).

A pesar de tener un bajo impacto cuantitativo en lo referente a recursos destinados a los programas, el desarrollo de procesos participativos de mejoramiento impulsados por la comunidad, que aseguren la tenencia del suelo, es reconocido como una buena práctica para fomentar la inversión en las viviendas de bajos ingresos, maximizar la seguridad de la tenencia y reducir la explotación financiera de los habitantes en situación de pobreza. En base al reconocimiento del rol clave que juegan los habitantes en situación de pobreza en el mejoramiento de sus propias condiciones de vida, se entiende cada vez más a la participación

en la toma de decisiones como un derecho y un instrumento para lograr una mayor eficacia en la aplicación de las políticas públicas (UN-HABITAT, 2003a y 2003b). Algunos casos recientes de mejoramiento exitosos basados en la participación comunitaria involucran a los habitantes en situación de pobreza en la formulación, financiación y ejecución de los programas de mejoramiento, y se basan en sus propias soluciones innovadoras y en un reconocimiento (incluso formal) de las organizaciones comunitarias.

Particularmente durante la última década, se ha buscado optimizar los programas de mejoramiento, así como también articularlos con otros programas con la finalidad de alcanzar una mayor integralidad de las intervenciones. Esta concepción renovada del mejoramiento surge de una crítica a los programas previos e incorpora como uno de los temas centrales de las políticas habitacionales la generación de empleo e integración económica el desarrollo individual (individuos y familias) y colectivo (barrio). En algunos países la articulación incluye programas de distintas carteras del Estado (sectores económicos, sociales, culturales, ambientales, etc.) y diferentes niveles de actuación (principalmente nacional y local) que permiten lograr intervenciones más holísticas.

Así, los temas de las economías locales, de la economía social y de la participación en asociaciones público-privada también entran a jugar un rol importante en el diseño de los programas. A su vez, esto implica entender a la “vivienda” como un conjunto de bienes, servicios y situaciones (Pelli, 2007) en las que las diferentes líneas de políticas van interviniendo para lograr un mejoramiento de las condiciones de las familias que habitan los sectores abordados.

### **Los programas de mejoramiento del hábitat en América Latina: 30 años de experiencia sostenida**

Si bien la región ha sido uno de los principales laboratorios de experimentación de programas de mejoramiento desde la década de los sesenta hasta la actualidad, el desarrollo más importante en cuanto a las inversiones de los organismos internacionales de financiamiento para la interven-

ción en mejoramientos se ha producido a partir de los años noventa. Analizamos en esta sección los principales enfoques, criterios y características de los programas implementados en este período, los cuales presentan una diversidad de características y formatos.

Los primeros programas de mejoramiento implementados en la región latinoamericana en las dos últimas décadas se instalaron en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas (Chile, Barrio de Chile, PROMEBA de Argentina, Vivir Mejor de México y Habitar-Brasil de Brasil, entre otros). Promediando la década del 90 los programas comenzaron a ser gestados también por gobiernos locales (Favela Bairro en Río de Janeiro y Rosario-Hábitat en Rosario, entre otros). Con el paso de los años los programas han ido modificando sus diseños y han buscado consolidar gestiones que combinan acciones de diferentes niveles gubernamentales con respuestas híbridas, flexibles, integrales, holísticas y complejas.

La implementación de los programas suele adoptar diferentes formatos según las adaptaciones de gestión, administrativas e institucionales que se plantean para la ejecución de los diferentes componentes. En algunos casos está asociada a procesos de administración cerrados en que las competencias, tiempos y formas de las tomas de decisiones están perfectamente determinadas en relación a quién las realiza y cómo es el proceso de acción. En otros, se configuran procesos abiertos en los cuales la participación se determina en el proceso a través de una toma de decisiones del conjunto (gestión asociada).

Estas variables plantean diferentes esquemas de organización temporal y programación de etapas de los programas, aunque generalmente, todo proceso de mejoramiento barrial se desarrolla en cuatro etapas: formulación de proyecto; implementación; seguimiento; y control y evaluación. Cada una de esas etapas comprende distintas sub-etapas que varían con los diferentes modelos de gestión y las instancias de participación que se promueven (Brakarz et al., 2002). Es por ello que los esquemas de desarrollo de los programas y proyectos varían según cada caso y según las particularidades del esquema de gestión adoptado.

Uno de los aspectos que se ha de considerar para comprender el funcionamiento de los programas está relacionado con el financiamiento de los mismos. La acción de intervenir mejorando lo existente plantea un proceso costoso y con plazos de tiempos extensos si comparamos con el proceso de construcción de una obra nueva. En la mayoría de los casos el financiamiento de las intervenciones no puede ser llevado a cabo por las administraciones locales, que cuentan con recursos escasos y destinados a otras prioridades de la gestión local, por lo cual generalmente los programas se configuran con financiamientos externos y desarrollan una variedad de combinatoria de recursos aportados por diferentes niveles de administración. En el caso de Latinoamérica, las combinaciones tienen en cuenta los recursos aportados por niveles nacionales, provinciales-estadales, y municipales-locales (Brakarz en Rojas, 2009).

Aunque el foco de acción de los programas se centre en la mayoría de los casos en acciones a escala nacional dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de una amplia participación ciudadana, aún son insuficientes las intervenciones que se llevan a cabo (Brakarz et al., 2002; Imparato y Ruster, 2003; Rojas, 2009). A pesar de ello, en general se considera que “los programas de regularización de asentamientos informales o programas de mejoramiento barrial constituyen el dispositivo institucional preponderante en las acciones de lucha contra la pobreza urbana en la región” (Fernández Wagner, 2007: 12), por lo que se constituyen en instrumentos para la generación de nuevas políticas y nuevas sinergias que actúan como el punto de partida y de llegada en una lógica que es de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (Fernández Wagner, 2002a; Pelli, 2007). Los programas de mejoramiento de barrios ejecutados en América Latina han aportado significativamente a la reconstrucción del tejido social de las comunidades beneficiarias y han demostrado que son una oportunidad para que los grupos sociales involucrados mejoren su integración al resto de la ciudad (Fandiño en Rojas, 2009: 201).

Otro elemento que forma parte del análisis del financiamiento de los programas está relacionado con las dinámicas y sinergias que los mismos generan tanto en la familia como en su entorno

inmediato. Una característica de algunos programas es la de reconocer que las familias de bajos ingresos tienen capacidad de pago (Smolka y Lorangeira en Rojas, 2009) para continuar con el proceso de mejoramiento de su vivienda, lo cual permite considerar al financiamiento del programa como un soporte para el desarrollo de pequeños microfinanciamientos por parte de las familias una vez terminadas las intervenciones.

Un importante número de autores (Brakarz et al., 2002; Imparato y Ruster, 2003; Rojas, 2009) plantean la idea de que los programas de mejoramiento hacen una gran contribución a mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios de bajos ingresos. A través de la integración física que estos programas llevan a cabo mediante la provisión de infraestructura, espacios públicos y otras intervenciones, logran aumentar los activos físicos de los habitantes de esos barrios y les otorgan valor de mercado a través de la regularización de la tenencia de la tierra (Rojas y Fretes Cibils en Rojas, 2009). Las acciones de los programas

“propician las inversiones que hacen las familias en la mejora de sus hogares. En términos de la eficiencia del gasto, los subsidios públicos a la provisión de infraestructura y regularización de tenencia apalancan las inversiones de los hogares beneficiados, expandiendo el total de los recursos invertidos en el sector de vivienda social” (Brakarz et al., 2002: 29).

Por ello, generalmente se considera que la inversión de recursos para el mejoramiento es una inversión social (Salas, 2004).

### **La participación en los programas**

Una característica particular y distintiva del conjunto de programas de mejoramiento del hábitat y la vivienda desarrollados en los diferentes países de Latinoamérica es el desarrollo de procesos participativos de gestión y producción habitacional. Si bien es una constante que los programas incluyan el tema de la participación en sus principales líneas de sus “letras” (normativas, reglamentos, convenios, etc.), el formato de dicha participación varía según los casos y sus contextos.

En los programas donde la participación es tenida en cuenta como elemento transversal del proceso, las etapas del ciclo de proyecto suelen estar fuertemente conectadas y relacionadas por un trabajo continuo que fortalece y agiliza la toma de decisiones. En algunos casos, los programas han logrado una amplia participación a través de la puesta en práctica de modelos de gestión asociada que suponen que el proceso debe desarrollarse de una manera participativa para alcanzar acuerdos y articular acciones que sean comunes a la mayoría de los actores involucrados. En este sentido, “cuando el consenso no es posible se debe llegar a acuerdos por decisión de la mayoría de los participantes. Nunca por la decisión de uno solo de los actores” (Hardoy et al., 2002: 22).

Sin embargo, algunos estudios ponen énfasis en las deudas que estos programas tienen con la implementación de procesos participativos con tomas de decisiones ampliadas en todas las instancias de formulación, implementación y evaluación de los programas (Rojas y Fretes Cibils en Rojas, 2009). La necesidad de ampliar la participación de la comunidad en los programas de mejoramiento de barrios tiene muchas otras facetas y sirve

a muchos otros propósitos. La selección de las intervenciones por realizarse se beneficia enormemente de la participación de la comunidad, fundamentalmente porque permite una sólida caracterización de las necesidades concretas de la población y las posibles vías para satisfacerlas. Esta afirmación se sostiene en la consideración de que la población es quien mejor conoce los problemas que enfrenta, por lo que tiene muy claras sus prioridades. Se requiere la incorporación estructurada de sus opiniones en la fase de diseño de los proyectos, así como también en la planificación y ejecución de las distintas actividades. En este sentido, diferentes autores coinciden en lo que sostiene Rojas al afirmar que la participación

“contribuye decisivamente a la apropiación de las obras por parte de los beneficiarios y ha demostrado ser un factor decisivo en la mejor operación y el mantenimiento de infraestructura, equipamiento y servicios [...]. La participación de la comunidad ha probado ser también un factor importante en la fase posterior a la obra de los programas. Los barrios que han sosteni-

FIGURA 6. DISEÑO PARTICIPATIVO. PROGRAMA QUIERO MI BARRIO



Fuente: MINVU (2009b:147)

FIGURA 7. TALLERES DE PROYECTO CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT



Fuente: SPVH (s/f) y Maceratini (2013: 90)

FIGURA 8. TALLERES DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT



Fuente: SPVH (s/f)

do la organización comunitaria y la participación muestran mejores niveles de cuidado de espacios públicos, infraestructura y equipamiento (Rojas, 2009: 197-198).”

Este impacto de la participación en los programas se debe también a un reconocimiento teórico y práctico de su aplicación, que ha tenido desarrollo en diferentes tipos y formatos de programas implementados por organismos internacionales de crédito y gobiernos de diferentes niveles administrativos. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo considera como línea de acción a la participación como

“el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004: 4).

Al igual que este organismo, los organismos nacionales y locales encargados de promover e implementar programas de mejoramiento también han considerado la participación en estos términos. En este sentido, el análisis de bibliografía especializada y del relevamiento propio realizado en el marco de este trabajo permite señalar que en las últimas décadas (fundamentalmente en la década de los noventa hasta la actualidad) la participación ha tomado un gran impulso en la implementación de los programas. Fandiño señala que “esta situación es producto del reconocimiento de la confluencia de diferentes actores y lógicas y, especialmente, de la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de sus derechos y deberes, en los que se enmarca la capacidad de decidir acerca de su realidad” (Fandiño en Rojas, 2009: 203).

Las experiencias analizadas en diferentes trabajos (Brakarz et al., 2002; Brakarz, 2008; Imparato y Ruster, 2003; Rojas, 2009) señalan que la participación en los programas ha tenido diferentes formatos directamente relacionados con el proceso de gestión de las intervenciones. En algunos casos la organización del proceso estuvo a cargo de áreas administrativas existentes (principalmente las áreas municipales -social, urbana, de vivienda), mientras que en otras se han creado organismos especiales y descentralizados (agencias, unidades, coordinadoras, etc.). También, en otros, ha habido amplia participación de organizaciones no gubernamentales especializadas, así como otras locales que han ido formándose en el desarrollo del proceso. Finalmente, en algunos ejemplos se han promovido la contratación de privados para la provisión de soporte de los servicios técnicos y sociales.

### **Programas paradigmáticos de mejoramiento del hábitat en América latina**

Desde la década de los sesenta Latinoamérica ha sido una de las regiones del mundo que más ha promovido y desarrollado programas de mejoramiento del hábitat y la vivienda<sup>8</sup>. En este apartado se presentan algunos resultados del análisis de un conjunto de programas que fueron seleccionados por contar con reconocido interés por la bibliografía consultada, así como también del listado de programas y experiencias del BID y los programas analizados por la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), la CEPAL y los informes de los países de la región publicados. En la mayoría de los casos el análisis se desarrolla con fuente de información directa proporcionada por los mismos programas a través de sus sitios webs o publicaciones propias. También se ha considerado para la selección de programas analizados su implementación en cuanto a niveles administrativos (nacionales, provinciales o municipales); modalidades de financiamiento y gestión; población objetivo (población en situación de pobreza en diferentes contextos

8. Uno de los primeros programas puestos en marcha en la región fue el de la urbanización de la Favela de Brás de Pina en Río de Janeiro iniciada a finales de los años sesenta y que constituyó un marco referencial de posicionamiento crítico de técnicos, agentes del Estado y líderes comunitarios, lo cual lo transformó en una bandera de lucha para la Federación de las Asociaciones de Favelas del Estado de Guanabara que reivindica, a partir de ese momento, la implementación de proyectos con características semejantes en las demás favelas cariocas (Santos en Leitão et al., 2014).

urbanos); tipos y características de los procesos de participación implementados; integralidad de las acciones y componentes abordados (físicos, sociales, culturales, económicos, ambientales, etc.); atención a problemáticas (mejoramiento en centros históricos, mejoramiento en contextos ambientales desfavorables, mejoramiento en asentamientos ubicados en áreas centrales o periféricas, entre otros). En algunos casos también se tuvo en cuenta el hecho de que los programas analizados presenten continuidades con otros programas implementados en contextos de una “política de estado” relacionada a la problemática del mejoramiento del hábitat y la vivienda. Esto último puede plantearse como re-definiciones, reformulaciones y re-diseños de programas con diferentes nombres, así como también programas que han ido desarrollando diferentes fases o etapas de aplicación.

El conjunto de programas seleccionados no incluye todas las tipologías y formas de los programas aplicados en la región, sino más bien trata de representar las más significativas en cuanto a impacto y relevancia de sus estudios. En este sentido, se han analizado programas y subprogramas con el fin de constituir una base teórica y empírica que constituya un muestreo general de diferentes formatos aplicados en toda la región. Se analizaron un total de 29 programas (7 de Argentina, 8 de Brasil, 3 de Colombia, 3 de Chile, 1 de Uruguay, 2 de Bolivia, 2 de Ecuador, 3 de México y 1 de El Salvador), los cuales se detallan a continuación:

- 1) Programa de Recuperación de La Boca (PRECUP o RECUP-Boca), Ciudad de Buenos Aires
- 2) Programa Arraigo
- 3) Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (Programa 17) y Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB)
- 4) Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)
- 5) Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares, Rosario Hábitat, Rosario (Santa Fe)
- 6) Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, “Mejor Vivir”
- 7) Subprograma y Programa de Urbani-

- zación de Villas y Asentamientos Precarios (SPUVAP-PUVAP) del Programa Federal de Construcción de Viviendas
- 8) Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, São Paulo, Brasil
- 9) Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), Manaus, Brasil
- 10) Programa Favela Bairro, Río de Janeiro, Brasil
- 11) Programa de Atuação em Cortiços (PAC) y Programa de Eliminação de Cortiços (PEC), São Paulo, Brasil
- 12) Programa Nova Baixada (Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense), Río de Janeiro, Brasil
- 13) Programa Mutirão, Río de Janeiro, Brasil
- 14) Programa Morar Carioca, Río de Janeiro, Brasil
- 15) Programa Habitar Brasil, Brasil
- 16) Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), Medellín, Colombia
- 17) Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (Programa de Desmarginalización de Barrios de la Alcaldía de Bogotá, Programa Mejoremos el Barrio y la Casa, y Programa Vivienda y Hábitat Humanos), Colombia
- 18) Programa Integral de Mejoramiento de Barrios (PRIMED), Medellín, Colombia
- 19) Programa Chile Barrio, Chile
- 20) Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”, Chile
- 21) Proyecto Elemental, Chile
- 22) Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), Uruguay
- 23) Programa Barrios de Verdad, La Paz, Bolivia
- 24) Subprograma de Mejoramiento de Barrios, Bolivia
- 25) Programa Integral de Mejoramiento de Barrios, Quito, Ecuador
- 26) Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMIB), Ecuador
- 27) Programa Vivir Mejor, México
- 28) Programa Comunitario de Mejora-

miento Barrial del Distrito Federal, México

29) Programa Hábitat, México

30) Programa de Mejoramiento de Barrios de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), El Salvador

### **Una mirada comparativa de los programas de mejoramiento latinoamericanos desde las prácticas analizadas**

El análisis realizado demuestra el amplio abanico que han tenido los programas latinoamericanos de mejoramiento a lo largo de las últimas décadas. Las evaluaciones y análisis de los programas plantean diferentes modelos de gestión (lógicas organizativas de sus estructuras y esquemas de funcionamiento), tipos de financiamiento, enfoques de los objetivos, complejidad de sus componentes y esquemas de procesos participativos, entre otros.

Los objetivos que las formulaciones, manuales o “letras” de los mismos plantean “en diferentes grados de complejidad” van desde objetivos acotados y específicos de una problemática particular hasta una amplia gama de objetivos generales que integran diferentes dimensiones problemáticas. Entre estos esquemas se resuelven los tipos de acciones y articulaciones que los programas deben encarar y operar en el territorio. Se observa que la mayoría de los objetivos formulados plantean acciones generales que abarcan distintas dimensiones de lo urbano y, en algunos casos, de lo regional. Estas promueven acciones integrales, enfocadas principalmente en dimensiones físicas, sociales, económicas y culturales de la problemática. En general, los objetivos principales de los programas giran en torno a la mejora de la calidad de vida de los habitantes en situación de pobreza y los conceptos de integralidad, participación y articulación físico-social de las obras son recurrentes en la enunciación de los mismos.

Los objetivos generales de los programas analizados muestran que la mayoría de ellos apunta a un mejoramiento de la calidad de vida a través de

la generación de procesos integrales que contemplan la participación ciudadana como herramienta de acción. En este sentido, algunos programas impulsan el ejercicio del Derecho a la Ciudad<sup>9</sup>, de la Democracia Participativa o del Capital Social. Estas conceptualizaciones teóricas de los objetivos y propósitos plantean un grado de reflexión acerca de las prácticas de intervención en sectores de la ciudad que se encuentran en situación de exclusión, fragmentación y marginalidad.

Sin embargo, no todos los programas logran incorporar estos conceptos con la profundidad que requieren. La integralidad de los programas no es siempre la misma y su definición varía según la problemática abordada por cada caso particular. A medida que las experiencias de los programas de la región han ido evolucionando, los mismos se han vuelto más complejos y han integrado acciones en dimensiones no reconocidas en los primeros programas lanzados (fundamentalmente relacionadas con aspectos sociales, económicos y culturales).

En cuanto a la intervención de los programas, un importante número de los mismos tiene un menú de componentes similar, que incluye acciones en infraestructura urbana, equipamiento urbano, espacios públicos y fortalecimiento de la comunidad. La mayoría desarrolla proyectos relacionados con productos físicos, sociales, ambientales, económicos y legales en escalas barriales. Esta similitud de componentes indican al menos dos semejanzas: una relacionada a los problemas abordados; y otra a la complejidad de los procedimientos de ejecución de los programas.

La mayoría de las intervenciones físicas están dirigidas al mejoramiento de la infraestructura urbana, la dotación de equipamiento urbano, la mejora del espacio público y la provisión de servicios básicos. En este sentido, en el grupo de programas se registró una escasa intervención en la mejora de la vivienda, ya que la mayoría de los programas dirigen sus componentes y acciones relacionadas con impactos de escala urbana y del hábitat. Generalmente, se considera que los programas aportan al mejoramiento general del hábitat, mientras que el mejoramiento de la vivienda,

9. Como ejemplo, el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

en la mayoría de los casos, se complementa por autoconstrucción. El caso del mejoramiento de vivienda es liberado en la mayoría de los programas a las acciones individuales de cada familia, mientras que algunos casos particulares<sup>10</sup> avanzan en intervenciones especialmente dirigidas a la revitalización de fachadas, al mejoramiento de módulos sanitarios, a la intervención en torno a patologías de la construcción de importancia y a la ampliación de espacios de la vivienda (acción contra el hacinamiento)<sup>11</sup>.

En cuanto a la localización de los mejoramientos en el entorno urbano, existen numerosas acciones de mejoramiento dirigidas a atender soluciones del problema de la vivienda en sectores centrales<sup>12</sup> o periféricos de la ciudad (desde los programas implementados en centros históricos hasta los que generan provisión de lotes y servicios en zonas periféricas no urbanizadas). Sin embargo, en la mayoría de los casos analizados, los programas cuentan con intervenciones que se localizan en la periferia de la ciudad, muchas veces en áreas de riesgo que implican altos costos de ejecución y mecanismos especiales de reconocimiento legal. Incluso, en algunos casos los programas tienden a consolidar situaciones de insalubridad e inhabitabilidad que terminan contrariando sus propios objetivos, especialmente los relacionados a la mejora de la calidad de vida. Otros ponen en relieve la necesidad de actuar en centralidades que refuerzan la integralidad de los programas y su impacto en la accesibilidad urbana<sup>13</sup>, así como también en la eliminación de áreas de riesgo y la

adecuación a niveles mínimos de salubridad ambiental<sup>14</sup>.

Para llevar a cabo los objetivos, algunos programas plantean estructuras propias de gestión que se relacionan con diferentes áreas de gobiernos de escala nacional, provincial o local. Algunos programas promueven la ejecución de acciones conjuntas en el territorio con otros programas implementados en diferentes niveles administrativos<sup>15</sup>. Esto demuestra una búsqueda de integralidad, no solamente a niveles de proyecto o programa, sino también a nivel de la planificación a escala de la política urbana. Aunque, son menos frecuentes los programas que complementan y articulan sus acciones con las de otros programas dirigidos a los asentamientos y la población en situación de pobreza.

La integralidad se acompaña de flexibilidad de componentes y procesos, la cual garantiza una adaptación de las resoluciones de gestión a las diferentes características de los niveles administrativos que se ocupan de implementar los programas (provinciales, municipales y barriales). La articulación de los programas se realiza con la interacción de diferentes organismos y organizaciones no gubernamentales.

El rol de las universidades marca otro aspecto relevante en algunos programas<sup>16</sup>. Por un lado, estas se encargan de proveer información elemental para el desarrollo del proceso de diseño, implementación y evaluación de la intervención, y por otro, se constituyen en actor del modelo de ges-

10. Como ejemplo, el caso del Subprograma de Mejoramiento de Barrios o el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir".

11. La vivienda no constituye el objeto directo de intervención, aunque es intervenida fundamentalmente por necesidad de relocalización o mejoras de situaciones habitacionales en riesgo, con productos que giran en torno a la configuración de viviendas nuevas en conjuntos habitacionales (como en el caso del Programa Favela Bairro o Programa de Saneamento y Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga), individuales (en menor proporción) o mejoramientos de viviendas existentes. Un caso particular en la región que tiene un abordaje enfocado en el mejoramiento de la vivienda y sus componentes es el del PFMV.

12. Como en el caso del Programa RECUP-Boca.

13. Como en el caso del Favela Bairro y Elemental Chile.

14. Como en el caso del Programa de Saneamento y Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.

15. Como en el caso del Programa Hábitat México, Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA y del Programa Quiero Mi Barrio.

16. Como en el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México DF. y Elemental Chile.

ción de algunos programas, con acciones dirigidas a generar proyectos, implementar procesos participativos o evaluar intervenciones, entre otras<sup>17</sup>.

Otra característica fluctuante de los programas y relacionada también con la articulación es la descentralización en la toma de decisiones, la promoción de autonomía y la formación de consensos que los mismos promueven. En este punto, algunos programas optan por descentralizar el poder en la toma de decisión en organismos de escala nacional o local especialmente creados (unidades de coordinación, unidades ejecutoras, juntas y consejos vecinales, entre otros), otros utilizan los canales institucionales existentes en el esquema de organismos de los estados nacionales, provinciales o municipales (oficinas locales de planificación, organismos descentralizados, etc.), y, por último, otros dan al municipio un rol fundamental en la toma de decisiones, generación de normativa específica, aporte de recursos humanos propios, etc.<sup>18</sup>. Algunas evaluaciones producidas señalan que los municipios son el nivel de gobierno más adecuado para ejecutar estos tipos de programas por la cercanía que tienen con la comunidad y por el control que también tienen sobre las empresas responsables de los servicios locales.

La participación del sector privado es baja en la mayoría de los programas analizados, aunque se reconoce que, en el marco de la articulación planteada en la mayor parte de los mismos, sería posible asignar ciertas funciones a actores privados, de manera que estos contribuyan con el financiamiento y la gestión. La naturaleza pública de los componentes que desarrollan los programas (servicios urbanos, equipamientos, etc.) exige una capacidad de regulación y control por parte del

Estado, en vista a fortalecer el desarrollo de los intereses comunitarios del conjunto de la sociedad por encima de los intereses privados.

El financiamiento es otro tema de importancia a la hora de analizar la generalidad de los programas. Solamente en algunos programas el financiamiento proviene de fondos municipales<sup>19</sup>. En muchos casos este proviene de organismos externos de crédito (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias de cooperación y crediticias). En algunos casos se requiere una contrapartida local que en ocasiones es aportada directamente por los destinatarios<sup>20</sup>. Este requisito ha sido interpretado en algunos casos como un obstáculo en el desarrollo de los programas<sup>21</sup> por la imposibilidad de realizar el aporte de parte de comunidades que se encuentran en los quintiles de menor ingreso. Por ello, el desarrollo de instrumentos de flexibilización de los montos ha permitido promover un aporte comunitario acorde con las posibilidades de las poblaciones que habitan los barrios, antes que forzar el pago de cuotas que superan las disponibilidades económicas de las familias (lo cual deriva en moras e imposibilidad de pago) y terminan generando procesos de frustración por parte de quienes no pueden pagar. A su vez, las experiencias han demostrado que el mejoramiento barrial tiene que estar vinculado con actividades productivas que se apoyen en la sostenibilidad económica de las familias, como requisito fundamental para generar sinergias en la economía local y la de su entorno.

Los criterios de elegibilidad de los barrios donde intervenir y de los destinatarios difieren en la mayoría de los programas. Si bien la situación de

17. La falta de profesionales capacitados en torno a la problemática suele ser un factor común en el desarrollo de estos programas. El desafío en este punto está marcado por la necesidad de incorporar los temas de mejoramiento a la formación universitaria para que los profesionales egresados puedan promover, desarrollar e incluso innovar en procesos de producción del hábitat y la vivienda enmarcados por la participación ciudadana. Un esfuerzo en este sentido constituye el camino transitado por la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (Red ULACAV), la cual está integrada por espacios de formación y aprendizaje de la región con distintos enfoques disciplinares.

18. Como en el caso del Subprograma de Mejoramiento de Barrios de Bolivia, o los programas municipales de Medellín, Manaus y Río de Janeiro.

19. Como en Rosario Hábitat y RECUP-Boca, entre otros.

20. Como en el caso del Subprograma de Mejoramiento de Barrios de Bolivia.

21. Como en el caso del PROMIB de Ecuador.

pobreza de la población que los habita es un requisito en todos los programas, la caracterización de esa pobreza es diferente según los contextos de implementación<sup>22</sup>. Algunos programas definen criterios generales de elegibilidad y selección de los barrios y población donde intervenir, mientras que otros especifican criterios en diferentes aspectos (socioeconómicos, demográficos, ambientales, de equipamiento e infraestructura, legales y de tenencia, entre otros)<sup>23</sup>. A veces, los sistemas de selección de destinatarios son de considerable complejidad, por lo cual no siempre logran dirigir los recursos hacia la población más necesitada. En algunos programas, los barrios donde intervenir surgen de censos, relevamientos e investigaciones previas realizados por organismos del estado, universidades o expertos externos<sup>24</sup>. Esto permite transparentar la selección y romper con lógicas de clientelismo ligadas a cuestiones de afinidad política.

La evaluación es otro instrumento que caracteriza a los programas, ya que es utilizada recurrentemente a la hora de comprender los impactos que tienen los componentes en las diferentes dimensiones y aspectos de la integralidad que se abordan. Se pudo constatar una amplia variedad temática de las evaluaciones de programas realizadas. Generalmente, los esquemas de evaluación parten de un análisis de la “letra oficial” de los programas (objetivos, componentes, resultados esperados, etc.), por lo que la misma tiende a corroborar principalmente aspectos cuantitativos (cantidad de obras ejecutadas, impactos en cantidad de familias beneficiarias, conformación de grupos comunitarios de acción, etc.) de las acciones desarrolladas. Algunas excepciones lo constituyen ciertos programas con una interesante producción de evaluaciones<sup>25</sup>.

Los tiempos de diseño, implementación y evaluación planificados no llegan a cumplirse en la mayoría de los casos y se generan cuellos de botella en el proceso, los cuales obstaculizan el desarrollo de algunas etapas, así como también la finalización de la implementación según lo previsto. En el caso de la participación, muchas veces los programas tienden a forzar procesos con la única finalidad de cumplimentar lo preestablecido antes de la ejecución. Son frecuentes los atrasos e inconvenientes en el desarrollo de los plazos de los programas debidos, generalmente, a la no contemplación de tiempos necesarios para la capacitación de técnicos, a la impredecibilidad que implica la implementación de los componentes sociales, al desarrollo de la participación comunitaria, y a los conflictos jurídicos y legales imprevistos.

Un importante número de programas de mejoramiento de barrios contemplan la participación de la comunidad como una actividad transversal que recibe financiamiento y recursos humanos. En muchos casos, es un objetivo central de los programas que suele considerarse una forma genérica de participación que no discrimina variables para su establecimiento, ni la medición de niveles y grados de la misma. El abordaje de la participación en consonancia con un enfoque técnico permitió, en algunos programas<sup>26</sup>, configurar una filosofía de acción sustentada en el par enfoque técnico-apoyo popular. La participación reforzó la acción técnica y su apropiación por parte de la comunidad. Esto permitió también fortalecer la continuidad de las acciones y su replicabilidad a escala local y en diferentes administraciones.

La cuestión del tiempo también tiene una repercusión en las familias, quienes invierten tiempo

22. Esto se acentúa en la comparación de programas de contextos urbanos y rurales.

23. Como en los casos del Subprograma de Mejoramiento de Barrios de Bolivia o del Programa Hábitat de México.

24. Como en el caso del Programa Quiero Mi Barrio, Programa Chile Barrio, Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México D.F., Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Medellín o el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Colombia, entre otros.

25. Como las del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México DF., el Programa Favela Bairro de Río de Janeiro, el Programa de Intervenciones en Áreas Urbanas Precarizadas o el Programa de Mejoramiento de Barrios de Uruguay, entre otros.

26. Como en el caso del Programa Favela Bairro, Proyecto Elemental, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de México DF., el Programa 17 y el PROMHIB, entre otros.

libre en instancias de participación que se plantean solamente como acciones a cumplir por “requisito formal”. A pesar de que el resultado de la participación es reconocido en la mayoría de los casos como positivo por incluir a los habitantes de los asentamientos como sujetos de su propio desarrollo, también la estrategia de participación social demanda a menudo que los habitantes de los asentamientos desarrollen altos niveles de participación con bajos niveles de incidencia en la alteración las planificaciones preestablecidas. De esta forma la población asume un rol pasivo que permite al Estado desarrollar y cumplir acciones que ésta no elige o no quiere asumir. Esto genera una “explotación de la participación” por parte del proceso, que termina desgastando los mecanismos y herramientas de promoción de la participación, y desvirtuando su lógica en vista de un enfoque utilitarista y sin propósito genuino. En muchos casos se engloba con el término de participación a un sin número de prácticas diversas y con resultados, al menos, contradictorios que buscan despolitizar e individualizar acciones comunitarias. El desarrollo de la participación es particular a cada caso y debería tratarse como tal en los diferentes modelos de gestión que se aplican en los diversos países de la región.

En general, las evaluaciones realizadas señalan que la clave para fortalecer este enfoque más sostenible radica en el diseño adecuado de la responsabilidad de la comunidad y la participación en el proceso de actualización, ya que puede generar una apropiación, que se reconoce cada vez más como requisito previo para proyectos de desarrollo urbano sostenible.

Las evaluaciones de algunos programas<sup>27</sup> demuestran que los gobiernos locales no suelen contar con capacidades técnicas y de ejecución acordes con los procesos que son propuestos para la ejecución de los programas. El caso de la participación es un punto que se ha de considerar, ya que los instrumentos de canalización de los procesos participativos, así como también las técnicas de

trabajos con grupos e instancias de tomas de decisiones compartidas no están incorporados a las prácticas cotidianas de los municipios. En este sentido, la capacitación y distribución de información son cuestiones centrales para enriquecer los procesos participativos y empoderar a actores diversos, por lo cual los programas que destinan recursos económicos y humanos a estas acciones tienen resultados que muestran una participación que, luego del proceso de intervención, se refuerza en otras acciones comunitarias con impactos locales significativos.

Otra cuestión por considerar en el marco de un análisis de los programas está relacionada con la información brindada acerca de los mismos y los procesos de comunicación local que implementan. Generalmente se señala la necesidad de elaborar sistemas de información que permitan construir criterios e indicadores cuantificables a fin de posibilitar la toma de decisiones de focalización de inversión de recursos. La circulación de la información en los procesos participativos es un requisito indispensable para lograr una distribución de poder hacia las comunidades. La comunicación ha sido un tema desarrollado por la mayoría de los programas, debido a que los mismos asumieron la premisa del manejo de la información por parte de todos los actores como elemento central de la construcción participativa y la democratización de las acciones<sup>28</sup>.

El diseño urbano y arquitectónico en los programas cumple un rol fundamental para lograr que las propuestas se articulen y catalicen el proceso de producción social del hábitat de esos barrios<sup>29</sup>. El proyecto aparece en un momento de ese proceso, la mayoría de las veces en un diálogo con lo existente (sea físico o socialmente construido), para operar en una realidad que luego continuará progresivamente en ascenso hacia una mejor calidad de vida del hábitat. En algunos programas se desarrolla una arquitectura involucrada, de primera mano y basada en la experiencia *in-situ*, que construye y promueve el diálogo entre los

27. Como en el caso del PROMIB de Ecuador.

28. Como en el caso del Programa Quiero Mi Barrio de Chile y Programa de Mejoramiento de Barrios de Quito, entre otros.

29. Como en el caso del Elemental, Urban Think-Tank, Programa Favela Bairro, Programa de Integral de Mejoramiento Barrial de Medellín, etcétera.

usuarios y usuarias, los responsables políticos y otros actores. En este sentido, estas experiencias entienden que la arquitectura y el diseño pueden operar directamente a través de intervenciones que incorporen la participación comunitaria como premisa de acción para la formulación de propuestas, así como también para la ejecución y posterior control de las mismas.

A pesar del éxito obtenido por los programas que apostaron por la metodología de concursos públicos para el diseño de proyectos en los cuales participan activamente estudios de arquitectura y consultoras de urbanismo, el número de programas que la utilizan no resulta significativo. Algunos programas demuestran que es posible una apuesta por la calidad de intervenciones en contextos urbanos en los que la arquitectura (profesionales formales) no suele dirigir sus solu-

ciones<sup>30</sup>. Los instrumentos de los concursos públicos y las consultorías han permitido generar las soluciones más innovadoras, por lo que resultan de interés para avanzar en la búsqueda de experiencias innovadoras de las acciones urbanas y arquitectónicas desarrolladas.

Finalmente, las cuestiones de género (en sentido amplio del término) han sido incorporadas a la mayoría de los programas, los cuales consideran que la participación de mujeres es un elemento central en el desarrollo de las intervenciones<sup>31</sup>. Si bien esta participación es enunciada en las “letras” de los programas, en muchos casos la instrumentación de esta participación muestra dificultades. De esta manera, a veces se utiliza el tiempo de las mujeres para cumplimentar requisitos formales de aplicación que cargan sus vidas cotidianas de responsabilidades externas, por lo

FIGURA 9. INTERVENCIÓN EN JARDIM IPORANGA. PROGRAMA GUARAPIRANGA



Fuente: Prefeitura de São Paulo (2008:21)

30. Como en el caso del Programa Favela Bairro en Río de Janeiro, del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Medellín o del Programa Elemental de Chile.

31. Como en el caso del Programa 17 y de Rosario Hábitat.

FIGURA 10. MEJORAMIENTO DE ACCESIBILIDAD EN USME, BOGOTÁ



Fuente: Elaboración propia

que la cuestión de género pasa a formar parte de la superficialidad de los programas y se tergiversa su implicancia, significado e importancia.

### **Reflexiones finales. Producción de ciudad y participación en el contexto del mejoramiento de hábitat y vivienda**

En el trabajo hemos analizado la complejidad de abordaje que presentan los procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en el contexto latinoamericano. Dicha complejidad plantea el desafío de diseñar estrategias y objetivos diversos para las políticas públicas que ponen en marcha estos procesos de producción de ciudad que tienen la particularidad de conjugar la acción de la población, el Estado y otras organizaciones de diverso origen y características.

El campo de las políticas públicas de mejoramiento urbano presenta una vasta cantidad de experiencias

desarrolladas en las últimas décadas en la mayoría de los países de la región. En este sentido, hemos analizado las principales dimensiones que caracterizan los programas de mejoramiento urbano, del hábitat y la vivienda, por lo que resulta de interés señalar la variedad de esquemas adoptados por contextos variados (nacional, provincial y local).

En general, los programas presentan características propias que son determinadas por sus contextos de aplicación. Sin embargo, un importante número de programas contienen directrices de formulación e implementación que son diseñadas por organismos internacionales. En el caso de estos últimos se plantea la necesidad de habilitar esquemas de rediseño de la política pública que aborden las particularidades de los contextos locales y que rompan con una lógica de programa “enlatados” que sigan objetivos e implementen estrategias no propias de dichos contextos.

Las experiencias analizadas sugieren un cambio de paradigma en la producción de ciudad por parte

de la acción de políticas públicas principalmente por la conjunción de tres elementos principales: a) un abordaje que se encuadra en la consideración de una dimensión integral de la política pública (ruptura con un abordaje focalizado de la política pública); b) un abordaje que se apoya en el diseño de estrategias innovadoras de formulación, planificación y gestión de la política pública; y c) un abordaje participativo que busca ampliar los procesos de tomas de decisión y fortalecer el capital social de la población destinataria.

En cuanto al primero, las experiencias de los programas dan cuenta de un abordaje que atraviesa los más variados componentes y prestaciones físicas y sociales: infraestructura de servicios básicos, espacio público, equipamientos urbanos, mobiliario urbano, vivienda, formación y capacitación, entre otros. Si bien esta variedad de componentes y prestaciones es una constante en todos los programas, también algunos programas plantean alguna focalización en sus acciones que exige una articulación de otros programas para alcanzar un abordaje integral, por lo cual algunos países han logrado implementar esquemas de articulación de programas que resultan de interés a la hora de analizar el impacto de las diferentes líneas de acción en torno a la producción de ciudad.

En cuanto al segundo, la innovación es una constante en los programas y está demostrada en las diferentes variaciones de formulación e implementación adoptadas. En este sentido, se diseñan modelos de gestión adaptados a cada contexto, así como también variaciones en la implementación de esquemas de financiamiento, en el uso de estrategias de acción como dinamizadoras de desarrollo cultural e identitario y en la implementación de concursos de diseño para promover innovación arquitectónica y urbana, entre otros.

Este segundo elemento está relacionado también con el último, ya que los procesos de gestión se diseñan con el fin de promover la toma de decisiones por parte de la población destinataria adoptando las más variadas características. La participación se constituye en un elemento relevante para conseguir la sustentabilidad de los procesos y el futuro desarrollo del territorio. En este senti-

do, el eje está centrado en el desarrollo de las capacidades de la comunidad para organizarse, así como también en la promoción del capital social de las comunidades.

La participación se implementa en diferentes niveles según el modelo de gestión implementado en cada programa. Por ello, cada programa operativiza dispositivos que permiten a los destinatarios formar parte de las instancias de toma de decisiones. En algunos casos, la apertura a la toma de decisiones tiende a generar instancias de co-gestión, empoderamiento de los destinatarios y promoción de capacidades autogestionarias. Sin embargo, la mayoría de los programas implementan dispositivos que permiten solamente comunicar o validar decisiones tomadas en ámbitos técnicos.

Si bien el concepto de participación resuena como una herramienta relevante para el proceso de implementación detallado en las “letras” o “manuales” de los programas, en la práctica se detecta una desviación del marco de su definición a las acciones promovidas en torno a su aplicación. Esto parece ser una característica particular de la participación en el contexto de los procesos de mejoramiento, ya que la misma está enmarcada en la complejidad de las dinámicas sociales, políticas y culturales de los contextos de intervención de los programas. Algunos programas han logrado superar las trabas contextuales para promover instancias de participación que logran enriquecer la mirada conceptual y desafiar el surgimiento de marcos teóricos alternativos para analizarla desde sus más variadas dimensiones.

Finalmente, el trabajo pretende constituirse en un aporte para enriquecer el campo del análisis y la evaluación de las políticas públicas de mejoramiento del hábitat y la vivienda a más de dos décadas de continuas experiencias a lo largo de toda la región. En este sentido, se han abierto algunos interrogantes que giran en torno a los tres elementos principales mencionados: ¿Qué rol cumplen los programas que no logran articular procesos de intervención integrales en las comunidades donde se implementan?, ¿Cuáles son los desafíos que plantea la integralidad al diseño y la implementación de políticas públi-

cas?, ¿Cómo puede la innovación reducir la incertidumbre que plantea la complejidad de los procesos de intervención urbanos?, ¿Qué características de planificación y gestión son necesarias para ampliar el impacto de los programas?, ¿Cómo implementar procesos participativos que generen instancias de toma de decisión conjunta en torno a las intervenciones?, ¿Qué desafíos plantean los esquemas participativos para el diseño, la gestión y la implementación de las políticas públicas en el contexto de la región latinoamericana?

## Bibliografía y fuentes consultadas

- Abrams, Charles (1967 [1964]) *La lucha por el techo en un mundo en urbanización*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Alcaldía de Medellín (2014) Medellín. *Modelo de transformación urbana*. Proyecto Urbano Integral -PUI- en la zona nororiental. *Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo 2004-2007*. Medellín: Equipo Técnico de Sistematización de la Alcaldía de Medellín, Empresa de Desarrollo Urbano, Agencia Francesa de Desarrollo, Universidad EAFIT.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004) *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. Washington DC: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2008) “*Feria de Experiencias*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beliz, Gustavo (2008) “*Logros y desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Desafíos de seguridad y convivencia ciudadana en los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bombarolo, Félix (2000). “*Onírico y real... a través del concepto de Participación Social en América Latina y el Caribe (ALC) (medio siglo en su nombre...)*.” *Vivienda Popular* (Nº 7): pp. 3-8. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Brakarz, José (2008) “*Logros y desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Lecciones a partir de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brakarz, José; Greene, Margarita y Eduardo Rojas (2002) *Ciudades para todos*. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT) (1984). *Mejoramiento de barrios de tugurios céntricos*. Nairobi: Naciones Unidas.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (Coord.) (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CGAP (Working Group on Housing Finance for the Poor of United Nation) (2007) *Slum Upgrading. Framing the Issues*. CGAP, UN-HABITAT.
- Clemente, Adriana (2017) “*La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión*” *Medio Ambiente y Urbanización*, Volume 86 (Number 1), May 2017: pp. 191-204. IIED-América Latina.
- Cravino, María Cristina; Fernández Wagner, Raúl y Omar Varela (2002) “*Notas sobre la política habitacional en los años '90*”. En [http://www.infohabitat.com.ar/web/img\\_d/est\\_30072009230802\\_n30072009230627.pdf](http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_30072009230802_n30072009230627.pdf) (10/01/2013)
- Cravino, María Cristina (2013) “*Una reflexión sobre las políticas y programas de mejoramiento de barrios. Transformaciones, derechos y demandas ciudadanas*”. En Di Virgilio, María M. y María C. Rodríguez (Coord.). *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*: pp. 299-315. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Cuenin, Fernando (2008). “*El análisis económico de los Programas de Mejoramiento de Barrios, aportes al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos*”. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “*Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*”, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cuenya, Beatriz (1986a) *Vivienda popular y políticas alternativas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbano y Regionales (CEUR).
- Cuenya, Beatriz (1986b) *“Descentralización y participación popular: La vivienda y el medio ambiente”*. Seminario sobre *“Descentralización y Participación Popular en los Municipios”*: pp. 75-93. Buenos Aires: Centro de Estudios Acción Argentina (CEAA), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y Fundación Friedrich Ebert.
- Cuenya, Beatriz (1992) *“Políticas habitacionales en la crisis: El caso de Argentina”*. Revista Vivienda del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Nueva Época, Vol. 3, Nº 3, septiembre-diciembre. Ciudad de México.
- Cuenya, Beatriz (2000). *“Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”*. Boletín CF+S (Ciudades para un Futuro más Sostenible).
- Cuenya, Beatriz y Ana. Falú (Comp.) (1997). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Dávila, Heisda (2008a) *“Programa de Mejoramiento de Barrios de Quito”*. Ponencia en Taller *“Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB). Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”*, 14 al 17 de octubre. Montevideo: BID.
- Dávila, Heisda (2008b) *“Evaluación económica de los programas de mejoramiento de barrios”*. Presentación en Taller *“Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB). Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”*, 14 al 17 de octubre. Montevideo: BID.
- Davis, Mike (2007). *Planeta de ciudades miserias*. Madrid: Foca.
- Di Virgilio, María M. y María C. Rodríguez (Coord.) (2013) *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Fernandes, Edesio y Martim Smolka (2004) *“Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones”*. Land Lines, Vol. 16 (Nº 3). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, Raúl (2001) *“Mejoramiento de barrios en América Latina”*. Semana de la Vivienda: Universidad y vivienda. El papel de las universidades en la producción de vivienda social. CIEP. Ciudad de México: Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de México.
- Fernández Wagner, Raúl (2002a) *“Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”*. URBARED. Portafolio de experiencias. Presentación experiencia. Disponible en [http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias\\_invitacion.php?explD=31](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_invitacion.php?explD=31) (30/06/2010)
- Fernández Wagner, Raúl (2002b) *“Programas de mejoramiento barrial en América Latina”*. URBARED. Portafolio de experiencias, Nº 2: Mejoramiento Barrial en América Latina. Disponible en [http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias\\_presentacion.php?explD=31](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_presentacion.php?explD=31) (30/06/2010)
- Fernández Wagner, Raúl (2002c) *“Los PMBs: políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat”*. URBARED. Informe Final. Disponible en [http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias\\_cierre.php?explD=31](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_cierre.php?explD=31) (06/07/2010).
- Fernández Wagner, Raúl (2007) *“Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”*. En Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Asentamientos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais más inclusivas*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Fiori, Jorge; Riley, Elisabeth y Ronaldo Ramírez (2003) *“Favela Bairro y una nueva generación de programas de vivienda para los pobres urbanos”*. GEOFORUM, Vol. 32 (Nº 4).
- Goh, Robbie B. H. (2001) *“Ideologies of ‘Upgrading’ in Singapore Public Housing: Post-modern Style, Globalisation and Class Construction in the Built Environment”*. Urban Studies, 38 (9): pp. 1589-1604.
- Hardoy, Ana; Almansi, Florencia; Schusterman, Ricardo y Gastón Urquiza (2002) *“Aportes para el mejoramiento barrial”*. Medio Ambiente y Urbanización, Año 18 (Nº57): pp. 13-30. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED América Latina.
- Hardoy, Jorge E. (1982). *“International Cooperation for Human Settlements”*. Latin American Research Review, Vol. 17 (Nº 3): pp. 3-28. The Latin American Studies Association.
- Huchzermeyer, Marie (2010) *“Pounding at the Tip of the Iceberg: The Dominant Politics of Informal Settlement Eradi-*

- ation in South Africa*". Politikon: South African Journal of Political Studies, 37 (1): pp. 129-148.
- Imparato, Ivo y Jeff Ruster (2003) *Slum Upgrading and Participation. Lesson from Latin America*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) América Latina (1990) "ONGs, hábitat y desarrollo en América Latina". Medio Ambiente y Urbanización, Año 8 (Nº 32) septiembre. Buenos Aires.
- Jimenez, Emmanuel (1983) "The Magnitude and Determinants of Home Improvement in Self-Help Housing: Manila's Tondo Project". Land Economics, 59 (1): pp. 73-83.
- Keivani, Ramin y Werna, Edmundo (2001) "Modes of housing provision in developing countries". Progress in Planning, 55: pp. 65-118.
- Kessides, Christine (1997) *World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices*. Washington D.C.: World Bank.
- Leitão, Gerônimo; Barboza, Silvia y Jonas Delecave (2014) "Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro". En Peixoto, Elane R.; Derntl, Maria F.; Palazzo, Pedro P. y Ricardo Trevisan (Org.). Tempos e escalas da cidade e do urbanismo: Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Brasília: Universidade Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Maceratini, Elisa (2013) "Buenas prácticas de intervención integral en asentamientos informales. El caso del Programa Rosario Hábitat". Revista Bitácora Urbano/Territorial, Vol. 23 (Nº 2): pp. 85-93. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- McNamara, Robert S. (1975) "Urban Poverty in Developing Countries: A World Bank Analysis". Population and Development Review, Vol. 1 (Nº 2): pp. 339-346.
- Menshaw, Adel E.; Aly, Sherine S.; y Ahmed M. Salman (2011) "Sustainable Upgrading of Informal Settlements in The Developing World, Case Study: Ezzbet Abd El Meniem Riyadh, Alexandria, Egypt". Procedia Engineering, 21(0): pp. 168-177.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2009b). *Programa de Recuperación de Barrios: II Foro Internacional de Recuperación de Barrios*. Santiago de Chile: MINVU. Programa de Recuperación de Barrios "Quiero Mi Barrio".
- Moris, Roberto (2010) "Reseña: Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana". Revista EURE, Vol. 37 (Nº 111): pp. 169-172.
- Motta, Jorge Martín (2011) "Programas de Mejoramiento de Hábitat y Vivienda en América Latina. ¿Nuevas prácticas pensadas desde tradicionales teorías?". Ponencia presentada en el 1º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Motta, Jorge Martín (2017) Proceso: participación – vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir" en Chaco y Tucumán (2003-2011). Tesis para obtener el título de Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Directora: Beatriz Cuenya. Co-Director: Víctor Saúl Pelli. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012*. Rumbo a una nueva transición urbana. Rio de Janeiro: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ortiz Flores, Enrique (2003) "La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?". Mundo Urbano, (Nº 21). Disponible en: [http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=66&catid=99](http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=66&catid=99)
- Otiso, Kefa M. (2003) "State, voluntary and private sector partnerships for slum upgrading and basic service delivery in Nairobi City, Kenya". Cities 20: pp. 221-229.
- Peattie, Lisa y José A. Aldrete-Haas (1981) "Marginal Settlements in Developing Countries: Research, Advocacy of Policy, and Evolution of Programs". Annual Review of Sociology, Vol. 7: pp. 157-175.
- Pelli, Víctor S. (1994) *Clarificación y replicabilidad. La aplicación masiva de los procedimientos progresivos y participativos de vivienda*. Encrucijada de los grupos de trabajo en vivienda progresiva y participativa en América Latina. Resistencia: IIDVI-ICoHa.

- Pelli, Víctor S. (2007) *Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda*: incluirse en la sociedad. Buenos Aires: Nobuko.
- Prefeitura de São Paulo (2008) *“La sostenibilidad de los PMB Programa Guarapiranga”*. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) *“Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”*, 14 al 17 de octubre. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodolfo, María Beatriz (2008) *“Políticas habitacionales en la Argentina. Estrategias y desafíos”*. Material bibliográfico del Programa de Actualización Profesional en Hábitat y Pobreza en América Latina de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: PAP-HYPAL, FADU, UBA.
- Rodolfo, María Beatriz (2013) *“Programa Rosario Hábitat”*. Presentación Módulo 5 de Cátedra Política de Vivienda, PROPUR-FADU-UBA.
- Rojas, Eduardo (Edit.) (2009) *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.
- Romagnoli, Venettia y Miguel Á. Barreto (2006) *“Programas de Mejoramiento Barrial. Reflexiones a partir de la aplicación del PROMEBA en la ciudad de Resistencia”*. Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad (Nº 5): pp. 151-176. Resistencia: Edición Forurbano.
- Romero Fernández, Gustavo (2002) *“La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas”*. En Ortíz Flores, E. y M. L. Zárate (Edit.). *Vivitos y coleando: 41 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. HIC-AL.
- Romero Fernández, Gustavo y Rosendo Mesías González (Edit.) (1999). *Participación, planeamiento y diseño del hábitat popular*. La Habana y Ciudad de México: Red XIV. B Viviendo y Construyendo, Subprograma XIV Tecnología para viviendas de interés social, HABITED, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED., con el coauspicio de Fomento Solidario de la Vivienda, Asociación Civil (FOSOVI).
- Romero, Gustavo y Rosendo Mesías (Edit.) (2004) *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. México DF: CYTED. Red XIV. F *“Tecnologías sociales y producción social del hábitat”*: Subprograma XIV Tecnología para viviendas para interés social HABYTED del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Rondinelli, Dennis A. (1990a) *“Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies Are World-Wide Problems”*. American Journal of Economics & Sociology, 49 (2): pp. 153-166.
- Rondinelli, Dennis A. (1990b) *“Housing the Urban Poor in Developing Countries: Other Policy Options for National Shelter Strategies Are Examined Since Conventional Ones are Inadequate”*. American Journal of Economics & Sociology, 49 (3): pp. 257-270.
- Salas, Julián (2004) *“Los programas de mejora de la ciudad informal, herramientas de lucha contra la pobreza”*. X Encontro Universitário Latinoamericano de Cátedras de Vivienda. Pelotas: Universidad Federal de Pelotas y Red ULACAV.
- Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH) (s/f) *“Programa Rosario Hábitat”*. Rosario: Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVH), Municipalidad de Rosario.
- Sheuya, Shaaban; Howden-Chapman, Philippa y Sheela Patel (2007) *“The Design of Housing and Shelter Programs: The Social and Environmental Determinants of Inequalities”*. Journal of Urban Health, 84 (0): pp. 98-108.
- Stren, Richard E. (1982) *“Underdevelopment, Urban Squatting, and the State Bureaucracy: A Case Study of Tanzania”*. Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines, Vol. 16 (Nº 1): pp. 67-91.
- Takeuchi, Akie; Cropper, Maureen y Antonio Bento (2008) *“Measuring the welfare effects of slum improvement programs: The case of Mumbai”*. Journal of Urban Economics, 64: pp. 65-84.
- Tomlinson, Mary R. (2006) *“From ‘quantity’ to ‘quality’: Restructuring South Africa’s housing policy ten years after”*. International Development Planning Review, 28 (1): pp. 85-104.
- Torres-Tovar, Carlos A.; Amaya-Medina, Natalia; Rincón-García, John J. y Johanna E. Vargas-Moreno (2013). *“Hacer del Mejoramiento Barrial y Urbano una política pública estratégica para la superación de la pobreza”*. Revista Bitácora Urbano/Territorial, Vol. 23 (Nº 2): pp. 105-113. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Tu, Yong; Kwee, Lanny K. y Belinda Yuen (2005) *“An empirical analysis of Singapore households’ upgrading mobility behaviour: from public homeownership to private homeownership”*. Habitat International, 29: pp. 511-525.
- Turner, John F. C. y Robert Fichter (Coord.) (1976) *Libertad para construir*. El proceso habitacional controlado por el usuario. México DF: Siglo XXI Editores.
- Turner, John F.C. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios*. Hacia la economía en la construcción del entorno. Madrid: H. Blume Ediciones.
- UN-HABITAT (1996). *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. London: United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). Oxford University Press.
- UN-HABITAT (2002). *Mejoramiento de asentamientos precarios. Condiciones para el desarrollo de programas de amplia escala en América Central*. Washington: UN-HABITAT, The World Bank, Cities Alliance.
- UN-HABITAT (2003a). *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd.
- UN-HABITAT (2003b). *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?* London: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan Publications Ltd.
- Uzun, Bayram; Çete, Mehmet y H. Mustafa Palancıoğlu (2010) *“Legalizing and upgrading illegal settlements in Turkey”*. Habitat International, 34: pp. 204-209.
- van Rensburg, Nicolaas E. J.; Botes, Lucius J. S. y Marina de Wet (2001) *“Upgrading and low-income housing initiatives: indicating their value to the people of Freedom Square, Bloemfontein”*. Development Southern Africa, 18 (1): pp. 107-114.
- Vergel Tovar, Erik (2010) *“Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención”*. DEARQ: Revista de Arquitectura de la Universidad de los Andes (6): pp. 64-81.
- Wamala Muwonge, Joe (1980) *“Urban Policy and Patterns of Low-Income Settlement in Nairobi, Kenya”*. Population and Development Review, Vol. 6 (Nº 4): pp. 595-613.

