



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO

PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN EN HÁBITAT Y POBREZA URBANA EN
AMÉRICA LATINA

ALUMNA: ARQ. HELENA SPINELLI ÁLVARES

TUTORA: PROF. ARQ. MABEL MODANESI

Sueños compartidos, experiencias compartidas

propuesta para la política de vivienda de interés social en
Salvador de Bahía en base a la experiencia argentina de la
Misión Sueños Compartidos

Trabajo final presentado al Programa de
Actualización Profesional en Hábitat y Pobreza
Urbana en América Latina de la Facultad de
Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la
Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, 2011

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por la vida y las oportunidades. A mi familia y a mi novio, los referenciales más importantes y más bonitos que puedo tener: muchas gracias por todos los pasos recorridos juntos, de manos dadas, transmitiendo incondicionalmente el amor, la fuerza y el coraje. A mis parientes y amigos de Brasil y Argentina, por me ayudaren a seguir adelante y comprendieren las tantas veces en que tuve que estar distante. A mis abuelos, por la eterna presencia aunque intangible.

A mi tutora Mabel Modanesi, por el esfuerzo y disposición para eliminar cualquier inconveniente que pudiese dificultar mi participación en el posgrado, por la comprensión, estímulo y dedicación para la realización de este trabajo final.

Agradezco a mis compañeros de la carrera de grado en Arquitectura y Urbanismo, de la especialización y maestría en Planificación Urbana y Regional y del posgrado en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina, compañeros de tantas horas discutiendo ideas no siempre sensatas. A los profesores de estas carreras y a los profesionales con quien he trabajado, por la contribución fundamental para mi formación y por presentaren a mí elementos que tornan la Arquitectura y el Urbanismo cada vez más fascinantes. Al Prof. Moraes, por instigarme a persistir los sueños e ideales en cada contribución para la construcción de una ciudad más digna.

A la Fundación Madres de Plaza de Mayo como un todo (y en especial a Miguel Cichowolski, Federico Segura, Daniel Roncoroni, Bosquín Ortega y al equipo de Tigre), por el cariño y la atención mientras me presentaban los trabajos de la Misión Sueños Compartidos y contestaban a mis interminables cuestionamientos pero, principalmente, por lo que la Fundación representa al pueblo latinoamericano en cuanto a la lucha por los derechos humanos.

RESUMEN

Este estudio se estructura en torno al propósito de contribuir al perfeccionamiento de la política de vivienda de interés social conducida en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, tomándose como referencia la experiencia de la Misión Sueños Compartidos, programa concebido y desarrollado por la Fundación Madres de Plaza de Mayo en Argentina, con el apoyo de la Presidencia de la Nación y otras instancias gubernamentales.

La propuesta se fundamenta en la directriz de enfatizar el desarrollo socioeconómico paralelamente a la provisión de mejores condiciones de habitabilidad en las comunidades que se beneficien de la operatoria planteada, por entender que la cualificación del ambiente trasciende la mera cualificación del medio biofísico. La Misión Sueños Compartidos ha emprendido notables esfuerzos en ese sentido y ya ha logrado resultados bastante satisfactorios; del otro lado, la política habitacional en Salvador – operada de forma desconcertada por los Gobiernos Estadual y Municipal – aún preconiza básicamente el aspecto cuantitativo (lo que se explica, en partes, por el déficit significativo que allí se verifica), y por esta razón la inmensa inversión que se ha realizado en torno a la problemática aún no ha alcanzado resultados sociales contundentes.

La transferencia exacta del programa argentino para la política bahiana de vivienda social no es posible debido a diferencias de ámbito político, institucional, cultural y económico entre ambos contextos y a diferencias en cuanto a la magnitud de la pobreza urbana, que en Salvador corresponde a valores cercanos al 40% de la población. La operatoria planteada en este estudio se basa entonces en la ratificación, adaptación y/o ampliación del trabajo de la Misión Sueños Compartidos, teniendo en cuenta su aplicabilidad en un territorio tan diferente, tan deficiente de infraestructura y calidad del hábitat y tan carente de abordajes integrales e innovadoras para su transformación.

Palabras-clave: políticas de vivienda, favelas, Misión Sueños Compartidos, Salvador

LISTA DE IMÁGENES

Figuras 01 y 02	Imágenes del Elefante Blanco y de uno de los edificios que conforman el conjunto de las primeras viviendas entregadas en Villa 15
Figura 03	Regiones en que ya se están desarrollando actividades de la Misión Sueños Compartidos
Figura 04	Mapa de actores intervinientes en las actividades de la Misión Sueños Compartidos
Figuras 05 y 06	Imágenes del Jardín de los Abrazos
Figura 07	Imágenes del interior de una vivienda concluida con muebles y equipamientos básicos
Figura 08	Trabajadora de la Misión Sueños Compartidos
Figura 09	Imagen del obrador de Castañares en fines de 2008
Figura 10	Imagen de una casa de muestra en Posadas, Misiones
Figura 11	Fábrica de paneles en Barracas
Figura 12	Evento para la divulgación del convenio firmado con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires
Figura 13	Evolución de la ocupación urbana de Salvador
Figura 14	Imagen panorámica del frontispicio de Salvador
Figura 15	Análisis morfológico del territorio salvadoreño elaborado durante el proceso de concepción de las avenidas de valle
Figura 16	Macrozonas de pobreza en Salvador
Figuras 17 y 18	Instancias de ocupación del territorio cuando de la construcción de las vías de cumbre y después de la implantación de las vías de valle
Figura 19	Asentamiento consolidado existente en Salvador

LISTA DE ABREVIATURAS

ADESOL	Asociación para el Desarrollo Social Integrado
AISAM	Acciones Integradas para el Saneamiento Ambiental en Área Periurbana de Salvador
AySA	Aguas y Saneamientos Argentinos
BNH	Banco Nacional de Habitación
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAPEP	Coordinación y Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior
CEDECA	Centro de Defensa de Niños y Adolescentes de Bahía
CEF	Caja Económica Federal
CGP	Concejo Gestor del Programa de Convenios Público-Privados del Municipio
CNPq	Concejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
CODESAL	Defensa Civil de Salvador
COELBA	Compañía de Electricidad de Bahía
COMAM	Concejo Municipal de Medio Ambiente
CONDER	Compañía de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía
CONDURB	Concejo Municipal de Desarrollo Urbano
COPEC	Complejo Petroquímico de Camaçari
CREA	Concejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía
CREMEB	Concejo Regional de Medicina
DESAL	Compañía Municipal de Desarrollo Urbano
DESENBALIA	Agencia de Fomento del Estado de Bahía
EMBASA	Empresa Bahiana de Aguas y Saneamiento
FAPESB	Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Bahía
FEA	Fundación Escuela de Administración
FEP	Fundación Escuela Politécnica

FMLF	Fundación Mario Leal Ferreira
FMPM	Fundación Madres de Plaza de Mayo
FUNCEB	Fundación Cultural del Estado de Bahía
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INEMA	Instituto Estadual del Medio Ambiente y Recursos Hídricos
MTL	Movimiento Territorial de Libertación
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador (Intendencia <i>Municipal de Salvador</i>)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSF	Programa Salud de la Familia
RMS	Región Metropolitana de Salvador
SEC	Secretaría Estadual de Educación
SECULT	Secretaría Municipal de Educación, Cultura, Deportes y Recreación / Secretaría Estadual de Cultura
SEDES	Secretaría Estadual de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza
SEDHAM	Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, Habitación y Medio Ambiente
SEDUR	Secretaría Estadual de Desarrollo Urbano
SEHAB	Secretaría Municipal de Habitación
SEMA	Secretaría Estadual de Medio Ambiente
SEPLAG	Secretaría Municipal de Planeamiento, Tecnología y Gestión
SEPLAM	Secretaría Municipal de Planificación, Urbanismo y Medio Ambiente
SEPROMI	Secretaría Estadual de Promoción de la Igualdad
SERIN	Secretaría Estadual de Relaciones Institucionales
SESAB	Secretaría Estadual de Salud
SESP	Secretaría Municipal de Servicios Públicos y Prevención a la Violencia
SETAD	Secretaría Municipal de Trabajo, Asistencia Social y Derechos del Ciudadano

SETIN	Secretaría Municipal de Transportes Urbanos e Infraestructura
SETRE	Secretaría del Trabajo, Empleo, Ingresos y Deportes
SIMM	Servicio Municipal de Intermediación de Mano de Obra
SINEBAHIA	Servicio Estadual de Intermediación para el Trabajo
SMA	Superintendencia Municipal de Medio Ambiente
SMS	Secretaría Municipal de Salud
SUCOM	Superintendencia Municipal de Control y Ordenamiento del Uso del Suelo
SUCOP	Superintendencia Municipal de Conservación y Obras Públicas
TRANSALVADOR	Superintendencia Municipal de Tránsito y Transporte
UFBA	Universidad Federal de Bahía
UNEB	Universidad del Estado de Bahía
URBIS	Habitación y Urbanización del Estado de Bahía
ZEIS	Zonas especiales de interés social

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	10
2. VIVIENDA Y DESARROLLO SOCIAL	12
Antecedentes: pobreza urbana en América Latina	12
Políticas de vivienda en la región	15
Producción social y gestión participativa del hábitat.....	17
3. CARACTERIZACIÓN DIAGNÓSTICA DE LA MISIÓN SUEÑOS COMPARTIDOS	22
Antecedentes históricos.....	22
Caracterización diagnóstica	26
En cuanto a la dimensión social	27
En cuanto a las dimensiones físico-funcional y urbano-ambiental.....	30
En cuanto a la dimensión técnica.....	33
En cuanto a la dimensión político-económica	35
Consideraciones acerca de la Misión Sueños Compartidos.....	37
4. CONTEXTUALIZACIÓN DE SALVADOR.....	40
Generalidades	40
El proceso de crecimiento urbano de Salvador: pobreza y fragmentación socio-espacial.....	40
Particularidades físicas de las villas miserias salvadoreñas y de las viviendas autoconstruidas .	46
Breve caracterización de las últimas acciones vinculadas a programas de vivienda de interés social realizadas en Salvador.....	48
El panorama federal	49
El panorama estadual.....	50
El panorama municipal.....	54
5. COMPARTIENDO SUEÑOS, COMPARTIENDO EXPERIENCIAS	57
Consideraciones preliminares	57
Objetivos	61
Objetivo 01	61
Objetivo 02	64
Objetivo 03	66

Actores	68
Instancia gubernamental	68
Instancia no gubernamental e/o internacional.....	70
Marco político-institucional	71
Concejo Directivo Permanente	72
Comités Gestores	73
Recursos financieros	74
6. CONSIDERACIONES FINALES.....	77
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al trabajo final presentado a la carrera de Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. El trabajo consiste en un análisis de un programa argentino de desarrollo comunitario y mejoramiento barrial denominado Misión Sueños Compartidos, realizado por la Fundación Madres de Plaza de Mayo, que servirá como referencia para el posterior desarrollo de propuestas para una operatoria de vivienda de interés social adecuada a la realidad de Salvador de Bahía, Brasil – ciudad que presenta graves problemas sociales y un amplio déficit habitacional.

El objetivo principal de este trabajo es **formular una estrategia para intervención en las villas miserias salvadoreñas** (conocidas como *favelas*), donde se constata un alto nivel de exclusión social, violencia y degradación ambiental. Asimismo tiene como objetivos específicos realizar una reflexión acerca de las políticas de vivienda de interés social en América Latina, analizar un programa existente en Argentina que se encuentra en consolidación y también proponer lineamientos para su optimización.

La adopción de este tema se relaciona con una investigación que ha sido desarrollada durante los años de 2008 y 2009 de forma espontánea, independiente y no orientada acerca de la Misión Sueños Compartidos. A medida que la investigación avanzaba y se iban estableciendo comparaciones entre el contexto de la pobreza urbana y los programas existentes en Buenos Aires y en Salvador de Bahía, surgió la motivación de proponer un intercambio de experiencias más allá de cualquier motivación política.

Este intercambio parece tener viabilidad porque de un lado – la Fundación Madres de Plaza de Mayo – existe la predisposición para ello y del otro – Salvador – existen demandas, recursos humanos y recursos financieros. Apenas las buenas iniciativas son insuficientes para mitigar la problemática del hábitat y de la pobreza urbana en Salvador, y en ese sentido este trabajo tiene como intención presentar una oportuna contribución.

Gran parte del marco teórico que compone el trabajo corresponde a la bibliografía sobre la temática de hábitat y pobreza urbana provista a lo largo de la cursada de la carrera, como así también por algunas cátedras de la especialización y maestría en Planificación Urbana y Regional de esta misma Facultad, realizada paralelamente.

Además de esas referencias, para la elaboración de este trabajo final se han analizado las

informaciones disponibles en la página de internet de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, en el DVD producido por la propia Fundación para la divulgación de la Misión Sueños Compartidos y en el manual del fabricante de la tecnología *Emmedue*, utilizada en la producción de las viviendas por la Misión. También fueron consideradas como fuentes de información las entrevistas realizadas al equipo de la Fundación responsable por el proyecto y los reportajes e informes publicados en periódicos desde el año 2006 referentes a los trabajos de la Misión.

Particularmente para los dos últimos capítulos fueron utilizadas otras fuentes como los documentos soporte de las políticas de vivienda de interés social desarrolladas por la Intendencia de Salvador y por el Gobierno Estadual, e informaciones disponibles en el Ministerio de las Ciudades del Gobierno Federal brasileño referentes a los programas de financiación de viviendas.

Este documento se encuentra dividido en cuatro partes: la primera constituye un abordaje teórico-práctico acerca de las políticas de vivienda en América Latina, por lo que se realiza en un primer momento una revisión sobre de la temática de pobreza urbana, derecho a la ciudad y autoconstrucción (centrándose en el aspecto del desarrollo social y del fortalecimiento de la identidad barrial y en el contexto argentino y brasileño). A continuación se presenta una caracterización diagnóstica de las actividades referentes a la Misión Sueños Compartidos, en que se consideran las dimensiones social, físico-funcional y urbano-ambiental, técnica y político-económica.

Las dos últimas partes corresponden a los estudios necesarios para la proposición de una estrategia dirigida a la realidad bahiana. Ahí constan breves contextualizaciones acerca de la ciudad de Salvador, del ambiente institucional y de los programas llevados a cabo recientemente en torno a la problemática del hábitat popular. El último capítulo presenta, finalmente, los lineamientos para esa estrategia, en el que se exponen los objetivos pretendidos, el marco institucional, los actores involucrados y algunas alternativas de financiación.

2. VIVIENDA Y DESARROLLO SOCIAL

Antecedentes: pobreza urbana en América Latina

El problema de la pobreza urbana y de la vivienda social ha variado a lo largo del tiempo y del contexto histórico y estructural de los distintos tipos de sociedad. El incremento de la pobreza urbana en América Latina después de la segunda mitad del siglo XX no se trata de una situación repentina; históricamente, deriva de una trayectoria de varias décadas en que se alternaron períodos de crecimiento, desestabilización y reestructuración político-económica que acentúan el subdesarrollo inherente a la región.

Si bien las condiciones de subdesarrollo e inequidad en las sociedades latinoamericanas tienen sus orígenes desde el período de la colonización ibérica (mercantilismo), el fenómeno de la pobreza urbana es consecuencia del sistema capitalista de producción, de la industrialización y de la urbanización de la humanidad, que en América Latina ha sido acelerado y recientemente ha superado el 75% de la población. La formación del Estado del Bienestar (que se consolidó a partir de los años 1940 y perduró hasta fines de los años 1960) se relaciona a este proceso, caracterizándose por la provisión por el Estado de servicios públicos y seguridad social de forma equilibrada a la población, como una forma de atenuar los conflictos sociales generados por el liberalismo y el modelo de sustitución de importaciones vigente en la época.

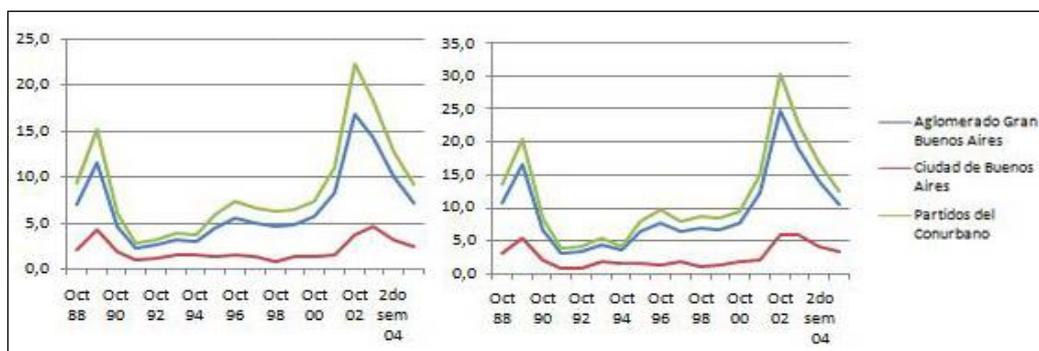
El fin del Estado del Bienestar en la mayor parte de la región está asociado a la instauración de un régimen autoritario comandado por un gobierno militar durante las décadas de 1970 y 1980, que se desarrolló en el contexto de la Guerra Fría. En algunos países como Brasil esta nueva condición política posibilitó un gran crecimiento económico (allí conocido como “Milagro Económico”), a través del incentivo a la producción industrial y a la ampliación de la infraestructura vinculado al capital externo. Por otro lado, el desarrollo económico no necesariamente ocurrió *pari passu* al desarrollo social, por lo que este período quedó caracterizado por la maximización de las diferencias sociales. Según CLEMENTE (2007), “el caso de Brasil daba cuenta de que crecimiento económico y desigualdad son fenómenos que se asocian con facilidad y, por consecuencia, la pobreza en un país (localización, persistencia y magnitud) puede ser el resultado de cómo cada sociedad establece, o no, una relación virtuosa entre el proceso de crecimiento económico y el proceso de distribución”.

Asimismo la autora (*ibid*) afirma que “el tratamiento de la pobreza durante el proceso militar fue

disciplinador en tanto cuantificó, localizó y buscó moralizar a las familias pobres, con especial atención en controlar la conexión de estas familias con otros grupos de la sociedad politizados. El modelo de atención a los pobres fue: territorial, individualizador y directo entre las instituciones del Estado y los pobres, es decir, sin las mediaciones que luego propondría el neoliberalismo. Para la dictadura el tema central era el control sobre los pobres, más que el control sobre el crecimiento de la pobreza y sus causas y/o derivaciones”.

A partir del final de la década de 1980 y durante los años 1990 se dio la reorganización política en los países latinoamericanos que habían pasado por la dictadura militar. Consistió en un período de estabilización democrática pero, contradictoriamente, de profunda inestabilidad económica, cuando se amplió la pobreza urbana y se generó, consecuentemente, una grave inestabilidad social (marcada por la violencia, crecientes paros de trabajadores etc.). Esta condición también conllevó a la devaluación de las principales monedas nacionales de los países de la región.

Ante este panorama el caso argentino es uno de los más representativos entre los países latinoamericanos. Los indicadores presentados en los Gráficos 01 y 02 reflejan la coyuntura económica argentina a lo largo de las décadas de 1980, 1990 y 2000, que se caracterizó por una condición inicial de hiperinflación, recesión aguda, déficit fiscal y endeudamiento, expresada a través de la disminución del poder adquisitivo por gran parte de la población y el consecuente aumento del porcentaje de personas y hogares por debajo de las líneas de pobreza e indigencia¹.



Gráficos 01 y 02: Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza (izquierda) y de la línea de indigencia (derecha) en el Aglomerado Buenos Aires entre octubre de 1988 y el segundo semestre de 2004. Créditos: Elaboración propia según datos del INDEC.

¹ Tales indicadores están así definidos por el INDEC (2002): “un hogar es considerado pobre si su ingreso (esto es, la suma de los ingresos que reciben todos los miembros del hogar) resulta menor que la línea de pobreza. Este último es un concepto normativo pues representa el valor de todos los bienes y servicios que se consideran necesarios para que el hogar satisfaga las necesidades básicas. La idea sobre la que se sustenta el enfoque es evaluar si los recursos con los que cuenta el hogar le permiten solventar un presupuesto que refleje la adquisición de aquellos bienes y servicios que posibiliten a sus miembros convivir dignamente en sociedad y desarrollarse personalmente. [...] El punto de partida de dicha metodología es el cómputo de la Canasta Básica de Alimentos, o conjunto de bienes que satisfacen las necesidades nutricionales y toma en cuenta los hábitos de consumo predominantes. El valor monetario de esta canasta corresponde a la línea de indigencia”.

Las políticas de ajuste económico aprobadas a principios de la década de 1990 determinaron la reducción brusca de tales indicadores, aunque no detuvieron el re-incremento de la incidencia de pobreza en los años subsecuentes. Con respecto a este tema PRÉVÔT-SCHAPIRA (2001) comenta: “en efecto, el crecimiento económico en los años '90 no frenó la pobreza, sino todo lo contrario. Desde hace años asociada a la marginalidad, se extiende ahora a un estrato híbrido, el de los 'nuevos pobres'. [...] Luego de casi diez años de crecimiento (1991-1998), se conjugan en Argentina a la vez una fuerte alza del ingreso por habitante y una fuerte caída de la inflación desde el inicio de la década, con un desempleo alto y un aumento de la pobreza”.

TOKMAN (1997) planteaba expectativas positivas para el desarrollo de Argentina en ese período, aunque exponía algunas observaciones en cuanto a su continuidad en el tiempo. De hecho, pocos años después se verificó un intenso estallido económico – quizás el más fuerte de la trayectoria del País – que generó la disminución del ingreso *per cápita*, la elevación del desempleo y subempleo y el aumento inminente de la pobreza e indigencia.

De acuerdo con CLEMENTE (*op. cit.*), “en menos de 40 años las políticas hacia los sectores populares establecieron un ciclo (nada virtuoso) que se inicia en la década del cuarenta con un enfoque que interpreta la asistencia social como un derecho de los sectores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo y termina el milenio con un ejército de pobres comiendo en lugares públicos y recorriendo las calles en busca de desechos”.

En Argentina la atenuación de la crisis se dio rápidamente en función del súbito aumento de las exportaciones de *commodities* (dada la suba de los precios de estos productos en el panorama mundial), del cese en el pago de la deuda externa y la ampliación de inversiones en infraestructura y desarrollo interno. Aún así, el descenso de los porcentajes de hogares y personas por debajo de las líneas de pobreza e indigencia no se reveló de forma concomitante sino de forma gradual, fenómeno que TOKMAN (*op.cit.*) interpreta como natural.

Actualmente, pese la crisis internacional aún en curso originada por un desequilibrio en el mercado inmobiliario en Estados Unidos², en América Latina la primera década del tercer milenio se caracterizó predominantemente como un período de recuperación tras las crisis de fines de los años 1990. Políticamente, ha prevalecido un contexto de solidez democrática aunque no necesariamente de solidez político-institucional, por lo que las políticas sociales todavía son

² “Esta crisis nace del financiamiento para la vivienda sustentado en las hipotecas, que luego se transforman en bonos bajo un juego piramidal. Este hecho original de la crisis financiera no debería perderse de vista, porque si ello ocurre, como me parece que ya está pasando, se buscará una salida financiera pero no una respuesta al problema de la vivienda, al problema de las hipotecas y al problema de las ciudades. Es decir al de la población mayoritaria” (CARRIÓN, 2008).

insuficientes – cuando no ausentes.

El subdesarrollo regional y la pobreza aún están lejos de ser subsanados, pesen los intentos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y la promoción del desarrollo económico de los países latinoamericanos. Más allá, la pobreza urbana – antes representada por migrantes oriundos del campo residentes en villas miserias en las grandes ciudades – ahora asume nuevas formas a partir de la incorporación de las capas sociales empobrecidas, de la migración internacional y del surgimiento de otros tipos de asentamientos tanto en las megaciudades como en las ciudades intermedias.

Políticas de vivienda en la región

Ante lo expuesto, la problemática de la vivienda se expresa por medio del déficit de oferta de viviendas de bajo costo, de la falta de recursos para el mejoramiento de las viviendas precarias existentes, de la inseguridad de la tenencia y de la vulnerabilidad de los terrenos en que muchas se localizan (WIESENFELD, 1997). Se estima que en América Latina el déficit habitacional total afecta entre 42 y 51 millones de hogares (RODULFO, s. f.).

Su abordaje tanto cuantitativo como cualitativo presenta cada vez más importancia en el contexto de la equidad y la protección social. Más allá, la vivienda aparece como un motor del desarrollo económico, un elemento generador de ciudadanía consciente, productiva y responsable, como un potenciador de la economía popular y un indicador de bienestar social (ORTÍZ FLORES, 2008).

Según CARRIÓN (*op. cit.*), “existen ciertos aspectos que llaman a trabajar el tema de vivienda y la importancia que tiene. El primero se relaciona con el hecho de que en este año 2008 se superó al 50% de la población mundial viviendo en ciudades y esto, evidentemente, cambia de forma sustancial la óptica que tenemos sobre el problema de la vivienda y la cuestión urbana. Por otro lado, frente a la creciente demanda que surge a partir de la creciente urbanización de la población, tenemos políticas que todavía son limitadas, sobre todo frente a los déficits que, en muchos países, siguen creciendo a un ritmo bastante preocupante. Entonces, esta doble condición – urbanización de la población y políticas públicas – lleva a constatar que el tema de vivienda sigue siendo un problema fundamental para nuestra población, no solo para las ciudades, sino en general para la sociedad del mundo”.

RODULFO (*op. cit.*) comenta que “las políticas habitacionales desde 1970 hasta los 90 se materializaron a través de un sistema en que el trabajo era la fuente proveedora de los recursos para sostener un Estado constructor cuyo rol era asegurar el derecho a la vivienda y la equidad

social a través del poder administrador de los recursos sociales. [...] La estrategia de intervención a la problemática habitacional institucionaliza el abordaje ‘cuantitativo’ del déficit con fomento de la producción de viviendas nuevas completas, organizadas según conjuntos habitacionales de gran escala, con funcionamiento autónomo, con desaliento a la producción local de vivienda”.

La autora explica que el Estado intervenía en la producción de vivienda social “determinando sus características y la población objetivo a través de una normatividad de carácter ‘universal’, con la aplicación de un patrón de modernización uniforme, racionalización dimensional y productiva de procesos y productos con estandarización de las operaciones, de los productos, de las relaciones dimensionales-funcionales. Las ‘soluciones prototipo’ movilizan la solución masiva y las economías de escala sobre el soporte de un proceso continuo de desarrollo tecnológico” (*ibid*).

Respecto del período de la reestructuración democrática y desestabilización económica (años 1980/1990), la autora afirma que “el menor tamaño de los conjuntos, la menor escala de las intervenciones y la diversificación de las soluciones habitacionales con predominio de la vivienda individual dieron lugar al mayor aprovechamiento de las facilidades urbanas ya desarrolladas. Esto junto a crecientes niveles de participación local y alternativas de co-financiamiento compensaron la disminución de los recursos financieros que alcanzaron mayores niveles de eficiencia y eficacia” (*ibid*).

Ante este panorama, se diversificaron los programas alternativos relativos a la problemática de la vivienda (que asumía una mayor intensidad en función al incremento de la pobreza, conforme se ha dicho anteriormente). Gran parte se apoya en el avance de la discusión acerca de la participación popular y se vinculan a dos formatos ahora bastante difundidos: gestión por cooperativas y organismos no gubernamentales³ o gestión gubernamental con la inserción de las comunidades contempladas en las operatorias, sea por medio de la contratación de los propios vecinos como mano de obra o por la participación en las decisiones proyectuales. Asimismo existe un tercer formato, la gestión mixta de las operatorias de vivienda y mejoramiento barrial, aún con menor incidencia en América Latina.

De acuerdo con CLEMENTE y BERTOLOTTI (2008), “en el campo de las políticas sociales la participación ha sido una parte constitutiva del procedimiento de implementación de las políticas y un modo de articular un enfoque de co-responsabilidad entre beneficiarios y ejecutores de programas sociales, de ahí que una revisión de estos enfoques deba incorporar necesariamente

³ De acuerdo con AINSTEIN et al. (2005), “en Latinoamérica, las operatorias de vivienda de interés social gestionadas por ONG’s tienden a desarrollarse en torno de escalas acotadas y con componentes de autoconstrucción”.

una perspectiva crítica en cuanto al potencial de transformación que puedan tener estos procesos que llamamos de participación regulada por los ítems impuestos al propio proceso por los promotores / ejecutores de programas sociales. (...) Los procesos de participación suponen la conjunción de intereses, objetivos y procedimientos por parte de un grupo de sujetos que están llamados a “tomar parte” en una situación reconocida como deficitaria. Por concepto la participación social supone la prosecución de un interés que hace que los sujetos individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos. En este punto, a nuestro criterio, es la participación multiactoral la expresión más innovadora de las políticas denominadas participativas”.

La inclusión social también puede ocurrir por medio de las operatorias con enfoque socio-productivo. En este sentido, CLEMENTE (*op. cit.*) comenta que “las políticas sociales con enfoque socio productivo (en tanto se articulen con las económicas) tendrían potencial no sólo para dar respuesta a la falta de ingresos, sino principalmente para contribuir a la recuperación de la agenda de derechos en materia de acceso al trabajo para los sectores más pobres”. Entre las políticas sociales con enfoque socio productivo se encuentra el incentivo a la intervención en villas miseria (mejoramiento barrial) y a la construcción de viviendas de interés social con base en la autoconstrucción dirigida.

Producción social y gestión participativa del hábitat

La autoconstrucción es definida por WIESENFELD (*op. cit.*) como un “proceso complejo, en cuyo análisis se conjugan múltiples dimensiones (ambiental, tecnológica, económica, política, social, antropológica, ideológica, psicológica), orientaciones disciplinares (arquitectura, ingeniería, urbanismo, geología, economía, ciencias políticas, ciencias sociales etc.), agentes (pobladores, gobernantes, empresarios, investigadores, activistas políticos) y postura (para algunos la autoconstrucción es un problema, para otros una solución, y hay quienes conciben como ambas cosas)”.

En Argentina, uno de los proyectos en curso fundamentados en la autoconstrucción – más allá, en la autogestión – fue organizado por el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), un movimiento político-social de trabajadores que ha pasado por un gran desarrollo a partir de la crisis del año 2001. El MTL construyó en Buenos Aires, en un barrio cercano al centro de la ciudad, un complejo con casi 330 viviendas bastante amplias agrupadas en diversos bloques de edificios, que prima por la articulación con el entorno y la ciudad y por la calidad constructiva. El crédito, con intereses subsidiados, fue provisto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de un programa

destinado a estimular la financiación de viviendas construidas por cooperativas de trabajadores.

AINSTEIN *et al.* (2005), al realizar un análisis sobre el proyecto, define como originalidades el tamaño de la intervención, la relación entre financiamiento público y gestión autónoma realizada por el MTL, el establecimiento de una relación salarial y de pertenencia entre la cooperativa y los trabajadores del emprendimiento y la adjudicación participativa (por asamblea) de las viviendas construidas.

Otra operatoria en Argentina fundamentada en la autoconstrucción es la Misión Sueños Compartidos, realizada por la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Esta organización, a diferencia del caso del MTL, gestiona en convenio con instituciones gubernamentales un programa de larga escala de construcción de viviendas que involucra los futuros adjudicatarios como mano de obra y también, en casos específicos, como co-gestores y miembros de la organización.

Pese a las diferencias de ambas operatorias, es importante observar que entre los rasgos comunes están las perspectivas de capacitación, empoderamiento, desarrollo local, inclusión social, fortalecimiento de la identidad barrial y cambios en las relaciones de género. No se tratan de iniciativas para la mera provisión de viviendas, sino que también actúan sobre el significado psicosocial de la vivienda autoconstruida (privacidad, territorialidad, estabilidad etc.) y de la intervención como un todo.

WIESENFELD (*op. cit.*) comenta que los estudios acerca del significado psicosocial de la vivienda obtenida por autoconstrucción dirigida son aún escasos. Si bien es cierto que estas operatorias constituyen un medio bastante propicio para alcanzar dichas perspectivas, no se puede afirmar que hayan logrado avances profundos en cuanto a la reversión de los estigmas oriundos desde afuera hacia adentro de la comunidad beneficiada por la intervención – y, a veces, desde adentro mismo de la comunidad –, una vez que aún generando empleo y vivienda persiste la percepción de pobreza.

Esta cuestión se relaciona con lo que BORDIEU (1999) define como “efectos de lugar” – más allá que el lugar físico, el lugar que el individuo o la comunidad ocupan en el imaginario social de la ciudad. La estratificación socio-espacial, definida por CASTELLS (1997) como “la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía”, constituye el obstáculo central para la reversión de los estigmas.

RODRÍGUEZ VIGNOLI (2001) distingue dos tipos de segregaciones: desde lo sociológico significa ausencia de interacción entre grupos sociales, mientras que desde lo geográfico corresponde a la

desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico, pero la presencia de uno de estos tipos no implica la existencia del otro aunque en la práctica suelen estar relacionados.

Para el autor, “cabe subrayar el planteamiento de que la mezcla social a escala de barrios resulta un objetivo deseable, lo que es particularmente válido si se considera la dislocación de los mecanismos clásicos de integración cotidiana de los grupos socioeconómicos. En los países latinoamericanos, la segregación en todos estos espacios también opera, pero lo hace al amparo del mercado, por lo que revertirla no es un asunto de derogar leyes o derribar prejuicios sino de promover mecanismos e incentivos que favorezcan a los pobres o promuevan la integración. Dado que esto último ha resultado hasta el momento ineficaz, es necesario considerar acciones tendientes a intervenir directamente sobre la segregación residencial, con un diseño que no olvide las dos caras de la segregación (afinidad y exclusión); ello exige saber cómo la experimentan los involucrados y el hecho de que, incluso revirtiéndola, la falta de interacción social y de comunicación entre grupos socioeconómicos puede persistir, con lo que el logro de los objetivos perseguidos en dicho proceso quedaría anulado”.

ORTÍZ FLORES (*op. cit.*) defiende “el reconocimiento e implementación del derecho a la ciudad como un nuevo derecho humano de carácter colectivo y (...) la producción social y la gestión participativa del hábitat como práctica corresponsable y alternativa a su concepción como negocio”. Define el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia y justicia social”.

El autor analiza como fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad el ejercicio pleno de la ciudadanía (que se manifiesta por medio del derecho al suelo y a la vivienda y sus derivaciones como la seguridad de la tenencia, el acceso a la infraestructura, servicios y equipamientos, asequibilidad, accesibilidad física etc.), la función social de la ciudad y la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y la producción democrática de la ciudad y en la ciudad (*ibid*).

CARRIÓN (2008) complementa al afirmar que “producir vivienda es producir ciudad. El hecho de densificar con vivienda la periferia – para bajar precios – no significa que se esté produciendo ciudad. No puede ser producción de viviendas sin ciudad, porque si no se generan ciudadanos que tampoco tienen ciudad. Aquí hay una relación entre vivienda, ciudad y ciudadanos que tienen que estar articulados porque el concepto de ciudadanía nace en la ciudad y porque esta le otorga derechos y deberes. Si esta vinculación es así de clara, el derecho a la vivienda es también el derecho a la ciudad. No pueden estar separados, son absolutamente indisolubles el uno con el otro. Aquí también aparece el concepto de hábitat. La vivienda debe estar inscrita en un hábitat que tenga los servicios, los equipamientos, provea trabajo, tenga espacio público y potencie la

identidad, entre otros”.

Brasil ha logrado un gran avance acerca de esta cuestión a partir de la promulgación del Estatuto de la Ciudad en 2001, una ley nacional que reglamenta “el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental. [...] La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana” (BRASIL, 2001). Dicha ley establece como directrices de estas políticas urbanas, entre otras,

- “garantía del derecho a ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las presentes y futuras generaciones”;
- “gestión democrática por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano”;
- “cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, en atención al interés social”;
- “oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales”;
- “ordenamiento y control del uso del suelo”;
- “justa distribución de los beneficios y costos provenientes del proceso de urbanización”;
- “recuperación de las inversiones del Poder Público de que tenga resultado la valorización de inmuebles urbanos”;
- “simplificación de la legislación de parcelación, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias, con vistas a permitir la reducción de los costos y el aumento de la oferta de los lotes y unidades habitacionales”;
- “regularización dominial y urbanización de áreas ocupadas por población de bajo nivel de ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, considerando la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales”.

En realidad la Constitución Nacional de 1988 ya establecía la función social de ciudad y de la propiedad así como definía algunos instrumentos para el control y la apropiación por parte de los gobiernos municipales de las plusvalías urbanas. El mérito del Estatuto de las Ciudades reside, entonces, en la compilación de los derechos existentes y de algunas experiencias exitosas, ampliándola en algunos puntos, sistematizándola y, consecuentemente, facilitando su concreción sobre el territorio.

De acuerdo con ROLNIK, en una entrevista cedida al Café de las Ciudades (s.f.), "el Estatuto es entonces una especie de balance de experiencias, no es solamente una normativa nueva, es también un "estado del arte" en el campo de la planificación y la regulación urbanística, porque incorpora muchos de los instrumentos y las prácticas nuevas. [...] Esto es muy interesante en términos de balance disciplinario, porque esto ha pasado en un momento en que la planificación urbana y los planes directores estaban absolutamente desacreditados y descalificados como instrumentos de intervención en la ciudad".

Pese a los avances, "si hay una marca importante en las ciudades brasileñas es la marca de la exclusión territorial, el estigma de que la mayor parte de la gente no vive en una 'ciudad' sino en algo muy diferente, muy incompleto, con una urbanización de muy mala calidad, en periferias sin empleos y sin diversidad de usos, y en situaciones de absoluta falta de oportunidades urbanas. Este modelo de exclusión territorial ha marcado mucho la organización del territorio en Brasil. No solamente el lugar de los pobres (que son la mayoría de la población), sino también las condiciones ambientales generales de la ciudad. La cuestión de la vialidad, el control de las inundaciones, todo esto ha sido afectado por el hecho de que la ciudad se produce por extensión sobre periferias no equipadas. Y esto también ha marcado la política brasileña: con la democracia, las demandas de los movimientos, organizaciones y asociaciones comunitarias de la periferia han presionado mucho a los gobiernos locales, y por lo tanto la inversión en incorporar estos lugares a la ciudad ha sido una gran fuente de votos y de poder político". Este análisis es fácilmente extensible a las grandes ciudades de los demás países latinoamericanos.

3. CARACTERIZACIÓN DIAGNÓSTICA DE LA MISIÓN SUEÑOS COMPARTIDOS

Antecedentes históricos

La Fundación Madres de Plaza de Mayo es una institución mundialmente reconocida, creada en 1977 para luchar por la desaparición de militantes políticos en el período militar, aún en vigencia en la época. Sus manifestaciones tuvieron repercusión internacional y la organización se expandió con la participación de familiares y amigos de los desaparecidos de diversas partes del País.

En 1980 establecieron sede propia y un año después iniciaron las Marchas de la Resistencia, que consistían en manifestaciones realizadas anualmente hasta el año 2006 en que se discutían los derechos humanos. Durante el gobierno de Alfonsín las Madres se dividieron en dos grupos desvinculados entre sí – la llamada “Línea Fundadora” y la “Asociación de Madres de Plaza de Mayo” o “Fundación Madres de Plaza de Mayo” -, siendo esta última la responsable por la Misión Sueños Compartidos. La Fundación también desarrolla proyectos como la Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo, la Radio AM 530 (“La Voz de las Madres”), el Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas y el Espacio Cultural Nuestros Hijos, entre otros.

Los trabajos de la Misión Sueños Compartidos se iniciaron en octubre de 2006, dentro del contexto comentado en el capítulo anterior acerca de las políticas alternativas de vivienda de interés social. La iniciativa empezó en respuesta a un incendio ocurrido en el año anterior en la Villa 15 (“Ciudad Oculta”), que destruyó 36 viviendas. Esta villa es un asentamiento precario surgido desde la década de 1930, ubicado en el sector sudoeste de la Capital entre los barrios de Lugano y Mataderos, cerca de un enorme edificio no terminado y abandonado donde iba a ser construido un hospital por el gobierno peronista. Ante la tragedia algunas familias se relocalizaron en casas de parientes y vecinos, mientras otras fueron a residir en dormitorios provisorios instalados en las cercanías.

La Fundación Madres de Plaza de Mayo, a través de la Universidad Popular de las Madres, acordó con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y su Ministerio de Derechos Humanos un plan para la construcción de viviendas para los perjudicados en el incendio y para la recuperación del edificio, a fin de ahí implantar equipamientos de uso comunitario. Desde la concepción de la intervención (denominada Plan Piloto de Capacitación en Construcción de Viviendas en la Villa 15), la Fundación tenía el objetivo de transformarla en un programa para el mejoramiento

urbanístico y el desarrollo social de varios otros barrios de la Capital y, si posible, extenderlo hacia todo el País.

El proyecto contempla la construcción de viviendas en toda la Villa 15, aunque en un primer momento (Obrador 1) serían edificadas solo 36 unidades habitacionales en el lugar donde antes se ubicaban las casas que se incendiaron. Las unidades consisten en departamentos de tres dormitorios entregados totalmente equipados y amueblados, agrupadas en bloques de tres pisos con dos departamentos por piso.

Más allá de la provisión de viviendas, la propuesta es desarrollar un trabajo de desarrollo social y económico con los vecinos y los propios damnificados. Desde el principio el trabajo viene involucrando acciones de capacitación profesional femenina y masculina para el trabajo formal en las propias actividades vinculadas al obrador, además de la educación de los niños de la comunidad, acciones para la atención médica y también para la reducción del consumo de drogas.

El edificio citado (denominado “Elefante Blanco”) estaba tomado por algunas familias y se hallaba bastante degradado por falta de mantenimiento. Se procedió a la limpieza y reparación de su estructura, de forma que allí pudiesen ser instalados espacios como comedor, guardería, depósitos, centro comunitario, gimnasio, unidad de salud, talleres.



Figuras 01 y 02: Imágenes del Elefante Blanco y de uno de los edificios que conforman el conjunto de las primeras viviendas entregadas en Villa 15. Créditos: acervo propio.



Luego del inicio de las obras (un mes después, aproximadamente) se definió la incorporación de otro sector del barrio a la Misión, donde se deberían ejecutar otras 36 unidades domiciliarias. En el Obrador 2 tuvo relieve el rol cumplido por las mujeres del barrio en la construcción de las casas, por lo que se deduce un significativo avance en las cuestiones de género.

El proyecto en Villa 15 creció y ahora se estima un total de cerca de 1.000 viviendas y, a largo plazo, también deberán ser construidas áreas de recreación así como mejoradas las vías de acceso a la comunidad. La experiencia se convirtió en el plan piloto esperado y la Fundación empezó a desarrollar proyectos para otros barrios de la Capital, como Piletones y Castañares.

A partir de un convenio firmado con el Gobierno de la Nación, las actividades pudieron expandirse por fuera de los límites de la Capital, llegando a provincias como Santiago del Estero, Chaco y Misiones. La tabla a continuación indica las localidades que han sido beneficiadas, el número previsto de unidades de vivienda y su caracterización en términos de cantidad de dormitorios. Se estima que todas las intervenciones cuenten con la instalación de equipamientos comunitarios como escuela, centros sociales y áreas de recreación, considerando que para su ejecución deberán ser seguidos los modelos laborales y de fortalecimiento social iniciados en la Villa 15.



Figura 03: Regiones en que ya se están desarrollando actividades de la Misión Sueños Compartidos. Créditos: FMPM (extraído de www.madres.org.br)

Ciudad	Localidad	Unidades previstas	Número de dormitorios
Capital Federal	Villa 15 - "Ciudad Oculta" (obrador I)	700	1, 2, 3 o 4
	Villa 15 - "Ciudad Oculta" (obrador II)	300	1, 2, 3 o 4
	Piletones	432	1, 2, 3 o 4
	Castañares	780	1, 2, 3 o 4
	Villa 20	1.300	1, 2, 3 o 4
Almirante Brown	La Cava de San José	166	2, 3 o 4
	Ministro Rivadavia	166	2 o 3
Tigre	Barrio San Pablo	300	2, 3 o 4
	Barrio Almirante Brown	288	2 o 3
	Barrio Cina Cina	554	2 o 3
Resistencia	La Rubita I	500	2, 3 o 4
	Campo de Tiro	500	2, 3 o 4
Posadas	Barrio San Isidro	500	2 o 3
	Barrio San Pedro	500	2, 3 o 4
Bariloche	10 de Diciembre	135	2, 3 o 4
Santiago del Estero	Barrios El Carmen	68	2, 3 o 4
	Barrio Don Bosco III	616	2, 3 o 4
Salta	Tartagal	1.000	2, 3 o 4
Jujuy	Palpalá	120	-
Neuquén	Toma Norte	60	-
	Valentina Sur	70	-

Tabla 01: Caracterización de las localidades de intervención. Fuente: datos disponibles en la página de internet de la Misión Sueños Compartidos (acceso en noviembre de 2009).

Además de las viviendas, la Misión realiza la implantación de equipamientos de uso colectivo como hospitales y escuelas. En el momento presente ya se está construyendo en el “Elefante Blanco” una escuela inicial y se pretende, con el tiempo, implementar ahí una sede de la Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo, una escuela técnica, áreas de comercio / servicios y de deportes. El proyecto prevé la preservación de las plantas inferiores del edificio y la demolición de los pisos superiores. También se están construyendo hospitales y centros de salud como en Tartagal (Salta), Las Vertientes, Avia Terai, Concepción del Bermejo y Santa Sylvina (Chaco). Dichas unidades prestarán servicios de urgencias, vacunación, prevención sanitaria etc.

Todos los edificios son construidos con una tecnología de paneles auto-portantes denominada *Emmedue*, elegida entre varias tecnologías disponibles por razones como la rapidez y calidad que proporciona a las obras, el hecho de que es un material liviano y de fácil manipulación por los trabajadores y la relación positiva entre costo y beneficio. En una primera instancia se utilizaban paneles importados; actualmente, la Misión cuenta con una fábrica de estos paneles ubicada en el barrio de Barracas, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y ya está implementando fábricas en otras cinco localidades para la producción de los materiales que utiliza en las obras. La creación de plantas de este tipo indica el alto grado de inversión y apunta a una perspectiva de consolidación del programa.

Además de los vecinos, los trabajos de la Misión Sueños Compartidos involucran a la vez el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales y municipales correspondientes a las jurisdicciones en donde se sitúan los obradores. Paralelo a ello, fueron firmados convenios con instituciones como AySA (empresa prestadora de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento), dos facultades de la Universidad de Buenos Aires y organismos gubernamentales como los Ministerios de Desarrollo Social, Justicia, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Secretaría de Obras Públicas. En algunos casos la construcción de viviendas es también resultado del compromiso de cooperativas y organizaciones de ámbito local.

Internamente, la Misión Sueños Compartidos está dividida en cuatro áreas o sectores principales:

- Sector administrativo: incluye la administración general del programa, el sector jurídico y de recursos humanos y es también responsable por las compras y la logística;
- Sector social: tiene bajo su competencia el desarrollo de las acciones de educación, salud, asistencia social y deportes;
- Sector técnico: es el área responsable por los proyectos y convenios;

- Sector operativo: reúne los coordinadores territoriales, las jefaturas de obra y los equipos de obra, además de controlar la producción de las plantas industriales.

Es importante resaltar que la estructura de la Misión está profundamente imbricada a la estructura de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, por lo que por veces comparten equipos, espacios y funciones. La Figura 04 presenta de forma resumida el mapa de los actores intervinientes:

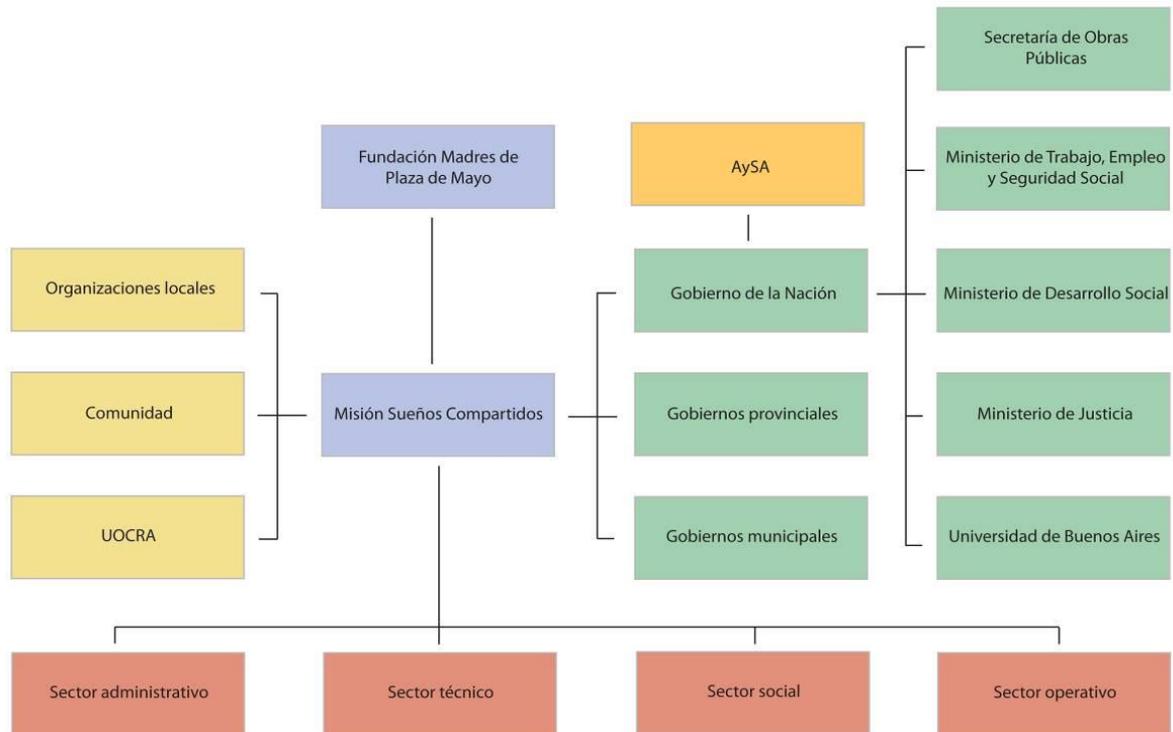


Figura 04: Mapa de actores intervinientes en las actividades de la Misión Sueños Compartidos. Créditos: elaboración propia.

Caracterización diagnóstica

Esta caracterización diagnóstica presenta un análisis de la operatoria en general pero en especial de las intervenciones ejecutadas dentro del ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires, considerando cuatro dimensiones que se articulan entre sí: la dimensión social, urbano-ambiental y físico-funcional, técnica y político-económica. En algunos casos el análisis no se restringe a la Misión Sueños Compartidos únicamente, sino que se extiende a la Fundación Madres de Plaza de Mayo como un todo.

En cuanto a la dimensión social

La Fundación interpreta su programa social como el aspecto más importante de los trabajos desarrollados por la Misión, tan o más prioritario que la construcción de las viviendas. Según afirma la Fundación en su página de internet, “la construcción de las viviendas se constituye casi en la excusa para el eje del proyecto”. De esta misma fuente de información se extrae la percepción de que la Fundación concibe el trabajo en los obradores como comunitario, inclusivo y dignificante.

Paralelamente a la construcción de viviendas se realizan diversas actividades para el desarrollo socioeconómico de la comunidad involucrada, que varían de acuerdo con el lugar en que se realiza la intervención. En los obradores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los proyectos de ámbito social están en un estadio más avanzado, tanto en virtud de la proximidad al centro de la operación como por el hecho de que son los más antiguos y, por lo tanto, están más consolidados.

Es importante destacar que todavía no fue posible establecer un programa de acción previo: las actividades son empíricas y surgen de las necesidades que van apareciendo a medida que se desarrollan los trabajos en cada obrador. Hay un trabajador social responsable por cada una de las intervenciones, que acompañan a los trabajadores y sus familias pero que también asisten a los vecinos del barrio que no participan directamente de la Misión. La estrategia de acción se basa en la realización de encuentros y talleres de asistencia optativa, a fin de identificar y actuar sobre las problemáticas sociales y las necesidades más significativas.

Asimismo los esfuerzos para el fortalecimiento de las percepciones de pertenencia, identidad y colectividad derivan del proceso de autoconstrucción que fundamenta los trabajos de la Misión. En este caso, conforme diferencia WIESENFELD (*op. cit.*), se trata de una autoconstrucción no espontánea – es decir, dirigida –, representada por la contratación como mano de obra de los futuros adjudicatarios de las viviendas. La Fundación entiende que el hecho de que el residente participe de la construcción de su propia casa facilita la adecuación de las dinámicas familiares que ocurrirán dentro de esa unidad a los parámetros sociales deseables.

En este trabajo, a modo de simplificación, serán descritas las principales actividades de cuño social desarrolladas en los obradores de la Capital.

a. Jardín de los Abrazos

Corresponde a una guardería de niños de 45 días a 5 años, creada en el inicio de 2007 con el objetivo de asegurar la educación, el cuidado y la protección de los hijos de los

trabajadores que participan de la Misión. Actualmente esta guardería recibe también niños residentes en comunidades vecinas independientemente de la incorporación de sus padres al proyecto, por lo que se ha adoptado el concepto de guardería de barrio. Los niños se organizan en seis grupos: sala de bebés y salas de 1, 2, 3, 4 y 5 años.

La rutina de las actividades en la guardería incluye clases de música, artes integradas, educación física, alfabetización digital y audiovisual y diversas actividades lúdicas. Parte del equipo pedagógico está conformado por profesionales residentes en las proximidades de la guardería, que vienen recibiendo capacitación para el desarrollo de estas actividades. Además de estos educadores sociales, se han incorporado al Jardín de los Abrazos profesores de cada una de las especialidades indicadas anteriormente, docentes de nivel inicial, nutricionista y asesores pedagógicos.



Figuras 05 y 06: Imágenes del Jardín de los Abrazos. Créditos: FMPM (extraído de www.madres.org.ar).

b. Centros educativos

En estos centros se llevan a cabo las actividades de educación para jóvenes y adultos (alfabetización y enseñanza primaria y secundaria), talleres de música y actividades complementares de apoyo escolar.

c. Talleres de carpintería y de costura

Este taller fue constituido con el objetivo de capacitar la mano de obra local para la producción interna de artefactos textiles y



Figura 07: Imágenes del interior de una vivienda concluida con muebles y equipamientos básicos. Créditos: FMPM (extraído de www.madres.org.ar).

mobiliario en madera, que son entregados juntamente con colchones y cocinas en las viviendas a los adjudicatarios.

d. Compartiendo Lluvias

Se trata de una actividad que se desarrolla en días de lluvia, cuando no es posible trabajar en la construcción. En esas ocasiones se hacen encuentros – generalmente en el comedor instalado en cada obrador – en que se discuten las cuestiones relacionadas al propio desarrollo de los trabajos, a las expectativas para el barrio en que se está interviniendo y también se realizan debates sobre temas como política, derechos humanos, hábitat, preservación ambiental etc. Asimismo se destacan las actividades que fortalecen la integración de los trabajadores, el empoderamiento y el fortalecimiento de las relaciones personales entre ellos que, además de compañeros de trabajo, son vecinos.

e. Prevención de epidemias

Se han realizado en los barrios cercanos a los obradores de la Capital una serie de actividades para la prevención de la epidemia del dengue, como la erradicación de focos de alojamiento de vectores, la organización de charlas y eventos y la distribución de folletos informativos.

También acerca de la dimensión social, se observa que para la elaboración de los proyectos urbanísticos y de vivienda se tiene en consideración la trayectoria habitacional de las familias que serán beneficiadas, las redes sociales y la dinámica de la pobreza.

Otro aspecto a considerar es que el método de trabajo en los obradores tiene algunas similitudes con el régimen de trabajo en las empresas constructoras convencionales. Los trabajadores deben cumplir horarios, metas y responsabilidades y pueden ser advertidos si se constata el incumplimiento del reglamento establecido por la Misión.

Por otro lado hay dos particularidades bastante evidentes: una, la contratación de mano de obra no especializada, es decir, de trabajadores sin experiencia previa en este sector productivo. Se incentiva la capacitación de estos profesionales, que pueden ser provenientes tanto del barrio intervenido como de sus cercanías. En ese sentido, la incorporación a la Misión representa una oportunidad laboral tanto como primer empleo, como para un cambio en el perfil profesional del trabajador o para la reinserción en el mercado de trabajo de las personas desocupadas.

En segundo lugar está la presencia de la mano de obra femenina, que surge como una herramienta para fortalecer las relaciones de género en la comunidad⁴. La Fundación Madres de Plaza de Mayo pretende alcanzar el estadio de igual proporción entre hombres y mujeres en sus obradores.



Figura 08: Trabajadora de la Misión Sueños Compartidos. Créditos: FMPPM (extraído de www.madres.org.ar).

Un relevamiento realizado en 2008 en los obradores de la Ciudad Autónoma identificó a más de 1500 trabajadores, predominantemen-

te del sexo masculino (63,58%) y con edad promedio de 35 años (se estima que más de 60% del personal de obras tiene entre 18 a 37 años). Acerca del país de origen, el estudio llegó a la conclusión que casi la mitad de los trabajadores son argentinos (oriundos principalmente de la Región Metropolitana de Buenos Aires), seguidos de Paraguay (35,17%) y Bolivia (10,51%).

Según la investigación, el nivel de escolaridad de estos trabajadores es bajo, más de 80% no llegó a concluir los estudios secundarios. También se analizó la situación laboral anterior a la incorporación a la Misión Sueños Compartidos, sobre la cual se constató que 31,10% de las personas tenían un empleo formal, mientras 43,62% estaban empleadas “en negro” y los restantes trabajaban en subempleos u otras condiciones.

Por fin, acerca de la distribución por categorías de la UOCRA se observó que casi la mitad de los trabajadores de los obradores eran ayudantes, el 12,32% eran medio-oficiales, 33,50% eran oficiales y apenas 4,36% son oficiales especializados. Los obreros de las categorías de base de la UOCRA percibían un sueldo de más de 1.600 pesos argentinos, mientras los oficiales y oficiales especializados llegaban a percibir 800 dólares mensuales.

En cuanto a las dimensiones físico-funcional y urbano-ambiental

La estrategia adoptada por la Misión en cuanto a los aspectos físico-funcionales y urbano-ambientales es la de desarrollar una amplia intervención de mejoramiento barrial, en un sentido más profundo que las acciones llevadas a cabo comúnmente en villas miserias y asentamientos informales en América Latina. No se trata solo de proveer condiciones de accesibilidad y redes de

⁴ Esta determinación ya implicó en una condición novedosa en el UOCRA: la nominación de las primeras delegadas mujeres de la historia de la construcción civil en Argentina.

servicios urbanos básicos ni tampoco de erradicar un asentamiento a través de la expulsión de los residentes; se trata de reconstruirlo, sustituyendo las viviendas precarias por viviendas salubres y adecuadas, viabilizando la seguridad de la tenencia⁵ y dotándolo de infraestructura y equipamientos de uso colectivo.

A título de ejemplificación, la reconstrucción de la Villa Oculta, lugar donde fueron iniciados los trabajos de la Misión, ya está ocurriendo de acuerdo con el siguiente proceso: se construyó un núcleo inicial de viviendas donde se trasladaron las primeras familias adjudicatarias; luego se procedió a la demolición de sus antiguas viviendas para crear espacios vacantes y, allí, edificar otro núcleo de viviendas. La propuesta es repetir ese procedimiento hasta la completa reconstrucción del barrio. Es importante resaltar que este proceso no necesariamente se aplica en todas las intervenciones barriales en ejecución por la Misión.

En ese sentido, existe también una preocupación para evitar condiciones de hacinamiento y de inadecuación de la vivienda en relación a las expectativas de la población destinataria. El número de dormitorios propuestos para las viviendas es variable – la menor unidad construida posee 01 dormitorio mientras la mayor posee 04 – y depende del tamaño de las familias que van a ocuparlas. También existen unidades adaptadas a personas portadoras de necesidades especiales, generalmente localizadas en la planta baja de los edificios construidos en los obradores de la Ciudad Autónoma.

Existe una notable diferencia tipológica entre las viviendas construidas dentro de la Ciudad Autónoma y fuera de ella. Aquí las unidades residenciales están agrupadas en edificios de hasta cinco plantas, que en algunos casos pueden contar con ascensores. Fuera de la Ciudad la tipología predominantemente adoptada es la de viviendas individuales de un piso apenas, porque el precio del terreno es inferior y porque el tipo de urbanización preponderante fuera de los grandes centros urbanos es de baja densidad – cabe considerar que esto incrementa los costos en infraestructura al no densificar. Las Figuras 09 y 10, expuestas en la página a continuación, muestran la diferencia tipológica entre las viviendas..

5 Si bien se prevé distribuir a los adjudicatarios el título de propiedad de los inmuebles entregados y pesen las acciones que se han tomado para concretar esta intención, aún no fue posible entregar a los propietarios el título de las viviendas en las intervenciones ya concluidas.



Figuras 09 y 10: Imágenes del obrador de Castañares en fines de 2008 (arriba) y de una casa de muestra en Posadas, Misiones. Créditos: acervo propio y de la FMPM (extraído de www.madres.org.ar), respectivamente.

Pese a las diferencias, en todos los proyectos se contempla la construcción de espacios de uso colectivo y equipamientos urbanos, acorde a los lineamientos de una acción de mejoramiento barrial. Conforme se ha dicho anteriormente, en los obradores de la Capital Federal ya están siendo construidos establecimientos de educación, áreas de deporte y recreación, centro de atención médica y centros sociales, por ejemplo. La decisión acerca del tamaño y del tipo de equipamiento a ser implantado es consensuada con los organismos estatales que financian y avalan el proyecto y con la población destinataria que indica sus demandas.

No existe un criterio único para la asignación de viviendas: en general lo que suele ocurrir es que se establece prioridad para las familias que residían en los sectores de la villa demolidos en el proceso de creación de suelo vacante para la construcción de nuevas viviendas, pero hay otros casos en que la decisión está vinculada a un régimen de cooperativas y de asociaciones locales.

Hasta el presente la Fundación no llegó a sistematizar un proceso de **evaluación post-ocupación**. La percepción de los primeros ocupantes de las viviendas construidas en la Capital es aprehendida por el equipo social de la Misión a través de conversaciones informales y no por medio de una investigación periódica y profunda de la realidad. Aún así, estos abordajes espontáneos ya han posibilitado la identificación de aspectos negativos de las viviendas concluidas, como la utilización inapropiada de las terrazas de los primeros edificios entregados – pensadas como espacio colectivo – para el consumo de drogas por jóvenes del barrio. Constataciones como estas imponen transformaciones proyectuales, como viene sucediendo.

En cuanto al **mantenimiento** del emprendimiento, se observa que tampoco se ha podido sistematizar una estrategia de acción a mediano y largo plazo. Mientras la Misión está trabajando en el asentamiento, los problemas constructivos identificados pueden ser prontamente

solucionados; sin embargo, aún no hay previsión de cómo se va a realizar el mantenimiento de edificios y espacios públicos una vez que la Misión haya dado por concluidos los trabajos de construcción en el barrio.

En cuanto a la dimensión técnica

Conforme se ha dicho anteriormente, en todas las obras realizadas por la Misión Sueños Compartidos se utiliza un sistema constructivo no tradicional integral de paneles modulares auto portantes denominado *Emmedue* (M2). Esta tecnología, originaria de Italia y empleada hace más de dos décadas, es producida en plantas industriales distribuidas en aproximadamente 15 países – entre ellos, México, Costa Rica, Venezuela, Chile, Italia, Rusia, Egipto, Nigeria, Arabia Saudita, Turquía, Filipinas, Malasia y Australia. Otros países que ya han adoptado esta tecnología son Bolivia, Uruguay, Brasil, Perú, Portugal, España, Alemania, Hungría, África del Sur y Senegal, como ejemplo. Fue incluso adoptado para la construcción de una base científica en Antártida.

Los paneles están compuestos por una placa de poliestireno expandido revestida en ambos lados por mallas de acero galvanizado y hormigón proyectado, lo que asegura la resistencia a la tracción y compresión y define el perfil estructural del material. La placa de poliestireno expandido garantiza, a su vez, la capacidad de aislación térmica, acústica e hidrófuga. La producción de *Emmedue* en Argentina cuenta con certificados de aptitud sismo resistente y de aptitud técnica general para la construcción de viviendas.

El sistema presenta también otras ventajas comparativas, como se enumera a continuación:

- Se trata de un sistema de rápida ejecución, que incluso simplifica la instalación de ductos;
- Permite plena flexibilidad arquitectónica, pese el hecho de que consiste en un sistema modular;
- Presenta elevada durabilidad;
- Es compatible con otros sistemas constructivos y no presenta restricciones en cuanto a las terminaciones;
- Su bajo peso posibilita una fácil manipulación y transporte, por lo que acelera la producción; además, posibilita la participación de mujeres y de personas con movilidad reducida en el proceso de construcción;
- No requiere de mano de obra especializada;

- Es un material reciclable, por lo que no genera desperdicios;
- Es más económico que las tecnologías convencionales.

Inicialmente los paneles eran comprados de una empresa argentina subsidiaria de la empresa italiana. Con la ampliación de los trabajos, la Fundación logró comprar una planta industrial a fin de producir ella misma los paneles y las mallas complementarias que utiliza en los obradores de todo el País. La fábrica está instalada en el barrio de Barracas, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con capacidad para producir hasta 5.000 metros cuadrados de paneles diariamente. Se estima abrir otras cuatro unidades para la fabricación de paneles, localizadas en Almirante Brown, Tigre, Santiago del Estero y Carmen de Patagones. El proceso de fabricación está certificado dentro de los parámetros de la Norma ISO 9001.



Figura 11: Fábrica de paneles en Barracas. Créditos: FMPPM (extraído de www.madres.org.ar).

Asimismo la Fundación está finalizando la construcción de otra unidad de producción en Barranqueras, Chaco. La superficie total a ser construida será de 17.000 metros cuadrados, en la que se hará la producción de muebles y aberturas con una capacidad de producción de 2.000 viviendas anuales. Allí serán ofrecidos 1.000 puestos de trabajo.

Esta estructura de producción y el tipo de tecnología empleado en las obras reduce el valor promedio del metro cuadrado construido, que actualmente varía entre 460 y 500 dólares. En términos relativos, es una de las operatorias de vivienda más baratas en Argentina.

La ejecución de la construcción sigue las normativas vigentes acerca de la prevención de accidentes y la preservación de la salud del trabajador, como el Decreto 911 de 1996 (que reglamenta la Ley de Seguridad e Higiene en el Trabajo) y el reglamento de la UOCRA. La Fundación Madres de Plaza de Mayo cuenta con un equipo de profesionales que formulan programas específicos para cada obrador, realizan inspecciones periódicas a los obradores y

verifican el cumplimiento del uso de equipamientos de protección individual.

Para los análisis acerca de los sistemas de infraestructura provistos en las intervenciones ejecutadas en la Ciudad Autónoma, es necesario tener en consideración que el territorio porteño cuenta con niveles elevados de cobertura de servicios urbanos como agua, luz, desagües cloacales y gas, así como dispone de una malla vial significativa que posibilita, con menores inversiones, una mejor articulación de este “nuevo” barrio al entorno urbano. En algunos obradores del interior del País no siempre hay una condición previa favorable como esta, por lo que se hace necesaria una intervención en infraestructura más amplia que la simple conexión de las nuevas edificaciones a una red existente o la reorganización del sistema de circulación en las cercanías, como ocurre en la ciudad de Buenos Aires.

Los proyectos no contemplan la instalación de tecnologías eco eficientes de construcción, como sistemas de captación de energía solar para iluminación pública o dispositivos para la retención de aguas pluviales.

En cuanto a la dimensión político-económica

En el análisis de esta dimensión es importante considerar previamente que la Fundación Madres de Plaza de Mayo era conocida inicialmente por su lucha por los derechos humanos y la autonomía política. Esta primera característica sigue siendo el foco de sus acciones, aunque ahora ha adoptado una postura partidaria de apoyo al Gobierno Nacional, representado desde 2003 por los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

La Misión incluso ya ha experimentado en algunas ocasiones las consecuencias negativas del acuerdo político establecido. Después de que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fuera asumido por la gestión Macri (2007-2010), en oposición al Gobierno Nacional, la liquidación de los órdenes de servicio por parte del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVCABA) fue algunas veces suspendida, por lo que afectó directamente tanto a las obras como a los trabajadores de los obradores que la Misión mantiene en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo estas suspensiones han afectado la propia estructura de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, que tienen en la Misión Sueños Compartidos una importante fuente de recursos para el mantenimiento de los proyectos que desarrolla en paralelo, como la Universidad Popular y la radio (las ganancias obtenidas por la obra son revertidas para los trabajos sociales de la Misión y para la institución como un todo).

Desde el inicio de la operatoria, la Fundación Madres de Plaza de Mayo viene estableciendo

diversos convenios con organismos públicos e instituciones privadas en el marco de cooperación y asistencia técnica. La Misión Sueños Compartidos es, *per se*, fruto de un convenio firmado con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2006, que determinaba la reconstrucción de las viviendas incendiadas en la Villa 15 como se mencionara previamente, y este convenio ha perdido fuerza desde que el inicio de la gestión Macri.

Desde entonces, para dar continuidad a los trabajos, se inició un acuerdo con el Gobierno Nacional que ha posibilitado la ampliación de esta operatoria para otras ciudades de la Provincia de Buenos Aires y también para otras provincias del País, conforme se ha comentado anteriormente. Este acuerdo está representado por medio de convenios con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, como ejemplo.

En 2008 también se firmó un convenio con la Universidad de Buenos Aires, representada por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo y la Facultad de Ingeniería. Dichos convenios representan una intención de aproximar los estudiantes de estas instituciones de enseñanza a los trabajos de mejoramiento barrial, provisión de viviendas y desarrollo social realizados por la Misión. El acuerdo consiste en la convocación de alumnos de las carreras de grado para la realización de pasantías en las unidades de operación de la Misión, de forma que los alumnos sean capacitados en las prácticas profesionales y a su vez ayuden a capacitar los residentes de los barrios intervenidos en la construcción civil. La estrategia se fundamenta en el argumento de construir una universidad con sentido social, que considere a las problemáticas del hábitat y de la pobreza urbana.



*Figura 12: Evento para la divulgación del convenio firmado con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
Créditos: acervo propio.*

Además, se firmó en ese mismo año un convenio con la empresa AySA – Aguas y Saneamientos Argentinos de cooperación mutua para las obras de ampliación de las redes de agua potable acordes al Plan Agua Más Trabajo.

Para finalizar esta caracterización diagnóstica y aún acerca de esta dimensión político-económica, es importante comentar que hay un proyecto en tramitación en el Senado de la Nación de autoría de Nanci Parrilli y Miguel Ángel Pichetto para la declaración de la Misión Sueños Compartidos

como un proyecto social de interés público. De la misma forma, en Santiago del Estero la Misión Sueños Compartidos ya fue declarada de interés legislativo provincial.

Consideraciones acerca de la Misión Sueños Compartidos

Los aspectos inherentes a la **dimensión social** parecen conformar la principal preocupación de los trabajos desarrollados por la Misión Sueños Compartidos, para la cual se atribuye un significativo compromiso por parte del equipo técnico y de coordinación. En esta dimensión residen importantes fortalezas de la operatoria pero, contradictoriamente, algunas de sus debilidades.

Entre las fortalezas se destacan aspectos como la capacitación de mano de obra local mediante el principio de la autoconstrucción asistida, la contratación de trabajadores pertenecientes a los grupos menos favorecidos para la actividad de la construcción civil (mujeres, personas mayores y portadores de necesidades especiales), la priorización de las actividades de educación infantil y adulta y el intento de fortalecer las relaciones entre vecinos, familiares y compañeros de trabajo.

Asimismo, entre las debilidades pueden ser resaltados aspectos como la definición mayormente vertical de las directrices de proyecto, en que la participación del residente del barrio – y futuro adjudicatario de vivienda – se expresa predominantemente mediante una postura consultiva. Aquí hay una ruptura en cuanto al sentido de empoderamiento y sigue a contramano de las acciones de inclusión social que la Misión preconiza; esta cuestión hace vulnerables los resultados físicos y sociales de la intervención.

Otro aspecto a considerar corresponde a la inexistencia de un plan de acción previo, ya que las acciones y decisiones tomadas por el equipo de la Misión Sueños Compartidos son empíricas y van siendo formuladas, validadas, reconstruidas o abortadas en el transcurso de las actividades. Si bien la flexibilidad es una característica imprescindible para operatorias de este tipo y de esta magnitud, la no sistematización de un plan de acción puede implicar una mayor asignación de recursos humanos y financieros, una menor eficiencia y también en el desgaste de las expectativas depositadas por todos los actores de este proceso referente a los trabajos de la Misión.

Otro aspecto preocupante es la persistencia de los estigmas desde afuera hacia adentro del barrio. Los trabajos se focalizan en las problemáticas internas a la comunidad (que, por supuesto, afectan también a la sociedad externa) pero no se centran en el mismo nivel en las problemáticas referentes a la inserción de esta comunidad en la sociedad urbana como un todo. Los logros obtenidos al educar, capacitar y mejorar la calidad de vida de los residentes del barrio intervenido

pueden disiparse si, desde fuera del ámbito de la Misión, el barrio siga siendo interpretado como una villa miseria y las personas que ahí viven sean clasificadas peyorativamente como “villeros”, tal como advierte VIGNOLI en la cita transcrita en el capítulo anterior (ver páginas 18 y 19).

Sobre la **dimensión físico-funcional y urbano-ambiental**, es importante destacar que la acción urbanística emprendida por la Misión trasciende el nivel de intervención que caracteriza gran parte de las operatorias de mejoramiento barrial en América Latina, una vez que aquí se procede a la reconstrucción gradual e integral de cada barrio. Asimismo tiene como punto positivo el hecho de que no se trata de una obra aislada, sino que conforma un conjunto de intervenciones concentradas en una única institución y con particularidades de un programa.

Por otro lado, si bien se evidencia una fuerte preocupación en cuanto a la calidad urbano-ambiental de los complejos de vivienda construidos, no se atribuye, en la misma proporción, una focalización vinculada a la articulación entre estos barrios y tampoco entre ellos y el resto de la ciudad. En los obradores de la Capital Federal se realizan intervenciones para la mejora de la circulación vial que no llegan a repercutir profundamente sobre la conectividad: las mejoras quedan acotadas al ámbito local, mediante la creación de vías internas para peatones y para el tráfico de vehículos, sin abarcar la mejora de los medios de transportes o el mejoramiento del sistema vial que conecta el barrio al resto de la ciudad. Se entiende que esto requeriría una articulación con las instancias gubernamentales del ámbito municipal o nacional y, luego, una planificación más compleja – déficit que suele observarse en el completamiento de los nexos de infraestructura de otras operatorias que se encaran respecto de vivienda social.

En estas consideraciones acerca del trabajo de la Misión, también es importante destacar como una cuestión que debe ser prontamente sanada la definición sobre la entrega de los títulos de propiedad, ya que la seguridad de la tenencia es uno de los requisitos para el derecho a la vivienda y, consecuentemente, a la ciudad.

Acerca de la **dimensión técnica**, la tecnología constructiva elegida es adecuada con la propuesta de construcción masiva de viviendas de bajo costo, seguras y de buena calidad; asimismo condice con la intención previamente descripta de convocar mujeres, mayores y personas portadoras de necesidades especiales para trabajar en los obradores, por tratarse de un material liviano y de fácil ejecución. Por otro lado se debe tener en cuenta que la adopción de esta tecnología disminuye la eficiencia del proceso de capacitación de mano de obra en torno a la construcción civil, al considerar la posibilidad de que los trabajadores de los obradores tengan dificultades en encontrar trabajo fuera del ámbito de la Misión porque se especializaron en la manipulación de un tipo de material aún no difundido suficientemente en la industria de la construcción local.

También sobre la dimensión técnica, se observó en la sección anterior que no se aplican en los proyectos las soluciones alternativas para optimización de los sistemas de infraestructura y de servicios públicos urbanos. A título de ejemplificación, la simple instalación de tanques de retención de aguas pluviales puede contribuir para la reducción del consumo de agua potable para usos secundarios (riego, limpieza de áreas de circulación etc.) y para la disminución del pico de crecienta de los cursos de agua en periodos de fuertes lluvias. La implementación de estas alternativas implica a corto plazo la elevación de los presupuestos de la obra, pero a mediano y largo plazo hace viable la preservación de recursos naturales, la minimización del riesgo a la salud humana y la concientización de los residentes en la localidad, fortaleciendo criterios hacia el logro de un hábitat más sustentable.

En cuanto a la **dimensión político-económica**, la vinculación entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo y el Gobierno Nacional ha implicado dos aspectos disonantes y aparentemente contradictorios que afectan a la Misión Sueños Compartidos: el fortalecimiento de la operatoria, dado el elevado nivel de recursos inyectados para la intensificación de las actividades, pero a la vez su fragilidad frente a cambios políticos profundos.

En este sentido la dependencia exclusiva de la inversión pública puede ser interpretada como otra debilidad relacionada a la dimensión político-económica, dado que ni la operatoria ni la estructura actual de la Fundación Madres de Plaza de Mayo como un todo podrán mantenerse en el caso de que se interrumpa la provisión de recursos del Gobierno Nacional. Una estrategia que se puede desarrollar a fin de contrarrestar tal amenaza es generar nuevos convenios de ámbito local, nacional e incluso internacional capaces de proveer mano de obra, tecnología y recursos financieros para la realización de las actividades.

La Misión Sueños Compartidos ya es una de las mayores operatorias de vivienda llevadas a cabo en la Argentina de la actualidad y la Fundación Madres de Plaza de Mayo le atribuye intenciones aún más interesantes y ambiciosas. Antes de avanzar y seguir multiplicando la experiencia en otras localidades del País, sería oportuno que la Fundación realizara un análisis valorativo más profundo que este para que, a través de sus conclusiones, pueda estimular potencialidades y mitigar debilidades y, así, ejecutar una acción cada vez más adecuada para el combate a la pobreza.

4. CONTEXTUALIZACIÓN DE SALVADOR

Generalidades

Salvador es la capital del Estado de Bahía, situado en la región Nordeste de Brasil. Fue fundada para ser la capital de la colonia portuguesa en América en 1549 bajo una forma de implantación íntimamente relacionada a la tradición portuguesa de urbanización, bastante diferente de las directrices urbanísticas establecidas por las Leyes de Indias para las ciudades de la América hispánica. La tradición se basaba en una estrategia militar, en que se preconizaba la construcción de ciudades en áreas donde la morfología del sitio propiciase su defensa – así eran los casos de Lisboa y Porto (Portugal), Luanda (Angola), Macao (China) y Olinda (Brasil), entre otras ciudades que pertenecían al imperio portugués. El núcleo inicial estaba dividido en dos niveles (Ciudad Alta y Ciudad Baja) y, como se verá a continuación, la topografía – bastante accidentada – representó el condicionante para la ocupación del territorio urbano en las sucesivas expansiones en más de cuatro siglos. Ahora representa también el condicionante para la segregación social.

Salvador es una ciudad de enormes proporciones. Posee una superficie total de 707 kilómetros cuadrados que se divide en dos sectores: el continental, principal, donde se localiza la ciudad propiamente dicha, y el insular, conformado por islas de pequeño porte como la Isla de los Frades e Isla de Marea. De acuerdo con el IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – la población salvadoreña en el año 2010 era de 2.675.656 habitantes, por lo que es una de las ciudades más populosas de Brasil. Asimismo es una de las capitales con mayor nivel de desigualdad social, pobreza y desempleo, que se expresa por índices de desarrollo humano equivalentes a los de África y Europa Septentrional (conforme análisis del PNUD).

Su Región Metropolitana (RMS) ocupa una superficie total de 4.057 kilómetros cuadrados, posee población superior a 3.500.000 habitantes y está compuesta por un total de trece municipios. La economía se basa en comercio, servicios y turismo y en la actividad industrial, que se destaca por la producción de los centros industriales que allí se instalaron posteriormente a 1950.

El proceso de crecimiento urbano de Salvador: pobreza y fragmentación socio-espacial

El crecimiento urbano de Salvador puede ser dividido en cinco períodos, clasificados de acuerdo con la historia económica y política de la ciudad y del País. Los dos primeros se refieren a la época colonial (uno de formación y otro de consolidación del territorio), el tercero a la época imperial en

Brasil y los dos últimos a la época republicana (previo y posterior a la industrialización en Bahía). A continuación se abordará sucintamente la evolución urbana de los tres primeros períodos y se describirán con algunos detalles los dos últimos, por considerar que la interpretación de este proceso es crucial para la comprensión de las características y la espacialidad de la pobreza urbana.

La Figura 13 muestra la evolución de la ocupación del territorio salvadoreño, por medio de la cual se observa la notable expansión impulsada por la industrialización:

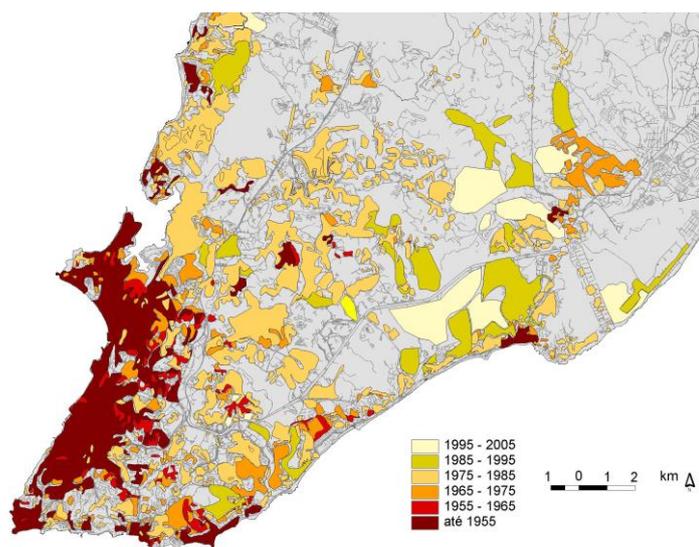


Figura 13: Evolución de la ocupación urbana de Salvador. Créditos: CONDER (adaptación de Vieira Júnior).

El **primer período** se inicia en 1549 y se extiende hasta mediados del siglo XVII, cuando la ciudad llegó aproximadamente a 10.000 habitantes. Corresponde al primer siglo de existencia de Salvador y sus límites urbanizados estaban limitados a las dos plataformas referidas anteriormente, donde se distribuían los usos residenciales y administrativos (Ciudad Alta) y los usos comerciales / aduaneros (Ciudad Baja).

El **segundo período** comprende los años 1650 a 1820 y se caracteriza por el desarrollo de las actividades económicas coloniales en función de la extracción de oro en Minas Gerais (en la región Sudeste de Brasil), así como el incremento de la producción de caña de azúcar, tabaco y ganado en el Nordeste brasileño. Esta condición repercutió en la historia urbana de Salvador con una fuerte expansión de la Ciudad Baja en forma lineal (en dirección a pequeños núcleos rurales existentes) y de la Ciudad Alta hacia el sur y este. Los asentamientos pasaron a establecerse en terrenos altamente irregulares, por lo que en el siglo XVIII Salvador ya presentaba caracteres de “una ciudad típicamente portuguesa, medieval en su falta de planeamiento y en su desordenado crecimiento, formando nítido contraste con las ciudades metódicamente erigidas de la América

española” (BOXER *apud* GOMES, 2007)⁶.



Figura 14: Imagen panorámica del frontispicio de Salvador - observar los dos niveles de ocupación, la unión en puntos donde la morfología es menos pronunciada y los ejes de expansión. Créditos: elaboración propia sobre fotografía de Benjamin Mulock.

En el **tercer período** de análisis de la evolución urbana (1820 a 1890) el crecimiento de la ciudad parece haber estado más vinculado al crecimiento vegetativo y al tráfico de esclavos que a los movimientos poblacionales motivados por coyunturas económicas. El siglo XIX corresponde al período imperial de la historia brasileña, marcado por la desaceleración de los ciclos económicos tradicionales, la ocurrencia de una discreta industrialización y la concentración de las actividades políticas y culturales en Río de Janeiro, que se había convertido en la nueva capital brasileña. Fue también el período de la abolición gradual de la esclavitud, cuando por primera vez la segregación espacial apareció asociada a la segregación social: los barrios de la expansión norte de la Ciudad Baja se transformaron en barrios populares y los de la expansión sur de la Ciudad Alta fueron ocupados por familias de elevado poder adquisitivo. Salvador llegó al final del siglo con poco menos de 200.000 habitantes.

El **cuarto período** se extendió de la década de 1890 a los años sesenta del siglo XX – un período marcado por la formación y cristalización del gobierno republicano y por un fuerte crecimiento económico del Sudeste del País, estimulando el inicio de la era de la industria de sustitución de importación. El Estado de Bahía permaneció apartado del proceso y, conforme explica FARIA (1980), “la intensificación del proceso de sustitución de importación a partir de 1920 trajo, para Bahía y Salvador, un periodo relativamente prolongado de involución industrial. (...) Pero Salvador se consolidó, en ese período, como importante polo comercial y de prestación de servicios. El sector industrial local se volvió incapaz de competir con el sistema industrial que se desarrollaba en el Centro-Sur del País, particularmente en Río de Janeiro y San Pablo. La posición geográfica de Salvador, sirviendo al interior densamente poblado, favoreció su especialización funcional como centro prestador de servicios comerciales y administrativos. Este sector terciario, entretanto, crecía en términos intensivos de trabajo y a niveles bajos de productividad, dada la abundancia

⁶ Traducción de la autora.

16, en la página a seguir).

Según CARVALHO y PORTO (2001), “fue la combinación del modelo fordista de industria incentivada en la macro-región de Salvador con el terciario de ahí deducido implantado dentro de la ciudad (...) que propició a Salvador el salto de modestos 600 mil habitantes de la década de 60 para los casi 2 millones en apenas dos décadas después.”⁹ De hecho, luego del inicio de la industrialización ya se verificaba un fuerte proceso de atracción de mano de obra del interior del Estado, una vez que las tierras presentaban baja productividad (por condiciones climatológicas adversas) y no había políticas para fijación del hombre en el campo.

OLIVEIRA (1980) comenta que “aumentó extraordinariamente el volumen de la migración rural y urbana, y Salvador pasó a recibir un enorme flujo, luego de que durante mucho tiempo fue un lugar de nula atracción, ni siquiera como punto de selección de migrantes en busca de otros centros. En estas condiciones cualquier creación de empleos industriales sería absolutamente insuficiente para anular la enorme demanda naciente.”¹⁰ En esa época se diseminaron las villas miseria (conocidas como favelas).

En 1978 se iniciaron las operaciones de otro centro industrial (COPEC, Complejo Petroquímico de Camaçari) durante el llamado “milagro económico”. Este segundo complejo fabril fortaleció la industrialización bahiana y posibilitó nuevas ampliaciones de las áreas urbanizadas, especialmente en el barrio de Iguatemi y por toda la costanera este de la ciudad. Fueron creadas dos nuevas centralidades, una de comercio y servicios y otra gubernamental, con la intención de estimular la ocupación del vector nordeste de la ciudad (usando como eje principal la Av. Luís Viana Filho). El centro tradicional se convirtió en centro histórico, papel que cumple hasta la actualidad.

Durante la década de 1980 se consolidó la siguiente organización espacial: a lo largo de la costanera sur y nordeste se encuentran diversos barrios de clase media-alta intercalados a algunos bolsones de pobreza; el centro tradicional, la Ciudad Baja (incluyendo Itapagipe) y el Suburbio Ferroviario se convirtió en una zona donde predomina la población de mediano a bajo poder adquisitivo, mientras el Miolo – porción interior a las dos autopistas principales (BR-324 y Av. Luis Viana Filho – corresponde a una zona de conjuntos de viviendas y villas miseria (ver Figura 16). FERNANDES (2004) comenta que “en las décadas de 80 y 90 el Miolo creció con tasas superiores a las de Salvador, constituyéndose en un gran eje de expansión de la ciudad”¹¹, y

⁹ Traducción de la autora.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

prosigue con la definición de esta zona como la faceta dramática de ese reciente crecimiento.



Figura 16: Macrozonas de pobreza en Salvador – en verde y en gris, predominio de clases de mediano y bajo nivel de ingresos; en naranja, clases de mediano y elevado poder adquisitivo. Créditos: elaboración propia.

En relación a este proceso de crecimiento de Salvador y comparativamente al caso de Buenos Aires es importante resaltar tres aspectos. El primer aspecto es cuantitativo: de acuerdo con el Plan Municipal de Vivienda de Interés Social (PMS, 2008) se estima que a principios de la década de 1991 cerca de 600.000 personas residían en las más de 400 villas miseria de la ciudad existentes en la época (la población total era de aproximadamente dos millones de habitantes). Considerando el hecho de que en estas dos últimas décadas la población de la ciudad tuvo un incremento de poco menos de un millón de personas y que las clases de menor poder adquisitivo son las que tienden a presentar mayores índices de crecimiento vegetativo, la cantidad de personas por debajo de las líneas de pobreza e indigencia en la RMS llegó, en 2008, a la cifra de 1.280.000 habitantes¹² (RIBAS, 2008). Se estima que el déficit cuantitativo es de poco más de 80.000 unidades residenciales, mientras el déficit cualitativo llega a afectar 400.000 viviendas existentes (PMS, *op. cit.*).

Otro aspecto a observar es que el fenómeno de migración masiva desde el campo hacia Salvador es un fenómeno reciente, de dos generaciones en promedio (posterior a la década de 1960), diferentemente de Argentina, que se encuentra en el estadio más avanzado de la transición demográfica y en donde la urbanización de la población se consolidó hace muchas décadas. Los migrantes que conformaron la pobreza urbana postindustrial en Salvador no poseían calificación

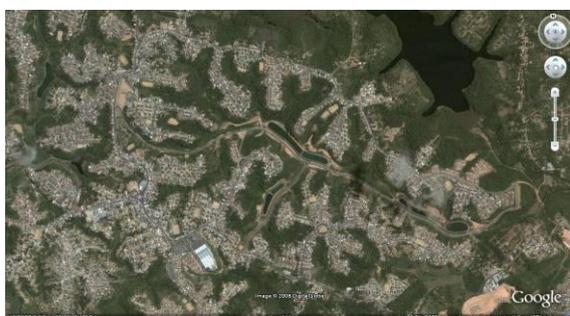
¹² Ese dato requiere actualización pues, desde la mitad de la década de 2000, se ha observado la ampliación de las políticas de distribución de ingresos, lo que ha posibilitado la ascensión para la clase media de cerca de 30 millones de brasileños.

para insertarse en el mercado laboral. A su vez, esta segunda generación – egresada de una enseñanza pública desmantelada – aún no posee todos los elementos que les aseguren perspectivas prósperas.

El tercer aspecto es espacial: un estudio realizado por GORDILHO SOUZA (2001) indica que en ese momento 63% de las villas miseria eran pasibles de consolidación, el 20% necesitaban de análisis específico y los demás 17% se encuentran en áreas inadecuadas para la ocupación humana, como las pendientes acentuadas y los valles aluvionales – es decir, la parte no comercializable del suelo urbano. Retomando lo expuesto en el inicio de este breve relato del proceso de crecimiento urbano, hay que tener en cuenta que en Salvador la morfología cumple un papel esencial en la ocupación del territorio urbano; como consecuencia de un mercado inmobiliario perverso, a los pobres se les destinan las zonas más vulnerables.

Particularidades físicas de las villas miseria salvadoreñas y de las viviendas autoconstruidas

De forma general, las innumerables villas miseria de urbanización consolidada en Salvador poseen aspectos físicos bastante similares entre sí. La mayor parte ocupa terrenos accidentados, con desniveles de aproximadamente 40m entre la porción superior del terreno y la inferior. Las principales vías de comunicación son las avenidas ubicadas en las cumbres – abiertas espontáneamente, angostas y congestionadas – y las avenidas ubicadas en los valles de los ríos, casi siempre construidas como resultado de una acción gubernamental, que son anchas y están dotadas de sistemas de infraestructura urbana como los interceptores de desagües cloacales y canales de macro drenaje. Las vías de valle y cumbre son casi siempre pavimentadas, mientras la mayoría de las calles ubicadas a nivel intermedio no poseen pavimento, son angostas y su geometría es bastante irregular.



Figuras 17 y 18: Instancias de ocupación del territorio cuando de la construcción de las vías de cumbre (arriba) y después de la implantación de las vías de valle (abajo): observar la densificación - incluso en áreas no edificables como los valles aluviales - generada a partir de la provisión de conectividad. Créditos: imágenes extraídas del Google Earth.

El sistema vial es concebido de acuerdo con la morfología. Muchas de las calles, también creadas espontáneamente, tienen trazado paralelo a las curvas de nivel de la topografía, de forma de evitar mayores gastos con movimiento de tierra, cortes, rellenos y contenciones; por otro lado, la circulación transversal generalmente se da a través de calles con geometría ortogonal a las curvas de nivel – en los locales donde las pendientes son menos acentuadas – o por largas escalinatas. Por esta cuestión, las manzanas en una favela son, predominantemente, alargadas o entonces curvilíneas.

En cuanto a los servicios de infraestructura, gran parte de las villas miseria consolidadas ya está dotada de conexión con las redes de los principales servicios urbanos – agua, luz y redes de desagües cloacal y pluvial. La población residente en esas localidades tiene derecho a una tarifa más barata, denominada tarifa social, dado que la incidencia de los gastos de los servicios básicos sobre el ingreso de una familia carente es bastante significativa. Aún así se constata un elevado número de conexiones clandestinas a las redes existentes y, también, el vuelco de aguas servidas *in natura* sobre el terreno y los cuerpos de agua, lo que expone al riesgo la vida de las personas que residen en esas localidades.

Los lotes típicos son angostos y no muy profundos, con superficie de hasta 125 m². El índice de ocupación del suelo en una villa consolidada es de aproximadamente 80%, y esta densificación es uno de los factores más relevantes para la ocurrencia de crecientes en las varias cuencas hidrográficas que conforman la ciudad.



Figura 19: Asentamiento consolidado existente en Salvador. Créditos: autor desconocido.

La vivienda típica de una villa miseria consolidada en Salvador se caracteriza de la siguiente forma:

- Posee en general 2 a 3 pisos, llegando en casos extremos hasta 6 o 7 pisos dependiendo de la topografía¹³;
- La vivienda es de mampostería (expuesta o revocada), con losas pre moldeadas y cubiertas de fibrocemento;
- Se atribuye importante valor al último piso (terraza usualmente cubierta), que funciona como un espacio de reunión familiar;
- A medida que se amplía la familia, la terraza se convierte en un piso más una vez que se construyen paredes y cierres verticales; se desarma la estructura del tejado y, luego, se construye una nueva losa que dará lugar a una nueva terraza en la edificación (también cubierta);
- En muchos casos las fachadas no poseen regularidad geométrica ni unidad estética, ya que la edificación va evolucionando en el tiempo y casi siempre no hay planificación del crecimiento;
- La vivienda se edifica por autoconstrucción o de forma comunitaria (bajo la forma de *mutirões*, es decir, como un trabajo conjunto realizados por familiares, vecinos y amigos).

En ese sentido, algunos centros universitarios públicos y privados han incentivado la creación de oficinas públicas de arquitectura como un proyecto de extensión universitaria, como un triple compromiso de contribuir a la formación de los alumnos, crear una conciencia social y proporcionar condiciones para el mejoramiento de la calidad del hábitat en las villas miseria en donde estén actuando. Sin embargo, aún son muy pocos los incentivos para proyectar intervenciones integradas orientadas al mejoramiento barrial, por lo que los efectos de estas acciones todavía están en ámbitos bastante puntuales.

Breve caracterización de las últimas acciones vinculadas a programas de vivienda de interés social realizadas en Salvador

Las primeras iniciativas orientadas hacia la vivienda de interés social en Salvador ocurrieron durante la década de 1960, caracterizándose por la creación de loteos urbanizados en las macro zonas del Suburbio Ferroviario y Miolo y, posteriormente, por la construcción ostensiva de

¹³ En los sitios donde las pendientes son acentuadas son comunes las viviendas con 3 a 5 pisos, en que algunos pisos están por debajo del nivel de la calle, el acceso a la edificación se da por el piso intermedio y, a partir de ese, puede llegar a existir hasta 4 pisos arriba del nivel de la calle.

conjuntos de vivienda por organismos estatales a través de recursos provenientes del extinto Banco Nacional de Habitación (BNH) mayormente. Gran parte de los conjuntos fueron ubicados en el Miolo y estaban destinados a familias con medianos niveles de ingresos.

De forma análoga a lo ocurrido en Argentina, esa estructura se dismanteló durante el periodo de desestabilización económica en América Latina y las consecuentes políticas de ajustes estructurales. Como se ha comentado en el Capítulo 2 del presente trabajo, la construcción masiva de viviendas fue sustituida por intervenciones de menor porte, de escala local, con mayor diversificación de las soluciones habitacionales y destinadas, a diferencia de las anteriores, a las clases de menor poder adquisitivo.

Desde la década de 1990 el Gobierno Estadual ha asumido el rol de principal promotor de acciones orientadas hacia la vivienda de interés social, a través de un organismo denominado CONDER – Compañía de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía –, que ha llevado a cabo diversos programas en todo el Estado, incluyendo Salvador y Región Metropolitana. El Plan Municipal de Vivienda de Interés Social (PMS, *op. cit.*) reconoce esta condición, explicando que “en el caso de Bahía, el Gobierno Estadual ha sido tradicionalmente un agente importante de producción habitacional, con estructura institucional consolidada para ese fin. A lo largo de las últimas décadas ha implementado en Salvador un abanico de programas orientados a la producción de nuevas unidades, urbanización de áreas, recalificación de unidades habitacionales y, más recientemente, rehabilitación de inmuebles de interés patrimonial para fines de vivienda”.¹⁴

Parte de los recursos provienen del Gobierno Federal, a través de líneas de financiación disponibles en el Ministerio de las Ciudades como las que se indica a continuación.

El panorama federal

Recientemente el Gobierno Federal creó un programa de ámbito nacional denominado Minha Casa Minha Vida (*Mi Casa Mi Vida*), destinado a la construcción de 1.000.000 de viviendas para familias con ingresos de hasta 10 sueldos mínimos¹⁵, de las cuales cerca de 80.000 unidades corresponderán al Estado de Bahía (de este número, se estima un 40% destinado a familias con ingresos entre 0 a 3 sueldos mínimos, es decir, a viviendas de interés social). El programa costará cerca de R\$ 16 mil millones (USD 8,9 millones), con fondos provenientes de la Unión, y tiene como expectativa reducir en 14% el déficit habitacional en Brasil.

¹⁴ Traducción de la autora.

¹⁵ El sueldo mínimo corresponde a R\$ 545,00 o aproximadamente USD 285.

La operacionalización se configura por la presentación de proyectos por empresas constructoras, Gobierno Estadual, Gobierno Municipal o cooperativas a la Caja Económica Federal, institución que financia gran parte del sector inmobiliario; el programa preconiza la facilitación de trámites como la obtención de permisos de obra y, para el caso de construcción de viviendas de interés social, se recomienda prioridad de asignación para familias con portadores de necesidades especiales y/o personas mayores y la escrituración a nombre de la mujer. Las familias contempladas pagarán cuotas mensuales de hasta 10% de los ingresos, con valor mínimo de R\$ 50 (USD 28).

El programa entró en vigencia durante la primera mitad de 2009 y viene generando una notable repercusión en la industria de la construcción civil. Hasta el momento, en las grandes ciudades se ha atribuido más énfasis a la producción de viviendas destinadas a familias con ingresos entre 3 y 10 SM que a viviendas de interés social. Además ya se han gestionado diversos emprendimientos pero muy pocos fueron entregados – debido al el escaso tiempo transcurrido desde la sanción del programa – y tampoco se han cumplido las metas del Gobierno Federal, por lo que aún sobran recursos para este fin. Además, existe la expectativa de ampliación del programa en corto plazo.

Otro programa de intervención en el hábitat es el Programa PAT-Prosaneer, que destina recursos provenientes del Gobierno Federal y del Banco Mundial para la recuperación ambiental de áreas urbanas degradadas ocupadas por población con bajos niveles de ingreso.

El Programa Minha Casa Minha Vida es uno de los varios programas de ampliación de la infraestructura del País que componen el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), al cual se han integrado PACs de menor porte y de diversificados ámbitos vinculados a áreas específicas como drenaje urbana, protección infantil etc. El propósito es invertir más de R\$ 500 mil millones en los sectores de transporte, energía, medio ambiente y vivienda, con recursos propios del Gobierno Federal, del sistema de seguridad social y también de inversiones privadas.

El PAC se organiza en torno a tres ejes: infraestructura logística, infraestructura energética e infraestructura social y urbana. En Bahía, entre 2007 y 2010 el Gobierno Federal ha aplicado cerca de R\$ 40,8 mil millones, de los cuales cerca de R\$ 16,1 mil millones corresponden al tercer eje.

El panorama estadual

Durante casi tres décadas el poder político estadual estuvo controlado por un grupo de derecha liderado por un político bahiano, Antonio Carlos Magalhães, cuya familia es propietaria de los importantes medios de comunicación del Estado y también de un conjunto de empresas. ACM,

como era conocido, fue hasta su fallecimiento un personaje idolatrado por la población carente, en especial la población del interior del Estado.

Más allá de cualquier opinión política sobre el estilo de gestión adoptado por ese grupo, se debe reconocer que las decisiones políticas que ha tomado impactaron profundamente en el desarrollo del Estado y de Salvador, que por casi dos siglos había perdido su relevancia en el escenario económico nacional. De hecho, desde entonces Salvador ha recibido muchas inversiones para su industrialización y, luego, para la provisión de infraestructura para acomodar a la mano de obra atraída en ese proceso.

Dentro de ese panorama, se destacaron organismos estatales como la extinta URBIS (que operaba en torno a las problemáticas de la vivienda) y CONDER (que hasta la actualidad es el responsable por las principales acciones relativas a infraestructura y desarrollo urbano y que, en los años 1990, había incorporado la URBIS), entre otras. Estos organismos, así como la EMBASA (Empresa Bahiana de Aguas y Saneamiento), pertenecen a la SEDUR, Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía.

El principal programa de mejoramiento barrial y provisión de viviendas – vigente hasta la gestión anterior, finalizada en 2006 – se denominaba *Viver Melhor (Vivir Mejor)*, aunque existieron otros programas como el Rememorar (conversión de edificios históricos en edificios de departamentos destinados a funcionarios públicos con bajos niveles de ingresos), el Programa de Erradicación de la Enfermedad de Chagas (orientado al mejoramiento de viviendas en zonas rurales) y el Ribera Azul (urbanización de una zona de villas miseria en Salvador caracterizada por viviendas en palafitos).

Las viviendas populares construidas por el **Programa Rememorar** se caracterizan por poseer superficie total de hasta 40 m² y por contar con dos dormitorios, living comedor, cocina y baño. El dormitorio mayor tiene entre 7 a 9 m², mientras el dormitorio menor tiene entre 5 a 8 m²; la distribución de los ambientes debería darse en consonancia con las directrices de preservación del patrimonio (como por ejemplo, sin suprimir paredes o elementos estructurales del edificio original).

En términos urbanos, se trató de una operatoria que intervenía sobre edificaciones en avanzado grado de deterioro edilicio pertenecientes al centro histórico de Salvador, que desde la década de 1990 ha sido foco de innumerables intervenciones por parte del Gobierno Estadual. Sin embargo esas edificaciones no están insertas en los sectores que han sido recalificados, sino que están en sus cercanías. Además, las edificaciones que fueron recuperadas por el Programa Rememorar no

necesariamente están agrupadas y, en muchos casos, se han recuperado edificaciones aisladas, insertas en un entorno urbano aún bastante degradado, por lo que los resultados sociales y urbanos no han sido de todo satisfactorios.

A su vez, el **Programa Viver Melhor**, que se desarrolló mediante convenio del Gobierno Estadual con el Banco Mundial, consumió USD 312 millones y USD 160 millones en sus dos ediciones y operó sobre casi 450 comunidades, beneficiando más de 200 mil familias. La operatoria abarcaba acciones relacionadas al desarrollo socioeconómico de las comunidades involucradas, el fomento a la creación o al fortalecimiento de unidades productivas, mejoramiento de viviendas, dotación de infraestructura urbana, regularización dominial, reubicación de familias residentes en áreas de riesgo y el fortalecimiento de la acción social del Estado (NOGUEIRA PAIXÃO, s.f.).

Las obras del Viver Melhor incluyeron la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento de viviendas existentes y el mejoramiento barrial. Las dos primeras modalidades fueron más intensas en municipios del interior del Estado, mientras Salvador y Región Metropolitana recibieron la mayor parte de las inversiones en mejoramiento barrial. La tabla expuesta a continuación indica los resultados:

Región	Familias beneficiadas por modalidad		
	Nuevas unidades	Mejoramiento de viviendas	Mejoramiento barrial
Total Bahía	51.689	75.388	186.350
Salvador	9.971	10.880	118.887

Tabla 02: Resultados del Programa Viver Melhor (1996-2005). Fuente: Política Estadual de Habitación de Interés Social (FEA, 2006).

No se estableció un modelo tipológico para las viviendas, apenas se determinó un conjunto de parámetros urbanísticos y arquitectónicos mínimos relativos al ancho de las sendas peatonales, a las superficies construidas, al uso del suelo y a las distancias entre edificaciones, entre otros aspectos. Tampoco había un consenso en cuanto a la tipología de las viviendas, que podían ser departamentos, casas individuales o *villages* (casas adosadas). En algunas localidades se ha adoptado la tipología de vivienda-embrión, que consiste en un módulo con instalaciones sanitarias adecuadas con superficie mínima (16m²), pensado para situaciones de emergencia habitacional pero adoptado en escala más amplia, en contextos menos singulares que la emergencia.

La historia ha demostrado que la adaptación de familias a las nuevas condiciones de habitabilidad era más favorable en los casos de casas individuales o *villages*, porque esa tipología permitiría, a largo plazo, la verticalización y densificación por ampliación de las familias. Asimismo esa tipología

es más consonante al perfil de los residentes en las villas, ya que, como se ha explicado anteriormente, una porción significativa de los habitantes de las villas miseria salvadoreñas son nativos de zonas rurales y, por lo tanto, no están acostumbrados a vivir en departamentos y a compartir regímenes de consorcios.

Si bien no hay dudas que los resultados de las intervenciones llevadas a cabo por el Programa Viver Melhor han contribuido ampliamente para el mejoramiento de la calidad de vida de la población de bajos recursos de diversas localidades en Salvador, por otro lado la operatoria no ha logrado solucionar, por sí sola, problemas cada vez más crecientes como la marginalidad, los estigmas, la violencia doméstica, el desempleo y el narcotráfico en las villas miseria recuperadas.

Tanto el Programa Rememorar como el Viver Melhor no enfatizan la autoconstrucción (ni espontánea ni dirigida). En casi todos los casos el Gobierno Estadual abre licitación para la ejecución de proyectos y, posteriormente, abre licitación para la ejecución de las obras¹⁶. Lo más próximo a la autoconstrucción que se evidencia es la contratación de mano de obra del local y, aún así, en escala acotada. Esta condición se refleja en la apropiación de los resultados de la intervención por los adjudicatarios; a título de ejemplificación, un estudio desarrollado por NOGUEIRA PAIXÃO (*op. cit.*) acerca de la intervención del Viver Melhor en las localidades de Recanto Feliz y Paraíso Azul indica que apenas el 70% de los residentes en las viviendas nuevas provistas por el programa estaba satisfecho con el tamaño de las viviendas que ocupan.

Asimismo el estudio apunta a otra cuestión: la venta ilegal de los inmuebles por parte de algunos beneficiarios después de la intervención. Es común que pasen a ocupar viviendas precarias en otras villas de la ciudad, lo que consiste en apenas una de las caras del mercado informal de inmuebles y de su dinámica dentro del ámbito de las villas miseria. Además, esta situación implica la generación de nuevos problemas en cuanto a la apropiación del resultado de la intervención y, por consiguiente, en la replicabilidad de los problemas sociales que se intentaron mitigar a través de las diferentes acciones involucradas por el programa.

En 2006 el grupo político que gravitaba en torno a Antonio Carlos Magalhães fue sustituido por el gobierno de Jacques Wagner, que pertenece al Partido de los Trabajadores. Durante los dos primeros años de esa gestión la CONDER desarrolló pocas acciones de urbanización y realizó unas pocas intervenciones de mejoramiento en las localidades carentes; en los últimos tres años,

¹⁶ En el Estado de Bahía existen aproximadamente 130 empresas constructoras formales. La ejecución de la mayor parte de las obras de infraestructura urbana y mejoramiento barrial en Salvador está a cargo de cerca de 15 constructoras, lo que revela el elevado nivel de concentración del mercado de la construcción civil en torno a los proyectos urbanos.

entretanto, ha empezado a operar con mayor intensidad sobre el medio construido.

En ese proceso de cambios, el Programa Viver Melhor fue sustituido por el **Programa Días Mejores**, que representa la política estadual para vivienda de interés social de este nuevo gobierno pero mantiene muchos componentes de la política anterior. Luego, desde la creación del programa *Minha Casa Minha Vida*, este programa ha sido transformado.

El panorama municipal

En el año 2002 fue creada la Secretaría Municipal de Habitación (SEHAB), coordinada inicialmente por una profesora de la Universidad Federal de Bahía con larga trayectoria en la temática de la vivienda de interés social. La creación de esta Secretaría tiene un valor notable, dado que por mucho tiempo la Municipalidad se mantuvo en cierta forma ajena ante su responsabilidad en torno a la problemática del hábitat y de la pobreza urbana.

Entre las acciones desempeñadas por la SEHAB se destacan la elaboración de un relevamiento sobre las condiciones del hábitat en Salvador, en que se identificaron áreas críticas, áreas disponibles para ocupación, potencialidades institucionales y se mensuraron los déficits cuantitativos y cualitativos de la vivienda popular. Asimismo se inició un trabajo conjunto con establecimientos de enseñanza superior, con destino a implementar el Programa de Arquitectura e Ingeniería Pública (programa de asistencia técnica) para la atención a la comunidad, la realización de inspecciones y la elaboración de proyectos. A título de ejemplificación, en 2005 el programa atendió a más de 500 procesos.

En 2008, después de una reforma institucional en la Municipalidad, la Secretaría de Habitación fue incorporada a la extinta Secretaría de Planificación, Urbanismo y Medio Ambiente (SEPLAM), generando un nuevo organismo denominado SEDHAM (Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, Habitación y Medio Ambiente). Si bien la decisión parece significar, en una primera instancia, un paso atrás ante la problemática, es importante destacar que con la unificación de los organismos posibilita un nuevo panorama para el desarrollo de acciones integradas para el mejoramiento de las condiciones del hábitat.

Los programas habitacionales municipales vigentes actúan dentro de cinco líneas:

- Producción de viviendas nuevas: por producción directa del municipio, por incentivo a la producción por autogestión o mediante la implementación de programas de asistencia técnica. Tiene como destinatario las familias con ingresos de hasta 6 SM y se utiliza

mayormente de recursos provenientes de la Nación. Se han tramitado pocos procesos hasta la actualidad.

- Urbanización de asentamientos precarios: consiste en la elaboración de planes de barrio, reglamentación de ZEIS (zonas especiales de interés social) e incentivo a la participación de la comunidad por medio de la creación de grupos gestores. Estos programas han tenido gran fuerza en el ámbito institucional, aunque la Intendencia – quizás por falta de recursos – aún no ha podido desarrollar, de forma significativa, grandes intervenciones de urbanización.
- Regularización dominial de áreas ocupadas: dentro de este programa se ha elaborado un catastro georeferenciado de los terrenos municipales ocupados por asentamientos irregulares y la distribución de más de 65 mil títulos de propiedad (costo total de más de R\$ 1.400.000,00, equivalentes a USD 735 mil).
- Recalificación de conventillos y viviendas colectivas: entre las acciones del programa está la elaboración de un relevamiento de cerca de 4.500 familias que ocupan conventillos en Salvador (distribuidas por casi 40 inmuebles abandonados) y la elaboración de proyectos para la recalificación de algunos de esos espacios. Recientemente la Municipalidad ha adoptado una postura más radical, que se refleja en la demolición de algunos de esos conventillos y la reubicación de las familias ocupantes para áreas periféricas.
- Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas existentes: las acciones vinculadas a este programa consisten en la implantación de programas de asistencia técnica, auxilio para el acceso a créditos y la construcción de instalaciones sanitarias y elementos de accesibilidad para portadores de necesidades especiales, entre otras.

Estos programas tienen, de forma general, escala bastante acotada. Asimismo, conforme explica el documento síntesis de la Política Estadual de Habitación de Interés Social (FEA, *op. cit.*), “el programa habitacional desarrollado por la Municipalidad contempla líneas de acción diversificadas y compatibles con los presupuestos y directrices preconizados por los programas desarrollados en el plano nacional y estadual, abarcando la producción de nuevas viviendas, la promoción de mejoramientos habitacionales, regularización dominial, urbanización de asentamientos precarios, desarrollo institucional, además de actividades relacionadas a la Defensa Civil que, muy frecuentemente, debido a las precarias condiciones de ocupación de ciertos sitios urbanos, atiende en carácter de urgencia la población residente en áreas de

riesgo”.¹⁷

Como se ha comentado anteriormente, la Municipalidad tiene un histórico problema de falta de recursos financieros para la intervención en torno a la problemática de la vivienda de interés social y, también, una histórica dificultad para la captación de los recursos disponibles en ámbito estadual, nacional e internacional. Como consecuencia, las mayores iniciativas para la disminución del déficit cuanti y cualitativo de viviendas de interés social – que teóricamente son de incumbencia de la Municipalidad, según el Plan Director de Desarrollo Urbano (PMS, 2008) por ella misma elaborado y aprobado – han sido atribuidos a los Gobiernos Estadual y Federal.

Si bien los programas de vivienda de interés social en Bahía tienen fundamentos asociados a las orientaciones de las declaraciones universales del derecho a la vivienda (seguridad de la tenencia, accesibilidad a la vivienda, adecuación cultural, disponibilidad de servicios etc.), todavía presentan problemas como el involucramiento insuficiente de la comunidad beneficiada, el tamaño inadecuado de las viviendas, el consentimiento en cuanto a la regularización dominial de terrenos ubicados en áreas de riesgo y la no vinculación entre las estrategias de mejoramiento barrial y las de desarrollo económico y social, entre otros. En ese sentido, para la proposición de un nuevo programa para provisión de vivienda de interés social – como el que se pretende desarrollar en este trabajo, en el capítulo a continuación – se hace necesario potenciar las fortalezas de la política existente y repensar las debilidades, a fin de hacer de las intervenciones sobre el hábitat popular salvadoreño algo más efectivo en términos urbanos, económicos y sociales.

¹⁷ Traducción de la autora.

5. COMPARTIENDO SUEÑOS, COMPARTIENDO EXPERIENCIAS

Consideraciones preliminares

A lo largo del Capítulo 3 del presente trabajo, en especial en la sección “Consideraciones acerca de la Misión Sueños Compartidos”, se han indicado fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas intrínsecas al programa argentino. La adopción de la Misión como parámetro para la concepción de una estrategia de intervención en las villas miseria salvadoreñas es bastante pertinente, aunque se hace necesario ponderar previamente sobre la aplicabilidad de sus directrices ante una realidad con marcadas diferencias contextuales.

En ese sentido, este análisis distingue los aspectos que deben ser ratificados, aquellos aspectos que deben ser rectificadas y los aspectos a adaptar. En estas consideraciones preliminares se exponen breves lineamientos para la operatoria que se plantea para Salvador en base a las mismas cuatro dimensiones que se han analizado en el Capítulo referido; más adelante dicha estructura de análisis se deconstruye, mixándose en torno a los objetivos del programa y a la descripción del marco institucional pretendido y la participación ciudadana.

Dentro de la **dimensión social**, un aspecto inherente a la Misión Sueños Compartidos que se debe ratificar en la proposición de una operatoria para Salvador es el énfasis atribuido al **desarrollo socioeconómico de la comunidad involucrada**, postura acorde al consenso internacional de que la simple producción de vivienda es insuficiente para revertir el problema de la pobreza. Dentro de ese trabajo cabe destacar la relevancia asignada a la educación infantil, el compromiso en brindar la complementación de la educación adulta y oportunidades laborales a jóvenes, mujeres, adultos, mayores y portadores de necesidades especiales en las diversas actividades involucradas por la operatoria, el énfasis atribuido a la participación laboral femenina y la preocupación de contratar formalmente a los trabajadores, asegurándoles el derecho a un trabajo digno y el acceso al sistema de seguridad social, entre otros aspectos.

Por otro lado, un aspecto a adaptar del trabajo que desarrolla la Fundación Madres de Plaza de Mayo es el **modelo de participación comunitaria** en las etapas de decisión proyectual y gestión de la operatoria. En ese sentido se recomienda tomar como parámetro una intervención experimental de gestión mixta, desarrollada en Salvador entre 1994 y 1996 en una localidad periurbana, que contempló la creación de un comité gestor conjunto compuesto por las tres

instancias del gobierno, técnicos consultores y la población de la localidad beneficiada. El proyecto AISAM II consistió en un modelo metodológico de acciones integradas para el saneamiento ambiental y mejoramiento habitacional y tuvo notorios éxitos en cuanto a la apropiación de los resultados de la intervención, la nutrición y prevención de enfermedades y la concientización ambiental.

Como se ha comentado en el capítulo anterior, los principales programas existentes en Bahía tienen, entre los objetivos implícitos, el fomento al desarrollo socioeconómico de las comunidades beneficiadas; sin embargo las estrategias que se han adoptado ocupan un nivel secundario dentro de las operatorias, por lo que los resultados satisfactorios que se han logrado parecen resultar mucho más de la dedicación de los trabajadores sociales y de las comunidades que de las directrices de los programas.

En ese sentido se propone el enriquecimiento del potencial social que tienen los programas existentes en Bahía, incorporando estos conceptos y, por lo tanto, reforzando la importancia del desarrollo socioeconómico, el empoderamiento de la comunidad, el fortalecimiento de la identidad barrial y la inclusión social como algo paralelo – y no menos importante – que la dotación y mejoramiento de viviendas e infraestructura en los barrios carentes.

En cuanto a la **dimensión físico-funcional y urbano-ambiental**, dado que en Salvador la magnitud de la pobreza urbana dificulta un trabajo efectivo para la eliminación de las villas miserias mediante la reconstrucción de barrios (que es una de las directrices de la Misión Sueños Compartidos), en esta propuesta lo que se plantea es – en la mayor parte de los casos – concentrar esfuerzos en el estadio anterior del mejoramiento barrial, con la adecuación y construcción de espacios públicos (plazas, calles etc.), la provisión y/o ampliación de las redes de servicios urbanos, el mejoramiento de viviendas existentes, el otorgamiento de títulos de propiedad, la construcción de nuevas viviendas y la reubicación de las familias que residen en áreas de riesgo, por ejemplo. Así, la reconstrucción barrial deberá ser preconizada apenas en casos de localidades de menor escala y menos consolidadas.

Asimismo la operatoria propuesta deberá ratificar las características de las viviendas provistas por la Misión Sueños Compartidos, en que se prioriza la calidad constructiva y el tamaño adecuado a las necesidades de las familias. Como se ha visto, las principales operatorias de vivienda de interés social de Bahía suelen priorizar resultados cuantitativos en detrimento a los resultados cualitativos, cuando en realidad se deben perseguir resultados de carácter cuali-cuantitativo.

Un aspecto a incrementar en relación a las intervenciones de la Misión Sueños Compartidos en la

Capital Federal es la necesidad de asegurar la articulación entre el barrio intervenido y los barrios de entorno y la ciudad, por medio de la generación de mejores condiciones de accesibilidad y conectividad, la inclusión social y la divulgación sin postura partidaria de los trabajos realizados, por ejemplo, encarando estrategias comunicacionales para mejorar la estigmatización hacia las operatorias del sector.

Sobre la **dimensión técnica**, la operatoria propuesta deberá ratificar la directriz establecida por la Misión Sueños Compartidos de adoptar tecnologías no convencionales – baratas y eficientes – para la construcción de viviendas nuevas. Por otro lado, para no caer en el riesgo de que la mano de obra capacitada dentro del ámbito de la operatoria encuentre dificultad de incorporarse a la industria de la construcción civil posteriormente porque se especializó en la manipulación de un tipo de técnica poco difundida, se recomienda ejecutar las demás intervenciones físicas (como la construcción / reforma de equipamientos colectivos, espacios públicos y sistemas de infraestructura urbana) mediante la utilización de tecnologías tradicionales.

También se debe ratificar la actitud de generar una amplia estructura de apoyo para la producción de insumos necesarios a las obras, como ejemplo las fábricas de paneles creadas por la Misión en Argentina. Esa iniciativa es importante porque si la producción llega a ser mayor que el consumo interno a la operatoria, puede ser vendida a empresas constructoras y al público externo y, así, constituirse en una fuente de ingresos para el desarrollo de otras actividades; asimismo es interesante porque posibilitará la creación de nuevos puestos de trabajo, la reducción del costo de la construcción de viviendas y el incentivo a la concepción y promoción de tecnologías constructivas más eficientes.

Si la tecnología empleada por la operatoria es el mismo *Emmedue*, entonces se recomienda concertar con la Misión Sueños Compartidos la instalación de una fábrica de paneles en Salvador para además evitar gastos con la importación de los insumos. Es importante resaltar que la Misión ha demostrado interés de contribuir para la formulación de una estrategia de intervención en villas miseria en Salvador, lo que facilita enormemente la realización de un acuerdo de este tipo.

Aún sobre la dimensión técnica, se plantea el incentivo de técnicas y tecnologías sustentables como la adopción de pavimentación semi-permeable en áreas públicas (para aumentar la infiltración de agua en períodos de lluvia y consecuentemente la recarga de los acuíferos), la instalación de reservorios de aguas pluviales y la reutilización de desagües cloacales para fin de irrigación, por ejemplo. Podrán ser empleados sistemas de captación de energía solar para conversión en energía eléctrica, dado que las condiciones climáticas en Salvador son absolutamente favorables y que el costo de energía es bastante elevado en Brasil (aún con

subsidios para familias de bajos niveles de ingreso).

Aunque ese tipo de solución presenta un elevado costo inicial, el Gobierno Federal ha valorado su adopción en las operatorias de vivienda de interés social como el *Minha Casa Minha Vida*. En ese sentido se debe fomentar la vinculación de las instituciones de investigación tecnológica existentes en algunos centros universitarios en Bahía a la operatoria, incluso invitando profesionales que hayan desarrollado trabajos científicos con esa focalización.

Acercas de la **dimensión político-económica**, se recomienda la ratificación de la postura de la Misión Sueños Compartidos en generar convenios con instituciones públicas y privadas locales. Por otro lado se recomienda dedicar atención a la cuestión de la financiación de las actividades, buscando diversificar las fuentes de recursos para no generar dependencia financiera y, consecuentemente, política.

Un punto fundamental a adaptar del programa emprendido en Argentina es el Ente Coordinador de la operatoria, debido al hecho de que no existe en Bahía ninguna institución con la fuerza, el porte y la trayectoria de la Fundación Madres de Plaza de Mayo ni tampoco con la representatividad que posee en el imaginario colectivo local, nacional e incluso mundial. Por ese factor, lo que se plantea es un modelo híbrido entre lo que viene realizando la Municipalidad – planificación participativa del hábitat, como la elaboración de planes de barrio coordinados por el Poder Público municipal pero formulados con el apoyo y consentimiento de asociaciones vecinales y residentes en las áreas contempladas – y lo que desarrolla el Gobierno Estadual a través de la SEDUR/CONDER, que es la ejecución de intervenciones de mejoramiento barrial en larga escala mediante la licitación de proyectos y obras.

La propuesta deberá fundamentarse en el modelo de **gestión mixta**, representado por un Concejo Directivo Permanente – que involucre los organismos públicos, actores privados, organizaciones no gubernamentales y también la Fundación Madres de Plaza de Mayo – y Comités Gestores específicos para cada intervención, conformados por representantes de estas mismas instituciones, técnicos y actores locales. También deberá tener financiación mixta, oriunda de diversos fondos ya institucionalizados, y deberá contar con la co-financiación – subsidiada – por la población beneficiada.

Los aspectos referentes a la dimensión político-económica se exponen en mayor nivel de detalle en los ítems Marco Institucional, Actores y Recursos Financieros que se presentan al final de este capítulo.

Objetivos

Objetivo 01

Proveer un hábitat con condiciones satisfactorias de salubridad, accesibilidad y seguridad a las comunidades beneficiadas por la operatoria.

En términos urbanos, la intervención deberá fomentar la consolidación de las centralidades existentes en la localidad beneficiada y la articulación de ese sector con otras centralidades de los barrios de entorno y de la ciudad. Las centralidades locales deberán contar con centros de salud del PSF (Programa Salud de la Familia, del Gobierno Federal), escuela para la educación primaria y adulta, guardería de niños, la Asociación Vecinal y Casa de Cultura Barrial, destacamento policial, mercado y feria; si es posible y a depender de la demanda, contarán con biblioteca, escuela secundaria, club de barrio y centro de asistencia social, entre otros equipamientos. En caso de que no existan, los equipamientos de uso colectivo deberán ser construidos en el ámbito de la operatoria tal como se hace en la Misión Sueños Compartidos.

Se deberá regular la ocupación y crecimiento del barrio, controlando la presión sobre las áreas de preservación ambiental y/o expuestas al riesgo. Para las áreas aún no edificadas, se deberá planificar la ocupación del territorio mediante la determinación de parámetros mínimos de edificabilidad (de acuerdo con la ley de ordenamiento del uso y ocupación del suelo vigente) y la definición de la trama vial. Para las áreas ya edificadas se deberá priorizar la regulación del proceso de verticalización del barrio, considerando las restricciones estructurales de cada edificación, la capacidad de la infraestructura existente y las condiciones críticas de hacinamiento.

En cuanto a la circulación, se deberá ampliar lo que actualmente desarrolla el programa argentino, actuando sobre las falencias del transporte público de pasajeros en el barrio y sobre los problemas existentes en cuanto a la conectividad. Si necesario, también se deberá redefinir el recorrido de las líneas de colectivos que atienden a la localidad, crear nuevos puntos de parada y final de recorrido y reorganizar el sistema de tránsito a nivel local.

Asimismo se deberá propiciar la infraestructura necesaria para la circulación del peatón, a través de la construcción / recuperación de escalinatas (que conectan los distintos niveles del sitio), la recuperación de las veredas existentes y la iluminación, arborización y pavimentación de vías públicas. Con estas directrices se pretende brindar a la población calles más seguras, agradables y adecuadas al tránsito de personas y vehículos, dentro de la propuesta de mejorar la infraestructura existente.

Además, el programa deberá fomentar la construcción o el reacondicionamiento de los espacios públicos existentes mediante la inversión en paisajismo, instalación de mobiliario urbano y equipamientos deportivos etc. También se deberán proveer espacios recreativos que brinde a la comunidad el contacto directo con los recursos naturales, recuperando las áreas ribereñas y convirtiéndolas en espacios públicos (parque lineal), de forma de incentivar la valoración de los recursos hídricos, la concientización ambiental pero, principalmente, desalentar la ocupación humana en las zonas en donde exista un mayor riesgo de inundación – es decir, en las zonas inundables por lluvias con recurrencia mínima de 100 años. Los parques deberán contar con ciclovía (como equipamiento destinado a la práctica deportiva y a la conectividad), áreas de esparcimiento, equipamientos de diversión infantil, quioscos, huertas etc.

En ese sentido, se recomienda expropiar las viviendas existentes en la franja inundable y reubicar esa población en unidades nuevas a construir en otros puntos dentro de la misma localidad (a fin de preservar las dinámicas sociales). En donde sea posible, se recomienda la construcción de vías en el borde de esa franja para posibilitar el acceso de vehículos, ambulancias, vehículos de la policía, equipamientos para la recolección de residuos sólidos y para el mantenimiento de las redes de infraestructura; así como los parques lineales, estas vías también deberán funcionar como un límite para la ocupación urbana.

La propuesta de este mix de soluciones no presenta paralelismo con el proyecto urbanístico de las intervenciones de la Misión Sueños Compartidos, dado que en Buenos Aires no existen valles tan pronunciados como en Salvador. Estas soluciones están acordes a las propuestas de BARROS y ZMITROWICZ (2005) para la readecuación de áreas de valle inundable desocupadas por intervenciones de mejoramiento en asentamientos informales.

Se deberá ampliar la red de infraestructura existente, tanto a través de la instalación de redes complementarias como por la densificación de las conexiones domiciliarias a la red existente, con visas a reducir la cantidad de conexiones ilegales, elevar la calidad ambiental e incrementar el control sobre la operación de los sistemas por las empresas prestatarias. Asimismo se deberá acordar con la empresa de saneamiento local el abastecimiento de agua continuo a la localidad, de forma a asegurar una mayor calidad del agua potable en función de la eliminación de la infiltración de contaminantes a la red (que usualmente ocurre cuando se corta el abastecimiento en el sistema).

En términos técnicos, se recomienda la adopción de sistemas constructivos no tradicionales como el *Emmedue*, por su capacidad autoportante, la rapidez de ejecución, la flexibilidad arquitectónica que propicia y por las demás características positivas que le es inherente. También se pueden

adoptar otras tecnologías innovadoras como la construcción con fibras naturales o con adobe pre moldeado a título de ejemplificación, siempre que cumplan con la triple característica de ser más económicas, de fácil ejecución y de elevada eficiencia ecológica¹⁸.

La tipología de las viviendas nuevas deberá variar de acuerdo con la topografía del lugar, con la disponibilidad de terreno y con el perfil de la comunidad beneficiada. En los asentamientos más consolidados se recomienda la construcción de edificios de hasta 4 pisos sobre el nivel de la calle sin ascensores (tal como reglamentado por la legislación municipal, aunque pudiendo tener más pisos ubicados abajo del nivel de la calle si la morfología lo permite), mientras en los asentamientos recientes se deberá priorizar la construcción de viviendas individuales de paredes adosadas implantadas en consonancia con el relieve.

La calidad constructiva de las nuevas viviendas debe seguir el ejemplo de la Misión Sueños Compartidos – unidades amplias con balcón, cocina, living, unidades sanitarias adecuadas y con número de dormitorios variable de acuerdo con el tamaño de la familia contemplada. También se deberá prever la construcción de unidades especiales para portadores de necesidades especiales en las unidades más próximas a las vías de acceso.

Para el caso de las viviendas existentes, se deberá proceder al análisis individual de las condiciones estructurales, de salubridad y de adecuación en relación a las necesidades de cada familia. Se deberán ejecutar obras para la corrección de problemas y para la ampliación de la unidad así como se deberá proyectar su expansión futura, observando las restricciones estructurales. Las familias deberán ser orientadas a buscar asistencia técnica aún después de la finalización de la actuación de la operatoria en el barrio.

También es fundamental formular estrategias de mantenimiento del emprendimiento, que deben ser determinadas y gestionadas por el Comité Gestor específico de cada operatoria. Una alternativa para ello consiste en la creación de un fondo para gastos con mantenimiento de edificios y áreas verdes con recursos recaudados entre los propios vecinos y controlado por el Comité; asimismo se puede acordar con la Municipalidad la realización de inspecciones periódicas de los equipamientos comunitarios y, una vez detectados problemas, la agilización de acciones para la corrección.

¹⁸ En ese sentido, es importante resaltar que la Universidad Federal de Bahía y otros establecimientos de investigación y enseñanza de Salvador ya vienen desarrollando estudios para la concepción de sistemas constructivos no tradicionales adecuados a las condiciones morfológicas, geológicas y climatológicas de la región.

Objetivo 02

Promover el desarrollo social y económico de las comunidades beneficiadas por la operatoria.

La operatoria debe ser concebida como comunitaria, inclusiva y dignificante, tal como concibe la Fundación Madres de Plaza de Mayo la Misión Sueños Compartidos. Para el caso de Salvador, por la magnitud de la demanda y por el hecho de que todavía existe tiempo para discutir y mejorar la propuesta que se presenta en este trabajo, se recomienda elaborar un plan de acción previo y crear mecanismos de evaluación durante y después de la intervención en un barrio a fin de inferir los resultados parciales obtenidos (evaluación ex-post).

Entre los lineamientos que deberán componer el plan de acción, se propone que la operatoria preconice los procesos de autoconstrucción dirigida mediante la contratación formal y la capacitación de la mano de obra local, como se realiza en la Misión Sueños Compartidos, tanto para la provisión de viviendas nuevas como para el mejoramiento de las viviendas existentes¹⁹. Además de la mano de obra joven y adulta masculina – tradicionalmente convocada –, la operatoria deberá incentivar también la vinculación laboral de mujeres y personas mayores en las distintas actividades que se espera desarrollar. La proporción entre éstos grupos podrá variar conforme el contexto de cada intervención.

En ese sentido, se priorizará la contratación de la población residente en los barrios beneficiados que no tenga vínculos laborales formales. Estos profesionales podrán trabajar en la construcción civil, en la logística de los obradores, en los comedores, guarderías, núcleos sociales, en las acciones relacionadas a la educación y a la salud y en los talleres productivos a modo de ejemplo, de forma a capacitarlos para una posterior inserción en el mercado formal.

Paralelamente se formulará un programa para la intermediación de mano de obra vinculado al SIMM (Servicio Municipal de Intermediación de Mano de Obra) y al SINEBAHIA (Servicio Estadual de Intermediación para el Trabajo), ya existentes en Salvador, a fin de facilitar la obtención de empleo para jóvenes y adultos del barrio fuera del ámbito directo de la intervención. También deberán ser creados programas de incentivo para la regularización de establecimientos comerciales y de prestadores de servicios informales que se ubiquen en los barrios beneficiados y en sus entornos, de forma a posibilitar su incorporación en el sistema de créditos y brindar a los empleados mejores condiciones laborales.

¹⁹ Esta condición deberá ser impuesta a la empresa constructora licitada. Por otro lado, para la ejecución de obras de infraestructura urbana la constructora podrá o no contratar mano de obra local no especializada, pues se admite que determinados servicios requieren de habilidad técnica y experiencia previa por parte de los profesionales involucrados.

Deberán ser implementados talleres de producción de madera, textil y de artesanías cuya producción deberá atender, por lo menos, a la demanda interna a la comunidad (entregando juntamente con las viviendas nuevas y las viviendas mejoradas muebles, frazadas y otros artefactos, como realiza la Misión). Se incentivará la promoción de cursos de perfeccionamiento en oficios, la creación de cooperativas y la venta de la producción en otros mercados.

También dentro del contexto de la educación y capacitación, se recomienda la instalación desde el inicio de la intervención de una guardería de niños que atienda no solo a los hijos de los trabajadores directamente vinculados a la operatoria como a los niños de todo el barrio (si es posible, incluso de localidades vecinas). Así como en el Jardín de los Abrazos, la educación infantil deberá contemplar la realización de actividades musicales, teatrales, artísticas, lúdicas, de educación física, alfabetización y de aprendizaje digital.

Asimismo se debe tener en cuenta la necesidad de asegurar la formación educacional a la población adulta y personas mayores del barrio que aún no hayan concluido la enseñanza primaria o secundaria. En ese sentido, se deberá implementar en el barrio un programa específico para ese fin, con clases durante el período nocturno, para ofrecer a esa población la oportunidad de finalizar los estudios, siguiendo el ejemplo de la Misión y aprovechando lo que actualmente desarrolla la Secretaría Municipal de Educación, Cultura, Deporte y Recreación (SECULT).

La asistencia a las clases y el desempeño de los alumnos deberán ser constantemente monitoreados e incentivados. A título de ejemplificación, el Comité Gestor puede determinar que la contratación del trabajador esté vinculada a su dedicación a los estudios y, de forma análoga, que su participación en la operatoria dependa de la postura de su familia en cuanto a la educación y a la vacunación de los hijos.

Dentro del contexto de la salud y del saneamiento, la operatoria deberá ratificar la actuación del Programa Salud de la Familia y el trabajo de los asistentes sociales de los programas municipales y estatales de prevención a epidemias, a la desnutrición infantil etc., dando continuidad a las prácticas que ya se desarrollan en los barrios carentes y siguiendo las directrices de la Misión Sueños Compartidos. Asimismo deberá contemplar la implantación de un núcleo de atención médica a la comunidad a fin de articular y centralizar dichos programas, instalado en los centros de salud que se construirán / adecuarán en los barrios beneficiados.

Además en los parques lineales se deberá instalar un Núcleo de Educación Ambiental, en donde se centralice la colecta, la separación de residuos sólidos y el posterior reciclaje de los materiales y en donde se realicen actividades educativas orientadas a la recuperación del medio ambiente y

a la preservación de los recursos hídricos. Se debe orientar a la población sobre los riesgos intrínsecos a la ocupación desordenada del territorio, principalmente en lo que se refiere a la contaminación, la exposición a enfermedades, a las inundaciones y a la erosión del suelo.

El trabajo de este núcleo deberá estar articulado con las actividades realizadas por las oficinas públicas de arquitectura, urbanismo e ingeniería. Los técnicos deberán orientar a la comunidad sobre la importancia de dejar áreas permeables en los lotes (para la reducción de la escorrentía superficial en tiempos de lluvia y la mitigación de las erosiones e inundaciones), de ejecutar y mantener en buenas condiciones de operación las conexiones domiciliarias a las redes de desagües cloacales y de no arrojar residuos sólidos en los cursos de agua, entre otros aspectos.

Objetivo 03

Reforzar el sentido de pertenencia e identidad de la comunidad involucrada, resaltando sus potencialidades culturales y artísticas.

La operatoria deberá contemplar la creación de espacios de uso comunitarios y la promoción de actividades culturales y deportivas. En la etapa inicial de la intervención en una localidad se debe construir un centro comunitario en donde se instale la Asociación Vecinal y la Casa de Cultura Barrial; este espacio, durante la ejecución de la intervención, también deberá acomodar las actividades del Comité Gestor y algunas de las actividades de capacitación, funcionando como un núcleo de articulación entre los actores involucrados – es decir, como el espacio de gestión democrática.

En cuanto a la promoción de actividades culturales, se deberá fomentar la realización de exposiciones de artesanías y artefactos producidos por los miembros de la comunidad (incluso de los artefactos producidos en los talleres de arte que resulten de las acciones orientadas al desarrollo socioeconómico presentadas en el Objetivo 02, articulados con los programas de capacitación laboral femenina y de mayores). De la misma forma, se deberá fomentar la creación de grupos musicales integrados por vecinos del barrio y su proyección en el ámbito de la ciudad.

Se recomienda, paralelamente, organizar eventos deportivos periódicos como partidos de fútbol, vóley y otros deportes tanto individuales como colectivos, aprovechando los equipamientos comunitarios que deberán ser provistos y las prácticas de deportes que compondrán el programa educacional de la operatoria.

Asimismo se deberá preconizar la identificación de talentos artísticos, generando mecanismos de

incentivo como becas, concursos y campeonatos a nivel local y regional. También se propone exaltar los valores locales a través de la denominación de espacios públicos – vías, plazas, equipamientos – con nombres de personalidades nacidas en la localidad o que hayan contribuido para su desarrollo socioeconómico.

Dentro de la propuesta de reforzar la identidad y el sentido de pertenencia se deberá incentivar la creación de un Núcleo de Comunicación vinculado a la Asociación Vecinal, que podrá confeccionar informativos para la difusión de noticias de interés colectivo, el anuncio de servicios prestados por los vecinos, la divulgación de acciones orientadas a la recuperación ambiental que estén en curso, el reconocimiento de talentos artísticos y deportivos e incluso la promoción de los eventos sociales que la comunidad realice. El Núcleo puede utilizarse de radio comunitaria como principal medio de comunicación, de forma análoga a la radio instalada por el Movimiento Territorial de Liberación en el complejo de viviendas construido en la ciudad de Buenos Aires.

Además, una acción crucial para el éxito de la intervención es la divulgación de los trabajos que se estén desarrollando en los principales medios de comunicación (periódicos, programas de televisión, documentales, informes etc.), de forma a mostrar a la sociedad salvadoreña las propuestas inherentes a la intervención y los resultados que se han obtenido. Esta acción es imprescindible para la reversión de los estigmas que existen desde afuera de las villas miseria, como un intento de eliminar la marginalización de la población carente residente en las localidades beneficiadas y, así, contribuir al proceso de inclusión social.

La Fundación Madres de Plaza de Mayo y el Gobierno Argentino han emprendido grandes esfuerzos para comunicar a la sociedad el trabajo que vienen desarrollando, por medio de la actualización permanente de la página web, la publicación de revistas, la difusión por radio y otros medios de comunicación etc.; por otro lado, como se ha dicho anteriormente, el trabajo aún no es ampliamente conocido y esa es una de las causas para la persistencias de los estigmas. Para el modelo propuesto para Salvador se recomienda enfatizar aún más ese proceso y asegurar el reconocimiento de la operatoria; también se recomienda que la iniciativa se dé por parte de la propia comunidad a través del Núcleo de Comunicación, a fin de fortalecer el sentido de pertenencia y, también, evidenciar un carácter independiente (no político) de la información noticiada.

Otra acción fundamental es asegurar que las principales decisiones acerca de la intervención sean tomadas por el Comité Gestor , de forma a contribuir para una mejor apropiación de los resultados por parte de la comunidad. Además, como se ha dicho anteriormente en todos los casos se deberá conformar un sistema de **evaluación post ocupación**, a fin de mensurar el éxito

de la intervención y luego establecer medidas para ajustar los componentes negativos que se identifiquen.

Actores

La concepción y el desarrollo de esta operatoria implicarán la activa participación y el compromiso de múltiples actores de diferentes niveles gubernamentales y del ámbito privado que puedan tener algún tipo de influencia o contribución para el mejoramiento barrial y el desarrollo socioeconómico de las comunidades beneficiadas. A continuación se presentan probables actores de las instancias gubernamental, no gubernamental e internacional, agrupados de acuerdo con las actividades que se realizarían en la operatoria pretendida.

Instancia gubernamental

Las actividades referentes a la provisión / mejoramiento de viviendas, al saneamiento ambiental y protección de los recursos naturales, a la elaboración de proyectos para la construcción / recuperación de equipamientos públicos, al control del uso y ocupación del suelo y a la consolidación de centralidades deberán involucrar los siguientes organismos:

- A nivel municipal, la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, Habitación y Medio Ambiente (SEHAM) juntamente con la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), la Superintendencia de Control y Ordenamiento del Uso del Suelo (SUCOM), la Fundación Mario Leal Ferreira (FMLF), el Concejo de Desarrollo Urbano (CONDURB), el Concejo de Medio Ambiente (COMAM), el Concejo de Desarrollo Económico e Innovación y el Concejo Gestor del Fondo Municipal de Vivienda;
- A nivel estadual, la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDUR) juntamente con la Secretaría de Medio Ambiente (SEMA), el Instituto de Medio Ambiente y Recursos Hídricos (INEMA) y la Compañía de Desarrollo Urbano (CONDER).

Las siguientes instituciones gubernamentales deberán participar de las actividades correspondientes a la ampliación de la infraestructura existente como la construcción / recuperación de vías, la iluminación de los espacios públicos, el saneamiento ambiental y la construcción / mejoramiento de equipamientos públicos:

- A nivel municipal, la Secretaría de Servicios Públicos y Prevención a la Violencia (SESP) y la Secretaría Municipal de Transportes Urbanos e Infraestructura (SETIN), juntamente con la

Superintendencia de Tránsito y Transporte (TRANSALVADOR), Superintendencia de Conservación y Obras Públicas (SUCOP), Compañía de Desarrollo Urbano (DESAL) y la Defensa Civil (CODESAL).

- A nivel estadual, la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDUR) juntamente con la Compañía de Desarrollo Urbano (CONDER), la Empresa Bahiana de Aguas y Saneamiento (EMBASA) y la Compañía de Electricidad de Bahía (COELBA), entre otras.

Las actividades relacionadas al desarrollo social y económico, incluyendo las acciones relativas a los Objetivos 02 y 03, podrán involucrar los siguientes organismos públicos:

- A nivel municipal, la Secretaría de Educación, Cultura, Deportes y Recreación (SECULT), la Secretaría de Salud (SMS), la Secretaría de Trabajo, Asistencia Social y Derechos del Ciudadano (SETAD), la Secretaría de Servicios Públicos y Prevención a la Violencia (SESP) y los Concejos Municipales de Educación, de Cultura, de Alimentación Escolar, de Trabajo, Empleo y Generación de Ingresos, de Derechos Humanos, Ciudadanía y Derechos Sociales, de las Comunidades Negras.
- A nivel estadual, la Secretaría de Educación (SEC), la Secretaría de Cultura (SECULT), la Secretaría de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza (SEDES), la Secretaría de Promoción de la Igualdad (SEPROMI), la Secretaría de Salud (SESAB), la Secretaría del Trabajo, Empleo, Ingresos y Deportes (SETRE), la Fundación Cultural del Estado de Bahía (FUNCEB), el Instituto de Artesanías Visconde de Mauá, la Asociación para el Desarrollo Social Integrado (ADESOL), la Asociación para el Desarrollo de la Mujer y el Centro de Defensa de Niños y Adolescentes de Bahía (CEDECA).

Las actividades referentes a la investigación y extensión universitaria podrán involucrar, además de algunas de las instituciones listadas anteriormente, los siguientes organismos:

- A nivel estadual, la Fundación de Amparo a la Investigación (FAPESB) y la Universidad del Estado de Bahía (UNEB);
- A nivel federal, la Universidad Federal de Bahía (UFBA), el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y la Coordinación y Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES).

En cuanto a las actividades relacionadas a la captación y gestión de recursos financieros, además de cada una de las instituciones listadas anteriormente, se pueden identificar – entre otras – las

siguientes instituciones:

- A nivel municipal, la Secretaría de Planeamiento, Tecnología y Gestión (SEPLAG), el Concejo Gestor del Programa de Convenios Público-Privados del Municipio (CGP) y la Casa Civil;
- A nivel estadual, la Secretaría de Relaciones Institucionales (SERIN), la Agencia de Fomento estadual (DESENBAHIA) y la Casa Civil.
- A nivel federal, los Ministerios de Comunicación, Deportes, Educación, Salud, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Social y Combate al Hambre, Trabajo y Empleo; los Ministerios de Medio Ambiente y de las Ciudades, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la Caja Económica Federal (CEF) y las Secretarías Especiales de Derechos Humanos, de Políticas para Mujeres y de Promoción de la Igualdad.

Instancia no gubernamental e/o internacional

Además de las instituciones gubernamentales anteriormente referidas, el Comité Gestor también deberá estar conformado por actores como:

- La Fundación Madres de Plaza de Mayo;
- Bancos multilaterales de fomento;
- Representantes de asociaciones de vecinos de las localidades beneficiadas por la operatoria;
- Representantes de asociaciones de padres de familia;
- Representantes de centros religiosos (en especial los centros católicos y evangélicos, que concentran la casi totalidad de adeptos en los barrios carentes);
- Representantes de organizaciones sindicales, gremios de trabajadores y asociaciones de comercio;
- Representantes de organismos de clase como el CREA y CREMEB (Concejos Regionales de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía y de Medicina, respectivamente);
- Empresarios de pequeñas y medianas empresas;

- Representantes de universidades privadas locales;
- Representantes de organizaciones no gubernamentales con fines de beneficencia, educación, cultura, concientización social, entre otros.

Marco político-institucional

Promocionar el desarrollo socioeconómico y el mejoramiento del hábitat construido requiere de una postura activa por parte de las instituciones del Poder Público, la sociedad civil, agentes económicos y representantes de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. En Salvador implica revisar las políticas de vivienda vigentes, conducidas muchas veces de forma independiente por los Gobiernos Estadual, Municipal y Federal. Como se ha dicho anteriormente, las acciones que se han desarrollado desde la década de 1990 tienen sus méritos, aunque no han logrado reducir suficientemente el déficit habitacional ni tampoco han priorizado la promoción paralela de estrategias para el desarrollo sostenible de las comunidades beneficiadas, el empoderamiento o la reversión de estigmas.

La propuesta que aquí se presenta parte del supuesto de que existe un contexto institucional favorable:

- En el ámbito municipal, con la fusión reciente de las Secretarías de Habitación (SEHAB) y de Planificación, Urbanismo y Medio Ambiente (SEPLAM) se ha alcanzado una nueva condición institucional, que posibilita una visión más completa e integral para enfrentar la problemática del hábitat y de la pobreza; la integración entre esta Secretaría y otras como SECULT, SMS, SEMUR y SETAD, que tienen consolidados diversos programas de acción social, podrá contribuir sobremano para el combate a la pobreza.
- En el ámbito estadual, se destaca la existencia de un *know-how* acerca de intervención en villas miseria por la experiencia adquirida a través del Programa Viver Melhor. También se observa una mayor capacidad de aporte de recursos financieros para la ejecución de estas propuestas.
- El Gobierno Federal dispone de un muy amplio programa para inversión en políticas de vivienda, sociales, culturales y de combate a la pobreza. El acceso al mismo depende de un buen propósito y de la habilidad política – ya que, a veces, existen obstáculos debido a intereses partidarios.

Como se ha dicho en las Consideraciones Preliminares del presente capítulo, en función de la

inexistencia de una institución como la Fundación Madres de Plaza de Mayo en Bahía se deberá adaptar el modelo de gestión para un sistema mixto participativo. El ente coordinador de la operatoria será el Concejo Directivo y gestión específica de cada intervención quedará a cargo del Comité Gestor respectivo (ver comentarios a continuación).

Se mantendrá parte del esquema de licitación de obras y proyectos característico del Programa *Viver Melhor*, de la gestión estadual anterior. Los proyectos de arquitectura, instalaciones y estructura para las viviendas nuevas y los proyectos de urbanismo e infraestructura urbana deberán ser ejecutados por empresas consultoras locales mediante licitación pública, en que el principio de evaluación deberá corresponder al par técnica y precio (en ese sentido, proyectistas y empresas consultoras deberán demostrar experiencia previa en proyectos de escala similar).

Los proyectos de arquitectura, instalaciones y estructura para el mejoramiento de las viviendas existentes podrán ser ejecutados a través de la asesoría técnica de las oficinas públicas de arquitectura, urbanismo e ingeniería ya institucionalizadas por el Gobierno Municipal en convenios con establecimientos de enseñanza superior. Se recomienda, además, el incremento del número de oficinas públicas con la incorporación de otras universidades a la operatoria.

A su vez, los proyectos de arquitectura, instalaciones y estructura para la construcción o el mejoramiento de equipamientos colectivos deberán quedar a cargo de la Fundación Mario Leal Ferreira, vinculada a la SEDHAM, que elabora los proyectos de arquitectura y urbanismo para la Municipalidad de Salvador. Es importante destacar que todos los proyectos deberán ser orientados y aprobados por el Comité Gestor.

La ejecución de las obras también deberá ser licitada por el mismo criterio de técnica y precio. A depender de la complejidad de la intervención se podrán realizar distintas licitaciones para obras específicas.

Concejo Directivo Permanente

El Concejo Directivo Permanente deberá estar conformado por líderes de cada uno de los organismos públicos relacionados en la lista de actores expuesta anteriormente, representantes de establecimientos privados y organismos no gubernamentales y la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Será la institución responsable por la captación de recursos para toda la operatoria y, desde allí, por la derivación de fondos para cada intervención distinta; además, deberá determinar las localidades que deberán ser contempladas por la operatoria, implementar los Comités Gestores específicos y controlar sus acciones, coordinar la licitación de obras y proyectos

y difundir la operatoria en escala regional.

Comités Gestores

Para la implantación de estas acciones integradas es imprescindible que se entienda a la participación como un derecho ciudadano. El programa planteado deberá contemplar la creación de un sistema de gestión participativa, representado por Comités Gestores específicos para cada intervención. El Comité deberá estar compuesto por técnicos consultores, representantes del Concejo Directivo, representantes de entidades privadas y organismos no gubernamentales y la comunidad local, constituyéndose en el foro democrático de las decisiones. A través de este espacio de articulación serán discutidos parámetros de proyecto, criterios de implementación y cuestiones vinculadas a la ejecución de las obras y actividades.

La estructura del Comité Gestor deberá ser similar a la estructura interna de la Misión, que conforme presentado en el Capítulo 3 se organiza en torno a los sectores administrativo, técnico, social y operativo.

Para la convocación de la comunidad podrán ser adoptadas estrategias como la organización de reuniones y encuentros por sectores vecinales (manzanas, cuadras etc.) y, luego, la organización de un evento general en que los grupos participantes del Comité puedan demostrar sus atribuciones en el proceso.

El Comité deberá orientar las discusiones técnicas sobre las diferentes acciones de mejoramiento barrial, a través de las cuales serán decididas en ámbito grupal cuestiones como el manejo de los residuos sólidos, el tipo de red colectora y de tratamiento de las aguas servidas, la localización de áreas verdes y equipamientos urbanos, el establecimiento de demandas y de prioridades para la ejecución de los proyectos y la definición de un proyecto urbano previo con plan de ejecución por etapas. Con respecto a los proyectos referentes a la provisión de viviendas de interés social, los miembros también deberán consensuar cuanto al tamaño de los inmuebles, número de ambientes necesarios de acuerdo con la dinámica de cada familia que será contemplada, características constructivas, entre otras cuestiones.

El Comité Gestor también será responsable por la evaluación de las intervenciones una vez que cada etapa sea concluida, a fin de inferir el grado de satisfacción de la comunidad y corregir eventuales fallas cuando de la ejecución de etapas posteriores. Estos resultados deberán ser comunicados al Concejo Directivo, como forma de evitar la replicabilidad de procesos inadecuados en otras intervenciones dentro de la operatoria.

Se pretende con estas prácticas propiciar la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisión, posibilitando el refuerzo al sentido de identidad y ciudadanía sobre la base de una fuerte voluntad y de una significativa innovación política y de gestión. Además se pretende democratizar la gestión pública para el ejercicio del derecho a la ciudad, estimulando la articulación entre la población, el Poder Público y actores privados, con el fin de generar un proceso educativo que organice y movilice a la sociedad hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

Recursos financieros

Se observa la disponibilidad de recursos financieros oriundos de la Unión (Gobierno Federal) y también recursos propios del Gobierno Estadual, aunque éstos en menor proporción. En principio no existen recursos municipales para la construcción de viviendas nuevas, pero si existen recursos para otras actividades como el mejoramiento de equipamientos públicos. En última instancia, se puede recurrir a créditos internacionales.

Los recursos obtenidos para cada intervención de la operatoria planteada deberán ser gestionados por el respectivo Comité Gestor, que deberá prestar cuentas al Concejo Directivo y al Ministerio Público.

Para cada intervención se podrán celebrar convenios entre el Comité Gestor y los establecimientos comerciales existentes en el barrio beneficiado, especialmente aquellos ubicados en las centralidades locales, para la financiación de acciones relacionadas al mejoramiento urbano y al mantenimiento del mobiliario y equipamientos de uso colectivo. Además, podrán establecerse medidas de incentivo tales como subsidios / reducción de impuestos.

Dichos convenios también podrán contemplar la financiación de actividades culturales, deportivas y productivas dentro del barrio, de los gastos con los trabajos desarrollados por la Casa de Cultura y el Núcleo de Comunicación y por el Núcleo de Educación Ambiental. A su vez, éstos podrán recibir recursos de los diversos programas nacionales, estaduais y municipales de educación, fomento a la cultura e inclusión social y el apoyo financiero de organizaciones no gubernamentales que promuevan la organización social.

Los recursos necesarios para la construcción y/o adecuación de equipamientos colectivos deberán ser obtenidos junto a los programas ya existentes vinculados a los programas nacional, estadual y municipal de educación, desarrollo social, salud y seguridad. Existen diversos fondos para la construcción y reforma de esos equipamientos, por lo que la operatoria apenas debería

concatenar la captación de esos recursos junto a los respectivos organismos públicos en función de las demandas en cada intervención.

Los recursos para el mejoramiento de la infraestructura vial podrán provenir de la propia operatoria como también podrán ser captados junto a la Municipalidad, a través de su programa para la pavimentación de vías públicas. Las acciones referentes al alumbrado podrán ser financiadas con recursos de la Secretaría Municipal de Servicios Públicos (SESP), que también tiene un programa para ese fin.

Las obras de ampliación de los servicios de abastecimiento de agua y recolección de desagües cloacales pueden ser financiadas con recursos propios de la Empresa Bahiana de Saneamiento (EMBASA). El recupero del gasto deberá dar ocurrir gradualmente, con el cobro de la tarifa por la prestación del servicio. A su vez, la financiación de los gastos con el mantenimiento del sistema de recolección de desagües pluviales puede darse mediante el cobro de una tarifa por lote por área impermeable, conforme preconiza TUCCI (2006).

Para la creación de los parques lineales en las franjas inundables se puede contar con recursos disponibles en la Secretaría Estadual de Medio Ambiente (SEMA). El mantenimiento de los parques puede ser financiado por el Programa de Parques y Jardines de la CONDER, vinculada a la Secretaría Estadual de Desarrollo Urbano (SEDUR).

En caso de que las familias expropiadas opten por no reubicarse en el mismo barrio, los gastos con expropiación podrán ser solventados mediante la utilización de instrumentos del Plan Director de Desarrollo Urbano de Salvador como el Transcon²⁰. De la misma forma que para los equipamientos colectivos, la financiación de estas acciones implican apenas concatenar iniciativas y disponibilidades.

Los recursos necesarios para el fomento a los programas de investigación dedicados a la concepción de sistemas constructivos innovadores en las universidades bahianas e institutos de investigación podrán ser ofrecidos por los organismos de apoyo a la ciencia y a la investigación brasileños como el CNPq, CAPES, FAPESB y FEP, entre otros.

Los recursos para la licitación de proyectos de arquitectura, ingeniería y urbanismo deberán ser propios de los organismos estaduais y municipales coordinadores de la operatoria. Por otro lado,

²⁰ El Transcon establece que en el caso de una expropiación de un predio urbano o su conversión en área de patrimonio, por ejemplo, el Poder Público Municipal puede resarcir al terrateniente otorgándole (mediante escritura) el derecho de construir una superficie equivalente en ciertos sectores de la ciudad especificados por la ley. El terrateniente puede, entonces, negociar este derecho con desarrolladores inmobiliarios que actúan en dichos sectores de forma que, al comprarlo, amplían los factores de ocupación y de utilización de la parcela

los recursos para la asesoría técnica por las oficinas públicas deberán ser compartidos entre los organismos estatales y municipales coordinadores de la operatoria y las universidades involucradas.

Las actividades referentes a la educación juvenil y adulta deberán ser financiadas por la Secretaría Municipal de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, mediante el programa que ya existe actualmente destinado a este fin. Esa Secretaría también tiene un programa para el mantenimiento de guarderías de niños.

Los gastos relativos a la implementación de talleres de producción de madera, textil y de artesanías podrán ser solventados por los programas de generación de empleo y de capacitación de la mano de obra existentes en organismos públicos federales, municipales y estatales. Por fin, los procesos de capacitación para la construcción civil deberán ser mantenidos financieramente por la empresa constructora licitada, que deberá recibir en contrapartida el beneficio – que ya es asegurado por ley nacional – de exención de parte de la carga tributaria por el hecho de que esté desarrollando un trabajo de acción social.

Por fin, el costo de la construcción de viviendas nuevas y del mejoramiento de viviendas existentes deberá ser financiado inicialmente por los programas de vivienda de interés social estatales y/o federales. La Municipalidad, debido a su menor capacidad de aporte, debería solventar inicialmente los gastos correspondientes a la escrituración de las propiedades. Se recomienda que para estas acciones exista la devolución del monto – con intereses subsidiados – por parte de las familias asignatarias.

El propósito no es, por lo tanto, distribuir vivienda a la población con menores recursos sino facilitar el acceso a un hábitat digno, salubre, seguro. Se parte del supuesto de que la imposición del retorno financiero abre espacio para una apropiación más eficiente de las acciones desarrolladas y de los bienes entregados (es decir, crea un sentido de responsabilidad de las familias ante la preservación de su barrio), facilita la replicación de la operatoria en otras localidades y dificulta la ocurrencia de operaciones informales de compra y venta de inmuebles.

Esta propuesta presenta una analogía con el Programa de Aceleración del Crecimiento del Gobierno Federal: tal como el PAC, la operatoria planteada consiste en la reunión de diversos programas ya existentes en instituciones gubernamentales e incluso en la iniciativa privada, con sus respectivos fondos de financiación, a fin de promocionar el desarrollo social y económico de comunidades con bajos niveles de ingresos y con reducidas oportunidades y, paralelo a ello, mejorar barrios, produciendo democráticamente la ciudad.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La evolución de las políticas de vivienda de interés social en América Latina después de la segunda mitad del siglo XX se divide en dos períodos distintos. El primer período, marcado por la era de la industrialización y llevado a cabo hasta la década de 1980 aproximadamente, se caracterizó por el fomento a la producción masiva de viviendas bajo la forma de grandes emprendimientos ubicados en barrios periurbanos (enfoque cuantitativo), mientras el segundo período – iniciado a partir de la desestabilización económica que afectó a muchos de los países de la región y vigente hasta la actualidad – se caracteriza por la diversificación de las soluciones habitacionales, en emprendimientos de menor escala y con mayor grado de involucramiento de la sociedad civil (enfoque cualitativo).

La política de vivienda en Salvador de Bahía aún se centra en el enfoque cuantitativo. Las intervenciones realizadas por el Gobierno Estadual (que constituyen la gran mayoría de las operatorias que allí se han desarrollado en las últimas décadas) consisten principalmente en acciones de mejoramiento barrial que contemplan la dotación de infraestructura, la construcción de viviendas nuevas para disminuir el amplio déficit que se verifica en la ciudad y la distribución de títulos de propiedad a las familias residentes en barrios carentes consolidados. Comúnmente las viviendas nuevas no priman por la calidad constructiva ni por el tamaño adecuado a las necesidades de los beneficiarios; los servicios de infraestructura no necesariamente operan como deberían y no se atribuye suficiente foco e importancia a las acciones de desarrollo socioeconómico.

Las intervenciones realizadas por el Gobierno Municipal están en un estadio aún más acotado, en función a la limitada capacidad de aporte para la mitigación de la problemática de la pobreza urbana. Las operatorias se centran mayormente en torno a la distribución de títulos de propiedad, a la formulación de planes barriales y a la atención a la comunidad mediante programas de asistencia técnica en convenio con establecimientos de enseñanza superior; el número de viviendas nuevas construidas por la Municipalidad todavía es bastante pequeño.

La magnitud de la pobreza urbana en Salvador aún es impresionante y, en ese sentido, el enfoque preterido para los programas de vivienda de interés social que allí se realicen debe ser el cuali-cuantitativo, con vistas a asegurar el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y el desarrollo socioeconómico de las comunidades beneficiadas.

El trabajo realizado por la Misión Sueños Compartidos se encuadra bastante bien en ese perfil. El

programa argentino presenta diversas fortalezas – la calidad constructiva, el empeño en actuar sobre problemáticas sociales, el intento de dignificar el barrio etc. – y, si bien se verifican debilidades como la insuficiente participación de la comunidad en algunas etapas decisorias, los resultados obtenidos han sido notablemente positivos.

Por esta cuestión la adopción de la Misión Sueños Compartidos como parámetro en la propuesta de mejorar la política de vivienda de interés social en Salvador es pertinente, más allá de que la transferencia directa del programa argentino para la realidad bahiana no sea propicia. En este trabajo se propuso, por lo tanto, lineamientos para una operatoria que mixe lo que allí ya se desarrolla con la experiencia de la Misión, ratificando y ampliando fortalezas, actuando sobre oportunidades identificadas, rectificando debilidades y amenazas e, incondicionalmente, dedicando especial atención para la cuestión de la aplicabilidad en un contexto distinto. La operatoria propuesta implica también adaptaciones profundas en cuanto al marco institucional, dada la inexistencia en Bahía de una organización como la Fundación Madres de Plaza de Mayo.

A pesar de que la propuesta es ambiciosa, se hace posible pues la coyuntura política y económica en Brasil y en Bahía es favorable. Requiere de voluntad política para concertar instrumentos, recursos humanos y recursos financieros.

La concreción de estas acciones integradas para mejoramiento barrial deberá contribuir para el ejercicio de la ciudadanía y para la práctica de la cogestión entre instituciones y la población local. También deberá asegurar un derecho a la producción y gestión democrática de la ciudad, legitimado mediante la aprobación del Estatuto de las Ciudades en 2001.

El involucramiento de la Fundación Madres de Plaza de Mayo en ese proceso bajo la forma de un Convenio de Cooperación sería bastante oportuno y provechoso para el perfeccionamiento de esta propuesta y el posterior desarrollo de la operatoria. Recíprocamente el intercambio también sería positivo para la Misión Sueños Compartidos, dado que la oportunidad de participar de una experiencia similar aunque inserta en un contexto distinto, con otra magnitud, podría contribuir sobremedida para el perfeccionamiento del programa argentino, al par que al fortalecimiento de los lazos regionales en el contexto MERSOSUR.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AINSTEIN et al. Construyendo desde un movimiento social: la autogestión de grandes emprendimientos. In: 6º N-AERUS Conference, 2005, Lund, Suecia.

BARROS, F. ZMITROWICZ, W. Readequação do uso de áreas de fundo de vale desocupadas por intervenções em assentamentos informais. San Pablo: EPUSP, 2005.

BOURDIEU, Pierre. Efectos de lugar. In: BOURDIEU et al. La miseria del mundo. Buenos Aires: FCE, 1999.

BRASIL. Ley nº 10.257/2001. Diario Oficial de la República Federativa de Brasil, Brasilia, 11 de julio de 2001. Sección 1.

CARRIÓN, Fernando. La vivienda en el tiempo de la crisis. In: 52o Congreso Mundial de Planificación y Vivienda de la IFHP, 2008, San Juan de Puerto Rico.

CARVALHO, Edmilson; PORTO, Edgard. Salvador na globalização. In: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Santiago de Chile: EURE, 2001. Vol. 27, No. 80.

CASTELLS, Manuel. La era de la información: economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza, 1997.

CLEMENTE, Adriana. Pobreza y desigualdad en la sociedad argentina: de cara al bicentenario. In: CRAVACUORE (org.). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile. Bernal: UNQ / UAC / Fund. Hanns Seidel, 2007.

CLEMENTE; BERTOLOTTI. La planificación en el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública. Buenos Aires: [s.n.], 2008.

FARIA, Vilmar E. Divisão inter-regional do trabalho e pobreza urbana: o caso de Salvador. In: SOUZA; FARIA (orgs). Bahia de Todos os Pobres. Petropolis: Vozes / CEBRAP, 1980.

Fundación Escuela de Administración (FEA). Política Estadual de Habitação de Interesse Social: documento síntese. Salvador: FEA, 2006.

FERNANDES, Rosali B. Processos recentes de urbanização em Salvador: o Miolo, região popular e estratégica da cidade. In: Biblio 3W (Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales). Barcelona: Universidad de Barcelona, 2004. Vol. IX, No. 523.

GOMES, Laurentino. 1808. San Pablo: Ed. Planeta del Brasil, 2007.

GORDILHO SOUZA, A. Diretrizes para Elaboração de uma Política Habitacional de Salvador. Salvador: UFBA/UEM-PEMAS/SEHAB/SEPLAM, 2001.

INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos. Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos (octubre de 2002). Artículo electrónico. Disponible en: <www.indec.gov.ar>.

NOGUEIRA PAIXÃO, Sandro A. A transformação dos aglomerados habitacionais das comunidades Recantos Felizes e Paraísos Azuis. Artículo electrónico. Disponible en: http://info.ucsal.br/banmon/Arquivos/ART_021208.doc. Acceso en febrero de 2010.

OLIVEIRA, Francisco M. de C. Salvador, os exilados da opulência: expansão capitalista numa metrópole pobre. In: SOUZA; FARIA (orgs). Bahia de Todos os Pobres. Petropolis: Vozes / CEBRAP, 1980.

ORTÍZ FLORES, Enrique. Hacia ciudades incluyentes, democráticas, habitables y sustentables: papel de la producción social y la gestión participativa del hábitat y la vivienda. In: 52o Congreso Mundial de Planificación y Vivienda de la IFHP, 2008, San Juan de Puerto Rico.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (PMS). Ley 7.400/2008. Gabinete del Intendente, Salvador, 20 de febrero de 2007.

_____. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: 2008-2025. Salvador: SEHAB/PMS, 2008.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France. Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades. In: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Santiago de Chile: EURE, 2001. Vol. 28, No. 85.

RIBAS, Silvio. Pobreza fica menor em Salvador. A Tarde, Salvador, 05 de agosto de 2008. Disponible en: <www.atarde.com.br>. Acceso en enero de 2010.

RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es?, ¿Cómo se mide?, ¿Qué está pasando?, ¿Importa?, Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC, 2001.

RODULFO, María Beatriz. Políticas habitacionales en la Argentina: estrategias y desafíos. Artículo electrónico. Disponible en <www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf>. Acceso en octubre de 2009.

ROLNIK, Raquel. Entrevista a Raquel Rolnik: la misión del urbanismo es redistribuir riqueza y

enfrentar la exclusión. Entrevista concedida al Café de las Ciudades.

TEIXEIRA, Cid. Salvador: uma cidade baiana planejada em Lisboa. Salvador: SEPLAM, 2004.

TOKMAN, Víctor. La especificidad y generalidad del problema del empleo en el contexto de América Latina. In: BECCARIA; LÓPEZ (org.). Sin trabajo: las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/ Losada, 1997. 2a. ed. p. 47-82.

TUCCI, Carlos E. M. Gestão das águas pluviais urbanas. Brasília: Ministerio de las Ciudades, 2006.

WIESENFELD, Esther. La autoconstrucción: un estudio psicosocial del significado de la vivienda. Caracas: Conavi, 1997.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Grande Salvador tem IDH de África e Europa. Artículo electrónico. Disponible en www.pnud.org.br.