

Las políticas de mejoramiento de barrios y su relación con las ciudades

María Mercedes Di Virgilio*

En pleno siglo XXI, pareciera que las ciudades no tienen descanso. De hecho, ya antes del COVID-19, los grandes retos a escala global como el cambio climático, la desigualdad, la pobreza, el acceso a la vivienda, la participación ciudadana, etc. tenían a las ciudades como protagonistas. A estos grandes retos se añade hoy la pandemia que no hace otra cosa que desnudar y poner en carne viva retos preexistentes. Las ciudades son el epicentro de la pandemia. Sus densidades, los flujos de movilidad y la cantidad de funciones que concentran (y que suponen un ir y venir constante de personas) hicieron de éstas el foco de contagios. Adicionalmente, las dos principales medidas adoptadas por los gobiernos ante la pandemia –“quédate en casa” y “lávate las manos”- pusieron a la

* Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigadora principal en el Instituto de Investigación Gino Germani. Especialista en estudios urbanos, políticas sociales, hábitat y pobreza. Sus áreas de investigación giran en torno a los procesos de gestión de las políticas sociales, y las interacciones entre hábitat y clases sociales. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Desigualdades urbanas.

cuestión habitacional en la primera línea de defensa contra el COVID-19. Las medidas pusieron al descubierto las vulnerabilidades asociadas al hábitat. En una región en donde, según datos de CEPAL (2018), el 21% de la población urbana de la región vive en asentamientos precarios, la capacidad de realizar de modo efectivo el distanciamiento social y disponer de la infraestructura de higiene necesaria se torna especialmente difícil.

A la vulnerabilidad asociada a las condiciones de vida pre-pandemia y los mayores riesgos de transmisión a los que están expuestos los 100 millones de personas que actualmente viven en asentamientos precarios, se suman la vulnerabilidad del sistema de salud -vinculada a la capacidad de atender en cuidados intensivos- y la vulnerabilidad de las medidas de control -relacionadas al acceso efectivo a las medidas de protección social (SSHAG, 2020). Al respecto, el informe elaborado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus, a requerimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Argentina, puso en evidencia los desafíos que enfrenta la población que habita en barrios y asentamientos precarios para protegerse de los peores impactos de COVID-19. El relevamiento llevado adelante por equipos de la Universidad Nacional de General Sarmiento, entre vecinos y referentes de barrios y asentamientos precarios en la Región Metropolitana de Buenos Aires (región noroeste) muestra que el acatamiento de las medidas de aislamiento social en la mayoría de los casos es parcial o bajo (UNGS, 2020). Entre los factores críticos que permiten explicar el acatamiento parcial o el no acatamiento de las medidas de aislamiento social surgen las condiciones deficitarias de la vivienda y la falta de acceso al agua por cañería dentro de la vivienda -lo que obliga a la población a salir para su aprovisionamiento. De este modo, el estudio muestra que en los barrios con viviendas precarias y/o hacinadas no es posible entender la cuarentena como un aislamiento dentro de las casas.¹

1 Los otros factores asociados están, también, directa o indirectamente asociados a las condiciones habitacionales. Entre ellos se destacan: (1) las dificultades a la hora de limitar las salidas para aprovisionamiento de alimentos y medicamentos. Entre otras razones, los vecinos esgrimen que la falta de ingresos mensualizados y fijos impide el aprovisionamiento. Asimismo, en los hogares de menores ingresos normalmente no es posible planificar los consumos y, por lo tanto, tampoco de las compras. Los comercios de proximidad o tienen

Los habitantes que habitualmente carecen de agua limpia y saneamiento no pueden distanciarse socialmente y no tienen alimentos y una nutrición saludable para mantener el sistema inmunológico fuerte. La crisis nos recuerda que la vivienda, la alimentación y la nutrición adecuadas, el agua potable, el saneamiento, un medio ambiente sano y la asistencia sanitaria son necesidades humanas universales y, por lo tanto, derechos humanos (HIC, 2020: s/n).²

En este marco, los organismos multilaterales -entre ellos, ONU-Hábitat y MINURVI- volvieron a poner sobre el tapete la necesidad de que los gobiernos focalicen sus intervenciones en los barrios y asentamientos precarios, en general, y promuevan acciones integrales de mejoramiento de barrios, en particular. Una vez más el mejoramiento de barrios cobra protagonismo como la acción necesaria y la respuesta posible ante las deficitarias condiciones habitacionales que padecen amplios sectores en la región. Vale preguntarse entonces ¿cuáles eran los principales consensos y tensiones que se alcanzaron en la región pre-pandemia COVID-19 sobre la cuestión? En medio de la crisis, ¿qué ha cambiado respecto al abordaje anterior?, ¿qué cuestiones se reformulan en el contexto de la crisis del COVID-19? ¿Qué cuestiones nuevas han surgido? ¿Cuáles siguen siendo deudas pendientes?

Los antecedentes del mejoramiento de barrios en la región

Las líneas de intervención de los gobiernos de la región frente a los barrios y asentamientos precarios han cambiado con los años. La actitud inicial fue erradicar a los ocupantes hacia barrios de vivienda social

precios más altos o bien tienen poca mercadería. Gran parte de las familias, además, sale buscando asistencia alimentaria de parte del estado de forma directa o a través de organizaciones. (2) En segundo lugar, se señalan (3) Un tercer factor, refiere a la numerosa presencia de cuentapropistas que, en el contexto de la pandemia, ven comprometido el sustento básico de la familia e intentan lograr una changa aún en el marco de la cuarentena obligatoria. Finalmente, el estudio (4) identifica a la presencia de personas violentas en el hogar y/o con consumos problemáticos como otra de las cuestiones que impiden el aislamiento domiciliario (UNGS, 2020).

² Recuperado de <https://www.hic-net.org/es/covid-19-necesitamos-un-habitat-de-derechos-humanos/>. 21/06/2020.

construidos y financiados por parte del Estado, bajo la modalidad “llave en mano”. Hacia mediados de los años setenta, las iniciativas viraron hacia el suministro de lotes con servicios y soluciones habitacionales mínimas -siguiendo la lógica del desarrollo progresivo de la vivienda a cargo de los destinatarios. Ambas iniciativas, en numerosas oportunidades, supusieron la erradicación de los asentamientos irregulares y el traslado de la población a la periferia urbana (Brakarz et al., 2002). En general, estas intervenciones no solucionaron los problemas de los asentamientos precarios. Por el contrario, recibieron numerosas críticas atento a las consecuencias negativas de la erradicación: erradicar los asentamientos y trasladar a las familias trae aparejados altos costos sociales -destrucción y pérdida de los recursos invertidos por las familias en la producción y mejoramiento de la vivienda, de las fuentes de trabajo y actividades económicas y de las redes sociales (Viratkapan y Perera, 2006). Asimismo, los destinatarios de las nuevas viviendas no siempre eran las familias efectivamente desalojadas. En numerosas oportunidades, los beneficios de los programas eran captados por familias de clases medias -véase, por ejemplo, el caso del complejo habitacional Piedrabuena en la Ciudad de Buenos Aires (Najman, 2020). Además, el stock de producción de vivienda nueva nunca logró dar respuesta a la totalidad de las necesidades de vivienda de las familias residentes en asentamientos precarios.

Las críticas y los magros resultados impulsaron un cambio de paradigma: “se optó por integrar los asentamientos a la ciudad formal, radicando a la población en las tierras ocupadas o ilegalmente subdivididas. De este cambio de paradigma surgen los programas de mejoramiento de barrios” (Rojas y Fretes Cibils, 2009: 16). Se trata en todos los casos de estrategias basadas en la radicación de poblaciones en las áreas ya ocupadas (Brakarz et al., 2002).

Inicialmente, en la década de 1980, las intervenciones se restringieron a la regularización de los terrenos ocupados en forma irregular y su integración física a la ciudad a través de la provisión de calles asfaltadas y vías de acceso para el transporte público y las ambulancias y conexiones a las redes de agua potable, saneamiento y alcantarillado. Entre las

iniciativas de esta generación vale recuperar el caso chileno que a través de distintos proyectos y programas y de una articulación compleja entre ellos ha podido solucionar la irregularidad de muchas situaciones (Chichevsky, 2006; Rojas y Fretes Cibils, 2009). Sin embargo, los resultados de la integración física se vieron limitados por la persistencia de los problemas sociales y la falta de servicios de salud y educación en los asentamientos. Asimismo, a fines de la década de 1980, las iniciativas comenzaron a reconocer la creciente movilización social y la importancia de involucrar a los residentes locales en el diseño e implementación de programas de mejoramiento de barrios. En este escenario, los municipios de las grandes áreas urbanas tomaron la iniciativa con experiencias como Medellín con el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED) hasta, más recientemente, los PUIS (Proyectos Urbanos Integrales) que logran articular el mejoramiento de barrios con un proceso amplio de planificación urbana. Asimismo, el PROFAVELA en Belo Horizonte, el Plan de Regularización y Urbanización de Zonas de Interés Social Especial (Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social o PREZEIS) en Recife y Mutirão Habitacional en São Paulo.

La experiencia de Medellín “inspiró a ciudades como Río de Janeiro [...] entre otras en la región y en el mundo, que han introducido modelos similares con el fin de centrar las políticas de inclusión social y económica en las zonas vulnerables asociadas con las mejoras y obras de infraestructura urbana y de vivienda” (Magalhães y Rossbach, 2017:34). Río de Janeiro ganó reconocimiento con el Programa Favela-Bairro en los 1990s. La experiencia de Río está vinculada, en la región, a una nueva generación de políticas que combinaron y buscaron sinergias entre procesos sociales, políticos, institucionales y espaciales (Fiori y Brandao, 2010).³ El rasgo distintivo de la iniciativa ha sido, por un lado, la escala –condición sine qua non para lograr las sinergias. Por el otro, su capacidad para integrar de manera efectiva provisión de infraestructura y de

³ En el caso de Río de Janeiro, la iniciativa fue, también, articulada con procesos de paz y políticas de seguridad (Magalhães y Rossbach, 2017).

servicios sociales, contemplando la participación comunitaria (a pesar de que su desarrollo fue limitado) (Becerril, 2019).⁴

Estos primeros programas municipales de mejoramiento de barrios desarrollaron un enfoque integrado para abordar los problemas de las urbanizaciones precarias, evolucionando, progresivamente, hacia intervenciones que contemplan -además de la integración física y dominial- un fuerte componente social y urbanístico. Así, una segunda generación de programas de mejoramiento de barrios inaugura la década de 1990 (Lonardoni, 2016). Estas iniciativas fueron inicialmente promovidas por las agencias multilaterales de crédito y desarrollo -BID, Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, etc.- en el marco del impulso de sus agendas de lucha contra la pobreza. Progresivamente, el mejoramiento de barrios se incorporó a las agendas de los gobiernos nacionales debido al clima internacional favorable de los acuerdos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 (Magalhães, 2017).⁵

Bajo estos lineamientos, la región acumuló una profusa experiencia en la formulación, ejecución y evaluación de programas de mejoramiento de barrios financiados por los gobiernos nacionales, con el apoyo o contraparte de las agencias multilaterales y ejecutados a través de los gobiernos locales. Sin embargo, estas iniciativas locales y la experiencia acumulada en su desarrollo encontrarán un punto de inflexión a partir del comienzo del nuevo milenio. En el año 2002, con la elección del presidente Lula, la agenda de lucha por la reforma urbana obtiene una respuesta política e institucional: la creación del Ministerio de las Ciudades,

⁴ En Sao Paulo, el proyecto Guarapiranga consistió en el mejoramiento de asentamientos informales en el marco de una iniciativa más amplia de recuperación de la calidad de las aguas para el abastecimiento de parte de la población de la región metropolitana. El proyecto favoreció el tendido de sistemas de drenaje, redes de abastecimiento de agua e infraestructura, reasentamiento, educación ambiental, saneamiento, el alumbrado público y el suministro eléctrico.

⁵ Un ejemplo de la acogida es el Programa Mejoramiento de Barrios PROMEBA, en Argentina, que se implementa a partir de mediados de la década de 1990. Un análisis del proceso de implementación puede leerse en Di Virgilio (2004) y Palenque (2009). Otro de los casos es el programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de México, orientado a lucha contra la pobreza y concebido como parte de los programas de inversión social del gobierno (Rojas, 2009).

desencadenándose un proceso de reestructuración del sector vivienda. En ese marco, cinco años después (2007), se puso en marcha el PAC -Programa de Aceleración del Crecimiento- que incorporó las inversiones de saneamiento e infraestructura en favelas como proyectos prioritarios de inversión (véase Secretaria Nacional de Habitação, 2010). “En el PAC–Favelas se adoptó la urbanización integral e integrada como modelo de intervención financiada por fondos federales a través de la transferencia de recursos a los Estados y municipios” (Magalhães y Rossbach, 2017:43), para la mejora de la infraestructura y los servicios urbanos en las favelas y la generación de ingresos e inclusión social. El PAC puso en evidencia el compromiso sin precedentes de un gobierno nacional para abordar el déficit de vivienda y los problemas de los barrios precarios, dándoles un lugar prioritario en la agenda nacional a través de su incorporación al presupuesto (Lonardoní, 2016). Con la puesta en marcha del PAC, desde mediados de la década 2000, en la región emerge una nueva generación de políticas que contempla la introducción de un componente social más robusto y mecanismos de integración e inserción de los barrios y asentamientos precarios a la ciudad.

En esta línea, “en Chile, la política urbana y habitacional [también] presenta importantes innovaciones con el objetivo de promover una mayor equidad urbana, como en el programa ‘Quiero Mi Barrio’, lanzado en 2006, con un fuerte componente social asociado a mejoras urbanísticas y de vivienda, y la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en 2014, que añade una representación interministerial de la sociedad civil, la academia y el sector privado”. La experiencia del programa Quiero mi Barrio constituye un hito en tanto recupera la experiencia del mejoramiento de barrios para intervenir en la ciudad formal. México, también ha profundizado la experiencia del mejoramiento de barrios al desarrollar, en los últimos años, “mecanismos de direccionamiento de subsidios que estimulan la producción de viviendas en las zonas mejor localizadas e integradas a la red de infraestructura urbana, a partir de un modelo de calificación y compensación para la prestación de los servicios urbanos” (Magalhães y Rossbach, 2017:34).

Consensos y tensiones en las políticas de mejoramiento de barrios pre COVID-19

Cabe reflexionar entonces sobre consensos alcanzados y las tensiones que aún platean estas experiencias para revisitarlas a la luz de los desafíos que impone la pandemia del COVID-19. Para este análisis nos valdremos de la bibliografía que analiza estas experiencias en América Latina y en África, regiones en las que más ampliamente se han desarrollado estas iniciativas.

Uno de los aspectos críticos que han mostrado las iniciativas de mejoramiento de barrios es la dificultad para escalar las intervenciones. Los programas, en su mayoría, se han concentrado en la escala del barrio como foco del diagnóstico y de la solución a los problemas de los asentamientos precarios. El enfoque excesivamente focalizado en los territorios parece darse de bruces con la dinámica de las ciudades y con los vínculos estrechos entre la “ciudad formal” y la “ciudad informal” -ambas integran un único mercado de tierras y viviendas, de trabajo y de consumo. Para lograr soluciones definitivas parece necesario, entonces, ampliar el alcance y la escala de las intervenciones. La ampliación del alcance tiene que ver con varios aspectos de las intervenciones.

Primero, la escala espacial de intervención debe ampliarse a una de alcance territorial. Parece necesario operar a partir de una visión integrada de los problemas del hábitat en todo el territorio que presenta carencias en una ciudad o aglomeración metropolitana. Esta escala no es la del barrio. “Las intervenciones que financian terminan muchas veces generando islas de buenos servicios y formalidad en la tenencia del suelo en medio de amplios territorios urbanizados formalmente pero que sufren de carencias muy parecidas a las de los asentamientos objeto de los programas. La búsqueda de focalización en la pobreza —que en muchos programas se traduce en reglas operativas que seleccionan asentamientos donde vive al menos un 80% de población pobre— les impide destinar recursos al mejoramiento de áreas urbanizadas formales con carencias donde vive una mezcla de familias pobres con familias de ingresos medio-bajos y bajos. En busca de un mayor impacto de estas

intervenciones, es necesario revisar el alcance de los programas para hacerlos más útiles de acuerdo con una visión integral del mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades” (Rojas y Fretes Cibils, 2009:19).

Segundo, la escala del financiamiento. Como resultado de las limitaciones de presupuesto muchos de los programas terminaron beneficiando apenas a algunos asentamientos informales, sin lograr dar respuesta a los problemas más estructurales del sector vivienda. En este marco, vale recuperar la experiencia del PAC-Favela. Antes de la implementación del PAC-Favela, los proyectos de vivienda social y mejoras a cargo de los gobiernos locales dependían únicamente de los recursos municipales y, por ende, el alcance de dichas iniciativas fue limitado. De este modo, la financiación adicional del gobierno federal aumentó la capacidad de inversión de los municipios. Asimismo, la extensión territorial de PAC Favela promovió la coordinación y la articulación de las instituciones y niveles de gobierno (Lonardoni, 2016).

Tercero, la escala y el alcance de los problemas que se prevé abordar. Las iniciativas se han focalizado en aspectos urbanísticos, dejando de lado cuestiones clave en los barrios y asentamientos precarios como la cuestión de la integración económica para generar ingreso entre la población, la seguridad jurídica y la prevención de las violencias. De este modo, las soluciones deberían apoyarse en un enfoque intersectorial y multinivel de las agencias con responsabilidad sobre temas relevantes para asegurar el ejercicio de los derechos y la coordinación de recursos presupuestarios e institucionales (Rojas y Fretes Cibils, 2009).

Otro aspecto crítico es la articulación de las iniciativas de mejoramiento con otras políticas urbanas. Los programas de mejoramiento de barrios por sí solos tienen una capacidad limitada para dar respuesta a los déficits de vivienda y a los problemas habitacionales que padecen los sectores de menores ingresos. Asimismo, los programas masivos de producción de vivienda a menudo han producido viviendas de mala calidad y mal ubicadas, lo que alimenta la expansión urbana. Producen una gran proporción de viviendas de baja calidad, localizada en la periferia y destinadas, en muchas oportunidades, a personas desalojadas de

barrios precarios, exacerbando la segregación socioespacial. Pareciera necesario articular los programas de mejoramiento con iniciativas de producción de vivienda social *in situ*, que permitan combinar los beneficios del mejoramiento con la necesidad de disminuir progresivamente el déficit cuantitativo de viviendas. La articulación de las iniciativas de mejoramiento de barrios con la política de arrendamiento y de vivienda resulta fundamental para evitar que se formen nuevos asentamientos. Este cambio en la agenda política, caracterizada por políticas más integrales, supone también articular políticas de mejoramiento de barrios con recursos para mejorar la calidad de las viviendas existentes o cualificar el entorno urbano con la provisión de servicios adecuados. En este sentido, otro talón de Aquiles de los programas de mejoramiento parece ser la disponibilidad de suelo para la incorporación de terrenos para uso comercial y productivo, considerando diversas tipologías de vivienda y diversas funciones. La integralidad se asocia, también, a la incorporación sistemática de la dimensión ecológica y del cambio climático en el diseño de las intervenciones (Becerril, 2019). Finalmente, políticas más holísticas suponen fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales para elaborar y ejecutar proyectos de diseño de calidad, en asociaciones multisectoriales y multiescala, con una gama más amplia de mecanismos financieros y mejoras en la gobernanza (Magalhães, 2017).

En tercer lugar, vale resaltar la necesidad de marcos nacionales que apoyen y orienten las iniciativas locales de mejoramiento de barrios y asentamientos precarios.

“Colombia, a este respecto, fue innovador y su experiencia indica la dirección que las políticas de vivienda deben tomar para abordar el problema de la vivienda en todas sus dimensiones y mejorar significativamente la vida urbana. Bogotá y Medellín lideraron sus propias estrategias de mejoramiento de barrios marginales y diseñaron sus propios programas integrados a gran escala basados en un enfoque integrado de intervención urbana. Su punto de partida fue reconocer el importante papel desempeñado por los mercados informales en el suministro de viviendas para los pobres y elegir la mejora de los barrios marginales como un tema central en la agenda política y un objetivo para el gasto público.

Institucionalizaron un compromiso más amplio a largo plazo para actualizar y estructurar áreas de asentamiento informales, al mismo tiempo que promueven el desarrollo social y comunitario. Como parte de la política de la ciudad en Medellín, cada proyecto se utilizó como una oportunidad para mejorar la conectividad, introducir nuevas redes urbanas de espacios abiertos y crear nuevos nodos con instalaciones públicas, mejorando la dinámica urbana general de la periferia. Estas acciones reflejan una visión más amplia de la ciudad. Las experiencias exitosas de Bogotá y Medellín ofrecen ejemplos inspiradores para la región de América Latina y el Caribe sobre cómo utilizar los marcos legales establecidos a nivel nacional y los instrumentos de planificación como una plataforma para la política de vivienda integrada a gran escala, la mejora de barrios marginales y las operaciones de política de tierras. Desafortunadamente, esas experiencias no se ampliaron” (Magalhães, 2017:113).

En cuarto término, pareciera que la articulación multiactoral constituye un elemento clave para asegurar la viabilidad y la sustentabilidad de las iniciativas. Las experiencias muestran que los esfuerzos privados de las familias para mejorar el barrio y sus viviendas claramente no son suficientes. El apoyo facilitador de los diferentes niveles del gobierno parece ser fundamental para hacer sustentable las iniciativas. En este sentido, los acuerdos sociales sostenidos y de largo plazo entre residentes y autoridades resultan una condición sine qua non para la viabilidad y perdurabilidad de las acciones. Por ejemplo, los procesos de esponjamiento y relocalización asociados al mejoramiento se pueden regular con éxito si los líderes barriales se involucran activamente y si se construyen consensos en torno a ellos. Estos referentes suelen ser los interlocutores legítimos frente a los organismos y funcionarios estatales, especialmente los de nivel local. Es una estrategia recurrente la incorporación de estas representaciones territoriales en los procesos de regularización para ‘allanar’ el camino a la intervención pública en los barrios (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2013). Asimismo, pueden implementarse diferentes tipos de mejoramiento de barrios a fin de responder a las necesidades de las poblaciones que habitan los asentamientos, por ejemplo, la mejora de la vivienda para fines de alquiler o compra, con base en los consensos existentes (Danso-Wiredu y Midheme, 2017). La articulación

debe sostenerse en el programa, es decir, en la intervención. Es el programa el que debe garantizar la capacidad de unificar transversalmente un conjunto de esfuerzos institucionales y extrainstitucionales orientados a la construcción de ciudadanía. Es decir, el compromiso activo de la política con la accesibilidad de derechos involucradas en el reconocimiento y la construcción de sujetos (Arias y Sierra, 2018).⁶

En quinto lugar, los programas deben enfrentar desafíos operativos. Las operaciones de mejoramiento requieren de esquemas adecuados de organización para la ejecución. La diversidad de tipos de obras, sistemas y servicios implantados demanda esfuerzos extras de coordinación y de cooperación en la ejecución de las obras. “El trabajo de coordinar la ejecución de un programa que involucra inversiones en múltiples sectores y enfrenta delicados problemas de relación con las comunidades (al ejecutarse en barrios que están habitados) presenta un desafío técnico considerable. Se requieren: equipos técnicos de ejecución que incluyan diversas especialidades; un esfuerzo intenso de coordinación interinstitucional; buenos mecanismos de control y seguimiento de la ejecución, y sistemas de información adecuados” (Rojas, 2009:169).

Finalmente, vinculado con el punto anterior, la temporalidad de la ejecución de las obras no es la misma temporalidad que organiza la vida y la transformación de los barrios. Los asentamientos y barrios precarios no son urbanizaciones estáticas. Por el contrario, si algo caracteriza a estas urbanizaciones es su dinamismo y permanente cambio. Esto implica que se pueden reconocer, en cada uno de los barrios diferentes temporalidades y dinámicas en su poblamiento. A veces están asociadas con procesos propios del barrio — por ejemplo, cuando el crecimiento de población resulta en la ocupación de un terreno adyacente. Otras, están relacionadas con procesos más generales de la región o la ciudad -por ejemplo, el auge de movimientos migratorios o la erradicación

⁶ “La conclusión de las obras en un asentamiento no debe significar el final de la preocupación gubernamental por esa comunidad. Los objetivos de integración urbana y social sólo se logran en el mediano plazo con la continuidad de las acciones sociales y con una adecuada operación y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos urbanos, en particular de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y recolección de basura” (Brakarz et al., 2002: 87).

compulsiva de población desde otras áreas de la ciudad. Las diferentes etapas de ocupación de tierras y las dinámicas poblacionales (aumento de la población por la afluencia de flujos migratorios, el crecimiento vegetativo de la población de origen, etc.) obligan a la redefinición permanente de las iniciativas de mejoramiento. Esto vale tanto para la confección de los censos y los padrones de beneficiarios, como para la planificación general del futuro barrio (ubicación de espacios públicos y equipamientos colectivos, trazado de las principales arterias, etc.). La progresiva ocupación de la tierra vacante también reduce los márgenes para una adecuada gestión urbana (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2013). Asimismo, los cambios en la administración en cualquiera de los niveles de gobierno involucrados suelen también perjudicar o retrasar los programas, por los cambios de prioridades, de autoridades, de equipos técnicos, etc.

Cuestiones que se reformulan y surgen en el contexto de la crisis del COVID-19

Como señalamos inicialmente, la pandemia del COVID-19 puso a la vivienda y al hábitat en la primera línea de intervención. En ese contexto, las políticas y programas de mejoramiento de barrios parecen haber adquirido un nuevo impulso toda vez que la pandemia se muestra especialmente hostil en los barrios precarios y deja en evidencia las limitaciones que las condiciones de vida deficitarias imponen a las políticas de cuidado. Sin embargo, las iniciativas de mejoramiento de barrios no son iniciativas que puedan dar una respuesta en la situación de emergencia. En este punto este tipo de acciones parecen estar atrapadas en una encrucijada: en el contexto de la emergencia son recordadas y reclamadas toda vez que el hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos son factores críticos en la cadena de contagios. Sin embargo, pasada la pandemia, nuevamente corremos en riesgo de que los reclamos se acallen progresivamente o sean desoídos. Lo que pareciera urgente es el compromiso permanente con este tipo de iniciativas y no sólo recordarlas en tiempos de pandemia.

Parece necesario en la post pandemia profundizar las articulaciones entre los programas de mejoramiento de barrios y otras políticas urbanas a la que hicimos mención anteriormente. Sólo de este modo podrán asegurarse el derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad, asociados al reconocimiento del derecho a la proximidad, a la centralidad y a la calidad del entorno urbano. La lucha por la desmercantilización de la vivienda y del hábitat es un tema central en un modelo urbano a escala humana. Esta articulación incluye a las políticas de movilidad que deben asegurar el acceso al transporte público accesible, asequible y de calidad.

En este marco, resulta clave articular estas iniciativas con una economía orientada a la generación de empleo, con capacidad de localizar el ahorro y la inversión. La pandemia y el asilamiento suponen una merma muy importante en los ingresos de las familias de los barrios y asentamientos precarios. Esta merma de ingresos se reflejará claramente en el consumo de los hogares y, también, en la economía barrial. Resulta indispensable, entonces, generar articulaciones entre las iniciativas de mejoramiento de barrios y la generación de empleo e inversión, dinamizando las economías barriales.

Asimismo, promover a través de iniciativas de mejoramiento de barrios la recuperación de lo público, en su sentido amplio, resulta una oportunidad en la post pandemia. No sólo lo público asociado a la recuperación de los espacios públicos en los barrios sino al ejercicio del derecho a un espacio público de calidad como un derecho humano fundamental en nuestras sociedades. Desde ya, este ejercicio no puede producirse sin que medie un plan de reconfiguración y financiamiento de obras de mejora en espacios públicos.

El mejoramiento de barrios no puede pensarse sin géneros. La pandemia puso en foco de la tormenta a las mujeres; mayores esfuerzos de cuidado y de limpieza, mayores esfuerzos de las lideresas por reclamar derechos para sus barrios, mayores riesgos ante la violencia doméstica, etc. En este contexto, las iniciativas de mejoramiento deberán comprometerse en cerrar brechas de género. ¿Cómo? Promoviendo el desarrollo

de infraestructuras y servicios e itinerarios de movilidad que aseguren el acceso de las mujeres a servicios de salud, educación y cuidado. Será necesario que las acciones de mejoramiento contemplen a la vivienda como infraestructura de cuidado, eliminando los obstáculos en el acceso a la titularidad de los terrenos y el control de activos por parte de las mujeres y reconociendo y valorando su capacidad de agencia.

Hasta aquí hemos intentado recorrer la agenda del mejoramiento de barrios en la región. Antes del COVID-19, ésta ya era compleja y suponía un fuerte compromiso político y presupuestario para asegurar la efectividad de las iniciativas. La pandemia sin lugar a duda la ha complejizado aún más. Sin embargo, las luchas por el hábitat en la región configuran un repertorio amplio y diverso que permite pensar siempre qué otras formas de ciudad son posibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias Ana y Sierra, Noelia (2019). La accesibilidad en los tiempos actuales. Apuntes para pensar el vínculo entre los sujetos y las instituciones. Recuperado de: <http://www.margen.org/suscri/margen92/arias-92.pdf>
- Becerril, Héctor (2019). The long-term effects of housing policy instrumentation: Rio de Janeiro's case from an actor-network theory perspective. *Housing Studies*, 34(2), 360-379.
- Brakarz, José; Rojas, Eduardo; y Greene, Margarita (2002). Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington: BID.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.
- Clichevsky, Nora (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe: Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. CEPAL.
- Coalición Internacional del Hábitat. (2020). COVID-19: Necesitamos un Hábitat de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.hic-net.org/es/covid-19-necesitamos-un-habitat-de-derechos-humanos/>.

Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020). Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN. Recuperado de: https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf

Danso-Wiredu, Esther y Midheme, Emmanuel (2017). Slum upgrading in developing countries: lessons from Ghana and Kenya. *Ghana Journal of Geography*, 9(1), 88-108.

Di Virgilio, María Mercedes; Mejica, María Soledad; y Guevara, Tomás (2012). Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14(1), 29.

Fiori, Jorge, y Brandao, Zeca (2010). Spatial strategies and urban social policy. Urbanism and poverty reduction in the favelas of Rio de Janeiro. *Rethinking the informal city. Critical perspectives from Latino America*, 181-205.

Lonardoni, Fernanda (2016). From Mass Public Housing to a Twin-Track Approach. En F. Magalhães. (Ed.), *Slum upgrading and housing in Latin America* (pp. 31-60). Nueva York: BID.

Magalhães, Fernanda (2016). Slum upgrading and housing in Latin America. Nueva York: BID.

Najman, Mercedes (2020). ¿Vivir mejor? Análisis de las trayectorias hacia la vivienda

social y las transformaciones sobre las situaciones de exclusión de sus habitantes. Tesis para acceder al Título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rojas, Eduardo y Fretes Cibils, Vicente (2010). Construir ciudadanía para una mejor calidad de vida. En E. Rojas (Ed.), *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* (pp. 7-34). Washington: BID.

Secretaria Nacional de Habitação (2010). Urbanização de Favelas: a experiência do PAC. Brasília: Ministério das Cidades.

Social Science in Humanitarian Action (2020). Consideraciones clave: el COVID-19 en asentamientos urbanos informales. Recuperado de: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15185/SSHAP_COVID_19_Key_Considerations_Informal_Settlements.ES.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Viratkapan, Vichai, y Perera, Ranjith (2006). Slum relocation projects in Bangkok: what has contributed to their success or failure?. *Habitat international*, 30(1), 157-174.

Universidad Nacional de General Sarmiento (2020). El conurbano en la cuarentena. Recuperado de: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Publicaciones/Informe-ICO-Cuarentena-PDF.pdf>