

# El mejoramiento de barrios en el marco de la gestión urbana

Joan Mac Donald y Sandra Drummond Lewis



*Joan Mac Donald es arquitecta, especializada en políticas y programas de asentamientos humanos. Fue Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo de Chile entre 1990 y 1994. Actualmente preside el Servicio Latinoamericano, Africano y Asiático de Vivienda Popular SELAVIP, entidad privada que apoya técnica y financieramente el desarrollo de proyectos de vivienda en las regiones más pobres del mundo. Entre los años*

*2000 y 2004 dirigió el curso de especialización regional en asentamientos humanos desarrollado por la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe CEPAL con el auspicio del Foro Latinoamericano de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Desarrollo Urbano. Actualmente desarrolla labores académicas en universidades chilenas y extranjeras como profesora visitante.*

*Ha colaborado con CEPAL, UN-Hábitat y otras entidades en el estudio, puesta en marcha y evaluación de programas de alivio a la pobreza, gestión urbana, políticas de vivienda y reconstrucción postdesastres naturales en la región latinoamericana. Ha publicado más de 30 documentos y libros, siendo los más recientes Ciudad, pobreza, tugurio: Aportes de los pobres a la construcción del hábitat popular (Caracas, Semana Internacional de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UCV, 2008); Pobres en ciudades pobres (I. Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano Madrid, 2006).*



*Sandra Drummond Lewis es Arquitecta, posee una maestría en Gestión Urbana del Institute of Housing Studies – IHS en Holanda; y estudios de post-grado y especialización en vivienda, desarrollo y ciencias sociales.*

*En su experiencia profesional durante los últimos diez años, ha estado activamente involucrada en el tema de la vivienda, la informalidad y precariedad urbana en Guatemala.*

*Como consultora, para instituciones nacionales y organismos internacionales, ha colaborado en el estudio del funcionamiento del sector vivienda y asentamientos humanos en el país; la evaluación y propuestas para programas de dotación y mejoramiento de vivienda, servicios básicos y regularización de la tierra. Ha trabajado e investigado desde 1997 el tema de los asentamientos precarios y la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Guatemala.*

*Actualmente es directora de la Asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala – MEJORHA.*

## Tabla de contenido

Introducción	4
Pobreza urbana y hábitat informal	5
Urbanización	5
La pobreza urbana en Latinoamérica	6
Alivio a la pobreza y mejoramiento de barrios	7
Escenarios sucesivos	7
Consideraciones operativas	7
Precariedad y hábitat informal urbano	8
Población urbana y población en tugurios en el contexto mundial	8
Niveles de precariedad	9
Algunas lecciones a partir de la experiencia regional	10
Importancia de la información	11
Regularización física y de dominio	11
Participación de la comunidad	11
Políticas de vivienda y mejoramiento de barrios	12
Mejoramiento habitacional y provisión de nuevas viviendas	12
Recursos disponibles	12
¿Cómo incorporar el mejoramiento a la política?	13
Opciones de política	13
Desafíos operativos	13
Mejoramiento de barrios y gestión urbana	14
Referencias Bibliográficas	15
Abreviaturas	16

## Introducción

En el marco de los esfuerzos para dar cumplimiento a la Meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas y avanzar hacia “ciudades sin asentamientos precarios” han adquirido especial relevancia en la región latinoamericana los programas de mejoramiento de barrios informales.

En Guatemala, tanto el gobierno central como los gobiernos locales están poniendo en marcha diversas iniciativas para facilitar el acceso de las comunidades pobres urbanas a mejores condiciones socio-habitacionales, como por ejemplo los llamados “programas de mejoramiento de barrios”. Más allá del objetivo inmediato de aliviar en algún grado la precariedad habitacional en que viven estas comunidades pobres, los programas de mejoramiento de barrios deberían dar mayor facilidad para que los beneficiarios accedan más adelante a una solución habitacional segura y adecuada, entregando bienes y servicios habitacionales que permitan la integración socio-espacial al resto de la ciudad. Por ello resulta oportuno hacer un análisis desde diferentes perspectivas de estos programas, para constatar si ellos se integran adecuadamente a las políticas urbanas vigentes para el resto de la ciudad y si ellos se ejecuten enmarcados en una gestión más amplia que dé respuesta integral a las necesidades de los pobres urbanos.

Conscientes de que la puesta en marcha de programas renovados de mejoramiento de barrios que asuman estos desafíos requiere entre otras medidas fortalecer las capacidades técnicas y profesionales de los equipos encargados de formularlos e implementarlos, el Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional (PROMESHA), la Asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala

la (MEJORHA) y la Facultad de Arquitectura de la Universidad de San Carlos de Guatemala; realizaron del 15 al 19 de octubre 2007, en el Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua Guatemala el curso nacional “El Mejoramiento de Barrios en el Marco de la Gestión Urbana”.

Sobre la base de exposiciones, material docente, publicaciones, visitas de campo y talleres se desarrolló durante el curso un dinámico proceso de actualización de conocimientos y destrezas, que permitió identificar valiosos temas y elementos para hacer más eficaces los programas de mejoramiento de barrios tanto en el contexto latinoamericano como en el contexto específico de Guatemala.

En esta publicación se presentan los principales temas abordados y discutidos durante el curso, conducido por un equipo académico encabezado por la profesora titular del curso Joan Mac Donald.<sup>1</sup>



Barrio consolidado en El Mezquital, Villa Nueva, Guatemala.

(Foto: Sandra Drummond)

<sup>1</sup> Las materias referidas a América Latina han sido extraídas, resumidas y contextualizadas a partir de las publicaciones de la CEPAL mencionadas en la sección Referencias, principalmente Mac Donald (2006, 2005, 2004) y Simioni y Jordán (2003) y que fueron incluidas en dos documentos de trabajo preparados para el curso ya citado. Mayores antecedentes sobre temas en particular se pueden consultar en los textos originales. Cualquiera cita o referencia al presente texto debe mencionar los documentos originales conforme a los detalles señalados en la Bibliografía.

## Pobreza urbana y hábitat informal

Al abordar el tema de mejoramiento de barrios resulta necesario distinguir entre los conceptos de “pobreza urbana” y “precariedad habitacional”. Al hablar de pobreza urbana nos referimos por lo general a carencias medidas a través de ingreso o consumo de los hogares u otros aspectos deficitarios relacionados a necesidades básicas insatisfechas u otros, según sean las metodologías aplicadas. La precariedad habitacional tiene que ver con deficiencias concretas en materia de hábitat y vivienda, y se asocia por lo general con las condiciones existentes en los tugurios o asentamientos informales en que persisten carencias generalizadas en cuanto a materialidad de la vivienda, disponibilidad de servicios y seguridad de ocupación (Mac Donald, 2005). En muchas situaciones, en países y regiones, los hogares pobres de las ciudades se concentran en estos focos de precariedad.

Sin embargo, en América Latina la coincidencia entre pobreza y precariedad se ha desdibujado a medida que avanza la urbanización. Sobre todo en los países más urbanizados, donde no todos los habitantes de tugurios son pobres, pero donde tampoco la pobreza se concentra necesariamente en los asentamientos informales. Estos barrios van logrando avances en la medida en que la ciudad se desarrolla; aún cuando ello no suceda en el mismo grado o ritmo que en los barrios de sectores medios y acomodados. En las ciudades más importantes de nuestros países, especialmente, la cobertura de servicios básicos, la infraestructura vial, las comunicaciones y los equipamientos de salud, educación, comercio, etc.; se instalan en estos barrios mientras los habitantes mejoran las viviendas y luchan por la legalización de sus propiedades. De esta manera, es frecuente encontrar que los antiguos tugurios hoy forman parte de la ciudad formal, como barrios que no reflejan ya su origen precario (Mac Donald, 2006).

### Urbanización

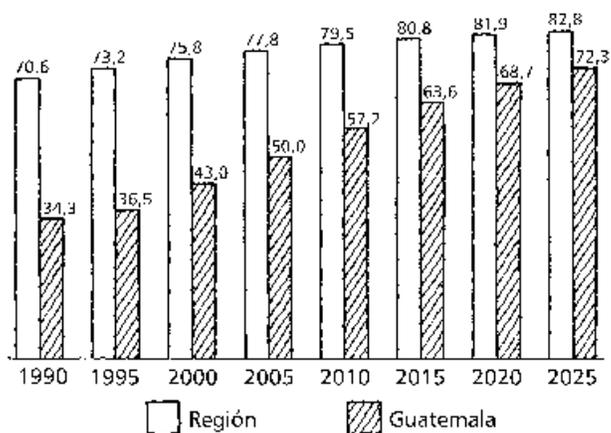
Un aspecto importante para situar el contexto de la pobreza urbana en Latinoamérica es el fenómeno de urbanización. En efecto, el elevado nivel de urbanización en la región ha detonado un proceso de “urbanización de la pobreza”. A comienzos de esta década, unos 400 millones de personas vivían en Latinoamérica en áreas urbanas, y de estos 7 de cada 10 eran sudamericanos. En Sudamérica, el nivel de urbanización superaba entonces el 80%, mientras en Centro América el porcentaje de la población urbana era de 68,5% y en el Caribe era de 63,4%. Sin embargo para el año 2030 se proyecta un aumento importante del nivel de población urbana en Centro América (77,1%) y el Caribe (73,5%) (Mac Donald 2004), esto hará más homogéneo el panorama regional e importará, los desafíos que ya se presentan en países más urbanizados, a aquellos que aún tienen una realidad rural importante.

Las políticas urbanas de esta región de alto nivel de urbanización, requieren hacerse cargo de una manera más explícita, de la que lo han hecho hasta ahora, en relación a los problemas y los desafíos que presenta la precariedad en sus ciudades; focalizando importantes inversiones e intervenciones en los sectores menos favorecidos. También es necesario que ellas promuevan una mayor integración e inclusión urbana, para lo cual los gobiernos centrales y locales de la región deberían acoger iniciativas que surjan no solo desde las autoridades o el sector privado, sino también desde sus ciudadanos más pobres. La persistencia de una aguda inequidad urbana comprueba que hasta ahora las mejoras en servicios e infraestructura urbana han tendido a favorecer a los barrios donde residen los grupos de mayor ingreso, y escasamente implican una mejor calidad de vida para los pobres urbanos. Es más, muchos de estos avances urbanos han significado problemas para los hogares de menores recursos y han agudizado su exclusión de la vida urbana. (Mac Donald, 2005).

#### Recuadro 1

##### La población urbana en Guatemala

Guatemala es uno de los países de la región que presentaba a inicios de este siglo un predominio de población rural. El censo del 2002 reportó que a nivel de país, únicamente 46% de la población – unos 5 millones de personas – era urbana. Para el año 2005 la población urbana ya representaba un 50% de la población total y las proyecciones para el año 2010 (CEPAL, 2007) señalan que un 57% vivirá en centros urbanos, como señala el gráfico siguiente. Se trata de un país que experimenta una urbanización retardada respecto de otros países, pero que avanza de manera sostenida hacia los altos niveles de urbanización de la región en su conjunto. Por otro lado existe una acentuada concentración de la población en la Región Metropolitana<sup>(a)</sup> y una menor presencia poblacional en ciudades medianas. El censo del 2002 reportó que el 42% del total de la población urbana en el país se concentraba en la Región Metropolitana.



(a) La Región Metropolitana está conformada por el departamento de Guatemala.

Fuente: CEPAL-CELADE 2005.

## La pobreza urbana en Latinoamérica

La pobreza y sobre todo la desigualdad y asimetría en el acceso a los beneficios del desarrollo en las ciudades, son sin duda el principal obstáculo para lograr que las ciudades puedan llamarse sostenibles, y esto constituye el desafío más complejo de la gestión del desarrollo humano (Jordán, Simioni 2003).

A comienzos de esta década 139 millones de personas (36%) eran pobres; y de estos, 16 millones (11,7%) eran indigentes. Seis años después se estimaba que habitaban en las áreas urbanas de la región 146 millones de personas en con-

dición de pobreza (34%) y 15 millones de ellos (10%) eran indigentes (Mac Donald, 2006). De acuerdo con estos cálculos se registró una disminución en la proporción de personas pobres en las ciudades, sin embargo la población pobre aumentó en 7 millones de personas y la indigencia urbana en cambio se redujo en 1 millón.

El gráfico N° 1 ilustra la situación relativa de la pobreza en Latinoamérica, al señalar la distribución de los pobres en las diversas regiones del mundo. Se trata de la región con menor presencia cuantitativa de población, en situación de pobreza en el mundo en desarrollo.

### Recuadro 2

#### La pobreza en Guatemala

##### A Dimensiones y características de la pobreza urbana en Guatemala

De acuerdo a las publicaciones de CEPAL, en Guatemala un 45,3% de los habitantes de centros urbanos del país eran pobres, y de ellos 18,1% eran indigentes (CEPAL 2006). Las estimaciones que se han realizado en el país presentan datos significativamente más bajos. Las diferencias se explican parcialmente por las grandes diferencias y rezagos en información desagregada territorialmente que permitan visualizar el fenómeno de la pobreza urbana en el país. Para el año 2000 el 27% de la población urbana era pobre y de esta el 3% eran indigentes (INE, 2002); y para el 2006 un 30% era pobre y de ésta proporción un 5% era indigente (INE, 2006); pero aún estas cifras más reducidas que se entregan a nivel nacional no señalan un panorama promisorio en cuanto a la evolución de la pobreza: se registró un incremento en la proporción de la población urbana en situación de pobreza, lo que refleja claramente que las políticas de alivio a la pobreza no han favorecido a las áreas urbanas donde la magnitud de la pobreza se ha incrementado, a diferencia de lo que sucede en el resto de la región latinoamericana.

##### B Algunas reflexiones sobre la pobreza urbana en Guatemala<sup>(a)</sup>

Teniendo en cuenta esta realidad se ha sostenido que si bien en Guatemala las causas de la pobreza son las mismas para el área rural y urbana, las manifestaciones y probablemente las formas de abordar la pobreza urbana sean muy diferentes. Los siguientes elementos ayudan a identificar estas diferencias:

- El costo de vida en la ciudad aumenta a un ritmo más rápido que en el resto del país
- Las personas dependen más de ingresos al contado, otras estrategias de sobrevivencia que existen en el área rural tienen una vigencia limitada en la ciudad
- La vivienda es central en los medios de vida urbanos (para producir, para conseguir servicios, acceder al empleo, etc.)

- Los medios de vida están dominados por la informalidad y la precariedad ya que los ámbitos formales no son capaces de acoger a la mayor parte de la población; sin embargo, se debe tener en cuenta que no todo es informalidad en los pobres ni todos los pobres se ocupan en la informalidad
- Existe mayor exposición al riesgo: un impacto acumulativo de deslizamientos e inundaciones y riesgo potencial mayor a causa de terremotos
- Al vivir en la ciudad se enfrentan mayores peligros en materia de salud y seguridad
- Existe una mayor diversidad social y cultural que la que prevalece en las áreas rurales.

Distinguir las diferencias y la interrelación entre lo urbano y lo rural ayuda a entender mejor las características de la inequidad y la pobreza urbanas, así como los factores que la generan y la reproducen. Más aún, es necesario distinguir en el mundo urbano la realidad del área Metropolitana de Guatemala, donde la inequidad y la pobreza se relacionan históricamente con 3 aspectos que mantienen y acentúan las exclusiones sociales, según señala el Informe de Desarrollo Humano del año 2000<sup>(b)</sup>:

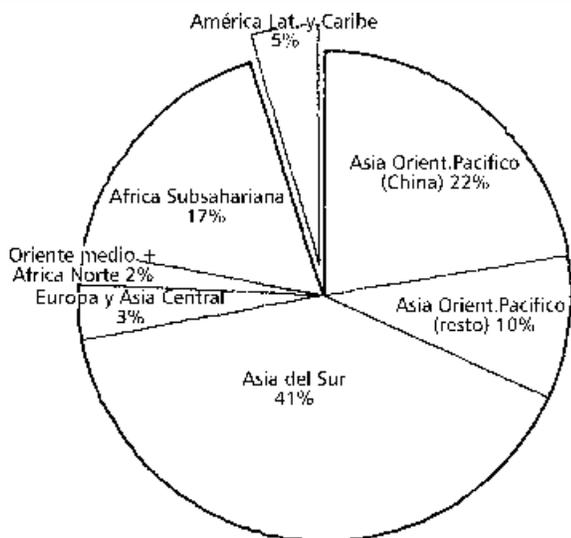
- Limitaciones para el acceso a recursos, bienes y servicios
- Dificultades para el ejercicio de la ciudadanía y los derechos
- Reducido sentido de pertenencia efectiva a redes y tejidos sociales.

Los desafíos para corregir estos aspectos son de gran envergadura. Es necesario devolver a la propia ciudadanía la capacidad y responsabilidad de conformar las relaciones sociales, tarea que hoy asumen entes ajenos de orden religioso o político. La gestión urbana debería incorporar la generación de un sentido de pertenencia como una tarea prioritaria para superar gradualmente las exclusiones.

(a) Reflexiones de Maribel Carrera en su presentación en el curso de Mejoramiento de Barrios en el Marco de la Gestión Urbana (PROMESHA, MEJORHA, FARUSAC), Guatemala, Octubre 2007.

(b) Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano. Informe de Desarrollo Humano 2000 (Sistema de Naciones Unidas en Guatemala 2000).

Gráfico N° 1 ¿Dónde habitan los pobres?  
Distribución porcentual por regiones



Fuente: Banco Mundial, WDI 2003.

## Alivio a la pobreza y mejoramiento de barrios

### Escenarios sucesivos

Cuando un programa de mejoramiento barrial incorpora entre sus propósitos el alivio a la pobreza es útil tener en cuenta metas que quizás se alcanzarán en diferentes plazos, pero que deberían estar incorporadas desde un comienzo.

En lo inmediato interesa al menos evitar que aumente el número de personas u hogares pobres a raíz del programa. Para ello, es importante considerar por ejemplo los efectos sobre las familias de eventuales erradicaciones parciales para instalar calles o despejar zonas de riesgo, en materia de acceso a sus fuentes de ingreso o servicios urbanos. En la misma línea, el diseño del programa debería contemplar



Calle en la Carpio, Costa Rica.

(Foto: Karin Grundström)

asistencia a grupos vulnerables en el barrio que se verán afectados por el programa, ya sea porque tendrán que pagar por los servicios que antes no tenían o contribuir en el pago de las inversiones. En síntesis, se trata de que el programa – al menos – no genere más pobreza que la que existía.

Una aspiración un tanto más “ambiciosa” sería que el programa alivie efectivamente la pobreza existente en el asentamiento a través de acciones e intervenciones que permitan a las familias y la comunidad elevar sus ingresos, acceder a oportunidades de empleo o satisfacer necesidades básicas que antes no podían cubrir. La incorporación de subprogramas productivos y los subsidios a determinados hogares tales como los hogares encabezados por mujeres, ancianos o jóvenes; son componentes que apuntan en esa dirección, y deberían reflejarse en una disminución del nivel y la gravedad de la pobreza atribuible al programa.

Un tercer nivel de expectativas que debería tenerse en cuenta es el logro de avances sostenibles en materia de pobreza a través de la interrupción de los circuitos que la reproducen. Se trata de incluir componentes educativos, de formación de líderes, de espacios públicos y otros que generen capital social o favorezcan la incorporación de los barrios marginados a los beneficios y oportunidades que la ciudad brinda en su conjunto. Estos componentes requieren probablemente de un plazo más holgado para poder medir sus resultados.

### Consideraciones operativas

Las observaciones de programas que han tenido una ejecución exitosa permite identificar algunas claves de operación que contribuyen a su ejecutabilidad.

Un aspecto es la incorporación de buenos instrumentos de identificación de los participantes para lograr, por una parte una adecuada focalización y por otra asegurar que no se excluya a los hogares pobres y vulnerables. Además, se constata que existen más probabilidades de éxito cuando se incluye a los habitantes como socios, no como meros beneficiarios, a través de un proceso genuinamente participativo. Es necesario que se sientan dueños del programa, y no receptores pasivos de decisiones e inversiones ajenas. Eso les implica no solo ganar espacios de decisión y beneficios sino además asumir responsabilidades y en muchos casos, aportar recursos.

Otro rasgo que aumenta las posibilidades de buen desempeño de un programa de mejoramiento de barrios es la integración de una gama de iniciativas que permitan incorporar de manera explícita y específica a nuevos actores: mujeres, indígenas, adultos mayores, jóvenes. Frente a la estandarización que caracteriza a los programas de producción masiva de viviendas, este tipo de iniciativas parece funcionar mejor cuando se abre a la diversidad y flexibilidad.

Dentro de esta apertura a componentes extrasectoriales se incluye la generación de empleo, como ya mencionamos. La instalación de oportunidades de acceso a crédito, capacitación, asistencia técnica y el fomento del autoempleo; requieren de una colaboración efectiva de entidades y de profesionales especializados; estableciendo a su vez el desafío de

coordinar con instituciones que no necesariamente pertenecen al sector vivienda. Esto también sucede con otros componentes como educación, salud, apoyo asistencial, etc., que tienen diferentes efectos y ritmos en su desarrollo. De este modo un programa de mejoramiento de barrios ya no sería un proceso unidireccional sino más bien una red de iniciativas que perdura en su accionar sobre el territorio.

## Precariedad y hábitat informal urbano

### Población urbana y población en tugurios en el contexto mundial

Como señala el Gráfico N° 2, en las distintas regiones del mundo los procesos de urbanización y tugurización han evolucionado de forma distinta. En Asia y América Latina, la población que habitaba en tugurios disminuyó a medida que aumentaba la urbanización entre los años 1990 y 2005. Podría pensarse entonces que las ciudades han sido capaces de ofrecer condiciones para disminuir la precariedad del hábitat. Por el contrario, en África el porcentaje de población en tugurios, que afecta a más de la mitad de la población urbana, ha ido en aumento de manera paralela al proceso de urbanización en ese mismo período. En esta región es probable que muchos centros urbanos no sean capaces de ofrecer los soportes necesarios para acceder a mejores condiciones habitacionales a los hogares pobres que se instalen en ellos, por lo que éstos deben conformarse con alojarse en tugurios cada vez más extensos.

La localización de los habitantes de tugurios en las diferentes regiones del mundo en desarrollo se señala en el gráfico N° 3. La primera figura indica las cifras absolutas previstas para el año 2010 en cada continente, que señalan claramente que Asia, región de una población urbana que se acercará a los 1,8 mil millones de habitantes en ciudades, aloja a la mayor parte de los hogares en precariedad. La segunda figura confirma sin embargo lo dicho previamente, de que la presencia relativa de los tugurios en la población urbana en África es muy elevada: dos de cada tres habitantes de las ciudades africanas viven en asentamientos informales. En los otros dos continentes la proporción es mucho menor: 30% en América Latina y 38% en Asia.

Gráfico N° 2  
Evolución población urbana y población en tugurios  
Distribución porcentual por regiones.  
Naciones Unidas, 1990 a 2015.

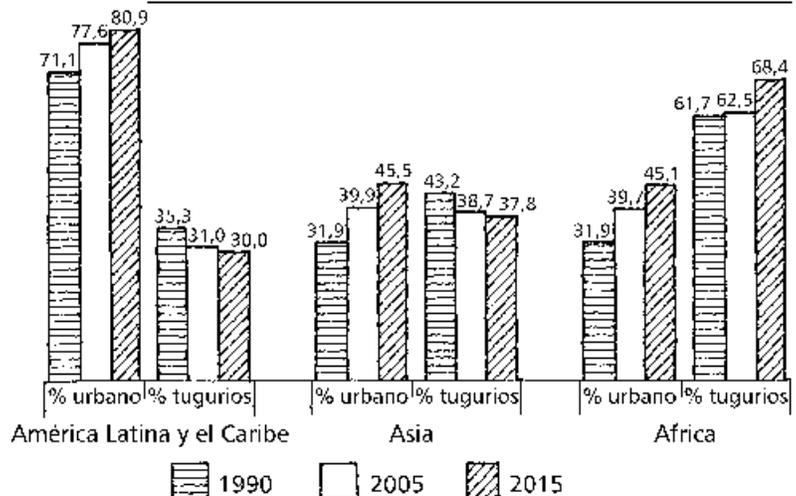


Gráfico N° 3  
Población en tugurios y resto de población urbana (miles y %) proyectada para 2010.

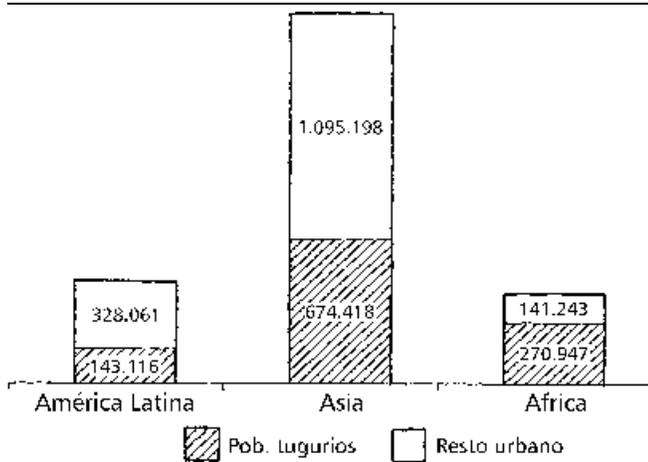


Figura A Población en miles.

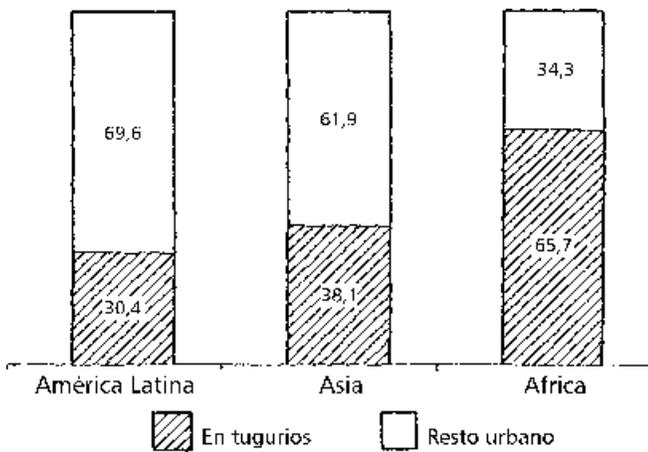


Figura B Presencia porcentual de los tugurios en la población urbana.

Fuente: Naciones Unidas, World Urbanization Prospects (2007) y Global Urban Observatory.

## Niveles de precariedad

Estudios de CEPAL señalan que en los asentamientos informales latinoamericanos las diferentes dimensiones de la precariedad, como muestra el cuadro siguiente, se han superado de manera secuencial en el tiempo, carencia tras carencia. Al comparar la precariedad de hábitat de los hogares pobres urbanos<sup>2</sup> a inicios y finales de la década de 1990 se constata que la exclusión a saneamiento fue la carencia que afectaba a una mayor proporción de hogares pobres urbanos – cerca de la mitad de estas familias. Otro problema muy extendido era la inseguridad en la tenencia de la vivienda que sufría cerca de un tercio de ellas. Se observan algunos avances en materia de acceso al servicio de agua, ya que la proporción de hogares excluidos de este servicio se redujo del 28% al 22%, pero dada la importancia de contar con agua segura se considera aún una carencia de dimensión significativa. Los

hogares que habitaban en viviendas de materialidad precaria eran un porcentaje menor, que se redujo en este período de 17% a 15% (Mac Donald, 2004).

Cuadro 1  
Precariedad del hábitat de los pobres urbanos

	Alrededor de 1990			Alrededor de 1999		
	Metró-polis	Resto urbano	Total urbano	Metró-polis	Resto urbano	Total urbano
Materialidad precaria	21,8	14,5	17,2	12,4	15,8	14,9
Exclusión redes de agua	30,1	26,3	27,7	15,3	24,9	22,2
Carencia saneamiento	56,1	46,2	49,9	43,8	48,7	47,3
No. propietario de la vivienda	37,8	35,0	36,1	41,4	32,7	35,1

Fuente: Mac Donald 2004. Pobreza y Precariedad del Hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe Cuadro 11 pág. 50.

El cuadro anterior también señala que a inicios de la década de 1990 la precariedad afectaba de forma mucho más dura a los pobres que vivían en las metrópolis que a los que lo hacían en ciudades medianas y pequeñas. Sin embargo para finales de la década de 1990 la brecha entre ambas realidades se había reducido, al producirse una disminución significativa de la proporción de hogares pobres metropolitanos afectados por las carencias analizadas. Se exceptúa de esta tendencia la inseguridad en la tenencia del suelo, que aumentó en este período en las grandes ciudades latinoamericanas. Estas comparaciones relevantes no pueden realizarse en países como Guatemala por falta de información desagregada.

Del conjunto de hogares pobres urbanos, a fines de la década de los años de 1990 un 26% de ellas no experimentaba ninguna de las 4 carencias consideradas; el 41% sufría una de ellas, el 23% se veía afectado por dos y solamente un 11% 3 o 4 carencias (Mac Donald, 2004). El cuadro 2 muestra que, si bien la precariedad habitacional no afecta solo a



Asentamiento en proceso de consolidación. Las Brisas, Villa Nueva, Guatemala. (Foto: Sandra Drummond)

2 Cálculo de la autora basado en datos de 15 países de la región latinoamericana (Mac Donald, 2004).

Cuadro 2

Necesidades Habitacionales Insatisfechas en las ciudades de América Latina.  
Porcentaje según cantidad de NHI – 14 Países según condición de pobreza<sup>(a)</sup>

	Hogares urbanos de la región según grado de carencia habitacional (%)								
	Total hogares urbanos			Hogares no pobres			Hogares pobres		
	Sin carencia	(1 o 2) (moderada)	(3 o 4) (acentuada)	Sin carencia	(1 o 2) (moderada)	(3 o 4) (acentuada)	Sin carencia	(1 o 2) (moderada)	(3 o 4) (acentuada)
Total urbano	41,1	53,7	5,2	47,2	49,8	3,0	25,9	63,3	10,8
Reg. metropolitana	45,3	51,0	3,7	50,6	47,3	2,1	27,9	63,3	8,8
Resto urbano	38,8	55,2	6,1	45,1	51,4	3,5	25,2	63,3	11,6

(a) Para la estimación del NHI se conjugaron el acceso al agua potable, saneamiento, tipo de paredes y tenencia de la vivienda. Y en los hogares pobres se incluyeron los pobres y pobres indigentes.

Fuente: Elaborados con base a los cuadros previos: XV.1, 2 y 3, América Latina (14 Países). Necesidades Habitacionales Insatisfechas según condición de pobreza sobre la base de tabulaciones de la encuesta de hogares de Guatemala (1998). Págs. 184–186. Compendio Estadístico (Mac Donald, 2004).



Vista de El Zarzal, Villa Nueva, Guatemala. (Foto: Julia Nygren)

los hogares pobres, sino también a una proporción de las familias de mayores niveles de ingreso (Cuadro 2) el panorama regional, se podría calificar, a la luz de estas cifras, como de precariedad moderada.

En contraste, en el caso específico de Guatemala la situación era diferente (Cuadro 3). Únicamente el 11,5% de los hogares pobres urbanos no presentaban ninguna carencia habitacional de las señaladas y el 32,9% tenía un cuadro habitacional muy precario. En la región metropolitana la pro-

porción de hogares sin problemas habitacionales era algo mejor (12,2% no presentaban ninguna de las carencias) pero era aún mayor el porcentaje de familias con 3 ó 4 carencias simultáneas (35,8%) que para el área urbana en su conjunto. Se trata entonces de un país en que la realidad urbana no había logrado – ni ha logrado a la fecha, ofrecer a una proporción importante de sus habitantes una calidad del hábitat relativamente aceptable, especialmente en la ciudad principal.

La precariedad no solo existe en los asentamientos y alojamientos informales. Por ejemplo, en los conjuntos de viviendas sociales construidos en el pasado por los gobiernos con estándares mínimos también aparecen graves problemas en la medida que ellos experimentan obsolescencia física y funcional, abandono de sus beneficiarios originales, irregularidades en la tenencia por ventas y alquileres no autorizados, cambios de uso y un entorno de inseguridad y violencia. Esta nueva precariedad, la de los “pobres con techo”, llama la atención acerca de la importancia de instrumentar programas de mantenimiento del parque habitacional existente que atenúen o eviten el deterioro (Mac Donald 2006).

### Algunas lecciones a partir de la experiencia regional

En nuestra región, los intentos de corregir las condiciones precarias en que habitan los pobres urbanos han enfrentado históricamente grandes desafíos. Por una parte y por las di-

Cuadro 3

Necesidades Habitacionales Insatisfechas en centros urbanos de Guatemala  
% según cantidad de NHI – área urbana según condición de pobreza<sup>(a)</sup>

	Hogares urbanos de Guatemala según grado de carencia habitacional (%)								
	Total hogares urbanos			Hogares no pobres			Hogares pobres		
	Sin carencia	(1 o 2) (moderada)	(3 o 4) (acentuada)	Sin carencia	(1 o 2) (moderada)	(3 o 4) (acentuada)	Sin carencia	(1 o 2) (moderada)	(3 o 4) (acentuada)
Total urbano	27,3	52,2	20,5	37,2	50,2	12,7	11,5	55,6	32,9
Reg. Metropolitana	32,3	47,1	20,6	41,3	44,9	13,8	12,2	52,0	35,8
Resto Urbano	21,4	58,2	20,4	31,1	58,1	10,8	11,0	58,2	30,8

(a) Para la estimación del NHI se conjugaron el acceso al agua potable, saneamiento, tipo de paredes y tenencia de la vivienda. En los hogares pobres se incluyeron los pobres y pobres indigentes.

Fuente: Elaborado en base a cuadros XV; 1, 2 y 3, América Latina (14 Países). Necesidades Habitacionales Insatisfechas Según Condición de Pobreza. Págs. 184–186, Compendio Estadístico (Mac Donald, 2004).

menciones del problema, habría que destinar a este propósito un monto significativo de recursos que el sector vivienda preferiría orientar a la construcción de nuevas unidades. Además, se requeriría poner en marcha programas de considerable complejidad para abarcar las múltiples facetas de la precariedad de manera integral.

Por lo anterior, las políticas de vivienda han sido renuentes a asumir con decisión el mejoramiento habitacional, y han preferido concentrar sus esfuerzos en la provisión de nuevos alojamientos. Los avances que se observan en los tugurios y barrios precarios los han realizado sobre todo las propias familias pobres, que con sus escasos recursos van superando las deficiencias paso a paso. Se debe destacar igualmente el apoyo brindado al mejoramiento habitacional por las ONG y organismos de nivel local; si bien la escala reducida de sus intervenciones no ha logrado hasta ahora causar un impacto suficiente sobre las enormes necesidades acumuladas (Mac Donald, 2006).

### **Importancia de la información**

Las experiencias desarrolladas en este campo han dejado algunas lecciones. Por ejemplo, se reconoce hoy que para actuar de manera eficaz y eficiente en este campo, se requiere conocer con mayor precisión la dinámica reciente de la pobreza en las ciudades donde se actúa, las expresiones específicas de la pobreza urbana que ellas presentan y los tipos y grados de precariedad del hábitat que es necesario abordar. Están disponibles en la mayoría de los países los instrumentos que permiten medir la pobreza y la precariedad del hábitat<sup>3</sup> y su evolución reciente; sin embargo es escaso el uso que se da a la información para fines de diseñar políticas y programas. Así por ejemplo muchos programas desconocen las cifras presentadas anteriormente, que señalan que uno de cada cuatro hogares pobres urbanos latinoamericanos no presenta ninguna de las 4 carencias consideradas, y que la situación de más del 40% es de precariedad leve – con una sola carencia. En ese contexto, más que adoptar medidas radicales de sustitución de viviendas sería preferible intervenir selectivamente sobre las carencias específicas.

### **Regularización física y de dominio**

Sabemos además que para reducir efectivamente la pobreza y precariedad urbana es necesario articular de manera efectiva la regularización de dominio con las mejoras del entorno urbano y los servicios. Cuando se efectuaron inversiones físicas sin considerar una regularización de la tenencia no se logró despejar la inseguridad jurídica, limitando de paso la disposición de los habitantes a colaborar con el proceso y continuarlo en el futuro. A su vez, una regularización jurídica de lotes que no se acompaña con la provisión o el mejoramiento de infraestructura u obras de mitigación de riesgos tampoco lleva a un verdadero progreso en materia de precariedad urbana, ya que el solo incentivo de ser dueños de sus

terrenos no ha bastado para que los habitantes puedan suplir las carencias por sí mismos.

### **Participación de la comunidad**

En otro plano, se comprueba que la participación de la comunidad y las familias es necesaria durante todo el ciclo del programa, desde la etapa de informaciones previas, la identificación de prioridades e iniciativas hasta la ejecución de obras y el acompañamiento posterior del proceso. Las mesas de concertación, integradas por pobladores y sus diferentes organizaciones, instituciones estatales, los municipios, las ONGs y otros actores, han probado ser buenas instancias para elaborar, acordar y ejecutar las políticas de regularización.

3 En materia de pobreza se aplican diversos métodos de medición: i) en función de los ingresos estableciendo una línea de pobreza y otra de indigencia sobre la base del costo de una canasta básica; ii) el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); iii) pobreza relativa, que define la pobreza en el contexto general de la riqueza (bienestar relativo, equidad, etc.); iv) vulnerabilidad, en base a la capacidad instalada, a través de aspectos como el capital social, el poder, etc.

## Políticas de vivienda y mejoramiento de barrios

### Mejoramiento habitacional y provisión de nuevas viviendas

Mejorar las condiciones precarias en que habitan los pobres urbanos constituye un gran desafío, no solo por las enormes cantidades de familias afectadas, sino además por requerir de programas de considerable complejidad. Las experiencias innovadoras de mejoramiento de la precariedad dispersa en América Latina han sido ejecutadas en su mayor parte por entidades ajenas al sector público, se han desarrollado sin embargo importantes intervenciones realizadas por municipios y gobiernos locales, que merecen ser destacadas. Las ONGs han impulsado y realizado ya por varias décadas intervenciones en barrios precarios con un enfoque participativo y apoyo de organismos de cooperación. De cara al volumen de necesidades acumuladas se requiere ahora trasladar estas experiencias a las políticas habitacionales para atender a la precariedad dispersa de manera sostenida y masiva.

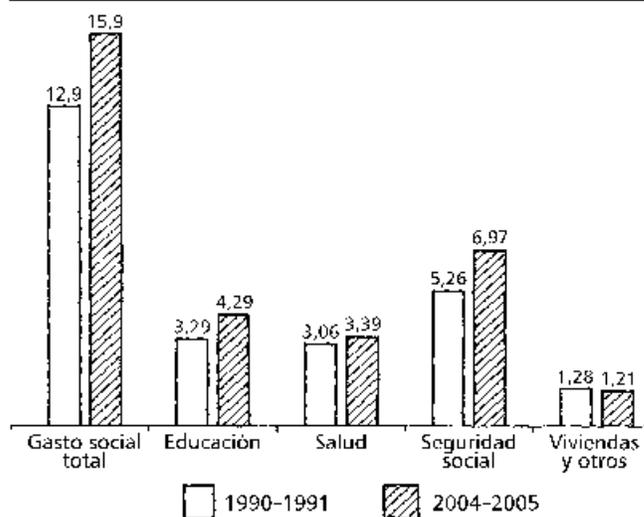
Como mencionamos antes, las políticas de vivienda han asumido hasta ahora de manera muy limitada este desafío, ya que en general priorizan la construcción de nuevas viviendas; los datos sin embargo confirman que en la región el déficit cualitativo es bastante más grande que el cuantitativo. Mejorar alojamientos y barrios les parece complicado y costoso, y prevalece la idea de que más vale construir “nuevas viviendas dignas” que esforzarse por elevar la calidad de alojamientos precarios.

### Recursos disponibles

Si bien las políticas habitacionales focalizan la mayor parte de sus esfuerzos y recursos en la producción de nuevas viviendas, en América Latina los resultados logrados para reducir el déficit habitacional son muy discretos, como lo comprueba el creciente déficit de vivienda. Cabe preguntarse si la opción por construir viviendas nuevas es válida a la luz de los recursos disponibles. Ciertamente, en la mayoría de los países existen recursos institucionales y técnicos para hacerse cargo en entidades públicas especializadas y en el sector privado de la responsabilidad de poner viviendas de interés social al alcance de la población necesitada. Sin embargo, a nivel de los gobiernos no siempre se reconoce en toda su urgencia e importancia esta necesidad. Ello se refleja por ejemplo en la proporción que representa el gasto público social en vivienda dentro del gasto público total así como la fluctuación del gasto en el tiempo, como lo ilustra el gráfico N° 4.

El gasto público social en vivienda constituye históricamente un porcentaje reducido del gasto social total, si se lo compara con sectores como educación, salud y seguridad

Gráfico N° 4  
Evolución del gasto público social como porcentaje del PIB según sectores 1990–1991 a 2004–2005, 21 países, promedio ponderado.

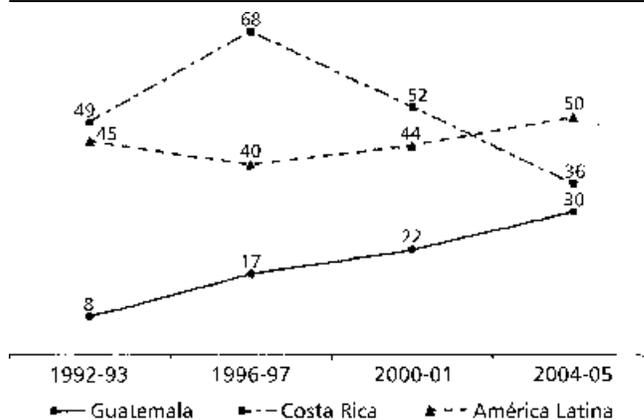


Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007.

social. Este ha tendido además a reducir su importancia en el período que hemos graficado, lo que contribuyen a limitar aún más los recursos con que se cuenta para encarar el problema habitacional en la región. (Mac Donald, 2004)<sup>4</sup>.

En países donde el gasto en vivienda fluctúa además de manera importante, el sector tiende a mostrarse inestable, impidiendo su consolidación gradual y efectiva (Mac Donald, 2004)<sup>5</sup>. El gráfico N° 5 compara la evolución del gasto público social per cápita de Guatemala con aquella que tuvo lugar en Costa Rica – país de cierta tradición en materia de política pública de vivienda – y en la región en su conjunto. Si bien el gasto en vivienda en Guatemala ha sido sustan-

Gráfico N° 5  
Evolución del gasto público social per cápita en vivienda; Guatemala, Costa Rica y promedio ponderado en 21 países de América Latina, 1992–2005.



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007.

4 Calculado por la autora sobre la base de promedios simples de 18 países.

5 En Guatemala sobre el gasto público total se asignó a vivienda y saneamiento 7,2% en el período 1994–1995; 12,9% en 1998–1999; y 10,7% en el 2000–2001, con un promedio de 7,9% entre 1990 y 2001 (Mac Donald, 2004).

cialmente menor a inicios de la década pasada que el promedio en la región y en el otro país centroamericano, un sostenido aumento posterior ha permitido al país situarse en niveles de gastos similares y menos dispares.

## ¿Cómo incorporar el mejoramiento a la política?

### Opciones de política

La trayectoria sectorial de algunos países latinoamericanos comprueba que las políticas de vivienda convencionales sólo logran una consolidación en el tiempo y reducen gradualmente la pobreza y la precariedad urbana si se destinan recursos regulares y suficientes a su concreción. ¿Cuál debería ser entonces la opción de aquellos países en que ello no sucede?, ¿Se debería insistir en privilegiar a unos pocos con buenas viviendas o rebajar estándares para lograr más cobertura?

Revisando la información disponible respecto de las necesidades que prevalecen en cada país no parece razonable optar por uno u otro camino, sino establecer un conjunto de programas que apunten tanto a las carencias – proveyendo más unidades; como a las deficiencias arreglando los alojamientos y los barrios existentes. Es probable que en contextos de escasos recursos públicos para vivienda, sea más eficiente y eficaz dar mayor énfasis al mejoramiento de lo que hay que a la construcción de casas nuevas. Sin embargo, la lógica predominante en este sector sigue siendo una “orientación desde la oferta”, en que lo que interesa es diseñar, construir y entregar un “producto”. Revertir este razonamiento para instalar políticas de vivienda orientadas por la necesidad y la demanda podría ser el principal desafío para situar los programas de mejoramiento de barrios en el lugar que les corresponde. En este caso, el amplio predominio del déficit cualitativo sobre el déficit cuantitativo en la región y en la mayoría de los países, llevaría a priorizar las acciones que corrigen los problemas más graves y no a aquellas que responden a intereses explícitos o no declarados del sector construcción.

### Desafíos operativos

A partir de los programas de mejoramiento barrial que se han realizado en las últimas décadas se pueden extraer algunas lecciones para insertar adecuadamente estas iniciativas en las políticas de vivienda.

En primer lugar resulta necesario lograr una articulación sólida entre los diferentes niveles institucionales, desde las entidades del nivel central y nacional a través de todos los niveles intermedios hasta la base misma de los municipios, las mancomunidades y los barrios. Solo así será posible que los recursos que se destinen a acciones habitacionales se distribuyan entre mejoramiento y provisión de viviendas respetando las verdaderas necesidades de los beneficiarios y los territorios. Esta coordinación no solo implica decidir en conjunto sobre el destino de los financiamientos disponibles, sino además intervenir en la implementación, el control y el seguimiento de los programas.

Lo anterior conlleva un cambio en la óptica con que operan los programas sectoriales tradicionales. Se requiere avanzar desde un enfoque de productos, en que la meta es maximizar la producción de unidades al menor costo y la mayor calidad individual posible; a otro enfoque en que lo que importa es el proceso. En este caso, los parámetros de eficacia y eficiencia son por ejemplo, la sostenibilidad del proceso, su capacidad de generar pertenencia, empoderamiento, integración y sinergia; y desde luego el potencial de lograr inclusión y equidad urbana, como se tratará a continuación.

## Mejoramiento de barrios y gestión urbana

En un continente tan urbanizado como América Latina y el Caribe los desafíos respecto de la pobreza que plantean las Metas del Milenio, deberán asumirse de manera preferente en los espacios urbanos. Las ciudades pueden ser escenarios de enorme potencial para ofrecer a los habitantes mejores condiciones de vida y oportunidades de progreso. Para detonar este potencial resulta crucial que los organismos y actores relevantes del sector de desarrollo urbano asuman un papel activo en esta área, controlando las condiciones que favorecen la presencia de precariedad en las ciudades y privilegiando a los más pobres como grupos objetivo de sus programas.

Dos asuntos adquieren importancia para el desarrollo de esta tarea. Por una parte, las políticas urbanas deberían reconocer que los tugurios o asentamientos informales y precarios forman parte de la ciudad, y por lo tanto requieren ser incluidos en los planes de desarrollo urbano y en los presupuestos urbanos con igual o mayor prioridad que aquellos sectores donde viven y/o trabajan los habitantes de más recursos. Por otra parte está el desafío de anticipar la formación de nuevos tugurios, por ejemplo proveyendo terrenos a los pobres urbanos en lugares donde sea posible consolidar en el tiempo, barrios de calidad; densificando o renovando racionalmente los asentamientos existentes o evitando que el deterioro de conjuntos habitacionales existentes dé lugar a nuevos tugurios.

Las acciones de mejoramiento de barrios necesariamente formarán parte en los próximos años de una agenda urbana que considera a los más pobres de manera preferente. Para esto no sólo deberán enfrentar de manera específica los problemas de determinados barrios precarios de la ciudad sino además formar parte de una gestión urbana más amplia. Solo así podrán elevar de manera sostenible la calidad de vida de las familias más pobres. Reforzando además la inclusión de los más pobres como colaboradores en la construcción de las ciudades en un sentido amplio, éstas recuperarán un recurso valioso en materia de creatividad, solidaridad y realismo que se ha ido perdiendo con la “modernidad” de los barrios acomodados.

¿Cómo lograr que el mejoramiento del hábitat popular concite el interés de los planificadores como herramienta poderosa para construir una mejor ciudad? Probablemente se requiera, al menos en una primera etapa, formalizar esa “otra agenda urbana”<sup>6</sup> que apunte a consolidar y mejorar los sectores de pobreza y así promover la inclusión y equidad. Para mejorar la ciudad de los pobres hará falta, al menos por ahora, una presencia y voluntad decidida del sector público,



El Zarzal, Villa Nueva, Guatemala. Está formado por 18 asentamientos donde se estima habitan unas 10.000 familias.

(Foto: Municipalidad de Villa Nueva)



Vista aérea del sur del municipio de Villa Nueva, Guatemala. El Zarzal y zona industrial.

Fuente: Municipalidad de Villa Nueva.

que contrasta con el rol importante que tiene el mercado inmobiliario en los avances de la ciudad formal.

Una condición crucial para que la gestión urbana contribuya al alivio de la pobreza, es que la comunidad se identifique y comprometa con esta tarea; para esto se requiere garantizar la participación tanto de los grupos excluidos y vulnerables como de los que no lo son; para concertar y dar prioridad a iniciativas e intereses que si bien se orientan a superar la precariedad, construirán una mejor ciudad para todos.

Una Agenda Urbana Pro-Equidad debería contemplar al menos seis áreas de actuación:

- i Adecuado manejo del suelo urbano, básicamente a través de la creación de una oferta de tierras accesibles y adecuadas para que los sectores de menor ingreso puedan desarrollar su hábitat, y la implementación de programas

6 El término, “otra agenda urbana”, fue introducido y desarrollado por la autora en la publicación “La Otra Agenda Urbana – Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe”. CEPAL 2005. Distingue el conjunto de propuestas necesarias de introducir en la gestión urbana para favorecer a los sectores más desfavorecidos, de aquellos programas que predominan en nuestra región para un desarrollo urbano principalmente enfocado al progreso de los grupos de mayor ingreso y los barrios en que ellos viven, compran, acceden a servicios y desarrollan sus actividades económicas.

de regularización donde la legalización del suelo se inserte en el marco de políticas integrales de mejoramiento de barrios; y teniendo muy en cuenta que el acceso al suelo debe estar ligado al derecho a la ciudad.

- ii Inversiones para la dotación de servicios básicos, sobre todo de agua y saneamiento, para que en los barrios donde viven los hogares con más carencias se superen los problemas de exclusión que fueron mencionados anteriormente.
- iii Gestión de vivienda que contemple programas de mejoramiento de barrios y provisión de viviendas nuevas, mejoramiento y ampliación de las viviendas, de manera integrada y coherente con las necesidades existentes en cada espacio urbano. De este modo se garantizaría un manejo más equilibrado de los problemas cuantitativos y cualitativos presentes en el parque habitacional de cada ciudad.
- iv Provisión y mantenimiento de espacios públicos que faciliten la integración de los barrios pobres y de éstos con la ciudad en su conjunto, fomentando el sentido de pertenencia y la convivencia social a la sociedad urbana y construyendo una tolerancia a la diversidad que se ha ido perdiendo en los barrios más acomodados.
- v Desarrollo vigoroso de actividades productivas en los barrios, tema aún poco presente en las políticas urbanas y locales, liderado por los gobiernos locales en cooperación con los gobiernos centrales y los distintos sectores de la sociedad, como modo de ampliar los ingresos de los hogares. Paralelamente, se requiere de acciones imaginativas para facilitar el acceso de los habitantes de barrios precarios a los espacios urbanos donde se encuentran las oportunidades de trabajo, y así permitirles tanto contribuir como a disfrutar de los avances en materia de competitividad.
- vi Gestión de riesgo eficaz y realista, sobre todo en los países de Centroamérica donde las comunidades pobres presentan una mayor vulnerabilidad ante fenómenos naturales. Desde la perspectiva de una agenda sensible a la pobreza una gestión de riesgos efectiva debería orientarse a proveer seguridad a los habitantes informales en áreas de riesgo, más que ser un pretexto para desalojarlos y así recuperar los terrenos para otros usos más rentables, como ha sucedido en múltiples ocasiones.

## Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial  
2003 World Development Indicators, 2003, Volume 1. <http://econ.worldbank.org>.
- Candía Baeza, David  
2005 *Metas del Milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población. Santiago de Chile.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
2007 *Panorama Social de América Latina, 2007*.  
2007 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2007*.  
2006 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006*.  
2005 *División de Población y Desarrollo – Boletín demográfico N° 76 – América Latina: Proyecciones de población urbana y rural 1970–2025*, Santiago de Chile.
- Clichevsky, Nora  
2003 *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL, octubre 2003.
- INE Instituto Nacional de Estadística  
2006 *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006*, Guatemala.  
2003 *Características de la Población y de los Locales de Habitación Censados. Censos Nacionales XI de Población y VI de habitación 2002*, Guatemala.  
2002 *Perfil de la Pobreza en Guatemala. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000*, Guatemala.
- Mac Donald, Joan  
2006 *Pobres en Ciudades Pobres* – presentado al I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano. Madrid España, noviembre 2006.  
2005 *La Otra Agenda Urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*. CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo No 117. Santiago de Chile.  
2004 *Pobreza y Precariedad del Hábitat en Ciudades de América Latina y el Caribe*. Serie Manuales N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas  
2008 *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision Population Database*. Department of Economic and Social Affairs. <http://esa.un.org/unup>.

2006 *Slum population projection 1990–2020*;  
UNHABITAT, Global Urban Observatory Database;  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).

Simioni, Jordán Compiladores

2003 *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperación Italiana. Santiago de Chile.

## **Abreviaturas**

---

---

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
INE	Instituto Nacional de Estadística
NHI	Necesidades Habitacionales Insatisfechas
MEJORHA	Asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala
PROMESHA	Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional
WDI	World Development Indicators (The World Bank)