

# MINURVI – Resultados de la XVIII Asamblea general de ministros y autoridades máximas de América latina

El 15, 16 y 17 de julio se realizó en Jamaica la XVIII Asamblea general de ministros y autoridades máximas de América latina y el Caribe.

La reunión se desarrolló en dos sesiones:

- Fase Técnica de MINURVI
- Fase Ministerial de MINURVI

## FASE TÉCNICA MINURVI

En la Fase Técnica MINURVI se analizaron los avances en el plan de trabajo acordado en anteriores asambleas sobre los temas 'Los jóvenes en la ciudad', 'Políticas de suelo urbano para la integración social', 'Gasto social en vivienda y desarrollo urbano' e 'Informe regional sobre el estado de las ciudades de América latina y el Caribe'

A continuación se hace una breve síntesis del contenido de las ponencias presentadas.

### **Presentación de Uruguay: Los jóvenes en la ciudad**

El gobierno uruguayo, a través del Instituto Nacional de la Juventud, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y en conjunto con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se encuentra realizando un proceso que tiene como objetivo llegar a un "Plan Nacional de Juventud".

En los últimos años se detecta una tendencia creciente en la proporción de la población inquilina y ocupante y una caída en la población que es propietaria de su vivienda. A medida que el nivel de ingreso se incrementa, el porcentaje de población propietaria de su hogar es mayor, mientras que el porcentaje de quienes alquilan si bien cae cuando el ingreso crece lo hace en una menor proporción.

Las dificultades de acceso que se han presentado para toda la población y especialmente para la población joven tienen un correlato con la ocupación precaria territorial como forma de solucionar la problemática habitacional en los sectores de menores recursos.

Las dificultades de los jóvenes en el acceso a un empleo con una remuneración que permita su sustento, así como las situaciones de precarización o subempleo, sumadas al aumento del valor de la vivienda tanto en propiedad como en alquiler, hacen de este un sector especialmente vulnerable.

En materia de políticas urbano-habitacionales para la juventud es necesario que las líneas estratégicas a desarrollar en el marco del "Plan Nacional de Juventud" se basen en los principios de:

- Promoción de la integración social en el territorio, que en los hechos mitiga la segmentación social y la segregación urbano-residencial.

- Coordinación y vinculación de las políticas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con otras políticas públicas.
- Énfasis en el desarrollo de políticas de acceso a la vivienda digna y a la ciudad para jóvenes ubicados en la franja etaria de 25 a 35 años, facilitando el acceso de acuerdo a los recursos y con prioridad a los de menores ingresos económicos.
- Promoción del acceso al mercado de alquileres para jóvenes a partir de los 18 años.

#### **Presentación de Cuba: Políticas de suelo urbano para la integración social**

Cuba, no obstante padecer problemas comunes que afectan a los países latinoamericanos y de El Caribe, ha logrado un sistema de asentamientos de población espacialmente equilibrado y demuestra la importancia que tiene el Estado en la meta de alcanzar el desarrollo con integración social no sobre bases de competitividad territorial sino propiciando la interacción entre los asentamientos, partiendo de sus particularidades y potencialidades.

Pueden identificarse cuatro desafíos a tener en cuenta en la renovación de las actuales políticas de enfrentamiento de la pobreza urbana:

- 1 El diseño de programas y proyectos en línea con un marco conceptual integrador de la pobreza y la ciudad**
- 2 El desarrollo de programas con impacto sobre la capacidad de generación de ingresos y empleos del pobre**
- 3 La coordinación intersectorial y focalización territorial**
- 4 El refuerzo del rol del municipio en la superación de la pobreza**

Tres aspectos merecen tenerse a tener en cuenta en la formulación de nuevas políticas de acceso al suelo con integración social:

- Fortalecimiento del papel del Estado
- Reconsiderar el rol del planeamiento
- Revisión de regulaciones urbanísticas

#### **Presentación de Cepal: Gasto social en vivienda y desarrollo urbano**

El trabajo desarrollado cubre 12 países de la región siguiendo los planteamientos expuestos en la XVII Asamblea general de Ministros y Autoridades máximas de la Vivienda y el urbanismo de América latina y El Caribe (MINURVI), y abarca el período 2003-2008.

Para cada uno de los países considerados se trabajó con información secundaria obtenida de las páginas web de las instituciones que tienen relación con estadísticas presupuestarias, por lo que los resultados no son oficiales sino tan sólo estimaciones. Sin embargo, es posible a partir de ellos visualizar la realidad de los países de la región respecto de la función de vivienda y servicios relacionados, dado que son producto de una exhaustiva revisión de las unidades administrativas vinculadas con esta función

Las estimaciones obtenidas confirman nuevamente que la función de vivienda y servicios relacionados no es prioritaria para los países, ya que en todos ellos se destina menos del 1% del PIB.

La comparación entre el comienzo y el final del período considerado muestra una tendencia al alza en la mayoría de los países, con excepción de Guatemala, Costa Rica y Honduras.

Sin embargo, algunos de los países muestran un comportamiento bastante errático durante los seis años analizados. Así, el estado plurinacional de Bolivia exhibe un importante alza en 2006 debido principalmente a algunos proyectos relativos a electrificación con energías renovables. Las fuertes fluctuaciones que muestra Panamá se deben principalmente a los aumentos de gasto en mantenimiento y rehabilitación vial. Y la irregulari-

dad en el caso de la Argentina se explica porque a partir de 2007 los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda no integran el presupuesto del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

El Salvador, en tanto, muestra un incremento importante en la tasa de participación en el año 2004 debido al aumento de gastos efectuados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, destinado al aumento de recursos para la reconstrucción post-terremoto.

## Presentación de Un-Hábitat: Informe Regional sobre el estado de las ciudades de América latina y El Caribe

Desde Un Hábitat se considera que el V Foro Urbano Mundial en Río de Janeiro será una oportunidad para debatir los avances del informe.

Para la preparación del Informe Regional sobre la Situación de las ciudades de América latina y El Caribe, Un Hábitat ha recibido, con el apoyo de la Secretaría Técnica del MINURVI, datos e informaciones de nueve países de un total de 21 que fueron invitados a participar.

El análisis de estos insumos permitió inferir algunos aspectos preliminares sobre la urbanización en la región, tales como:

- 1 la diversidad de casos entre los países y dentro de los mismos;
- 2 las diversas etapas del proceso de urbanización en que se encuentran a pesar de que en comparación con otras regiones la transición urbana ya está totalmente establecida en la región;
- 3 la heterogeneidad de la conceptualización de lo que es urbano y aglomeración urbana, lo que hace más difícil realizar comparaciones entre los países;
- 4 la tendencia a disminuir la desigualdad socioeconómica en la medida que crece la tasa de urbanización;

5 la tendencia a aumentar el PIB per cápita en la medida que crece la tasa de urbanización, confirmando el gran potencial económico de las ciudades; y

6 la variedad de situaciones en cuanto a la descentralización, aun considerando que la región presenta una situación de gran descentralización en la provisión y gestión de los servicios urbanos básicos y aprobación de programas de urbanización.

## FASE MINISTERIAL MINURVI

Los temas centrales de la Fase Ministerial de la Asamblea MINURVI fueron "**Vivienda en situación de riesgo**" y "**Financiamiento de la Vivienda social y Crisis Mundial**".

El primer tema fue expuesto por las delegaciones de Chile, México y por los países de la subregión Caribe: Barbados, Jamaica y Trinidad & Tobago.

Las tres exposiciones coincidieron en que en la medida en que no se logre prevenir los fenómenos naturales que pueden provocar desastres es necesario establecer medidas para disminuir sus consecuencias y minimizar sus impactos en las personas y los asentamientos. En esta tarea la gestión de riesgo es el instrumento clave que se recomienda sea incorporado en las decisiones de políticas y programas.

Los factores de vulnerabilidad frente a riesgos naturales tienen relación con las características de los territorios en los que se instalan los asentamientos, las formas de intervenir el entorno, el cumplimiento de las normas técnicas y la calidad de los materiales constructivos, el uso de los recursos financieros y el comportamiento humano, sus creencias y sus organizaciones.

La vulnerabilidad se transforma permanentemente, ya que es el resultado de la interacción entre naturaleza e intervención humana. Esto añade mayor

dificultad en su manejo y un esfuerzo permanente de evaluación y control.

En la gestión de riesgos se identifican como elementos claves los siguientes:

- La planificación territorial
- Las normas técnicas de construcción
- Un sistema administrativo de control: regulaciones de nivel nacional y local y permisos de edificación

El segundo tema fue expuesto por las delegaciones de la Argentina y Brasil.

Ambos países relataron la estrategia que han adoptado para enfrentar los posibles impactos de la crisis mundial en sus economías incrementando los recursos destinados al sector vivienda en el entendimiento de que una política activa en vivienda social permite simultáneamente:

- generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleo
- contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres
- superar una situación habitacional desfavorable produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar

## DECLARACIÓN DE MONTEGO BAY

En la declaración suscripta por todos los países se establecieron, entre otros, los siguientes acuerdos:

- 1 Reconocer la importancia de elaborar mapas de riesgos o amenazas ante los desastres naturales que sirvan para la adopción de estándares, regulaciones y normas de construcción adecuados según el tipo de desastre.
- 2 Instar a los países de la región a desarrollar planes de cooperación que apoyen la prevención y mitigación en casos de desastres naturales y la instrumentación de medidas para

resolver de un modo mancomunado las situaciones extraordinarias que por su gravedad superen las capacidades nacionales.

- 3 Instar a los países miembros a que desarrollen programas de incentivos de construcción de viviendas atendiendo las necesidades de la población y como parte de las medidas que contribuyen a generar empleos y enfrentar el contexto de la crisis global.
- 4 Constituir un grupo de trabajo para estudiar el alquiler como una alternativa del acceso a la vivienda contemplando la cuestión del alquiler social u otras vías de regulación social en el tema.
- 5 Instar a los países miembros de MINURVI a participar en la Segunda Reunión del Programa de Calidad y Productividad en Vivienda (que se realizará en Río de Janeiro del 3 al 4 septiembre de 2009), cuyo objetivo general es consensuar normas y procedimientos que permitan a los países participantes manejar criterios técnicos comunes en los temas inherentes a la calidad y la productividad de la vivienda social y el hábitat, propendiendo a disminuir las inequidades sociales existentes en nuestros países y a mejorar la calidad de vida de las personas.
- 6 Acoger la propuesta de Ecuador de realizar la Tercera Reunión del Programa de Calidad y Productividad en Vivienda en enero de 2010 en Guayaquil.
- 7 Promover la participación de los países miembros de MINURVI en el V FORO URBANO MUNDIAL que se celebrará en Río de Janeiro del 22 al 26 de marzo de 2010 bajo el tema "Derecho a la ciudad – Uniendo la brecha urbana", incluyendo la participación en el encuentro de sus correspondientes de Asia y África.
- 8 Encomendar al Comité Ejecutivo de MINURVI las siguientes tareas:
  - a Continuar, por medio del compromiso de la participación de todos los países miembros de

MINURVI, con el desarrollo del Programa de Calidad y Productividad de la vivienda de acuerdo con el programa de trabajo aprobado en la primera reunión del programa realizada en Santiago de Chile en marzo del corriente año:

- Impulsar sistemas de verificación de la conformidad de materiales, componentes y sistemas constructivos.
  - Determinar una canasta básica de materiales que permita impulsar su certificación.
  - Avanzar en la acreditación de laboratorios y red de laboratorios a nivel regional.
  - Construir un proceso de homologación para la certificación de competencias laborales.
  - Definir estándares regionales de habitabilidad, seguridad y durabilidad.
- b** Promover la constitución de un grupo de trabajo entre los países de la región cuyo objetivo sea la adopción de criterios comunes para la construcción de indicadores de medición de la situación habitacional. Los temas a abordar serán:
- Intercambiar experiencias, discutir y analizar el sentido y pertinencia de los conceptos de déficit habitacional y urbano que se utilizan en los distintos países que integren el grupo de trabajo.
  - Establecer la adopción de criterios comunes para la construcción de indicadores de medición de la situación habitacional que permitan cuantificar la falta de viviendas, identificar el parque habitacional que requiere mejoras o ampliaciones, proyectar el crecimiento de la demanda habitacional y elaborar indicadores transversales que permitan construir diagnósticos urbanos integrales, todo con el apoyo de CEPAL.
  - Elaborar una metodología a partir de conceptos consensuados para la medición del déficit habitacional y urbano.
- Fijar umbrales de vivienda, habitabilidad y ciudad para contemplar no sólo el déficit cuantitativo sino también el cualitativo. En este sentido, se deberá tener en cuenta los acuerdos establecidos para que los programas de vivienda social den respuesta al tema de la pobreza y la precariedad del hábitat urbano garantizando la inserción urbana de los pobres.
  - Definir criterios comunes que permitan realizar una evaluación comparada sobre la evolución del déficit urbano – habitacional entre los distintos países.
- 9** Integrar hasta la XIX ASAMBLEA MINURVI el Comité Ejecutivo con la siguiente composición: La subregión de Centroamérica y México estará representada por Guatemala y Nicaragua y este último actuará como punto focal de la subregión. La subregión de El Caribe estará representada por Granada y Cuba y este último actuará como punto focal de la subregión. La subregión de Sudamérica estará representada por Chile y Brasil y este último actuará como punto focal de la subregión. Los países designados como punto focal se comprometen a trabajar para incrementar la participación de los países de la subregión en las actividades de la Secretaría Técnica.
- 10** Designar como Secretaría Técnica de MINURVI a Paraguay.
- 11** Realizar la XIX ASAMBLEA MINURVI en el año 2010 en la Argentina. ☉

# MINURVI – Programa de calidad y productividad en vivienda

## ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

En la Conferencia Mundial Hábitat II, celebrada en Estambul en junio de 1996, los países del Mercosur y Chile firmaron una carta intención donde establecieron la voluntad de llevar a cabo un programa conjunto con el objetivo de "mejorar la calidad de la vivienda y establecer criterios normativos comunes referidos al tema de la construcción". Se propuso también solicitar el apoyo de la Unión Europea para que prestara asistencia técnica y colaborara en el financiamiento del programa.

Durante los años siguientes se realizaron sucesivas reuniones preparatorias y se presentaron varias propuestas a la Unión Europea. Finalmente, ante las demoras de esta última para conceder la asistencia técnica, en octubre de 1999 se realizó una reunión en San Pablo (Brasil) con la asistencia de los cinco países, donde de común acuerdo se decidió la constitución de un foro al que se denominó "Foro Mercosur y Chile de Calidad y Productividad en Vivienda" y se definieron sus objetivos.

En 2000 y 2001 se realizaron varias reuniones en Buenos Aires, Montevideo, Asunción del Paraguay y Santiago de Chile seguidas de contactos periódicos a distancia e intercambio de información entre los integrantes de las comisiones de trabajo. Se organizaron simultáneamente encuentros en cada país para compatibilizar opiniones, exponer propuestas y formular ponencias. Esas reuniones locales permitieron que tomaran contacto entre sí los sectores académicos, de investigación, empre-

sariales y de entidades intermedias coordinados desde el Estado en un esfuerzo mancomunado por avanzar en los temas de manera seria y responsable. Allí también tuvieron destacada participación algunos Institutos Provinciales de Vivienda y el propio consejo nacional de la vivienda.

A principios de 2002, debido a la crisis económica que afectó a varios países de la región, en particular al nuestro, fueron suspendidas las actividades del Foro.

## LA CREACIÓN DEL PROGRAMA EN EL ÁMBITO DE MINURVI

En la Reunión del Comité Ejecutivo de MINURVI de Santiago de Chile en marzo de 2008 se aprobó la moción presentada por la Argentina de reactivar el "Foro Mercosur y Chile de Calidad y Productividad en Vivienda" y someter a consideración de la Asamblea General una propuesta de ampliación del grupo, invitando a participar a todos los países de América latina y el Caribe; es decir, de MINURVI.

Con la finalidad de analizar la propuesta, representantes de la Argentina, Brasil y Chile organizaron una reunión de consulta en Brasilia en junio de 2008 donde los presentes decidieron aconsejar impulsarla por unanimidad. Ya en diciembre de 2008 el Comité Ejecutivo de MINURVI acordó en Buenos Aires realizar en Santiago de Chile la primera reunión de un grupo de trabajo para definir los objetivos y contenidos en una primera etapa del programa. Dicha

reunión tuvo lugar entre el 25 y el 27 de marzo de 2009 y allí se celebraron acuerdos, se extrajeron conclusiones y se elaboró una propuesta de trabajo, todo lo cual fue aprobado en la recientemente concluida XVIII Asamblea General MINURVI celebrada en Jamaica entre el 15 y el 17 de julio.

## LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El programa pretende crear un espacio común de discusión dedicado básicamente a la vivienda de interés social en lo que tiene que ver con la calidad del proyecto y la construcción, partiendo de la premisa de que la vivienda social debe regirse por los mismos estándares mínimos de calidad que una vivienda destinada a sectores socioeconómicos más acomodados, diferenciándose en todo caso en los niveles de terminación pero no en aquellos aspectos que puedan comprometer la seguridad estructural, la habitabilidad o la durabilidad.

Con el mismo criterio de equidad se busca encarar la problemática de provisión y prestación de los servicios básicos de infraestructura (agua potable, energía eléctrica, evacuación de excretas, etc.), del equipamiento comunitario (salud, educación, seguridad y comercios) y de los servicios urbanos (transporte público y recolección de residuos).

Sobre esta base conceptual el objetivo del programa, ambicioso por cierto, es consensuar normas y procedimientos que permitan a los países participantes manejar en estos temas criterios técnicos básicos comunes. De esta manera no sólo se conseguiría mejorar desde lo técnico y lo social sino también se facilitaría el intercambio entre los países, se favorecería la constitución del tan anhelado mercado común y en cada país se estimularía el desarrollo de programas nacionales destinados al mejoramiento de la calidad.

## LOS ALCANCES Y CONTENIDOS

Siguiendo la línea marcada en su momento por el foro la idea es que participen del programa instituciones representativas de los diversos sectores: políticos, técnicos, académicos y de iniciativa privada vinculados con el hábitat, organismos gubernamentales provinciales representativos de la política de vivienda, cámaras empresariales, asociaciones de trabajadores de la industria de la construcción, asociaciones profesionales, universidades y centros de investigación.

La experiencia indica que la mayor garantía de aceptación de una decisión pasa por lograr que la misma sea tomada por consenso. Es sabido, por otra parte, que si no hay aceptación las posibilidades

de una efectiva aplicación de normas y procedimientos son mínimas, con lo cual los objetivos del programa quedarían incumplidos. En relación con los contenidos del programa en sí, se pretende que sea ambicioso y abarcativo, pero fundamentalmente realista y práctico, siempre con un marcado acento en la búsqueda de la equidad social.

## LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA

Para una primera etapa del programa en la reunión de Santiago de Chile se han establecido las siguientes líneas de acción:

### 1 La vivienda de interés social como una problemática particular

Los temas a abordar en esta línea serán:

- Establecer códigos comunes a partir de conceptos consensuados tanto en la definición de vivienda de interés social como en los indicadores de medición de la situación habitacional (criterios censales, entre otros) y metodología de análisis de costos.
- Definir requisitos mínimos de calidad a exigir en la vivienda de interés social. En este sentido se deberán tener en cuenta los acuerdos

establecidos para que los programas de vivienda social den respuesta al tema de la pobreza y la precariedad del hábitat urbano garantizando la inserción urbana de los pobres.

### 2 Requisitos técnicos y mecanismos de aprobación, aplicación y evaluación

Los temas incluidos son:

- Definir una canasta básica de materiales considerando características locales y zonificación climática de los países.
- Establecer una red de laboratorios.
- Promover la difusión de las normas en los sistemas de conformidad.
- Intercambiar experiencias y favorecer la colaboración y la cooperación sobre buenas prácticas, herramientas y métodos propendiendo a su compatibilización y homogeneización.

### 3 Calidad y productividad en el proceso constructivo

- Definir criterios comunes para establecer sistemas y estudios de competitividad de la cadena productiva.
- Propender a un sistema único de calificación evolutiva en etapas y por SO 9.000.

- Establecer un listado de rubros / servicios / actividades que los organismos gubernamentales contratantes consideren críticos para el buen desempeño de la vivienda.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS A TRAVÉS DEL CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA

Como se mencionó anteriormente, en las actividades del foro tuvieron en su momento activa participación técnicos y profesionales de los institutos provinciales de vivienda convocados a través del Consejo, el cual se encargó de coordinar esa participación y de difundir los avances y resultados.

La idea es que a través del Consejo las provincias se interesen en esta nueva etapa participando en el programa como actores destacados, ya que su experiencia en la implementación de los Programas Federales de Vivienda resulta de fundamental importancia en varias de las líneas de acción que se pretenden desarrollar. ☺

|| **ING. DARÍO BARDI**  
SSDUYV - DIRECCIÓN DE TECNOLOGÍA  
Y PRODUCCIÓN