



CATÁLOGO

Fortalecimiento de
la vivienda
ante el riesgo de desastre

Lecciones aprendidas
y mejores prácticas



GOBIERNO DE
MÉXICO

DESARROLLO TERRITORIAL
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



CONAVI
COMISIÓN NACIONAL
DE VIVIENDA





LECCIONES APRENDIDAS Y MEJORES PRÁCTICAS

en producción Social de Vivienda

en procesos de reconstrucción



GOBIERNO DE
MÉXICO

DESARROLLO TERRITORIAL
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



CONAVI
COMISIÓN NACIONAL
DE VIVIENDA



Fortalecimiento para una vivienda adecuada, sostenible y segura ante el riesgo de desastre en México.

Este producto fue realizado en el marco del proyecto: Fortalecimiento para una vivienda adecuada, sostenible y segura ante riesgo de desastres en México, ejecutado por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), e implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en cerca de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Extensión de responsabilidad

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Derechos Reservados © 2020

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

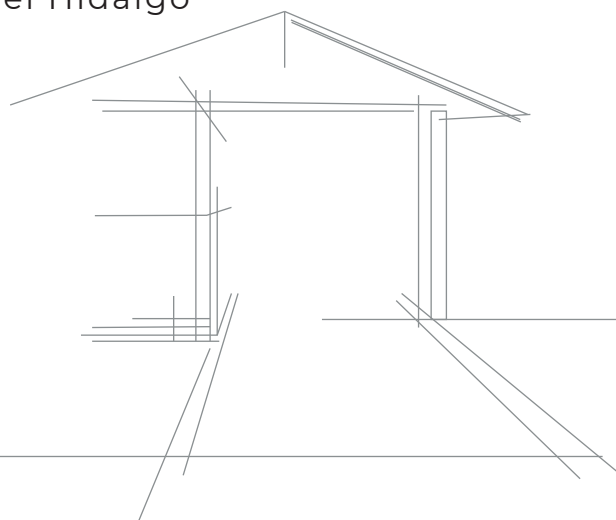
Montes Urales 440

Col. Lomas de Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo

C.P.11000, Ciudad de México.

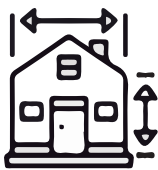
Ciudad de México, julio 2020

Foto de portada: Conavi, 2019.





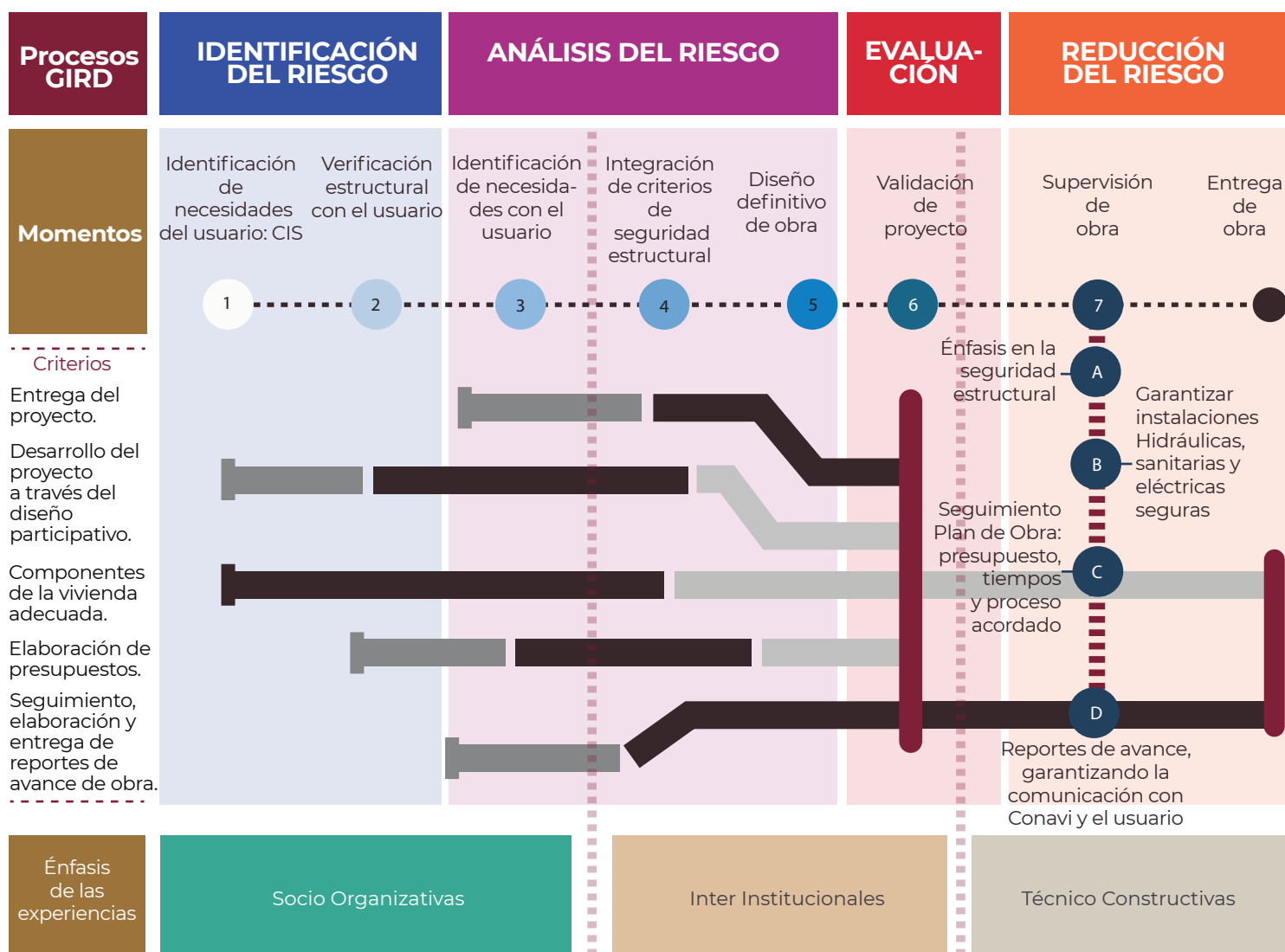
ALINEACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS en el flujo de la asistencia técnica y los procesos GIRD



Flujo Asistencia Técnica

De acuerdo con la sistematización de experiencias, se generó la siguiente interpretación del proceso de asistencia técnica de la Conavi, asociado a la Gestión Integral de Riesgo de Desastre en la producción social de vivienda y considerando como contexto, la reconstrucción de viviendas post-sismos 2017. El esquema busca precisar la correlación de los 7 momentos claves manifestados por los prestadores de servicio, durante el flujo de la asistencia técnica, y con ello, determinar el momento de mayor énfasis de cada una de las tres categorías de las experiencias identificadas, dentro del flujo sintético identificado por el PNUD:

REGISTRO | PLANEACIÓN | APROBACIÓN | EJECUCIÓN.....

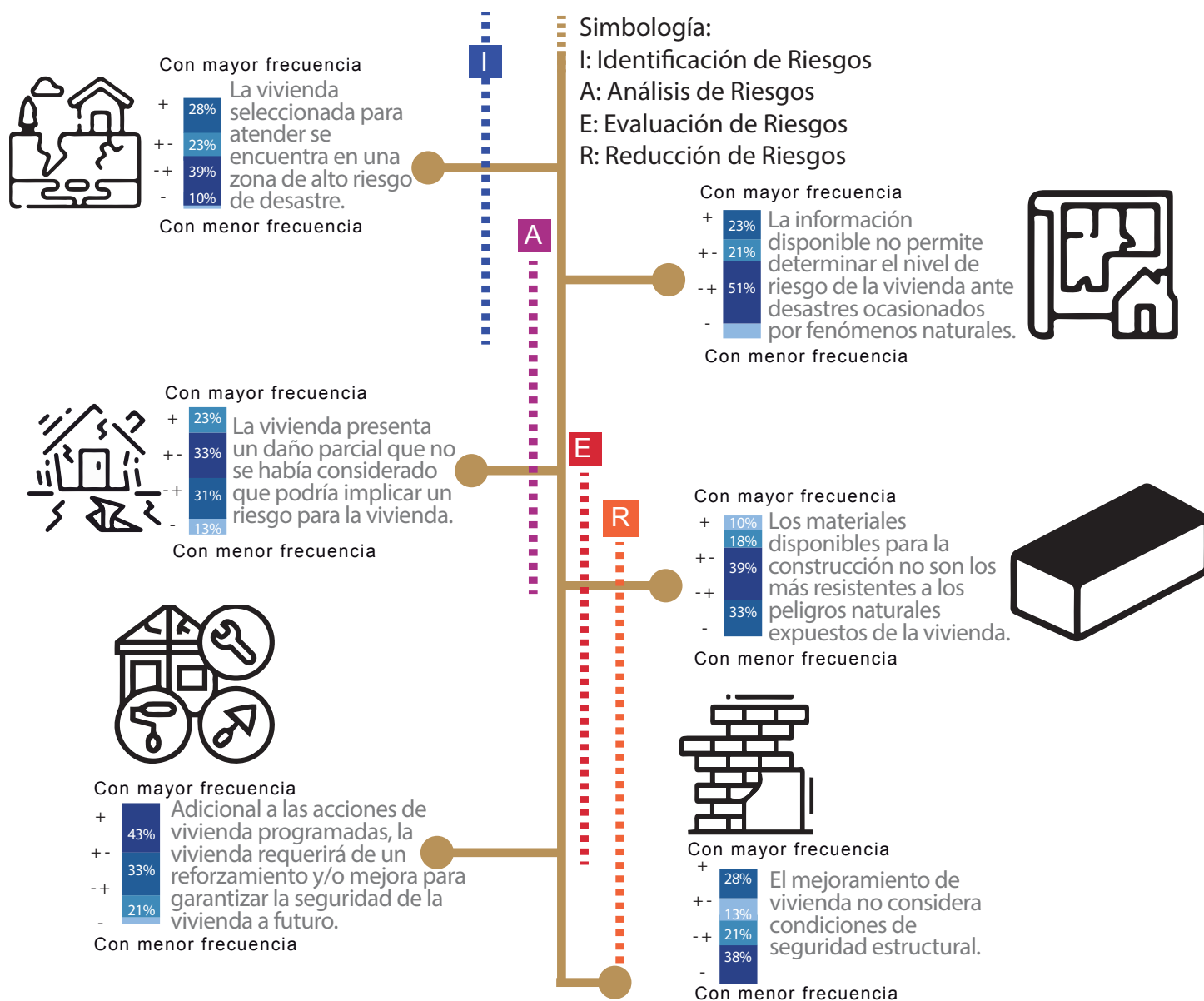


NOTA: Gráfica elaborada a partir de las “4 etapas” referidas por la Conavi, y su relación con los “7 momentos” descritos por los prestadores de servicio, los cuales están determinados por los “5 criterios de la Asistencia técnica” (lineamientos generales del PNR); cuando estos adquieren un mayor énfasis en el proceso, se acentúan con color “negro”, y cuando éstos coinciden entre ellos, se integran con un trazo vertical color “rojo”.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

Frecuencia de situaciones durante la asistencia

De acuerdo con el proceso de sistematización, a través de la “ficha de sistematización”, se desprende el siguiente análisis, sobre algunas situaciones que se presentan durante el desarrollo de las experiencias en el marco de la asistencia técnica. Las cuales, probablemente influyen en la gestación de las prácticas y lecciones aprendidas integradas en el presente catálogo. Sirva la información para reflexionar y compartir según convenga y considere la institución.



NOTA: La metodología para la sistematización de experiencias en la asistencia técnica consideró tres tipos de reactivos: selección múltiple, dicotómicas (sí/no) y abiertas. Para el proceso de sistematización y ponderación de todas las preguntas múltiples, se optó por asignar como valor “1” a la respuesta seleccionada y con valor “0” al resto de preguntas no seleccionadas; con ello se logró obtener la suma total de las respuestas, y sobre dicho valor total, se estimó su porcentaje, para una mejor comunicación de los resultados. Los porcentajes hacen referencia a la frecuencia en las respuestas de la muestra participante, van en un rango de abajo hacia arriba desde “No se presenta”, “Poca frecuencia”, “Regularmente” y “Muy frecuente”.

Aunque cada experiencia identificada se asocia a una de las tres categorías para facilitar su análisis, estas pueden tener algún rasgo que la vincule con alguna otra categoría. Ya que se trata de experiencias no lineales, donde intervienen múltiples actores y en contextos territoriales variables. Y en función de dicho marco temático, las experiencias de la recuperación post desastre de la Conavi se caracterizan y organizan de la siguiente manera:



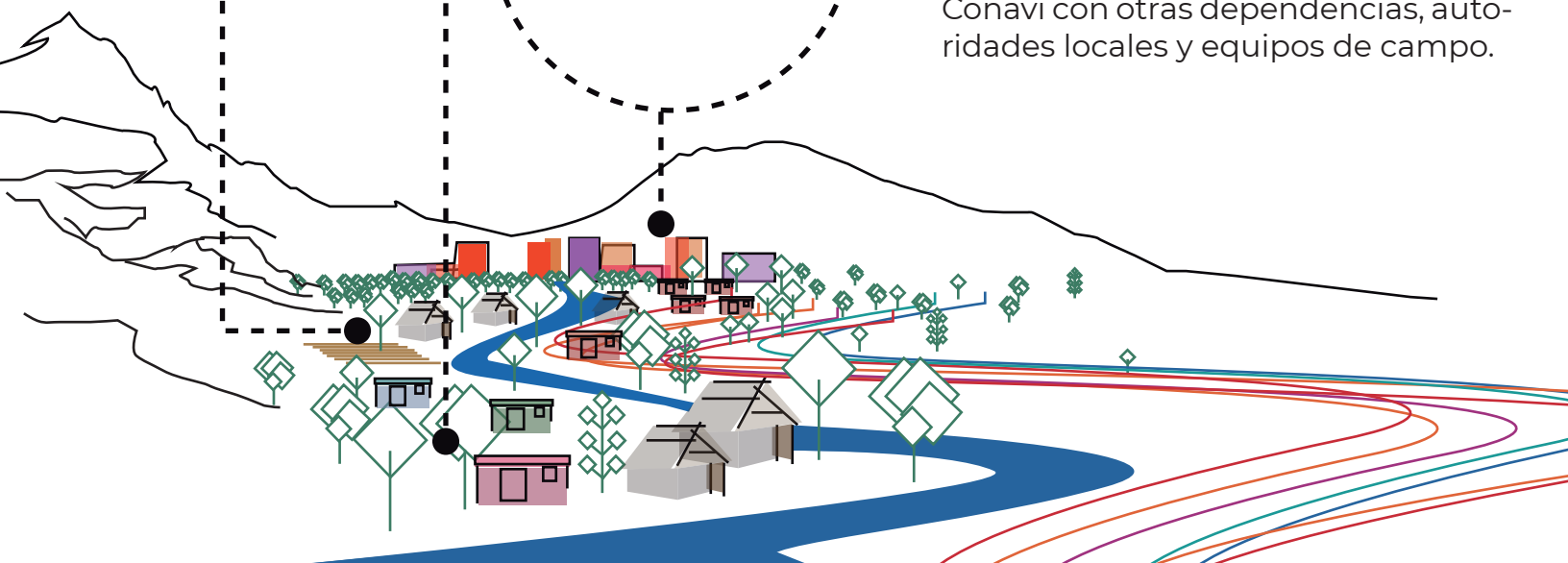
(1) **Socio organizativa**. Aquellas experiencias que están asociadas a los procesos de interacción con y entre los usuarios durante todo el proceso de la asistencia técnica, pero principalmente en la identificación de necesidades y negociación del diseño definitivo.



(2) **Técnico constructivas**. Experiencias asociadas al proceso constructivo, incluyendo la identificación y análisis de riesgos, así como las habilidades de interacción e intercambio de información técnica.



(3) **Coordinación interinstitucional**. Las experiencias vinculadas a las gestiones y articulaciones entre los diversos actores que intervienen en el proceso; principalmente entre la Conavi con otras dependencias, autoridades locales y equipos de campo.

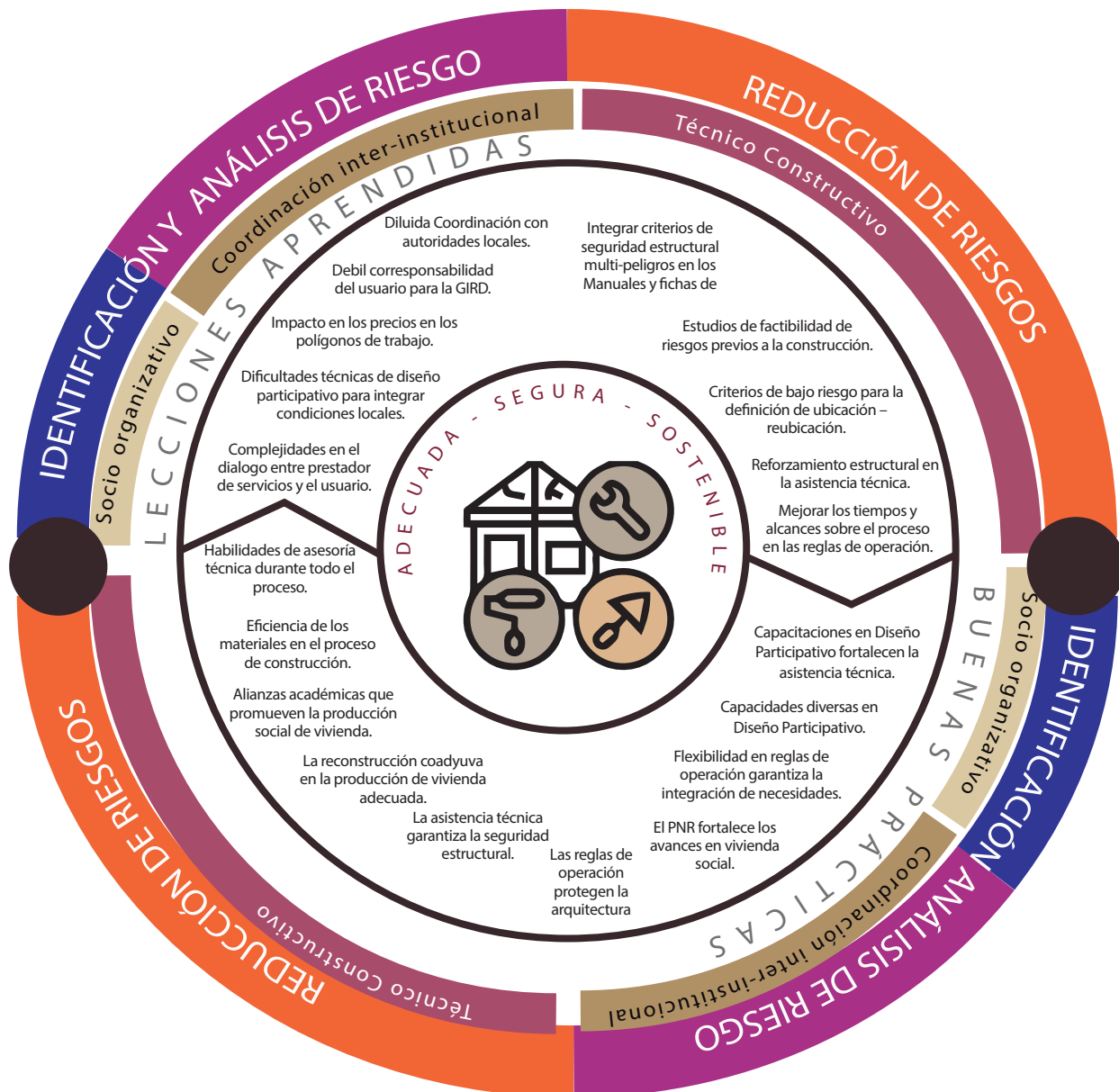


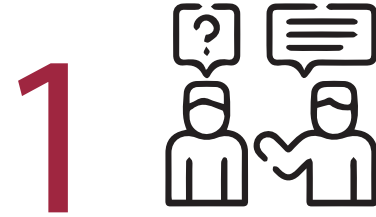
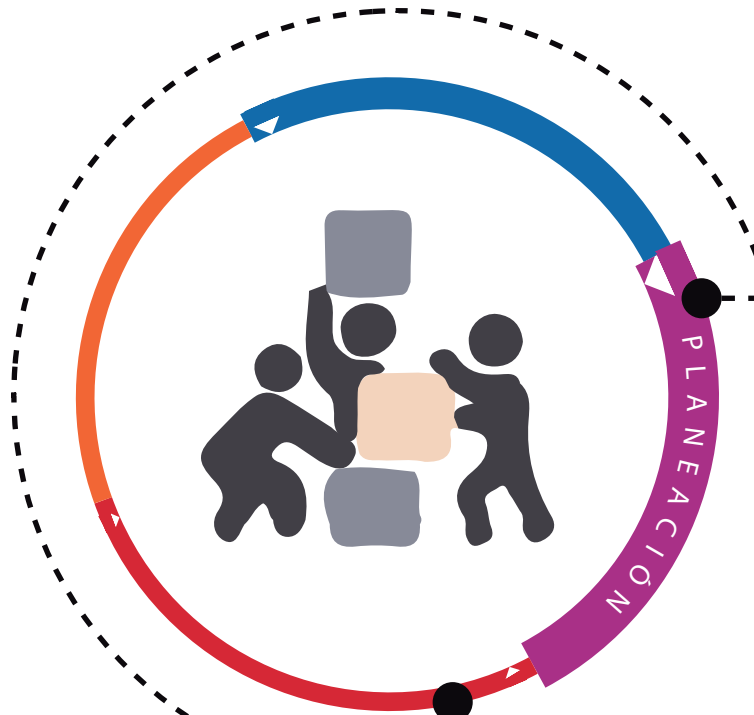
EXPERIENCIAS ASOCIADAS A LECCIONES APRENDIDAS Y MEJORES PRÁCTICAS DE LA CONAVI

en producción Social de Vivienda en procesos de reconstrucción

En congruencia con los resultados obtenidos a partir de la información proporcionada en el Taller de Sistematización, se identificaron 24 experiencias; de las cuales, en función de la metodología proporcionada por el PNUD, se asociaron a 10 experiencias como buenas prácticas.

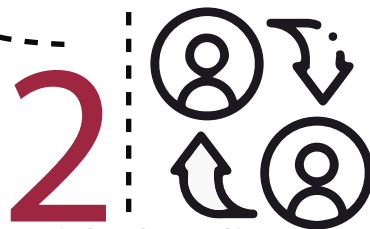
De acuerdo a la interpretación de la información, dos buenas prácticas están asociadas a experiencias socio organizativas, tres de coordinación interinstitucional y cinco técnico constructivas. De acuerdo al análisis en el que se identificaron 24 experiencias, se seleccionaron solo 10 asociadas a lecciones aprendidas, que presentan una correspondencia con las 10 buenas prácticas, identificadas por el personal de la Conavi. Destaca el énfasis de las experiencias en la identificación y análisis.





Las capacitaciones de Diseño Participativo fortalecen la asistencia técnica

Lección aprendida por resolver
Complejidades en el dialogo entre prestador de servicios y el usuario a lo largo de todo el proceso de asistencia técnica.



Capacidades diversas en los Prestadores de Servicio en Diseño Participativo.



Lección aprendida por resolver
Dificultades técnicas de diseño participativo para integrar las condiciones de las mujeres y saberes locales (respecto a criterios de arquitectura regional tradicional).

Retos a considerar:

1. Establecer criterios y responsabilidades entre el Prestador de Servicios (PS) y el usuario.
2. Fortalecer el conocimiento local sobre técnicas constructivas tradicionales.
3. Fortalecer la conformación de equipos que combinen perfiles sociales y técnicos, privilegiando la inclusión de profesionales originarios de las zonas de trabajo.





1



Flexibilidad en reglas de operación garantiza la integración de necesidades.

Lección aprendida por resolver

Débil corresponsabilidad del usuario para la GIRD (retos para futuras ampliaciones y mantenimiento).

2

Las reglas de operación y convenios protegen la arquitectura tradicional/rural

Lección aprendida por resolver

Diluida coordinación con autoridades locales (principalmente las municipales).



El PNR fortalece y coadyuva al cumplimiento de las metas asociadas a la producción social de vivienda adecuada en México

Lección aprendida por resolver

Se genera un cambio en las comunidades, pero se incrementan los precios y el costo de varios insumos en los polígonos de trabajo (principalmente en los materiales de construcción).

Retos a considerar:

1. Considerar los efectos económicos de los programas a nivel local, como el encarecimiento de los materiales de construcción.
2. Fortalecer herramientas que comuniquen los derechos y obligaciones de los usuarios antes, durante y después de la construcción de la vivienda.
3. Robustecer la inclusión e implementación efectiva de criterios de enfoques de género y pueblos originarios en las reglas de operación de los programas.



Mejores prácticas y Lecciones aprendidas Técnicas constructivas



1 La asistencia técnica garantiza la seguridad estructural en el proceso constructivo.

Lección aprendida por resolver

Integrar criterios de seguridad estructural multi-peligros en los Manuales y fichas de seguridad estructural.

2 Eficiencia de los materiales en el proceso de construcción.

Lección aprendida por resolver

Reforzamiento estructural en la asistencia técnica (considerando procesos constructivos locales).

3 Prestadores de Servicio con formación académica vinculada a la producción social de vivienda, presenta mejores resultados

Lección aprendida por resolver

Mejorar los tiempos y alcances sobre el proceso constructivo en las reglas de operación, considerando las dificultades sociales y ambientales de las zonas rurales.

5

Habilidades de asesoría técnica durante todo el proceso.

Lección aprendida por

Para fortalecer este componente, se debe integrar de criterios de bajo riesgo para la definición de ubicación y reubicación.

4

Los criterios de reconstrucción coadyuvan a la gestión del conocimiento vinculado a la producción de vivienda adecuada.

Lección aprendida por resolver

Estandarizar los estudios de factibilidad de riesgos previos a la construcción.

Retos a considerar:

1. Diversidad geográfica y climática que no se reconoce en los lineamientos.
2. Los lineamientos no integran criterios que den claridad para identificación y evaluación de riesgos.
3. Fortalecer la formación profesional para el trabajo comunitario y el enfoque de riesgos.
4. Incluir en las Reglas de Operación tiempos y alcances sobre el proceso Operativo.
5. Recursos económicos insuficientes para el seguimiento.
6. Visibilización y difusión de los saberes y prácticas constructivas locales de las comunidades, así como promover la participación activa de las mujeres en la producción social de vivienda



PRIMERAS REFLEXIONES

para fortalecer las prácticas en la asistencia técnica

En el marco de los parámetros y componentes planteados en las estrategias institucionales de incorporación de la GIRD para una vivienda adecuada, se identifican 4 retos para la profundización de las prácticas y lecciones aprendidas identificadas, que permita consolidar la GIRD en los procesos de asistencia técnica de la Conavi:

A **6 Componentes** a considerar para la Gestión Integral de Riesgo de Desastre en el proceso de la Asistencia Técnica implementada por los Prestadores de Servicio.

Reforzamiento Estructural
Seguridad Estructural

Mantenimiento Preventivo

Habitabilidad

Interculturalidad y género

Política de suelo con riesgo aceptable

- 1 Participación activa de la población en la identificación de Riesgos.
- 2 Consolidar la integración de componentes sostenibles en relación al hábitat biocultural de la vivienda.
- 3 Fortalecer los criterios constructivos desde enfoques multi-peligros.
- 4 Protocolizar la identificación, análisis y evaluación del riesgo de desastre para un ordenamiento territorial local con criterios de reducción de riesgos.



B **RETOS**

para fortalecer las prácticas en la producción social de vivienda asistida de la Conavi.



CONCLUSIÓN



SIGUIENTES PASOS

para fortalecer las prácticas identificadas en la asistencia técnica de la Conavi

Una vez validada la información por parte de la Conavi con sus respectivas áreas competentes, y según convenga la pertinencia del presente análisis, la metodología del PNUD sugiere la atención de 4 pasos a seguir:

1

Análisis de las experiencias identificadas

2

Evaluar Pertinencia de las experiencias

3

Planificar con los actores y responsables

4

Institucionalizar las experiencias seleccionadas



Reflexión
Post-identificación

- A. ¿Cómo se realiza ?
- B. ¿Cómo se replica?
- C. ¿Cómo se transmite?

1.

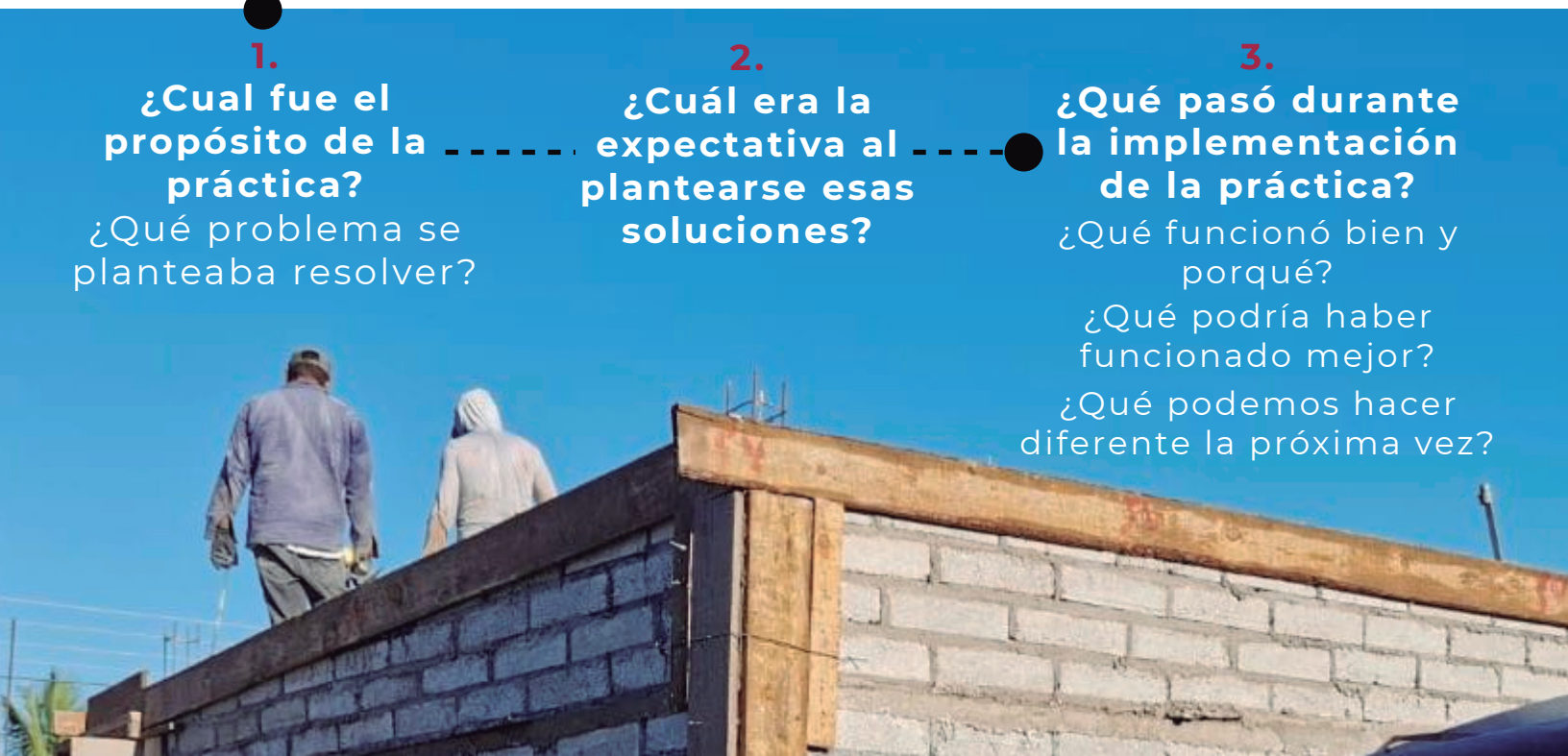
¿Cuál fue el propósito de la práctica?
¿Qué problema se planteaba resolver?

2.

¿Cuál era la expectativa al plantearse esas soluciones?

3.

¿Qué pasó durante la implementación de la práctica?
¿Qué funcionó bien y por qué?
¿Qué podría haber funcionado mejor?
¿Qué podemos hacer diferente la próxima vez?



La sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas es una estrategia efectiva de recuperación del aprendizaje práctico que permite transferir conocimiento al interior de la institución y compartirla al exterior con otros actores interesados.

El catálogo de buenas prácticas y lecciones aprendidas ha documentado 10 experiencias, identificadas por colaboradores (equipo operativos y prestadores de servicios) de la Comisión, en tres dimensiones, la socio organizativa, de técnicas constructivas y de coordinación interinstitucional.

Una de las principales conclusiones, es que la asistencia técnica entendida como un proceso de acompañamiento en la implementación del programa, es una medida que apoya en la identificación de riesgos, la inclusión de criterios de reforzamiento y seguridad estructural en el diseño participativo de la vivienda y el diálogo cercano con la población.

El estudio revela que son necesarias algunas condiciones habilitadoras para mejorar la efectividad en la implementación de la reconstrucción de vivienda como la flexibilidad y adecuación de las reglas de operación a los contextos regionales, contar con estudios técnicos de factibilidad y análisis de riesgo de manera previa, la homologación de capacidades técnicas en el diseño participativo y la producción social de vivienda de bajo riesgo entre los prestadores de servicio y promover mayor coordinación con los gobiernos municipales en el terreno.

Por otro parte, un hallazgo de este ejercicio fue identificar que el uso de materiales constructivos locales o regionales es una medida para incorporar la dimensión de respeto intercultural en el proceso de producción de vivienda asistida desde un pie de horizontalidad con la población beneficiada, sin embargo se deben considerar acciones para evitar el aumento en el precio de estos materiales en la localidad como un efecto indirecto y no deseado por el programa.

Pudimos destacar que el diseño participativo de la vivienda es una técnica que no solo permite incorporar las necesidades e intereses diferenciadas ya sea por género y grupo cultural, sino recuperar el conocimiento local de los riesgos de la población beneficiada en la construcción o reconstrucción de su vivienda. Sin embargo, se han propuesto recomendaciones y sugerencias prácticas para acelerar la incorporación plena del enfoque de género e interculturalidad para cada una de las tres categorías que agrupan las experiencias y prácticas descritas y compartidas por las personas que participaron en la sistematización.

Por último, dado el carácter de la Conavi como una institución enfocada a la implementación de la política y programas de vivienda, con un amplio despliegue territorial y contacto cercano con la población, es que desde el PNUD recomendamos que el proceso de sistematización sea internalizado de manera sistemática en la institución como una estrategia de gestión del cambio y del conocimiento, transitando hacia ser una organización orientada al aprendizaje en la que constantemente se extraigan lecciones aprendidas de sus experiencias y las de sus socios.

Autoproducción de vivienda: el proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva, la cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceros o por medio de procesos de autoconstrucción.

Autoconstrucción de vivienda: el proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva.

Capacidad: combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia.

Desastre: al resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural, de la actividad humana o aquellos provenientes del espacio exterior, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.

Enfoque de género: perspectiva analítica que considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan. Las relaciones de género derivan de los modos en que las culturas asignan las funciones y responsabilidades distintas a la mujer y al hombre. Ello a la vez determina diversas formas de acceder a los recursos materiales como tierra y crédito, o no materiales como el poder político.

Evaluación del riesgo: enfoque cualitativo o cuantitativo para determinar la naturaleza y el alcance del riesgo de desastres mediante el análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de exposición y vulnerabilidad que conjuntamente podrían causar daños a las personas, los bienes, los servicios, los medios de vida y el medio ambiente del cual dependen.

Fortalecimiento de capacidades: proceso que busca el desarrollo de las capacidades, ya sea de individuos, organizaciones, gobiernos y de la sociedad en general, con el fin de que estos sean los actores de sus propios procesos de desarrollo, promoviendo la participación de los actores locales, rescatando las capacidades existentes y conectando las múltiples fuentes de conocimiento local, con el fin de generar cambios endógenos, en búsqueda de resultados concretos y duraderos, que abonen a los procesos de desarrollo local (proceso contextualizado)

Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRD): el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Identificación de Riesgos: reconocer y valorar las pérdidas o daños probables sobre los agentes afectables y su distribución geográfica, a través del análisis de los peligros y la vulnerabilidad.

Interculturalidad: se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo.

Mejoramiento de vivienda: la acción tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de ampliación, reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación que propicien una vivienda digna y decorosa.

Peligro: probabilidad de ocurrencia de un agente perturbador potencialmente dañino de cierta intensidad, durante un cierto periodo y en un sitio determinado.

Prevención: conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos.

Producción social de vivienda: aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones.

Reconstruir mejor o Build Back Better: uso de las etapas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de un desastre para aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades mediante la integración de medidas de reducción del riesgo de desastres en la restauración de la infraestructura física y los sistemas sociales, y en la revitalización de los medios de vida, la economía y el medio ambiente.

Reconstrucción: la acción transitoria orientada a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción. Este proceso debe buscar en la medida de lo posible la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes.

Recuperación: proceso que inicia durante la emergencia, consistente en acciones encaminadas al retorno a la normalidad de la comunidad afectada.

Reducción de Riesgos de Desastres (RRD): intervención preventiva de individuos, instituciones y comunidades que nos permite eliminar o reducir, mediante acciones de preparación y mitigación, el impacto adverso de los desastres. Contempla la identificación de riesgos y el análisis de vulnerabilidades, resiliencia y capacidades de respuesta, el desarrollo de una cultura de la protección civil, el compromiso público y el desarrollo de un marco institucional, la implementación de medidas de protección del medio ambiente, uso del suelo y planeación urbana, protección de la infraestructura crítica, generación de alianzas y desarrollo de instrumentos financieros y transferencia de riesgos, y el desarrollo de sistemas de alertamiento.

Resiliencia: es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos.

Rezago habitacional: es el número de viviendas con materiales precarios en pisos, techos y muros, que no cuentan con excusado o aquellas cuyos residentes habitan en hacinamiento.

Riesgo: daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador. Probabilidad de que se produzcan consecuencias perjudiciales, o eventuales pérdidas de vidas, heridas, destrucción de propiedades y medios de vida, trastornos de la actividad económica o daños a medio ambiente, como resultado de la interacción entre las amenazas naturales o provocadas por las actividades humanas y las condiciones de vulnerabilidad y las capacidades.

Vivienda adecuada: la vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general No 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general No 7 (1997) sobre desalojos forzosos. Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios: la seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.

Vulnerabilidad: susceptibilidad o propensión de un agente afectable a sufrir daños o pérdidas ante la presencia de un agente perturbador, determinado por factores físicos, sociales, económicos y ambientales.

Zona de Riesgo: espacio territorial determinado en el que existe la probabilidad de que se produzca un daño, originado por un fenómeno perturbador.



GOBIERNO DE
MÉXICO

DESARROLLO TERRITORIAL

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO



CONAVI
COMISIÓN NACIONAL
DE VIVIENDA

