

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa  
Coordinadores

# Los lugares del hábitat y la inclusión



# Índice

© De la presente edición:

## FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

## CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Estados Unidos 1168  
Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 430 49145  
(54 11) 430 49505  
www.clacso.org.ar

## Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero  
Quito - Ecuador  
(593 2) 255 0881  
Quito-Ecuador  
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Prólogo</b> .....	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO</b>	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina .....	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo? .....	59
<i>Emilio Duhau</i>	
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN</b>	
Nota introductoria al capítulo II. ....	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. ....	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social. ....	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador . . . . .	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980). . . . .	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). . . . .	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica . . . . .	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires . . . . .	369
Nota introductoria al Capítulo III . . . . .	205	<i>Pablo Vitale</i>	
<i>Walter Fernando Brites</i>		CAPÍTULO V VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano . . . . .	211	Nota introductoria al Capítulo V . . . . .	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. . . . .	233	La informalidad institucionalizada en México. . . . .	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación . . . . .	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá . . . . .	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada . . . . .	433
Nota introductoria al Capítulo IV . . . . .	301	<i>Ninotchka Matute R.</i>	
<i>Victor Delgadillo</i>		Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009). . . . .	447
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades . . . . .	307	<i>Cíntia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

## CAPÍTULO VI

### VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI . . . . .	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna . . . . .	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008 . . . . .	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil . . . . .	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. . . . .	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010 . . . . .	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>Autores</b> . . . . .	591

# Construyendo viviendas y destruyendo ciudades

Franklin Solano Castro\*

## Resumen

La construcción de viviendas, y no de viviendas “informales” o tugurios sino de viviendas “formales”, con el financiamiento del Estado, ha ido generando un proceso destructivo de las ciudades. La dinámica de construcción de viviendas de las últimas décadas, carente de planificación y articulación con las ciudades, ha propiciado el crecimiento de una mancha urbana desestructurada, contradictoria y destructiva de las funciones y expectativas que se tienen sobre la ciudad. El Programa de Mejoramiento de Barrios se erige como una alternativa para mitigar las deficiencias de proyectos de vivienda carentes de obras y servicios esenciales de ciudades modernas y de asentamientos humanos que garanticen una buena calidad de vida de sus pobladores.

**Palabras clave:** vivienda, asentamientos humanos, desarrollo urbano, ciudad, política de vivienda, mejoramiento de barrios.

## Abstract

The construction of houses and not of “informal housing” or shantytowns but of “formal” housing with State financing, has been generating a destructive process in cities. The dynamic of housing construction of the last decades, lacking in planning and articulation with cities, has fostered the growth of an unstructured urban stain, contradictory and destructive towards the functions and expectations people have of the city. The Neighborhood Improvement Program stands as an alternative to mitigate the deficiencies of the housing projects, which lack the essential infrastructure and services of modern cities and of human settlements that guarantee a good quality of life to its inhabitants.

**Keywords:** housing, human settlements, urban development, city, housing policy, neighborhood improvement.

---

\* FUPROVI / FLACSO-Costa Rica.

## Introducción

En este artículo se realiza un breve y pionero análisis sobre las circunstancias que rodean la creación del llamado “bono colectivo” en Costa Rica, el cual es un instrumento que traslada fondos públicos para llevar a cabo proyectos de mejoramiento de barrios. Aunque, desde hace algunos años, en varios países de América Latina se desarrollan programas de mejoramiento de barrios (PMB), esta experiencia es nueva en el país: se inició en 2007 y su ejecución, con un dilatado avance, se ha estado dando desde 2008.

En el documento, se hace un rápido recorrido por los antecedentes de la intervención pública en materia de vivienda, especialmente en los sectores populares, para visualizar cómo, a partir de la década de los ochenta, hubo un auge de la tendencia a que el mercado sea el encargado de solventar las necesidades de vivienda de estos sectores, dando como resultado un proceso sostenido de construcción de viviendas que no contempla las necesidades de un hábitat adecuado, con condiciones de calidad para los pobladores. Como efecto directo, se ha generado un proceso paulatino de destrucción de la ciudad.

En este contexto, el bono colectivo se presenta como un instrumento para llevar a cabo procesos de mejoramiento de barrios, con la finalidad de saldar los vacíos que ha dejado la ausencia de una verdadera política de vivienda y asentamientos humanos orientada a las necesidades residenciales de la población y a mejorar la calidad y el funcionamiento de la ciudad.

## Antecedentes

Los problemas habitacionales en Costa Rica no son nuevos. Desde la primera mitad del pasado siglo XX, el Estado, por medio de diferentes instituciones públicas, ha tenido que intervenir sobre el sector vivienda y asentamientos humanos para enfrentar las carencias existentes, particularmente en los sectores populares. Esta situación ha llevado a la creación de instituciones, programas, leyes, acciones y normativas que permiten, desde la esfera del apoyo estatal, atender el problema de vivienda para cada

uno de esos momentos. Sin embargo, las respuestas desde el Estado no han permitido encontrar soluciones satisfactorias, por lo cual cada cierto tiempo se repite el proceso de creación de un ente nuevo, una ley nueva o un decreto nuevo, siempre con el afán de que sea la solución buscada para el problema de la vivienda.

En 1930 se creó la Junta Nacional de la Habitación, cuya finalidad era dotar de vivienda a los sectores desposeídos. En la década de 1940, período de importantes transformaciones sociales en el país, en la recientemente fundada Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), se creó el Departamento de Vivienda, entidad destinada a apoyar al sector de trabajadores (cotizantes) para que obtuvieran sus viviendas.

En la década siguiente, concretamente en 1954, se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Dicha institución era la encargada de producir, orientar y velar por el desarrollo urbano del país, especialmente de la región central, la más poblada y concentradora de servicios (educación, salud, agua, electrificación), industrias, transporte, etc. Además, uno de sus objetivos era crear condiciones de acceso a vivienda para sectores medios y bajos, por medio de programas de ahorro y crédito. La Ley Orgánica del INVU señalaba lo siguiente:

Proporcionar a las familias costarricenses que carezcan de alojamiento adecuado y, en las condiciones normales, de los medios necesarios para obtenerlo con sus propios recursos, la posibilidad de ocupar, en propiedad o en arrendamiento, una vivienda que reúna los requisitos indispensables a efecto de facilitar el desarrollo y la conservación de la salud física y mental de sus moradores. De manera preferente, deberá atenderse el problema de la clase de más bajos recursos de la colectividad, tanto en las ciudades como en el campo (Asamblea Legislativa. Ley 1 788, 1954).

La creación del INVU no fue suficiente para responder a una demanda creciente de vivienda de los sectores con ingresos bajos. Por esa razón, en 1961 se expidió la Ley 2 760 (Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de Arrendatarios), que en su Artículo 1 señalaba:

Declarase de utilidad pública todo lo relacionado con la satisfacción de las necesidades de vivienda popular en las áreas urbanas y rurales del país, y en especial lo que se refiere a la erradicación de tugurios, a la defensa de sus arrendatarios, a evitar la formación de áreas de tugurios y al fomento de la construcción de viviendas de precios bajos (Asamblea Legislativa. Ley 2 760, 1961).

Por medio de esta ley, se pretendía enfrentar el surgimiento de tugurios y de asentamientos en precario, pero al igual que las iniciativas anteriores, tampoco logró una solución adecuada y el problema siguió su ritmo creciente.

Una década más tarde, en 1971, se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución orientada a enfrentar los problemas de pobreza del país y, dentro de esta orientación, también abocada a atender problemas de vivienda de los grupos más empobrecidos. Ante las cada vez mayores necesidades de vivienda, especialmente de los sectores populares, se estableció, vía decreto ejecutivo, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el cual, hasta el día de hoy, es una entidad sin cartera, adscrita al Ministerio de la Presidencia.

Más adelante, en 1983, el Gobierno de turno, en un intento por enfrentar y atender los problemas de vivienda y asentamientos humanos, de cada vez mayor envergadura y complejidad, declaró el sector en emergencia nacional con el propósito de movilizar más recursos y poder manejarlos de una manera más flexible, ágil y rápida.

Esta medida tampoco surtió mayor efecto y el problema continuó en ascenso. En 1986 se dio un cambio de gobierno y el presidente entrante declaró otra emergencia nacional, ahora relacionada a la “erradicación de tugurios”. Para ejecutar tal declaratoria, se creó la Comisión Especial de Vivienda (CEV), organismo adscrito a la Comisión Nacional de Emergencias. Durante la primera administración del presidente Arias (1986-1990), y con la facilidad de contar con la declaratoria de emergencia, se hizo intervenciones en una cantidad importante de asentamientos en precario y tugurios.

Gracias a la declaratoria de emergencia, los proyectos habitacionales se llevaron a cabo sin necesidad de cumplir con algunos requisitos, como la aprobación de planos por parte de las municipalidades y otros trámites

administrativos, lo que, a la postre, se convirtió en un problema legal y de dotación de servicios.

En el año 1987 se llevó a cabo la transformación más importante de los últimos años en la política de vivienda del país. Ese año se creó el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV), por medio de la Ley 7 052, estableciendo como ente rector del sistema al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Se trataba de un banco de segundo piso que se encargaría de captar y administrar recursos para la distribución de subsidios destinados a financiar soluciones de vivienda en los sectores de menores ingresos, para lo que se utilizó la figura de los “bonos familiares de vivienda”.

En un contexto marcado por una situación cada vez más problemática en términos de déficit de vivienda, toma de tierras, desalojos y ausencia de acciones concretas para atender los problemas mencionados, a finales de los ochenta, con la declaratoria de emergencia por un lado y la creación del SFNV por otro, se comenzó a generar un proceso de soluciones habitacionales de nuevo cuño.

Hasta ese momento, las soluciones de vivienda para los sectores populares habían sido ejecutadas desde y por el Estado, por medio de alguna de las instituciones antes mencionadas. Se trataba de proyectos residenciales que respondían a un concepto de vivienda más allá de las paredes y el techo, pues se buscaba crear asentamientos humanos que respondieran a las necesidades de las familias y la ciudad. En la década de los cincuenta del siglo anterior, principalmente en el área metropolitana de San José, se desarrollaron proyectos residenciales de esas características. El más importante y de mayor trascendencia para el país fue el de la ciudad satélite de Hatillo, ubicada en una zona urbana para sectores medios y bajos, al sur de la ciudad capital, que constituyó un “modelo de ciudad, planeada y diseñada completamente por el INVU [que contaba] con un 25% de áreas verdes, colegio, escuelas, cañería, cloacas, electricidad, casas comunales [y] campos de juegos” (INVU, citado en Mora y Solano, 1994: 107).

A finales de la década de los setenta, y durante la siguiente, comenzaron a ponerse en boga alternativas de “soluciones de vivienda”, como lotes con servicios, vivienda progresiva, autoconstrucción y demás. Con la creación del SFNV, la entrada de operación del BANHVI y los subsidios para vi-

vienda mediante los bonos familiares de vivienda, las acciones del Estado en materia de “política de vivienda” se limitaron a garantizar los recursos financieros para los subsidios y –en teoría– controlar que las soluciones de vivienda cumplieran con los requisitos básicos de calidad y equipamiento mínimo.

### Construcción de viviendas y destrucción de ciudades

En Costa Rica, la ciudad informal no es la característica más fuerte, o siquiera una tendencia creciente, lo que no significa que no exista una cantidad importante de asentamientos en precario (informales) y de familias que viven en esta condición. Para el año 2005, la cantidad de viviendas individuales ocupadas en el país era de 1 114 210 unidades, el faltante natural o déficit cuantitativo de viviendas era de 17 809 unidades y el déficit cualitativo (vivienda deficiente) era de 182 112 unidades (FUPROVI, 2009), lo que se traduce en un déficit habitacional de casi 200 mil unidades<sup>1</sup>.

Un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos durante 2002 –actualizado en 2005–, da cuenta de 397 asentamientos en precario y alrededor de cuarenta mil familias que habitan en esas condiciones (MIVAH, 2005). La cantidad de hogares para ese año era de 1 132 019 (INEC, EHPM, 2005), de manera tal que la cantidad de familias que habitaban en asentamientos en precario representaba aproximadamente un 3,5% del total de hogares del país. De lo anterior se desprende que, en comparación con otras realidades latinoamericanas, los asentamientos informales en Costa Rica no revisten una gravedad tan marcada en términos cuantitativos.

La explicación anterior es importante para entender que el problema de la desestructuración de la ciudad en Costa Rica no es un proceso que

1 La metodología por medio de la cual se calcula el déficit cualitativo “esconde” y subregistra enormemente la situación de las viviendas deficientes en el país. De ahí que desde FUPROVI hemos implementado, con los mismos datos oficiales, una nueva fórmula de cálculo de este déficit, al que se ha llamado déficit cualitativo real. Mientras que la forma tradicional de calcular el déficit cualitativo arroja un resultado que afecta a un poco menos del 15% del parque habitacional, con el cálculo del déficit cualitativo real el porcentaje sube a un poco más del 50%.

responde al crecimiento de la ciudad informal, tomándola como el espacio residencial urbano desarrollado a partir de procesos de ocupación de terrenos de manera informal, trátase de invasiones de tierras, lotificaciones ilegales, reubicaciones oficiales o clandestinas u otras formas no “reguladas” de ocupación del suelo urbano para uso residencial.

El crecimiento de las zonas urbanas y de las ciudades del país en las últimas décadas, particularmente en el área metropolitana de San José, responde al desarrollo inmobiliario residencial de sectores tanto de altos ingresos como de bajos. Los primeros se ubican en zonas separadas y alejadas de los centros de la ciudad, en busca de condiciones de “exclusividad”. Los sectores de bajos ingresos también se ubican en zonas alejadas y separadas de la ciudad, pero la lógica de los procesos es totalmente diferente para unos y otros. Mientras que los sectores de ingresos altos se “apartan” de la ciudad por una decisión propia, los sectores de ingresos bajos se ven obligados a hacerlo ante la falta de alternativas y posibilidades para acceder a terrenos de calidad y mejores ubicaciones. El resultado final de ambas dinámicas genera un proceso que rompe y desarticula la ciudad como modelo funcional, provocando y fortaleciendo situaciones de segregación espacial y socioeconómica más profundas<sup>2</sup>.

La ciudad se extiende, se vuelve más compleja, se agudizan los problemas de cobertura de servicios de consumo colectivo, los desplazamientos de las zonas residenciales a los lugares de trabajo y de estudio se hacen más lentos y caros, el control, supervisión y mantenimiento de la infraestructura no solo se encarece, sino que se dificulta y, en ocasiones, desaparece... Para los sectores de mayores ingresos, estos problemas se resuelven desde la esfera privada –y por influencias de poder–, pero para los sectores populares las soluciones no siempre llegan, o lo hacen de manera tardía e insuficiente.

La ciudad se expande, sin planificación, sin orden, sin soluciones. Se van agregando espacios que antes se dedicaban a otros usos, como la agricultura o la conservación, o que por sus condiciones de riesgo no son aptos para uso residencial. La ciudad crece pero, a la vez, se destruye a sí misma. La factura de esta situación recae con mayor peso sobre las espaldas de los

2 Para un mayor detalle sobre este punto en particular ver el trabajo de Solano (2009), donde se aborda el tema de los procesos modernos de segregación en la ciudad.



sectores populares. Son estos los que más requieren de la ciudad y los que más obstáculos encuentran para vincularse a ella —a la ciudad “formal”— para hacer uso de la inversión histórica y pública que existe en los espacios socialmente construidos.

El crecimiento y extensión de la ciudad se convierte en un proceso de exclusión de las barriadas populares; la dotación y la calidad de infraestructura y servicios tiende a decrecer de acuerdo a la distancia de la centralidad. Las barriadas populares se construyen de manera formal, con recursos del Estado, pero bajo la lógica del mercado, que procura reducir costos y maximizar la ganancia del desarrollador. Así, el país se ha abocado a la construcción de viviendas pero no al desarrollo de asentamientos humanos de calidad o al mejoramiento de las ciudades.

### Mejoramiento de barrios

Con el afán de tratar de solucionar o al menos mitigar el problema de vivienda de los sectores populares, los últimos gobiernos, gracias al SFNV y por medio del BANHVI, han entregado una cantidad importante de bonos familiares de vivienda. Entre 1997 y 2008 se han distribuido, de acuerdo a los datos oficiales del BANHVI (FUPROVI, 2009), un poco más de 260 mil bonos de vivienda, alrededor de la mitad de ellos en zonas urbanas y dentro de la Gran Área Metropolitana, que comprende la zona central del país y donde se ubican las principales ciudades. Esta cantidad de bonos representa, aproximadamente, el 21% (una quinta parte) del total de viviendas individuales ocupadas para 2008.

La construcción de las viviendas en los proyectos habitacionales se ha dejado en manos de los desarrolladores y constructores privados, lo que ha generado el surgimiento de gran cantidad de proyectos diseminados en las zonas circundantes a los límites tradicionales de la ciudad. Estos proyectos, en el mejor de los casos, proveen infraestructura y servicios elementales, como electrificación, agua intradomiciliar y sistemas de evacuación de aguas pluviales. Por ley, todo proyecto de urbanización debe dejar una cantidad de terrenos (20%) para uso colectivo o comunal (parques infantiles,

lotes para comercio, área para salones comunales y zonas verdes). Lo usual es que los terrenos destinados para las actividades comunales tengan las peores condiciones en cuanto a ubicación, desniveles, riesgo y accesibilidad, ya que son los de menor valor, y los conjuntos residenciales se diseñan bajo un criterio de rentabilidad económica, mas no de bienestar social.

Las obras de consumo colectivo, como parques infantiles, salones comunales, canchas multiuso, y otra infraestructura, como pavimentación de calles, sistema de alcantarillado para evacuación de aguas residuales, hidrantes y paradas para autobuses, entre otras, no se realizan, de tal suerte que se han construido conjuntos residenciales sin las condiciones urbanísticas básicas. Esto sucede en cuanto al interior de los proyectos; en términos del contexto, tampoco se valora la articulación de estos asentamientos con respecto a otros servicios sociales como salud, educación, transporte, seguridad ciudadana, contaminación ambiental, recreación y cultura, por mencionar algunos.

Existen otros proyectos que, durante años, han sufrido los efectos de haber sido construidos al amparo de la declaratoria de emergencia, lo cual les permitió obviar algunos requisitos, con la gravedad de que el decreto por medio del cual se declaró la emergencia y se creó la Comisión Especial de Vivienda fue declarado inconstitucional y fue derogado. Varios proyectos se encuentran con el problema de que las municipalidades respectivas, como gobiernos locales, no los han “recibido” (aprobado) formalmente, y, por tanto, no están “a derecho”, lo que les impide recibir algunos servicios o inversiones del Gobierno nacional.

Este es uno de los escenarios con los que se topa el Gobierno en la administración 2006-2010, en lo referente a vivienda y asentamientos humanos. Ante la necesidad de mejorar las condiciones de proyectos de vivienda con una baja o mala calidad de dotación de infraestructura y servicios públicos, se pretende implementar un programa para mejorar las condiciones en algunos asentamientos, principalmente en el área metropolitana de San José.

Este programa se inscribe dentro de una tendencia que se ha desarrollado en varios países de América Latina y que viene tomando mayor fuerza bajo la denominación de programas de mejoramiento de barrios (PMB).

Este tipo de programas puede analizarse a partir de tres grandes orientaciones o aportes para la ciudad. En primer lugar, juegan un papel importante en la reducción de las brechas entre diferentes sectores, al “reducir las desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio que enfrentan los hogares ubicados en asentamientos informales” (Brakarz, Greene y Rojas, 2002: 28). Además, siguiendo a los mismos autores, los PMB actúan como “instrumentos de desarrollo urbano”, ya que contribuyen a superar situaciones de segregación física y social en los asentamientos informales, así como aspectos de conectividad de estos con el resto de la ciudad. Como un tercer elemento, los autores señalan el papel que cumplen los PMB como parte de la política de vivienda, ya que “se ocupan de mejorar las condiciones de vivienda de familias ya instaladas en las ciudades, aunque presenten déficits de infraestructura e inseguridad en la tenencia” (Brakarz, Greene y Rojas, 2002: 29).

Los proyectos de mejoramiento de barrios impulsados por el Gobierno a finales de 2007, y ejecutados en los siguientes años se orientan dentro de lo que Brakarz, Greene y Rojas señalan como reducción de desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio de los asentamientos informales con respecto a otros sectores de la ciudad, y, en menor medida, como instrumentos de desarrollo urbano.

Para entender el impulso a las iniciativas de mejoramiento de barrios antes de entrar a describir cómo se implementan en el país, es importante analizar el contexto en que surgen.

La segunda administración de Arias Sánchez (2006-2010) propone, en su plan de gobierno, la erradicación del 50% de las familias que viven en condiciones de precariedad y tugurio. Con base en el diagnóstico elaborado por el MIVAH en 2005, la meta propuesta por el Gobierno abarca a veinte mil familias, de alrededor de cuarenta mil que se encuentran en esa condición (MIDEPLAN, 2007). No obstante, las dificultades encontradas para poder atender la situación de los asentamientos en precario provocaron que el Gobierno no pudiera avanzar en el cumplimiento de la meta establecida. Entre los años 2006 y 2008, se entregaron un total de 32 912 bonos familiares de vivienda. De todos estos, solamente 513 (1,6%) se destinaron para el Programa de Erradicación de Tugurios y Precarios.

Durante el año 2007, consciente de las dificultades para cumplir con la meta propuesta y aprovechando un cambio en el titular del MIVAH, el Gobierno modificó las metas de atención de familias en condición de precarios y tugurios e implementó un programa de financiamiento llamado “bono colectivo”, mediante el cual pensaba impulsar acciones de mejoramiento de barrios. Dadas las características de este tipo de intervención, las autoridades del sector vivienda pretenden alcanzar la meta establecida. A partir de una interpretación “alternativa” del concepto de tugurio y asentamientos en precario, el Gobierno da cuenta de un importante avance en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Con datos del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), la Contraloría General de la República señala que “durante el período 2007-2009 se atendió a 14 961 familias de las 19 127<sup>3</sup> que habitan en precario y tugurio, lo que representa un logro de un 78,22% de la meta establecida” (CGR, 2010: 5)<sup>4</sup>.

Por medio del PMB, utilizando la figura del bono colectivo, el Gobierno logró salir bien librado en cuanto al cumplimiento de las metas cuantitativas que se propuso. Además, es innegable el impacto positivo que tal programa ha tenido en los asentamientos donde se han invertido los recursos.

Los fondos dedicados para el bono colectivo (PMB) alcanzan un monto de 23 mil millones de colones (aproximadamente 42 y medio millones de dólares)<sup>5</sup>. Con estos recursos, se espera que la inversión impacte en una cantidad aproximada de 18 mil familias. Si esos recursos se dedicaran al subsidio de los bonos familiares de vivienda, la cantidad de hogares atendidos sería de 4 340, suponiendo que cada bono equivaliera a un monto de 5,3 millones de colones (poco más de 9 800 dólares). Sin embargo, los montos de los bonos entregados para erradicación de tugurios y precarios son aun mayores. Por una excepción en la legislación, existen casos en los que es posible entregar bonos por un monto mayor al establecido, de

3 Esta cantidad, que es la meta establecida originalmente por el Gobierno, no corresponde a la cantidad total de familias en asentamientos en precario.

4 Más adelante, el informe de la CGR señala una serie de dificultades para verificar realmente el cumplimiento de las cantidades y metas establecidas, pero para efectos de este trabajo se dará el beneficio de la duda a los datos del Gobierno.

5 Se trata de dólares estadounidenses, al tipo de cambio actual de 540 colones por dólar.

manera ordinaria. Las familias que habitan en condiciones de precarios y tugurios son parte de la excepción y, por tanto, están sujetas a recibir un “bono especial”. Dichos bonos especiales alcanzan sumas que, en general, duplican los montos ordinarios, de manera tal que las soluciones de vivienda para estos sectores se ubican fácilmente en el rango de los veinte mil dólares, o incluso un poco más. Por lo tanto, para abarcar la misma cantidad de familias que se pretende atender con el bono colectivo, utilizando el bono familiar para vivienda, en lugar de 42 millones de dólares, se requerirían alrededor de 360 millones de dólares.

El bono colectivo es la herramienta utilizada para el mejoramiento de barrios. La directriz gubernamental que crea esta figura la describe como “aquel bono aplicable a un asentamiento en condición de precariedad de manera general para la dotación y mejora de la infraestructura social” (MS – MIVAH, 2008)<sup>6</sup>. Dentro de las obras e inversiones que pueden ser atendidas con los recursos del bono colectivo, la directriz establece los siguientes: servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación; equipamiento social; redes internas y externas de comunicación en las comunidades; zonas verdes y recreativas; y, finalmente, obras o equipamiento para actividades productivas.

Utilizando la figura del bono colectivo, el Estado busca subsanar los vacíos generados a partir de una política de vivienda carente de una visión de vivienda integral, a fin de incorporar una visión de hábitat, comunidad y ciudad para los pobladores. La omisión de esa visión más completa de soluciones de vivienda se trata de “recomponer” con el PMB. Sin embargo, la situación es más compleja y la práctica ha dejado al descubierto una serie de limitaciones y obstáculos para poder llevar a la realidad las iniciativas propuestas.

El bono colectivo, como instrumento para el mejoramiento de barrios, es una buena estrategia para mejorar las condiciones residenciales de los asentamientos populares, ya sean estos nuevos o barrios viejos que se han ido deteriorando. En la práctica, a pesar de contarse con recursos, materializar los proyectos no ha sido fácil, entre otras causas, debido a las

<sup>6</sup> El bono colectivo se aprobó por primera vez por partida presupuestaria en el Presupuesto Nacional de 2007, pero no se decretó de manera oficial hasta 2008.

condiciones físicas de los asentamientos (los nuevos, no los barrios viejos), que en muchos casos no cumplen los requerimientos que establecen las normas, tales como el ancho de las calles, el ancho de las aceras (más aun cuando se debe incorporar, por ley, algunas características requeridas para personas con algún tipo de discapacidad), el tamaño de los lotes, la densidad y otras tantas normas urbanísticas.

Por otra parte, en algunos casos no se cuenta con el aval o el interés de los gobiernos locales, lo que genera un proceso más lento y difícil para obtener la aprobación de las obras. Esta situación está relacionada con el hecho de que muchos de los proyectos de vivienda se ubicaron en los municipios sin consultar con los gobiernos locales, generando tensiones entre los pobladores originales y los nuevos que no siempre se han superado, a pesar del paso de los años. De ahí que las inversiones en un asentamiento “no grato” para el municipio no siempre sean bien recibidas, ya que se alega la existencia de otras necesidades u otros sectores con mayores urgencias.

Lo anterior es producto de la falta de una política de vivienda y asentamientos humanos que establezca de manera estratégica y planificada la coordinación entre diferentes actores públicos y privados. El sistema se debe coordinar con los gobiernos locales y con instituciones públicas encargadas de la prestación de servicios colectivos, acueductos y alcantarillados, electrificación, salud, educación y prevención de desastres. Además, la participación de los pobladores debe incluirse de manera prioritaria.

Ni el Gobierno central ni los gobiernos locales han definido las prioridades de intervención ni los lugares o asentamientos a intervenir. Al interior de los asentamientos para los que se han destinado los recursos, los pobladores no han sido tomados en cuenta en la definición de las obras o inversiones a realizar. Esto ha quedado en manos del organismo desarrollador, que ha propuesto las inversiones, ha llevado a cabo las negociaciones con gobiernos locales y entes públicos, y ha construido la infraestructura.

Innegablemente, las inversiones en mejoramiento de barrios significan un impacto sumamente positivo en función de mejorar la calidad de vida de los pobladores (dándoles acceso a infraestructura y servicios, disminuyendo brechas entre diferentes sectores de la ciudad, etc.), pero de no corregirse algunas de las limitaciones señaladas, se restringe el alcance

de los impactos que se pueden alcanzar por medio del bono colectivo como instrumento para el mejoramiento barrial y la reconstrucción de las ciudades.

De acuerdo a una perspectiva de desarrollo urbano, una de las limitaciones de las experiencias llevadas a cabo dentro del PMB es que, si bien se han dado y se van a dar mejoras al interior de los barrios o asentamientos seleccionados, no se ha logrado una mejor articulación de estos con el resto de la ciudad; esta continúa con los problemas anteriores, a pesar de que los barrios (algunos) hayan podido mejorar internamente. Aquí se cumple una vez más el conocido adagio: “el todo es más que la suma de las partes”. El mejoramiento de barrios no llega a incidir en el mejoramiento de la ciudad como un todo; más aun cuando son tantos los asentamientos que requieren intervenciones y tan escasos los recursos, además de la falta de una planificación y orientación estratégica definidas.

### Sugerencias para el mejoramiento de barrios

Los programas de mejoramiento de barrios, a la vez que mejoran la calidad de vida de los moradores deben responder a un proyecto de ciudad inclusiva, pensada y habilitada para sus pobladores, que optimice los recursos materiales y sociales. De lo contrario, se profundizará la tendencia a una ciudad parcelada, segregada social, económica y geográficamente.

Una política de mejoramiento de barrios debe contemplar la articulación y coordinación entre los diferentes entes públicos, sus planes de inversión de acuerdo a prioridades y recursos, y, sobre todo, debe incorporar la participación de los pobladores y de sus organizaciones representativas para que los proyectos respondan a sus necesidades y prioridades.

La experiencia de Costa Rica en cuatro barrios donde se han llevado a cabo importantes obras de inversión —especialmente en infraestructura vial y áreas comunales como parques infantiles y zonas verdes— arroja problemas de falta de mantenimiento y destrucción a un año o menos de su ejecución. Las municipalidades alegan no tener recursos para el mantenimiento y la vigilancia, a la vez que no tienen presupuestadas estas acti-

vidades en su programación. Por otra parte, los vecinos, quienes han sido sujetos pasivos del mejoramiento, no necesariamente se identifican con las mejoras o no han planificado la manera en que deben mantenerlas y desarrollarlas.

La participación se vuelve una premisa fundamental, tanto de los entes públicos como de los vecinos, para la priorización, diseño y ejecución de las obras.

Además de estos criterios, se deben garantizar e incrementar los recursos destinados para el mejoramiento de barrios, a fin de saldar la deuda que se tiene con el desarrollo urbano y la construcción de ciudades inclusivas que mejoren la calidad de vida tanto en los aspectos materiales como de integración, conectividad y seguridad ciudadana y ambiental.

### Bibliografía

- Asamblea Legislativa. Ley 1 788 (1954). “Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo”. *Gaceta N° 194*, 28 agosto 1954, San José.
- Asamblea Legislativa. Ley 2 760 (1961). “Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de Arrendatarios”. *Gaceta N° 27*, 16 junio 1961, San José.
- Brakarz, José, Margarita Greene y Eduardo Rojas (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios*. Washington DC: BID.
- CGR (Contraloría General de la República) (2010). “Informe N°DFOE-SOC-IF-39-2010”. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales.
- FUPROVI (2009). *Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2008*. San José: FUPROVI.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2005). “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples” (EHPM). Visita junio de 2010 en [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)
- MIDEPLAN (2007). *Plan nacional de desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón: 2006-2010*. San José: MIDEPLAN.
- MIVAH (2005). “Base de datos de precarios” [Archivo electrónico].

Mora, Minor y Franklin Solano (1994). *Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: el caso del área metropolitana de San José*. San Pedro: Alma Mater.

MS – MIVAH (2008). “Directriz N.º 27”. Documento inédito.

Solano, Franklin (2009). “Costa Rica: contradicciones alrededor de la vivienda y la ciudad”. *Ecuador Debate* N.º 76.