

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Estados Unidos 1168

Buenos Aires, Argentina

(54 11) 430 49145

(54 11) 430 49505

www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Venezuela 976 y Mejía, esquina

Quito, Ecuador

(593 2) 398 8116

www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: CrearImagen

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: febrero de 2012

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

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
 CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
 ¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Óscar A. Alfonso R.</i>	
 Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
 Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
 Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
 Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101
<i>María Cristina Cravino</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121
<i>Walter Fernando Brites</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas	
Nota introductoria al capítulo III	165
<i>Pablo Vitale</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171
<i>Griselda Palleres</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187
<i>Laura Cedrés Pérez</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209
<i>Ana Raquel Flores</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat	
Nota introductoria al capítulo IV	237
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245
<i>Laura Paniagua Arguedas</i>	

El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
 Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria	331
<i>Oscar Ospina L.</i>	
Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>María Laura Canestraro</i>	
La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
<i>Miguel Cavero Velaochaga</i>	
Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2 I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010	485
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	495

Presentación

Es muy satisfactorio presentar los dos volúmenes que identificaremos como “Hacedores de Ciudades” auspiciados por el Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito.

Estos textos nacen de la necesidad de guardar la memoria de un proceso de trabajo sobre dos temas de importancia para América Latina y el Caribe como son el hábitat popular y la inclusión social; tópicos con nombres tan propios en cada lugar de nuestra región –favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, etc. Los libros analizan las condiciones y mecanismos de gestión y de acceso al suelo urbano y a la vivienda de calidad en nuestras ciudades poco democráticas y sin garantías; y por otro lado, indagan cómo nacen los hacedores, hombres y mujeres, en su vida cotidiana y en sus actividades de producción y reproducción social.

Un propósito adicional es reflexionar teóricamente sobre estos asentamientos históricamente determinados que sin dejar de reconocer la producción académica y técnica ya generada por investigadores y por pobladores, busca continuar la discusión con quienes están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas de política pública de gobiernos locales y nacionales.

Queremos, además, con este esfuerzo, promover el análisis sobre la participación de los hacedores de ciudades en sus sociedades, dar a conocer sus estrategias habitacionales y de subsistencia, así como intercambiar nuestras y sus experiencias con otras, exitosas o en proceso, enmarcadas siempre en las discusiones sobre los sentidos de la exclusión y la pobreza, la marginalidad y la insostenibilidad.

En estos libros, el abordaje prioritario no es el andamiaje material de los asentamientos sino la realidad de los hombres y mujeres que los producen con el objeto de construir colectivamente nuevas interpretaciones y difundir la producción del Grupo de Trabajo *Hábitat Popular e Inclusión Social* de CLACSO.

Emir Sader
Secretario Ejecutivo de Clacso

Diego Mancheno
Director Ejecutivo del Instituto
de la Ciudad

Adrián Bonilla
Director de Flacso Ecuador

Prólogo

Teolinda Bolívar*

y Jaime Erazo Espinosa**

Nos produce una gran alegría tener el honor de presentar uno de los libros que contiene parte de los trabajos expuestos en el Primer Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, realizado entre el 7 y el 9 de abril, en Quito, Ecuador. Con dicho Congreso debutó nuestro Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, de Clacso, el cual surgió de esa sed insaciable de poder contribuir a alcanzar la meta de que todos los ciudadanos, y en particular los pobres y los excluidos urbanos, puedan solventar la *necesidad-obligación* de tener una vivienda urbana digna de su condición de personas humanas.

Nuestro grupo está integrado por investigadores preocupados en el tema del hábitat y vivienda en las ciudades contemporáneas. Nos une el deseo de ayudar a satisfacer la realización de los sueños de muchos latinoamericanos y caribeños sin hogares. Pensamos que el deseo de vivir en lo urbano toma forma y se materializa en esos inmensos territorios construidos que, sin darse cuenta, han producido colectivamente los constructores de ciudades con el apoyo velado y/o manifiesto de las instituciones del Estado.

* Arquitecta UCV-1959 y Doctora en Urbanismo Universidad de Paris-France-1987. Profesora-investigadora. Coordinadora Centro Ciudades de la Gente. Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso.

** Arquitecto por la Universidad Técnica Particular de Loja. Maestro en Desarrollo Local y Territorio y Maestro (e) en Estudios Urbanos por Flacso Ecuador. Co-coordinador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso.

Este libro contiene un conjunto de ponencias transformadas en artículos por sus propios autores. Los contenidos son de gran interés en el caminar de la historia para todos quienes nos interesamos en la cuestión de la ciudad y de la vivienda de manera general, especialmente en los países latinoamericanos y caribeños. Es oportuno decir que caminamos en busca de la clave para lograr el hecho excepcional de poder producir viviendas urbanas para todos los millones de personas que no las tienen; y también para habilitar esas significativas partes de nuestras ciudades hechas por los llamados invasores de tierras, que no son otros que los hacedores de nuestros inmensos conglomerados urbanos latinoamericanos y caribeños¹.

Pareciera que a las personas sin hogar urbano las guía constantemente la sed o el deseo de ser felices en las grandes metrópolis contemporáneas. Ellos avanzan hasta encontrar un pedazo de terreno para construir la casa necesaria, la casa de sus sueños. Ellos lucharán por ese hogar urbano en el que sueñan. La consigna parece ser que no los desalojen de los lugares conquistados. No parece importarles que éstos no estén realmente incorporados a los centros urbanos próximos. De sus primeras construcciones de posesión —lo que llamamos rancho en Venezuela—, pasarán a otras etapas que variarán en el tiempo y en el espacio, siempre en busca de la realización de su sueño.

Estamos solidariamente junto a las personas que carecen de un hábitat y de viviendas dignas realmente incorporadas a los conglomerados urbanos de nuestros países. Nos unimos en su lucha. Tenemos la esperanza de que nuestras acciones contribuyan a hacer justicia. Pensamos que, entre las cosas fundamentales que faltan para vivir felices en este planeta, toma especial relevancia un hogar urbano, al que tanto aspiran y que tanto necesitan esos luchadores. Queremos para ellos una vivienda digna de su condición de seres humanos.

Sea el momento de destacar el valor de esas personas para afrontar el peligro. En ciertos casos, parece inminente que los terrenos ocupados

1 Por la fuerza de la necesidad, los habitantes auto-productores se convierten en ingenieros, arquitectos, urbanistas, albañiles, maestros de obra. En su necesidad, adoptan cualquier oficio que fuere necesario.

pueden derrumbarse, deslizarse, desvanecerse. Muchos de ellos no son seguros a simple vista. No obstante, las personas urgidas de tener un hogar urbano los ocupan. Dicen que *la necesidad obliga*. En lugar de vivir en la calle o en el *infierno* de un refugio para damnificados², prefieren habitar en terrenos de alto riesgo, vivir en constante peligro. Se trata de gente que se arriesga, cuyo espíritu desafía cualquier contratiempo que se interponga en su lucha por vivir felices en este planeta, integrados en los centros urbanos.

Cuando ahora releemos lo dicho por los conferencistas y por los panelistas hace ya varios meses en los acogedores espacios de trabajo de Flacso-Quito, pensamos que muchos de los resultados de las investigaciones presentadas podrían contribuir a resolver los grandes problemas que impiden aliviar la penuria de viviendas urbanas en nuestro continente. Muchas veces nos sentiremos defraudados, pues los que tienen el poder de decisión no toman en cuenta estudios como estos que ayudarían a poner en práctica soluciones al problema. Sin embargo, hay que continuar con perseverancia y ahínco, seguir al lado de las personas sin hogar y continuar la lucha con ellos.

Sea también la ocasión de estimular y apoyar a los compañeros investigadores incansables que siguen en la búsqueda. Siempre están indagando y presentando sus avances para confrontarlos con sus pares. Muchos de ellos tratan de que sus hallazgos sirvan a la formulación o la corrección de las políticas públicas en vigencia. Se trata de investigadores dedicados a analizar y explorar caminos no conocidos. No hay que permitir que se decepcionen. Debemos continuar.

Personalmente me sorprende –y hasta me entristece– que los resultados de tantas investigaciones –como el análisis tan riguroso presentado esta vez por el conferencista Óscar Alfonso Roa sobre la cuestión de la política pública colombiana, o los alcanzados en la investigación llevada a cabo por Antônio Augusto Veríssimo sobre los efectos de los programas de regularización en los mercados de suelo urbano– no sean tomados en cuenta de una manera decisoria al establecer las políticas de vivienda y

2 Los cuales son espacios acondicionados para alojar damnificados, la mayoría de las veces en condiciones de gran precariedad e inhumanidad.

hábitat en sus propios países y en general en América Latina. Al leer ahora los artículos antes mencionados, nos preguntamos: ¿Por qué se deja que los subsidios dirigidos a los sectores de más bajos ingresos vayan a parar a los de sectores con más altos ingresos? ¿Por qué no se toman medidas para que esas evidentes desviaciones sean controladas y beneficien verdaderamente a los más necesitados?

Nos preocupa también la tendencia creciente e irrefrenable a reducir el tamaño de las viviendas que se producen. En lugar de aumentar el número de metros cuadrados por persona, cada día se disminuye más y más el tamaño de las viviendas. A esto se agrega la falta de ventilación e iluminación en las mismas. Esto último tal vez se deba a las restricciones que impone a los diseñadores la exigencia de un rendimiento del terreno que imposibilita hacer viviendas de calidad. Pareciera que se favorece a los que se enriquecen con el negocio de la vivienda y se nos *obliga* a olvidarnos de las repercusiones de áreas de viviendas que afectan la vida de los niños y sus familias.

En fin, no es nuestro propósito repetir lo expuesto por los conferencistas, sino invitarlos a leer sus escritos y los de los coordinadores de mesa que han presentado introducciones para cada capítulo. Así mismo, nos permitimos recoger y repetir lo que ha manifestado Oscar Raúl Ospina Lozano, responsable de escribir una de las introducciones que exhortamos a leer en este libro. Al referirse a los trabajos, dice:

Los distintos análisis brevemente presentados constituyen un relato diverso, rico y matizado de una compleja realidad urbana que recorre el subcontinente, que pone en entredicho el paradigma del mercado, y que nos informa de soluciones desarrolladas desde las comunidades y la academia. Así mismo, deja en evidencia que ya hay propuestas ante la necesidad de generar elaboraciones jurídicas que dinamicen el derecho a la ciudad, las cuales deberán ser respaldadas por gobiernos capaces de intervenir en la materialización de una necesaria e irrenunciable reforma urbana.

Aunque cada uno de los preámbulos presentados sea diferente, es conveniente destacar la existencia de un mensaje común que compartimos: el llamado a leer los artículos presentados. Tomando como nuestras palabras de uno de los prologuistas, lo que queremos es que los lectores sean capa-

ces de zambullirse en las ponencias. Concordamos con Benjamín Nahoum cuando destaca lo importante de los contenidos del conjunto de escritos presentados, así como de la gran riqueza de viajar por Latinoamérica y el Caribe a través de las exposiciones de personas expertas en las diferentes materias tratadas.

El libro contiene, además de las dos ponencias magistrales antes referidas, cinco apartados relacionados a diversos problemas de hábitat popular e inclusión social. A dos de ellos nos hemos referido ya de manera general, y ahora vamos a hacer alusión a los restantes. Uno se refiere al derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas. En él, Pablo Vitale destaca:

La preocupación por actualizar diferentes aspectos de lo que constituye el derecho a la ciudad y la toma de posición en defensa del mismo [...] a partir del análisis de sus facetas normativas y, fundamentalmente, de lo que acontece al momento de su ejecución concreta.

Al referirnos al derecho a la ciudad, pensamos en las personas e instituciones que con ahínco y tenacidad se han dedicado, en América Latina, a luchar para que estos derechos sean realmente recogidos y puestos en práctica. Esto no es fácil, pues requiere una perseverante lucha y mantener la esperanza en cuanto a la obligación de lograr una vivienda para todos.

Otro grupo de artículos se refiere a los problemas relacionados entre el espacio público y el hábitat. Aquí resalta la discriminación en todos los ámbitos, principalmente en cuanto al análisis de la segregación socioespacial y económica, cuya gran desigualdad es observable en las diferencias para acceder a los servicios sociales básicos de grandes grupos tradicionalmente excluidos por las élites políticas, económicas y sociales. Insistimos en visibilizar la población y en que el derecho a la ciudad sea realmente efectivo.

En otra de las introducciones, Andrés Forero Perilla hace alusión a cuestiones de gran importancia para comprender las dificultades y la complejidad de la vida ciudadana que evidentemente dejan su impronta en los excluidos y en aquellos que están próximos a ser excluidos. Algunos de

ellos necesitan nuestra mano y nuestra voz para reivindicarse y pasar a ser plenamente ciudadanos.

Como lo decíamos al principio, es apasionante y realmente necesario dar a conocer estudios como los aquí reunidos. Tomar en cuenta dichos estudios permitirá mejorar la calidad de vida ciudadana y enrumbarnos en una lucha que creemos puede traer soluciones al deterioro que va carcomiendo nuestras sociedades. Tenemos que seguir trabajando juntos para encontrar la manera como interrelacionar lo humano en la ciudad inclusiva o incluyente que aspiramos para todos. ¿Cómo hacer para contribuir, poniendo nuestro granito de arena, hasta alcanzar el milagro de producir viviendas para los millones de personas que no las tienen y para habilitar las significativas áreas de las ciudades producidas por los llamados invasores de tierras? Ellos no son otros –como lo hemos reiterado e insistido tantas veces– que los hacedores de nuestros inmensos conglomerados urbanos latinoamericanos y caribeños.

A esos hacedores de gran parte de nuestros territorios contemporáneos no pareciera importarles estar excluidos o medianamente incorporados a las estructuras de las ciudades. Las personas y familias sin viviendas son extremadamente pacientes y la esperanza no los desampara. El resultado material de cada uno de esos hogares –por más miserable que éstos sean cuando se inician– es inédito. Poco a poco los usuarios harán transformaciones. La suma de estos esfuerzos individuales constituirán las urbanizaciones hechas con las manos y el esfuerzo de los más pobres. Inspirados en una expresión de Jean-François Tribillon (1988)³, investigador francés, decimos son las urbanizaciones del pueblo hechas por el pueblo.

3 Tribillon, Jean François (1988). “Le logement du peuple par le peuple: le locatif populaire en Afrique et dans le tiers monde: faits et politiques”. En *Revue tiers monde*. Tome XXIX— N° 116 (octobre-décembre) pp. 1135-1146.

Capítulo I
**Análisis y efectos de políticas
implementadas en América Latina:
Colombia y Brasil**

¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)

Óscar A. Alfonso R.*

Resumen

La producción de vivienda para hogares de bajos ingresos en Colombia se enfrenta a un gradual estrangulamiento pues la política de mercado en que opera no acompaña eficazmente las transformaciones en la demanda. El subsidio directo a la demanda, introducido desde 1991, enfrenta buena parte de los vicios que se le aducían al antiguo sistema pero, adicionalmente, ha desembocado en un evidente deterioro de la calidad constructiva que los hogares pobres no aceptan. De manera complementaria, la localización periférica aunada a las deficiencias en la accesibilidad urbana y en los medios de transporte colectivo exige cotidianamente mayores esfuerzos a los hogares que optan por las viviendas de interés prioritario y social producidas al calor del subsidio.

Palabras clave: Política de vivienda social, estructura residencial urbana.

Abstract

The production of housing for low-income households in Colombia is facing a bottleneck for gradual market policy that effectively operates not accompany changes in demand. The direct subsidy to the application, introduced since 1991, faces many of the vices which he argued the old system but, additionally, has led to an obvious deterioration in the quality of construction that poor households do not accept. To complement this, the peripheral location coupled with deficiencies in urban accessibility and public transport means daily demands greater efforts to households who opt for priority housing and social interest to the heat produced from the subsidy.

Keywords: housing policy, urban residential structure.

* Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: oscar.alfonso@uexternado.edu.co

Luego de 19 años de operación del “Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social”, introducido por la Ley 3ª de 1991 que sustituyó el esquema integral de intervención del Estado prevaleciente hasta entonces por el subsidio a la demanda, hay evidencias de que el subsidio y la política en conjunto han entrado en una fase de inoperancia. Esa inoperancia afecta a los tramos más críticos de la población pobre, es decir, a los hogares de más bajos ingresos y mayores carencias. Por tanto, es perentorio proponer nuevas iniciativas de política para que se avance eficazmente hacia la contención y erradicación del déficit residencial, y de fenómenos conexos de trascendencia social como la segregación residencial y la informalidad que alcanzan umbrales metropolitanos.

La iniciativa que se ha diseñado recientemente por el gobierno colombiano es de esas iniciativas de tipo gatopardista, en la que se modifican ciertos aspectos del andamiaje que no implican el derrumbe del edificio sino apenas su cambio de fachada. Al introducir la diferenciación entre programas de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social, sin modificar en esencia el mecanismos del subsidio y las prácticas mercantiles que desarrollo, el gobierno propone acentuar un esquema de microsegregación residencial en un trecho de ciudad prioritaria que, como se argumentará, se diferencia de sus vecinos más próximos que, por causa de tal reforma, habitarán el trecho de la ciudad social con mejor condiciones habitacionales.

Este trabajo se inscribe en esa búsqueda y se organiza en cuatro partes. En la primera se analizan los antecedentes a la Ley 3ª y las contradicciones de la política del subsidio. En la segunda presento los principales rasgos de la inoperancia del subsidio mediante un análisis retrospectivo al que se vinculan algunos factores que pueden contribuir a acentuarla. A continuación se discuten las reglas y los ajustes de mercado que alientan para, finalmente, estudiar la intrascendencia de las reformas recientes al subsidio.

Las contradicciones de la política

El interés nacional de promover un sector inmobiliario dinámico que contribuya simultáneamente al crecimiento económico y a la superación

del déficit residencial que afecta a los hogares de bajos ingresos no es compatible con el interés de los constructores nacionales que persiguen incrementar sus ganancias sobre un capital expuesto a los menores riesgos. Cuando la libre operación de los agentes que operan en el mercado inmobiliario no logra superar tal incompatibilidad, los segmentos más rentables de la demanda encuentran una producción superavitaria que contrasta con la acentuada penuria residencial de las familias de bajos ingresos. Este fenómeno se intentó subsanar con la promoción estatal que, con cargo al presupuesto general de la nación y a través de una entidad especializada -el Instituto de Crédito Territorial-, abordaba todas las fases del circuito de la producción residencial para las familias de bajos ingresos. Su operación, expuesta tanto al devenir de las condiciones fiscales del país como a las transformaciones del sistema financiero y de los esquemas hipotecarios, fue duramente cuestionada por los reformadores liberales -que adujeron “errores técnicos, ineficiencia burocrática, corrupción [y] politiquería”- con el fin de promover un nuevo sistema que “fuera transparente y poco discrecional, para evitar la politiquería y la corrupción” (Cuervo y Jaramillo, 2010: 260-261).

La “focalización” ha sido el instrumento a través del que se identifica a los beneficiarios del subsidio a la vivienda de interés social. Con su empleo se pretende dotar al sistema de la aludida transparencia. La demostración de las condiciones de extrema necesidad para hacerse acreedor a tal derecho mueve a las familias a inscribirse en el Sistema de Información de Beneficiarios de la Política Social -Sisben-, momento en el que la política del subsidio comienza a revelar sus contradicciones.

El subsidio cubre alrededor del 20% del precio de la residencia regulado por la ley bajo la modalidad de un precio techo que se ajusta anualmente con el incremento del salario mínimo legal. La contracción de la órbita social de la intervención del Estado que impera en las visiones del mundo de los *policy makers* criollos se manifiesta en la estrechez presupuestal que conlleva que “el monto individual de los subsidios y la suma global que se ha orientado a este fin [sean] insuficientes” (Cuervo y Jaramillo, 2010: 268). Así mismo, el principio constitucional de la prioridad del gasto social se ha vulnerado en repetidas ocasiones para incrementar el gasto armamentista de soporte a la “seguridad democrática”.

La primera contradicción es que la política obliga al beneficiario del subsidio a demostrar que, aún en situación de extrema necesidad, cuenta con ahorros equivalentes al 10% del precio. Los postulantes al subsidio que han conseguido cumplir esa condición lo han hecho en un prolongado período de abstinencia en el que han debido censurar buena parte del gasto familiar en salud o educación, o, en algunos casos, recurrir a la solidaridad familiar. En un ambiente de creciente des-salarización de la economía, la tasa de ahorro tiene a deteriorarse de manera persistente.

La segunda contradicción se suscita en el momento en que el beneficiario solicita el crédito hipotecario para cubrir el 70% restante del precio. El banco comercial le exige que demuestre tanto solvencia económica para atender oportunamente las cuotas, como estabilidad de ingresos familiares, que son justamente las condiciones con que no cuenta la familia. De hecho, son las razones que la condujeron a postularse al subsidio y que, en general, identifican a los jefes de familia mal remunerados expuestos a la informalidad laboral.

Del lado de la producción, los constructores obtienen un subsidio consistente en la devolución del Impuesto al Valor Agregado del 18% que pagan sobre el costo de los materiales de construcción. Por ser el final de la cadena, ese subsidio incrementa el margen de ganancia del productor y no modera el precio final de la vivienda, constituyéndose en un aliciente para que constructores que operan en segmentos superiores de la demanda aborden proyectos de vivienda para hogares de bajos ingresos en donde, aparentemente, es más difícil imponer márgenes de ganancia como en las capas de ingresos medios, altos y muy altos. La eficacia de ese mecanismo es relativa, pues la mayor competencia que ha existido en los últimos años en los segmentos inferiores del mercado obedece a la persistente saturación de la producción para segmentos superiores (Cuervo y Jaramillo, 2010: 257).

Las reglas y los ajustes del mercado de vivienda para familias de bajos ingresos

Para abordar el análisis de la inoperancia actual del subsidio a la vivienda de interés social, se realiza a continuación un estudio retrospectivo y pros-

pectivo para comprender la naturaleza de las distorsiones que ha introducido el instrumento. La cuestión que se plantea es que tanto los dos primeros tramos de la política que operó hasta 2007 (ver Cuadro 1), y que desde entonces se agrupan en un segmento denominado “vivienda de interés prioritario” –el cual abarca la vivienda hasta el precio techo de los 50 y 70 salarios mínimos legales–, como los ajustes de mercado ocurridos desde 1991 y la evolución en los precios del suelo y de los costos de la construcción, han tornado prácticamente inviable su aplicación en Bogotá. Esto afecta a la población más pobre (que es objeto del subsidio) beneficiando al segmento siguiente, denominado “vivienda de interés social”, cuyo precio techo son 135 salarios mínimos legales, y cuya forma de operación ha viabilizado ciertas operaciones inmobiliarias que difícilmente se pueden catalogar como de vivienda de interés social.

Cuadro 1
Tipo de vivienda, precio techo y valor del subsidio hasta 2007

Tipo de vivienda	Precio techo de la vivienda en SMLV (*)	Valor del subsidio SMLV (*)
I	Hasta 40 (1)	Hasta 21
I	Hasta 50 (2)	Hasta 21
II	Superior a 40 y hasta 70 (1)	Hasta 14
II	Superior a 50 y hasta 70 (2)	Hasta 14
III	Superior a 70 y hasta 100	Hasta 7
IV	Superior a 100 y hasta 135	Hasta 1

(1) En municipios con población inferior a 500.000 habitantes

(2) En municipios con población superior a 500.000 habitantes

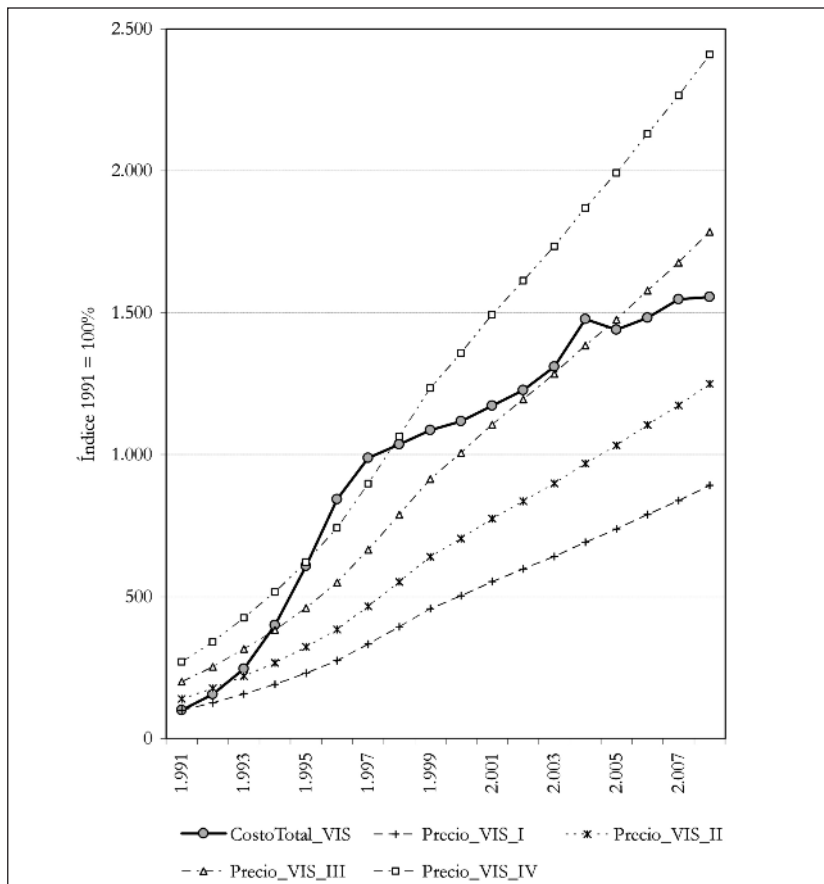
(*) SMLV = Salarios mínimos legales vigentes.

Fuente: Construido con base en la Ley 3ª de 1991 y normas concordantes.

En la Figura 1 se presentan las tendencias de los costos totales de construcción y de los precios de los cuatro tipos de vivienda de interés social del Cuadro 1, con base en un índice de 1991 –año en el que se expidió la Ley 3ª y entró en operación el subsidio–. Estos índices se refieren a valores nominales, pues interesa inferir la manera en que han negociado en

cada período los agentes del mercado. Se asume que primero aparecen los precios nominales de los bienes reales –viviendas de interés social (VIS)– que son transados por los sujetos privados con una moneda a través de la que es posible establecer su cohesión social (Abramo, 2006: 94). Por lo demás, si todos los agentes se enfrentan a una misma canasta de bienes, el

Figura 1
Retrospectiva del “precio techo” de los tipos de VIS, de los costos de producción y la ganancia en Bogotá (1991-2008)
(Índice VIS_I - 1991 = 100%)



Fuente: Cálculos del autor en base a estadísticas del DANE y del CEDE.

ejercicio de deflación de las variables sólo hará que estas cambien de nivel, mas no de tendencia.

La curva del índice de costo total¹ condensa las modificaciones en los precios del suelo, en los costos de construcción y en el margen de ganancia de los productores. El tramo creciente experimentado hasta 1996 obedece, sobre todo, al incremento en los precios del suelo urbano que se experimentaron en las metrópolis colombianas como consecuencia de la anticipación de los agentes inmobiliarios a la intervención urbanística gubernamental promovida por el artículo 82 de la Constitución Política de 1991 (Cfr. Alfonso, 2008b). Dicha anticipación se materializó en una aceleración de la producción de activos residenciales que alcanzó su tope en la coyuntura 1994-1995, y, de allí en adelante, comenzó su “destorcida”, agudizada en 1999. Tal anticipación, además, contó con un ambiente económico favorable, pues una porción creciente de los jefes de familia contaba con una liquidez transitoria producida por las bonificaciones recibidas por su paso a la modalidad del contrato de trabajo flexible que previó la Ley 50 de 1990, mientras que otros recibían indemnizaciones por su retiro definitivo de la administración pública que previó el Decreto 1660, amparado por la ideología del “Estado mínimo”.

El segmento de mercado de la VIS guarda cierta autonomía frente a los otros segmentos del mercado residencial formal, llegándose en algunos medios a la convicción de que su producción es contra-cíclica. Aún siendo esto así, su producción está expuesta a ajustes de mercado que normalmente se manifiestan en el deterioro de la calidad constructiva y en la contracción de las áreas privadas de la vivienda, como se ilustra en la Imagen 1.

1 El comportamiento de los precios del suelo para ingresos bajos se ha tomado del *Observatorio del mercado inmobiliario de Bogotá* (Jaramillo, 2004) y se han actualizado provisionalmente con base en una media móvil de los últimos cuatro años. Se ha tomado el índice nacional de los costos de construcción del DANE, puesto que los específicos para VIS sólo han sido reportados para 2006 y 2007. De cualquier manera, el nacional parece no incluir los costos de la vivienda suntuaria en la medida que para estos dos años el índice de costos de VIS es el 99,4% del nacional.

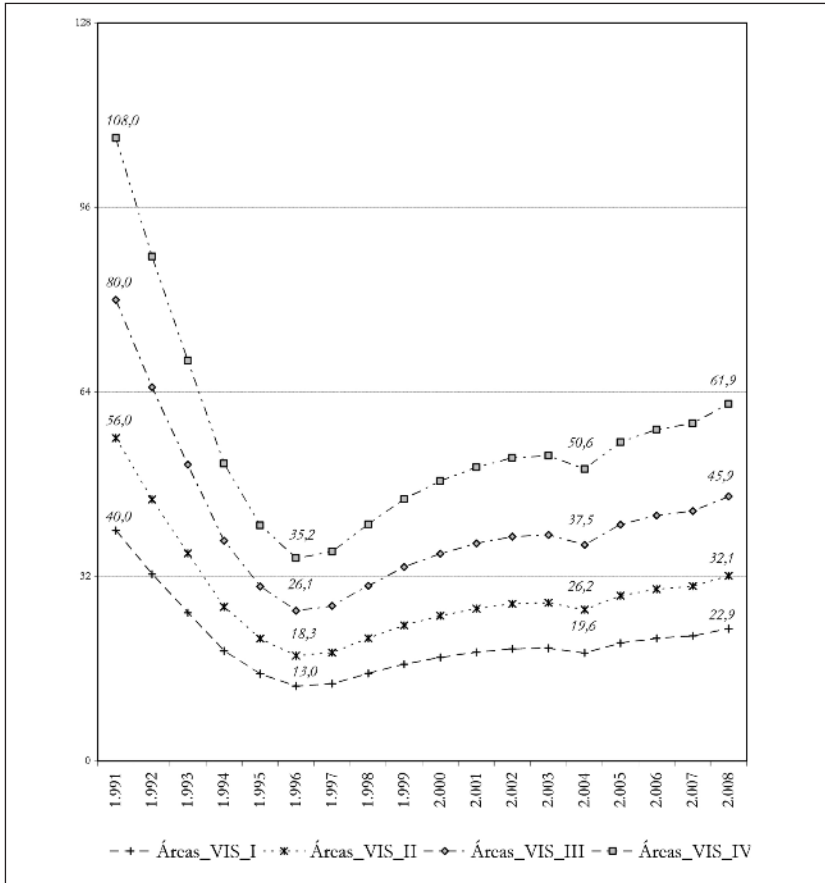
Imagen 1
Dos tipologías constructivas de vivienda formal para familias
de bajos ingresos en Bogotá



Fuente: Observatorio de la estructuración residencial y la ocupación, OBRERO.

La tendencia a la contracción de las áreas no es más que el ajuste de cantidades suscitado por la imbricación de los factores de oferta mencionados con el diseño del “precio techo” para la VIS. El efecto más trascendente de ello es la producción de viviendas de áreas tan irrisorias que se tornan inaceptables para familias de algún tamaño. La imagen es de viviendas de 40 m^2 en dos plantas. Nótese que algunos propietarios las han conseguido ampliar en 6 m^2 en un tercer nivel auto-construido. El acceso a la vivienda es de tamaño semejante al espacio exterior adecuado para los contadores de los servicios públicos, en detrimento de las ventanas al exterior como respuesta a la estrategia constructiva de reducir el frente del lote. Hoy es posible conseguir apartamentos de 24 m^2 para este segmento de mercado. En el pasado también se encontraban viviendas de 13 m^2 . En otros casos, se emplean paneles pesados prefabricados en edificios de hasta cuatro plantas que anuncian la salida a un balcón que no existe, influyendo en la pérdida de luminosidad del interior de la vivien-

Figura 2
Retrospectiva de las áreas ofertadas por tipos de VIS en Bogotá (1991-2008)
(Índice VIS_I - 1991 = 100%)



Fuente: Cálculos del autor en base a estadísticas del DANE y del CEDE.

da del costado de la culata del edificio. Los apartamentos de las primeras plantas se encuentran desocupados debido a la permanente exposición al ruido exterior y a la ausencia de intimidad de la familia causada por el prefabricado.

El ritmo de percepción de los ingresos de las familias más pobres se torna cada vez más irregular. Hacia 2003, el 60,7% de los ocupados en Colombia lo estaba en condiciones de informalidad (Alfonso, 2007b: 11), situación relativamente similar a la de otros países de la subregión andina. En las capitales del país, como ocurre con el caso bogotano, la informalidad es, en promedio, inferior en un 6% al promedio nacional. En tal promedio está incluida una porción de profesionales de competencias superiores que, por lo demás, valoran su condición de independencia laboral que les permite captar remuneraciones mucho más elevadas que el promedio. Aunque no tenemos una medida precisa de su participación en esta medida, es previsible que tratarlos por separado no afecta en gran medida esa magnitud de la informalidad laboral. Sin embargo, lo trascendente es que el cálculo económico de los constructores de VIS los induce a producir aquel tipo de viviendas en los que es posible realizar su margen de ganancia con mayor celeridad, es decir, seleccionar aquellos proyectos en los que la demanda presenta mayor solvencia y que, por lo tanto, cuentan con mayores posibilidades de programar un ahorro que cubra el 10% o más del “precio techo”, así como de ser “bancarizables”.

En el plano institucional, el análisis de los índices a valores nominales permite establecer que el diseño del subsidio con base en el “precio techo” conlleva a la ampliación periódica de la brecha de precios de los cuatro tipos de VIS. Las diferencias en las pendientes de las líneas tendenciales de los precios de los cuatro tipos de vivienda implican que, de existir productores especializados en el segmento de VIS, ellos tienen un poderoso incentivo para operar en los tramos de precios más elevados, mientras que en los de precios más bajos los estímulos a las familias son inocuos. Esto se da porque, aún con la hipotética solvencia de la demanda que propicia el subsidio, no se logra contrarrestar el aliciente implícito del aumento en el diferencial de precios que propicia el sistema del Cuadro 1.

La reforma al subsidio y sus perspectivas de operación Bogotá

Con la promulgación de la Ley 1151 de 2007 se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo. Con el artículo 84 se modificó el esquema de operación del

subsidio y, en lo pertinente, fue reglamentado mediante el Decreto 4466 de 2007. El nuevo esquema que entró a operar a partir del 2008 reeditó el mecanismo del “precio techo”, pero lo simplificó a dos categorías: la “vivienda de interés social”, hasta 135 SML, y la “vivienda de interés prioritaria” (VIP), cuyo precio no podrá superar los 70 SML. Adviértase entonces que de la VIS se segrega la VIP, situación que en el espacio residencial de los hogares de bajos ingresos da lugar a la imposición de la microsegregación residencial en dos trechos de ciudad contiguos, la ciudad prioritaria y la ciudad social. Son dos trechos de ciudad inseparables de esa reforma al subsidio y que, en el futuro, tendrán que volver a ser construidos con lógicas que permitan enfrentar la polarización social entre pobres que sobrevendrá inevitablemente.

El valor del subsidio de vivienda urbano otorgado a través de las Cajas de Compensación Familiar –con cargo a los recursos parafiscales que ellas administran– y del Fondo Nacional de Vivienda –con cargo al presupuesto nacional– lo conseguirán los postulados de acuerdo con los criterios del Cuadro 2.

Cuadro 2
Valor del subsidio de vivienda urbano a partir de 2008

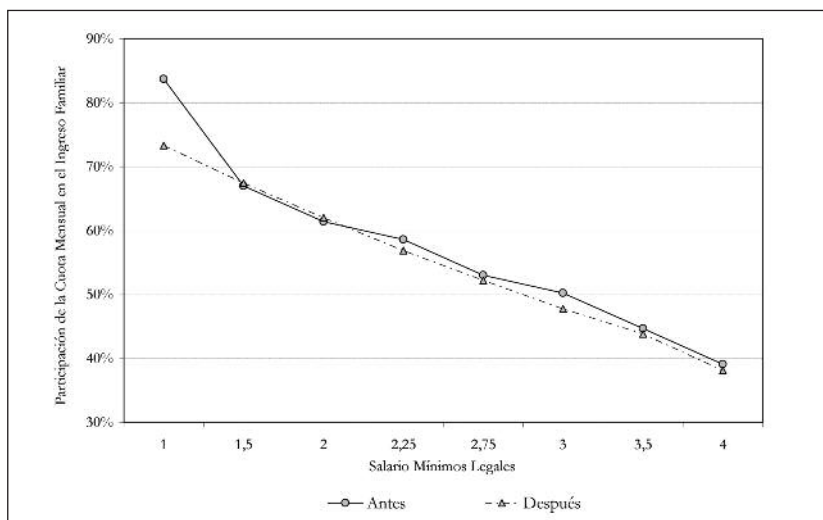
Cajas de compensación		Fondo Nacional de Vivienda		Valor del subsidio Familiar de la vivienda (en SMLV)
Ingresos (en SMLV)		Puntaje del SIBSEN		
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
>0,00	1,00	0,00	10,88	22
>1,00	1,50	>10,88	14,81	21,5
>1,50	2,00	>14,81	18,75	21
>2,00	2,25	>18,75	20,72	19
>2,25	2,50	>20,72	22,69	17
>2,50	2,75	>22,69	24,66	15
>2,75	3,00	>24,66	26,63	13
>3,00	3,50	>26,63	30,56	9
>3,50	4,00	>30,56	34,50	4

Fuente: Decreto 4466 de 2007, artículo 2º.

En las nuevas condiciones de operación del subsidio, el tramo de la vivienda de interés prioritario es inviable en condiciones de área y calidad dignas. Como se puede inferir de las Figuras 1 y 2, al nivel de los precios del suelo urbano actuales y de los costos de los materiales de construcción, y suponiendo un margen de ganancia del constructor de 22,7% nominal sobre los costos totales, sólo es posible encontrar una demanda solvente desde el nivel de los 87,2 salarios mínimos legales, nivel al que el ajuste de cantidades permitiría producir una vivienda de un área de 39,9 m².

Uno de los efectos perseguidos con la modificación es la moderación del peso de las cuotas de amortización del crédito hipotecario de manera progresiva, lo que implica un mayor costo fiscal para el gobierno y una mayor apropiación de los fondos parafiscales para las Cajas de Compensación Familiar. Como se aprecia en la Figura 3, el peso hipotético de la cuota del crédito hipotecario, asumiendo una tasa de interés del 13,5% anual amortizable en 15 años, se contrae de forma progresiva a medida que se pasa de un ingreso mensual de hasta un salario mínimo legal hasta

Figura 3
Efecto hipotético de la nueva política de subsidio a la VIS/VIPI sobre el peso de las cuotas de amortización en el ingreso familiar en Colombia (2008)



Fuente: Cálculos del autor en base a estadísticas del DANE y del CEDE.

alcanzar el nivel tope de la política, que son cuatro salarios mínimos legales. No obstante, el peso de las cuotas mensuales hipotecarias es confiscatorio del ingreso familiar, lo que implica que el acceso a la vivienda en propiedad conlleva necesariamente a otro tipo de privaciones. Más aún, la vivienda que es viable de producir en las actuales condiciones del segmento de la VIS tendría un precio hipotético de 40,2 millones de pesos. Para sufragarlo, una familia con un ingreso de hasta un salario mínimo legal tendría que comprometer, como mínimo, el 73,3% de su ingreso, lo que torna inalcanzable este tipo de vivienda para la abrumadora mayoría de las familias que supuestamente son objeto de la política. Este hecho contribuye a explicar también la tendencia generalizada a la “des-bancarización” del mercado inmobiliario residencial.

La solvencia económica de las familias de ingresos bajos no es la única amenaza que se cierne sobre ellos y sobre el sistema de VIP/VIS. El acceso a la vivienda en propiedad de los más pobres, en el nuevo esquema, como ya se dijo, tiene un “precio techo” de 70 SML. En el caso bogotano, dicho acceso es inviable al nivel actual de los precios del suelo y de los costos de construcción. El cemento, por ejemplo, es una rama oligopólica en la que tres firmas imponen precios resultantes de acuerdos colusorios que inclusive han sido objeto de sanciones por la Superintendencia de Industria y Comercio. En años recientes, las mentadas firmas desataron una guerra de precios para excluir a un nuevo competidor, llegando el precio de un bulto de 50 kilos a situarse en 3,5 dólares. Después de la exclusión del nuevo competidor y de las irrisorias sanciones, volvió a un nivel que oscila entre los 8,5 y 10,5 dólares por bulto.

¿Ciudad prioritaria, ciudad social?

La polarización social latente entre los vecindarios de las familias de bajos ingresos y que detona fenómenos sociales indeseados como la violencia, es alentado ahora por la microsegregación residencial inmanente a la reforma al subsidio que promete una ciudad prioritaria con rasgos socio-espaciales diferenciados de una ciudad social mejor equipada. Las evidentes diferenciaciones en la calidad del stock residencial para hogares de bajos ingresos,

en el marco de un deterioro generalizado en la calidad constructiva resultante del ajuste a las pautas del mercado de los constructores, están agravando la situación habitacional en las metrópolis colombianas.

En Bogotá, entre 2004 y 2005 se licenciaban alrededor de 15.500 unidades de vivienda para hogares de bajos ingresos (Cuervo y Jaramillo, 2010: 274). Entre 2006 y 2009 se encontraban en el mercado bogotano 70.365 VIP y 82.610 VIS, pero en ello incide que el 76,7% correspondía al *stock* residencial de finales de 2006, de lo que se puede deducir que los ajustes de mercado se expresan en el aumento del tiempo de rotación de las viviendas para familias de bajos ingresos en poder de los constructores, situación que obedece principalmente a la entrada del subsidio en su fase de inoperancia.

Cuadro 3
Oferta de VIP/VIS por número de unidades
en Bogotá (2006-2009)

Año	VIP	VIS	Total
2006*	57.898	59.448	117.346
2007	8.073	12.244	20.317
2008	1.104	6.945	8.049
2009	3.290	3.973	7.263
Total	70.365	82.610	152.975

Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO. El * indica que se trata de la producción del año adicionada al *stock* restante del anterior.

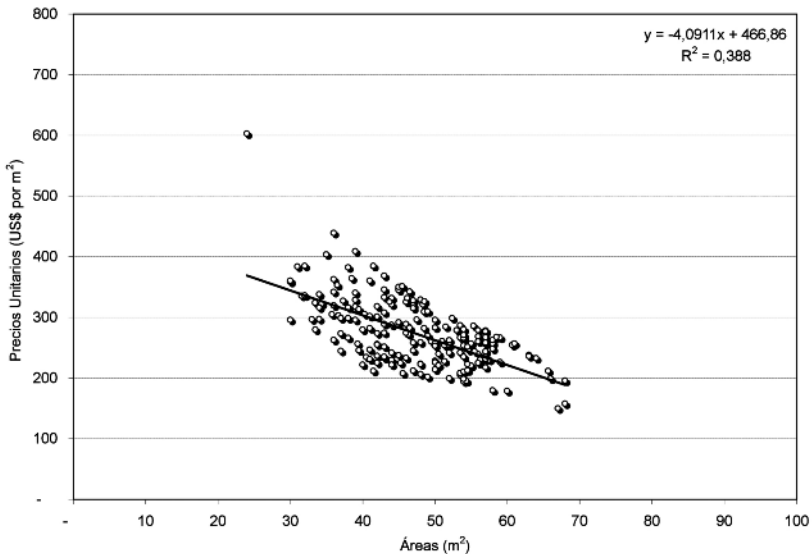
En los municipios de la zona metropolitana había 13.312 VIP y 17.082 VIS enfrentando una situación semejante a la del mercado bogotano.

Además del sesgo de los constructores hacia la VIS –que revela la incapacidad del sistema para orientar esos esfuerzos hacia las familias más necesitadas dentro de las necesitadas, esto es, hacia los programas de VIP–, las estadísticas del Cuadro 3 permiten inferir la irregularidad y caída de la oferta, así como el bajísimo nivel de ella comparado con la magnitud de las necesidades habitacionales, pues, en términos del déficit

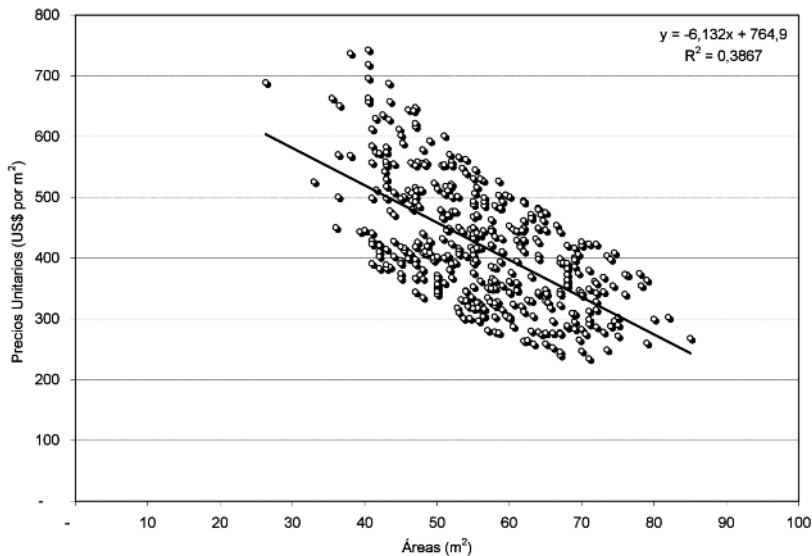
cuantitativo, en 2005 Bogotá requería alrededor de 168.564 viviendas nuevas, mientras que el déficit absoluto alcanzó 369.874 unidades (Cuervo y Jaramillo, 2010: 287). Ese sesgo se visualiza en la Figura 4, en donde, además, se evidencia la correlación negativa existente entre el tamaño de las viviendas y los precios unitarios de las mismas, lo que sugiere que hay economías inmobiliarias de escala que, aunque existen en el segmento de la VIP, son de mayor calado en el segmento de la VIS. Hay un potencial constructivo cuya realización no consigue estimular la política por completo, pues una ciudad prioritaria o una ciudad social debería acoger proyectos que permitan superar tanto el déficit como la segregación residencial a la manera como lo hacen algunos constructores que operan en la parte baja de las Figuras 4a y 4b, esto es, ofreciendo áreas privadas más elevadas a menores precios unitarios.

Figura 4
Áreas y precios unitarios de la oferta de vivienda para los segmentos de VIP y VIS en Bogotá (2006-2009)

(a) Segmento VIP



(b) Segmento VIS



Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO.

Ese sesgo guarda relación tanto con el diseño de la política que produce estímulos que alientan la micro-segregación como con el mismo esquema general de segregación residencial de la ciudad. En el Cuadro 4 se presentan las estimaciones de un modelo simple que pretende explicar los precios unitarios de la vivienda formal para los segmentos de las familias de bajos ingresos, considerando como variables explicativas (a) su localización en la estructura residencial de la ciudad (la cual se capta con la distancia de los proyectos desde el Chicó Reservado, barrio noble localizado en el nororiente de la ciudad en donde se produce el metro cuadrado más costoso de Bogotá), (b) el área privada de la vivienda ofrecida, y (c) una variable de control que es el segmento de mercado (el cual se capta con una variable indicadora que distingue con el cero a los proyectos para el segmento VIP y con el uno a los de VIS).

Cuadro 4
Estimación de los determinantes del precio unitario de la vivienda
para los segmentos de interés prioritario y social en Bogotá (2006-2009)

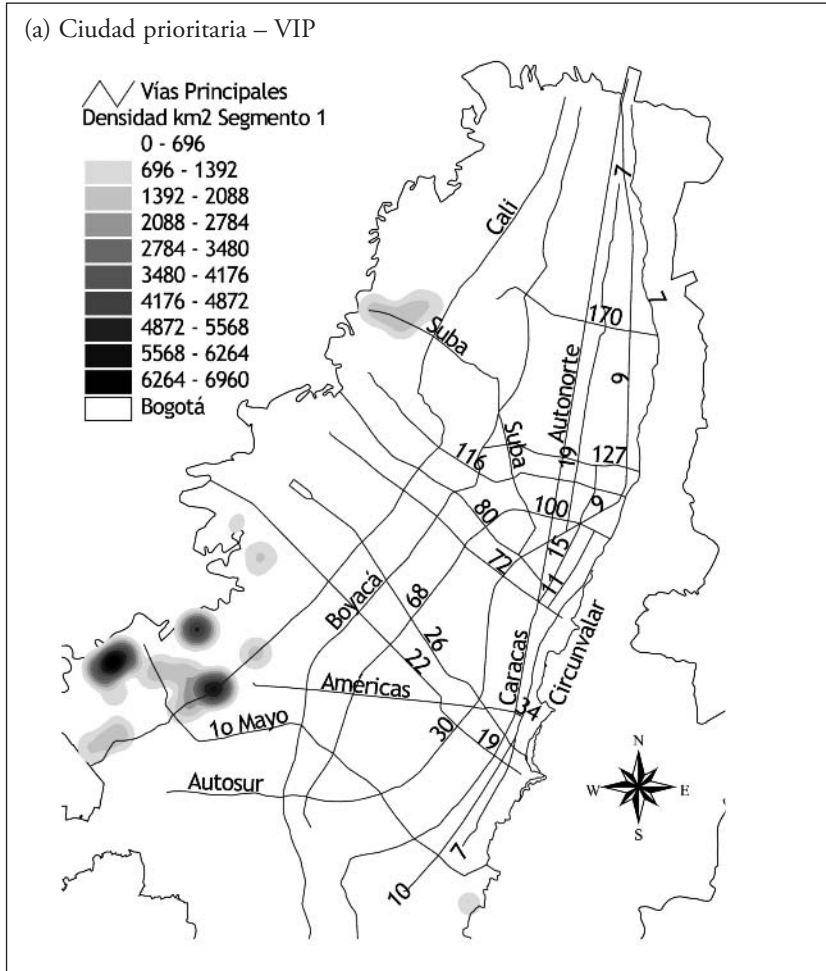
Parámetro	Coficiente	<i>P Value</i>
Intercepto	634,54444	< 0.01
Distancia al Chicó Reservado	-7,43563	< 0.01
Área privada	-5,82913	< 0.01
Segmento	178,48563	< 0.01
R2	0,63449	
Grados de libertad	596	

Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO.

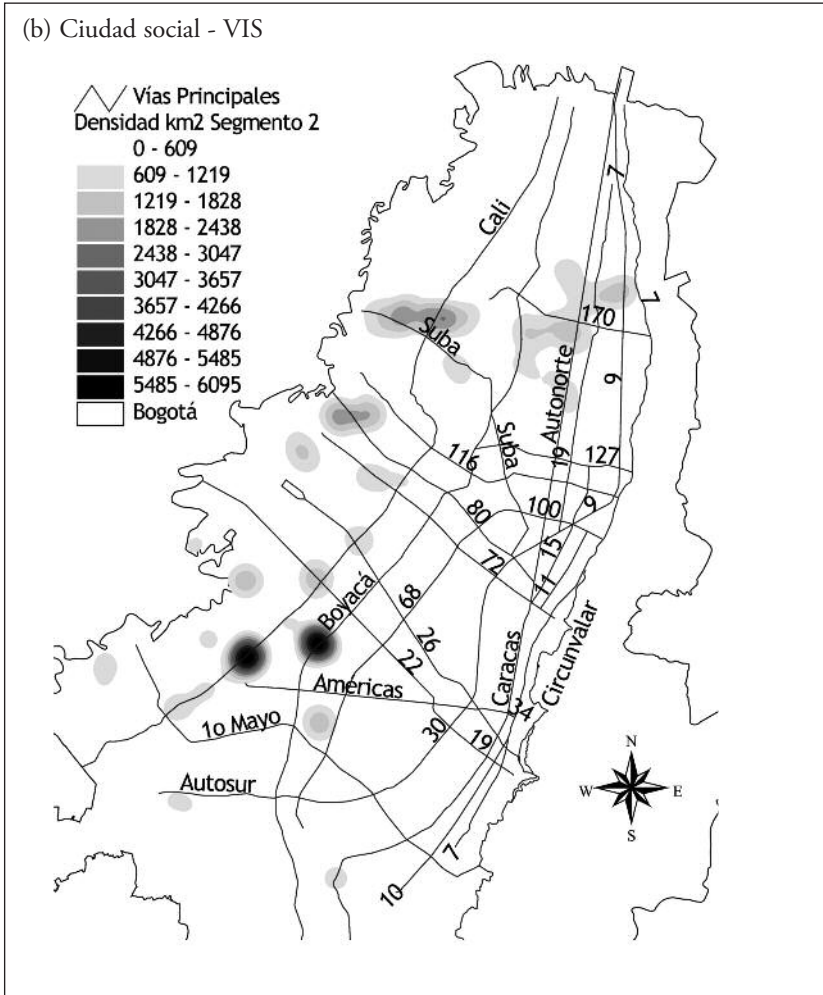
El gradiente de precios es negativo e indica el decrecimiento de los precios unitarios con el incremento de la distancia, mientras que el coeficiente del área privada tiene ese mismo signo indicando las economías inmobiliarias aludidas. El coeficiente asignado para el segmento tiene signo positivo, pues indica que pasar del segmento VIP al segmento VIS le reporta al constructor un incremento de precio de 178,5 dólares por m², lo que constituye un considerable aliciente para mover su capital hacia tal segmento.

La localización de los proyectos para los dos segmentos del mercado inmobiliario residencial en cuestión se visualiza en el Mapa 1. La densidad residencial media en Bogotá es de 46 viviendas por hectárea y debe alcanzar hacia el 2020 las 70 viviendas por hectárea, en caso de que la ciudad atienda dentro de su perímetro la solución del déficit habitacional junto con la demanda adicional surgida del crecimiento poblacional y la formación de nuevos hogares (Alfonso, 2009: 26). La densidad máxima alcanzada por el segmento de VIP es de 69,6 viviendas por hectárea y la del segmento VIS de 60,9.

Mapa 1
Densidades residenciales brutas de la oferta de vivienda para familias de ingresos bajos en Bogotá (2006-2009)



La confluencia de proyectos para ambos segmentos en la zona suroccidental de la ciudad produce densidades máximas de 102,4 viviendas por hectárea. Con ella se acentúa la micro-segregación en las localidades de Bosa



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Rubiano (2007), *La galería inmobiliaria* (2007) y el Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación – OBRERO.

y Kennedy. Situación semejante, aunque de menor intensidad, se produce en la localidad de Suba, al noroccidente de la ciudad. La densidad residencial descende a medida que se avanza en el segmento, alcanzando magnitudes irrisorias en los segmentos de mercado para familias adinera-

das que expresan el incremento en el grado de segregación residencial y el uso ineficiente del suelo urbano más costoso.

El hábitat de la “ciudad prioritaria” y de la “ciudad social” ha sido intervenido con la provisión de equipamientos colectivos de alta gama tales como el Parque Recreativo Distrital El Tunal, la Biblioteca de El Tintal y algunos colegios públicos para educación básica y media. El sistema de transporte colectivo Transmilenio llega solamente hasta el Portal de las Américas, lo que hace depender a la población de las zonas más densas del Mapa 1a de las rutas alimentadoras, de los buses privados y de sistemas rudimentarios como los bici-taxis. Estas dotaciones de bienes públicos han paliado un tanto el despeño de la calidad de vida de las familias de bajos ingresos en los últimos 20 años, incrementando de manera ficticia su “riqueza inmobiliaria”.

Consideraciones finales

La política de subsidio a la vivienda de interés social y prioritaria ha entrado en una fase de inoperancia que se detecta en aspectos como los que siguen:

- Una porción relevante de los subsidios no se ejecutan, y por ende permanecen en los bancos hasta su prescripción, a la espera de una nueva asignación.
- Una porción relevante de las familias realmente necesitadas no están dispuestas a aceptar los ajustes de áreas privadas y calidades de la vivienda, los cuales son efectuados por los constructores ante el incremento en los precios del suelo, los materiales de construcción y el indeclinable margen de ganancia.
- El subsidio ha sido reformado recientemente sin corregir el precio techo, lo que ocasiona una desviación de la devolución del IVA al productor y produce un *stock* residencial para familias que no deberían ser objeto de la política.
- La profundización de la informalidad laboral ha contribuido a deteriorar la capacidad de ahorro de los hogares cuyo ingreso es inferior a

los 4 SMVL y a tornarlos “no bancarizables”, esto es, no sujetos de crédito, con lo que se dificulta el acceso a los recursos complementarios del crédito hipotecario.

- Las postulaciones implican elevados costos de transacción, lo cual no estimula a las familias a hacerlo.

De manera complementaria, la regulación del mercado de la VIS/VIP por el mecanismo del precio techo ya ha dado muestra de su ineficiencia social y económica, de manera que el país debe abocarse en el futuro inmediato al diseño de un nuevo mecanismo que permita resolver con eficacia la penuria residencial de los hogares colombianos. La ciudad prioritaria y la ciudad social que desencadenan revisten pésimas condiciones de habitabilidad y microsegregación aguda. El sistema no está en capacidad de promover las economías de escala inmobiliarias a las que se aludió y que son la vía para subsanar el déficit de áreas privadas y el ulterior hacinamiento.

La cuestión a resolver ahora es la de las opciones por las que las familias de bajos ingresos han optado para subsanar la precaria respuesta del

Imagen 2
Construcción informal en altura en sectores populares de Bogotá (2009)



Fuente: Observatorio de la estructuración residencial y la ocupación, OBRERO.

mercado formal y de la política del subsidio. Estas tienen que ver con la producción informal del hábitat popular. En la coyuntura actual, sin embargo, esto parece tener una especificidad frente a los años precedentes. Hay indicios de que la producción de suelo informal no avanza con la misma celeridad que el incremento de la penuria habitacional. Por tanto, es muy posible que esté ocurriendo un proceso de intensificación de la “verticalización” popular como el que se presenta en la Imagen 2.

El subsidio a la vivienda de interés social y prioritaria es inoperante sin una política agresiva de producción del suelo edificable que, por su parte, es inherente a la provisión de los bienes públicos urbanos de accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad, así como al comportamiento de las necesidades residenciales de los hogares. Tampoco se puede hacer sin la regulación de los precios de los materiales de construcción. Las características socio-económicas de las familias, así como los estándares urbanísticos e inmobiliarios socialmente deseables, inciden de manera decidida en su diseño, pues ellos constituyen una anticipación del tipo de ciudad que se producirá para el disfrute o para la penuria de sus habitantes.

Cuando la administración local ha decidido enfrentar el problema con instrumentos semejantes a los de la política nacional, ha enfrentado los mismos o mayores problemas, pues, como lo señala Mauricio Pérez (2007: 8), “en términos de eficacia, la cobertura de los desembolsos frente a la mesta es baja. En términos de eficiencia, los costos administrativos respecto del valor de los desembolsos del Subsidio Distrital de Vivienda son altos”.

La disyuntiva es ¿diseñar un modelo alternativo al subsidio directo o introducir correctivos al modelo? La alternativa del retorno a la promoción estatal con la recomposición de las entidades liquidadas hacia 1991, incluyendo al sistema financiero especializado en la vivienda, es defendida por la izquierda progresista, mientras que las visiones radicales de derecha sostienen que ello equivale a retornar al populismo, sin reconocer el alto costo social de la inoperancia del mercado formal a la que se ha aludido y de las inadecuadas soluciones residenciales que ha producido. Buena parte del sistema opera bajo la mentira, costumbre que se institucionaliza en un esquema de mercado en el que las familias de bajos ingresos son forzadas a mentir ante el Estado y ante los bancos para conseguir resolver las contradicciones del sistema. El Estado y los bancos aceptan las

mentiras pues saben que, al quebrar los códigos éticos de las familias, el sistema tambalea pero no se cae. Esa estrategia tiene un límite que impone la sanción del mercado y que emerge cuando la penuria se exagera. Antes de que esa sanción ocurra, es socialmente deseable la entrada en operación de un nuevo sistema que subsane los errores del mercado y de la informalidad, y que permita honrar el principio constitucional de la vivienda digna.

En el plano teórico, la salida actual a la escasez promovida por el mercado bajo el sistema del subsidio –reconocido el estrechamiento del mercado informal para familias de bajos ingresos– es lo que denominé la “verticalización” residencial popular, fenómeno inédito, al menos en su magnitud, y que es posible abordar desde la lógica de la necesidad. Ésta, por su parte, ha de orientar los desarrollos intelectuales de la economía inmobiliaria popular que propone Pedro Abramo. En el plano lingüístico, la palabra “verticalización”, aunque no exista en ningún diccionario de la lengua española, es la que mejor describe el fenómeno social en cuestión.

Bibliografía

- Abramo, Pedro 2006 *Ciudad caleidoscópica: una versión heterodoxa de la economía urbana* (Barcelona: NetBiblio).
- Alfonso Roa, Óscar 2009 “Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá” en Documentos de Trabajo N.º 28 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Alfonso Roa, Óscar 2007a “Aportes a una teoría de la estructuración residencial” en *Revista de Economía Institucional* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia) Vol. IX, N.º 17.
- Alfonso Roa, Óscar 2007b *La informalidad laboral y el desempeño económico en la Ciudad Región: una aproximación gradual institucionalista al caso de Bogotá* (Bogotá: Programa del Índice de Desarrollo Humano para Bogotá de Naciones Unidas). Mimeografía.
- Alfonso Roa, Óscar 2008a *Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia) Documentos de Trabajo, n.º 28.

- Alfonso Roa, Óscar 2008b “Economía institucional y espacial de la dinámica inmobiliaria residencial: una explicación no convencional de la crisis hipotecaria colombiana y sus secuelas sobre la estructuración residencial urbana” en *Memorias del Simposio “Burbuja crediticia, crisis financiera y coyuntura actual”* (Bogotá: Observatorio de Macroeconomía y Finanzas Públicas, Universidad Externado de Colombia).
- Cuervo, Luis Mauricio y Jaramillo, Samuel 2010 “Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado” en Jaramillo (ed.) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (Quito: Organización Latinoamericana de Centros Históricos-Olacchi) Colección Ciudades, vol. 4.
- Jaramillo, Samuel 2004 “Precios inmobiliarios en el mercado de la vivienda en Bogotá 1970-2004”. Documento Cede N.º 2004-42. Bogotá, Cede – Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Pérez S., Mauricio 2007 “Informe de interventoría sobre el documento ‘Evaluación de gestión del Subsidio Distrital de Vivienda (SDV): primer informe de avance’”. (Bogotá: Secretaría Distrital del Hábitat).
- Rubiano, M. 2007 “Lanzamientos inmobiliarios residenciales y estructuración intraurbana de Bogotá, 1950-2005”. Tesis de Maestría en Planeamiento Urbano y Regional, Río de Janeiro, Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Ippur/Ufrj.

Normas legales

- Ley 3ª de 1991. Diario Oficial. Año CXXVII, n.º 39631. 16, enero 1991.
- Ley 1151 de 2007. Diario Oficial. Año CXLIII. n.º 46700. 25, julio 2007.
- Decreto 4466 de 2007. Diario Oficial. Año CXLIII. n.º 46818. 20, noviembre 2007.

Series estadísticas

Series estadísticas de los precios de los activos inmobiliarios en Bogotá e imágenes del hábitat formal e informal, Observatorio de la Estructuración Residencial y la Ocupación, Obrero.

La Galería Inmobiliaria, 2007

Páginas Web visitadas

http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar.html

Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales

Antônio Augusto Veríssimo*

Resumen

El presente trabajo busca demostrar como los programas públicos de regularización de asentamientos informales producen efectos sobre la formación de los precios en el mercado informal de suelo urbano, promoviendo una transferencia de recursos públicos hacia las manos de parceladores piratas al anticipar la expectativa de valorización futura en el precio de venta de la tierra, resultante del anuncio de inversiones públicas – plusvalías. Por otro lado, potencian a esos mercados informales de suelo como circuitos, de cierta forma “privilegiados”, de acceso de los pobres a la ciudad formal.

Utilizando el concepto de las lógicas de mediación del acceso al suelo urbano, se construyen representaciones gráficas de estos circuitos de inserción; los mismos de la formación de las plusvalías que serán transferidas a los promotores informales.

Conocidas las lógicas y sus efectos, se busca también identificar las alternativas para una acción gubernamental que disminuya los efectos perversos de los programas de regularización vigentes. Señala, además, alternativas para la oferta de suelo urbano formal para producción de vivienda dirigida a la población que en estos momentos se encuentra rehén de este tipo de oferta informal.

Palabras clave: urbanizaciones informales, programas de regularización, mercado de suelo, plusvalías, lógicas de mediación.

Abstract

This work seeks to demonstrate how public programs of regularization of informal settlements produce effects over the prices in the market of informal urban lands, promoting the transfer of public resources towards the hands of pirate developers by anticipating the expectations of future appreciation in the sales price of land, resulting in the announcement of public investment – added value. On the other hand, they promote those informal land markets as somehow “privileged” circuits of access to the formal city for poor people.

* Arquitecto y urbanista, Master en Planificación Urbana y Regional – Secretaría Municipal de Vivienda/Alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro (Brasil).

Using the concept of logics of urban land access mediation, the article constructs graphic representations of these insertion circuits; the same ones involved in the formation of added value which will be transferred to informal promoters.

Once the logics and their effects are known I seek to identify the alternatives for government action that might diminish the perverse effects of the current regularization programs. It also notes alternatives of formal land supply for the production of housing directed towards the population that presently stands hostage to this kind of informal supply.

Keywords: Informal housing developments, regularization programs, land market, added value, mediation logics.

Introducción

La ocupación, parcelación y venta ilegal de tierras han sido las formas más frecuentes de expansión de las grandes y medianas ciudades en los países del tercer mundo. Estos procesos de urbanización sin urbanismo avanzan sobre áreas de los entornos urbanos anteriormente destinadas al uso agrícola o aun sobre áreas vírgenes no explotadas y vacías, produciendo asentamientos humanos desprovistos de infraestructura y servicios básicos donde se fijan familias de baja renta a la espera de la llegada de urbanización y de regularización de la tenencia de la tierra.

La demanda que recurre de este tipo de producto (el lote sin servicios) es formada por un contingente de trabajadores urbanos que se presenta como demanda insolvente para el mercado de tierras e inmobiliario formal. Por ese motivo, dicha demanda busca en el submercado informal de lotes urbanos una forma de inserción en la ciudad.

El mercado de lotes irregulares y clandestinos es un submercado del mercado inmobiliario informal que atiende la demanda por tierra para la producción de unidades de vivienda destinados a sectores de baja renta. Esta atención se da por medio de la oferta, en el mercado, de lotes resultantes de la parcelación del suelo sin observación, total o parcial, de la legislación urbana. A pesar de informal, este submercado está sometido a un conjunto de reglas y principios que, según el economista Pedro Abramo, compone la lógica moderna de coordinación social de las acciones sociales y económicas que marca la estructura socio-espacial de las ciudades brasileñas y latinoamericanas (2007a: 1-2).

Funciones económicas y sociales de la informalidad

En general, la producción informal de lotes no está desligada del mercado inmobiliario, pues ésta cumple, en dicho mercado, la función económica y social de proveer tierra para la producción de viviendas a precios accesibles para determinados segmentos sociales considerados no solventes en el mercado inmobiliario formal. Esta oferta informal solamente se viabiliza económicamente porque la demanda a la que se destina no es atendida por los agentes productores de lotes urbanos que actúan en la legalidad, sean éstos privados o públicos. La inexistencia de una oferta formal crea las condiciones para la actividad informal que, sin competencia (a no ser aquella establecida entre los propios agentes informales), queda libre para imponer estándares urbanísticos de bajísima calidad a precios relativos elevados. Un estudio propio comprueba que, en muchos casos, el precio pagado por un lote informal sin servicios, o con servicios precarios, sería suficiente para costear toda la dotación de la infraestructura básica exigida por la legislación vigente de la parcelación del suelo, siempre que la parcela de precio pagado relativa a la anticipación de la valorización futura sea invertida en obras de infraestructura, garantizando al emprendedor la remuneración media de la actividad de la industria de la construcción civil. Dicho estudio demostró que gran parte de esa demanda, que es considerada no solvente por el mercado formal, posee efectivamente condiciones para cubrir el costo de producción de un lote urbanizado (Veríssimo, 2007: 31-39).

Las lógicas del mercado de suelo urbano

Para explicar la formación de la estructura de las grandes ciudades latinoamericanas, Abramo identifica “dos grandes lógicas del mundo moderno de coordinación de las acciones individuales y colectivas que se consolidaron a partir de la construcción de los Estados Nacionales” (Abramo 2007^a: 1). La primera atribuye al Estado el papel de coordinador social de las relaciones entre individuos y grupos sociales, funcionando como mediador social definidor de la forma y de la magnitud del

acceso de la sociedad a la riqueza. La segunda atribuye al mercado, por medio de las relaciones de intercambio, la mediación del acceso a la riqueza social.

Tratando específicamente del acceso al suelo urbano, el autor define que, a partir de la lógica de Estado, se exige de los individuos o grupos sociales alguna acumulación de capital –ya sea político, institucional, simbólico o de otra naturaleza–, que los habilite a participar del juego de distribución de las riquezas sociales. Por otro lado, la lógica de mercado solamente admite la posibilidad de tener acceso a la tierra urbana a través de la acumulación de capital monetario.

Para Abramo, la lógica de mercado puede adquirir dos diferentes formas institucionales: una de mercado formal, condicionada por los márgenes normativos del Estado que establecen el campo de las relaciones económicas legales, y otra de mercado informal, caracterizado por las relaciones que se establecen al margen del sistema legal (Abramo, 2007a: 2).

Existe aún una tercera lógica de acceso a la tierra urbana que Pedro Abramo denomina “lógica de la necesidad”. Esta sería “simultáneamente la motivación y la instrumentalización social que permite la coordinación de las acciones individuales o colectivas de los procesos de ocupación del suelo urbano” (Abramo 2007a: 2). Esta lógica no exigiría la acumulación de ninguno de los capitales identificados para las lógicas de Estado y mercado. En principio, apenas la condición de la absoluta necesidad de disponer de un local de vivienda sería el elemento detonante de esta lógica de acceso a la tierra urbana¹.

Se verifica, sin embargo, que aunque el submercado de lotes informales esté sometido primordialmente a la lógica de mercado, en su forma institucional de mercado informal está sometido simultáneamente a las determinaciones de las lógicas de Estado y de necesidad.

Se puede identificar la subordinación a la lógica de Estado al constatar la no regularidad de la parcelación, resultado también de la actuación

1 Analizando el cuadro más reciente de los procesos de acceso al suelo urbano en las grandes ciudades brasileñas, se puede concluir que las lógicas de *mercado* y de *necesidad* se articulan para viabilizar este acceso. Ya no son frecuentes en las grandes ciudades los procesos de ocupación donde no se exige de los ocupantes algún aporte, previo o posterior, de capital monetario o político.

del Estado cuando define normas urbanísticas y distribuye recursos e inversiones públicas en el territorio (definición de forma de acceso a la riqueza social). Dicha actividad estatal sirve de instrumento para la creación o la profundización de la segregación socio-espacial que actúa en beneficio de la reproducción maximizada del capital inmobiliario.

Todavía bajo la égida de esta lógica está la cuestión del acceso a la regularización vía acción del poder público, la cual solamente se hace efectiva en función de la lucha de acumulación de fuerza política por los moradores. Esto está bien ejemplificado en el caso de la lucha emprendida por algunos moradores, a finales de los años setenta, en torno a ciertos lotes de la ciudad de Río de Janeiro (De Jesus et al., 2006:19-30).

Por su parte, se identifica la subordinación a la lógica de necesidad cuando se constata que, por estar en situación de necesidad y ausencia de alternativas², los adquirientes de lotes en parcelaciones no regulares se someten a las precarias condiciones de infraestructura, acceso y servicios que éstos ofrecen (Smolka, 2007: 71-78).

Para entender el fenómeno de la producción de parcelación no-regular es necesario tener en cuenta que el mercado inmobiliario informal —en el cual dicha producción está inserida—, aunque esté establecido al margen del sistema legal, en términos económicos está integrado al circuito de valorización y acumulación del capital al ofrecer suelo a precios accesibles para la producción de viviendas autoconstruidas por sectores de las fuerzas de trabajo de baja renta. La posibilidad de la existencia de esta oferta desobliga al capital a incluir, en el valor de los salarios pagados a los trabajadores, montos necesarios para suplir los gastos de vivienda —uno de los componentes más importantes de la cesta básica de reproducción de la fuerza de trabajo— al costo en que ésta es ofrecida en el mercado inmobiliario formal. Por otro lado, también exonera, por lo menos a corto plazo, al Estado, que solo posteriormente será llamado a suplir la demanda por infraestructura y servicios en esos locales de vivienda.

2 Según Smolka, “la mayoría de familias de más baja renta no escoge un asentamiento informal porque en éste le ofrecen un lote por menor precio, sino porque con frecuencia solo poseen esa alternativa”.

La formación de precios en el submercado informal de lotes

El submercado informal de lotes, como mercado primario, tiene sus precios determinados por condicionantes endógenos y exógenos, siendo determinante, para que gane precio en el mercado, que el producto-lote posea determinados atributos relacionados a las siguientes condiciones:

- Edificabilidad (relieve y topografía)
- Localización en el territorio
- Condiciones especiales de comercialización
- Posibilidad de captura de anticipación de valorización procedente de la intervención pública de regularización

La primera condición está asociada a los aspectos físicos del lote, tales como las dimensiones, el relieve y las condiciones topográficas, variables que van a determinar un mayor o menor costo de producción de la edificación. Una conformación que no permita un mejor aprovechamiento o un relieve que implique la necesidad de obras especiales para la viabilidad de la edificación (aterramiento, cortes y contenciones) exigirá un descuento en el precio del lote por parte del loteador. Esta condición tiene que ver con las características propias del terreno y también con la mayor o menor habilidad del loteador en efectuar el dimensionamiento y el arreglo de las parcelas, viabilizando o no el mayor y mejor uso del suelo. Un diseño que posibilite un uso más intensivo del suelo contribuirá más para la formación del precio y, consecuentemente, para la extracción de más renta de la tierra.

La segunda condición tiene que ver con la situación de la lotización en relación a los medios de transporte público, la accesibilidad al centro de negocios, los servicios y la oferta de empleos. Se trata de la condición de mayor peso en la formación del precio de la tierra. Sin embargo, este factor ya tiende a estar presente en la formación del precio de la gleba original, sin ser el componente principal de la ganancia del loteador.

En cuanto al tercer punto, la condición de insolvencia frente al mercado formal es condición importante, pero no exclusiva para la existencia y funcionamiento de este submercado, siendo también, por otro lado, el

mayor limitador de sus posibilidades de ganancia. Los loteadores informales, para viabilizar las ventas, ofrecen a los adquirientes condiciones de pago diferentes con relación a aquellas practicadas en el mercado formal, lo que implica una mayor flexibilidad en la forma de pago y en la creación de formas alternativas de cumplimiento de las obligaciones, las cuales incluyen, en algunos casos, la entrega de bienes muebles e inmuebles como parte de pago, así como la prestación de servicios.

Por último, la posibilidad de anticipar la valorización futura –que vendrá con la realización de obras de urbanización, implantación de equipamientos y servicios, así como con la regularización de la tenencia de la tierra– es el componente más importante de la ganancia excepcional (plusvalía) a ser capturada por el loteador. Esta posibilidad se potencia cuando existen fuertes indicios de que estos beneficios llegarán en un plazo relativamente corto en función de la vigencia de políticas y programas públicos enfocados para el reconocimiento y la regularización de los asentamientos. Cuanto más probable sea esta posibilidad, más alto será el precio de transacción de los lotes ofertados (Smolka, 2007). En este sentido, habrá mayor extracción de plusvalía en cuanto mayor sea la capacidad del loteador de anticipar las decisiones de inversión en infraestructura del Estado, conforme explica Pedro Abramo:

Como diría Keynes de los especuladores del mercado financiero, los loteadores son verdaderos profesionales de la anticipación, agentes que ganan en la anticipación de las acciones de urbanización futura del Estado, donde todos los riesgos futuros quedan en manos de las familias populares que adquirieron un *bonus* virtual de urbanización. Aquí cabe decir que el sentido común se equivoca nuevamente, pues la práctica de los loteadores y urbanizadores piratas no es arcaica o pre-moderna: es una práctica sofisticada de los mercados financieros y que exige ser regulada tal como en los mercados financieros (Abramo 2007b: 20-21).

Conocer esta práctica, comprender sus lógicas e intentar responder a algunas preguntas pertinentes a este tema es el desafío que se impone este trabajo.

Los programas de regularización y las expectativas de valorización

Los asentamientos urbanos informales desempeñan un papel importante en el contexto urbano latinoamericano, pues son ellos los locales de residencia y reproducción de gran parte de la población trabajadora de baja renta de las ciudades, siendo, además, prácticamente la única alternativa de vivienda y posibilidad de inserción en el medio urbano para los más pobres.

Hasta el final de los años setenta, las políticas públicas para los asentamientos informales en América Latina fueron muy diferenciadas, variando de la total inercia frente al tema hasta la promoción predominante de violentas acciones de remoción, pasando por experiencias aisladas de reasentamientos consentidos o de urbanización de estos asentamientos.

A partir de entonces, y a lo largo de toda la década del ochenta, diversas acciones de regularización, especialmente aquellas relacionadas a garantizar la propiedad o tenencia de la tierra, fueron experimentadas en diversas ciudades latinoamericanas, especialmente en Perú, Nicaragua, Chile y Brasil³ (Brakarz, 2002: 22).

En los años noventa, hubo en América Latina un auge de programas de mejoría de barrios impulsados por las agencias de financiamiento internacional (Bird y BID). Ejemplos de ello son el Promib en Ecuador, el Midb en Perú, el Piai en Uruguay, el PMB en Chile, el MVE y el Primed en Colombia, el Promeba en Argentina, el Promueba en Venezuela, el SME en Bolivia y el Proap en Brasil⁴. (Brakarz, 2002: 30).

En la década pasada, los programas de mejoría de barrios pasaron a envolver mayores volúmenes de recursos con la promoción de intervenciones de mayor impacto, siendo especialmente destacadas las grandes inversiones en medios de transporte tecnológicamente sofisticados, tales como los teleféricos implantados en asentamientos informales de las ciudades de Medellín (Colombia), Caracas (Venezuela) y Río de Janeiro (Brasil).

3 En función de experiencias institucionales pioneras y exitosas realizadas en las ciudades Belo Horizonte (PROFAVELA, 1983), Recife (PREZEIS, 1983) y Río de Janeiro (Projeto Mutirão e Núcleo de Regularização de Loteamentos, 1984), a inicios de los años ochenta, varias ciudades brasileñas pasaron a incorporar en sus agendas programas de urbanización y regularización de favelas y lotizaciones.

4 En los años 90, con recursos de las agencias internacionales BIRD y BID, estos programas fueron ampliados con más énfasis en las acciones de urbanización y con la incorporación de componentes de inclusión social y generación de empleo y renta.

Tres décadas de inversiones en regularización de asentamientos informales, con acciones y resultados ampliamente divulgados por la prensa y por los medios en general, parecen haber señalado a la sociedad y al mercado la inevitabilidad de que los ocupantes de áreas informales, a mediano o a largo plazo, empiecen a recibir algún tipo de beneficio que represente, en alguna medida, su garantía de pose o propiedad de un inmueble urbano dotado de infraestructura y servicios.

Los mercados formal e informal del suelo también anticipan, en el precio de venta, la expectativa de valorización futura. La expectativa de inversión pública en urbanización y regularización de la pose de la tierra, alimentada por el anuncio de las intenciones o los resultados de las acciones del poder público en esa área, potencia la posibilidad de anticipación de la renta de la tierra por parte del parcelador informal.

La formación de “plusvalías” en los asentamientos informales

Se denomina plusvalía a la parte del precio de un lote urbano que es aumentada al precio pagado originalmente por el propietario por uno o más de los siguientes motivos: (i) cambios normativos que resulten en el incremento del potencial constructivo o que permita usos más lucrativos; (ii) realización, por agentes públicos o privados, de inversiones en obras en el entorno o en las cercanías que incrementen la oferta de infraestructura, accesibilidad y servicios; (iii) anuncio de alteración de normas o de inversiones que puedan impactar positivamente el precio del lote en el futuro. Es, por lo tanto, incremento en el precio de un lote que se da sin necesidad de cualquier esfuerzo o inversión realizado por su propietario.

En el caso de los precarios asentamientos informales, este proceso de incremento de precio es muy intenso y evidente, como vamos a demostrar, especialmente en contextos social, política y económicamente favorables al desarrollo de programas de regularización urbanística y agraria como los descritos anteriormente. En esos casos, existe una exacerbada posibilidad de anticipación de valorización futura (plusvalía) provocada por la certeza de que, iniciando un proceso de venta y ocupación informal del suelo, el precario asentamiento resultante, tarde o temprano, será

objeto de inversiones en obras de infraestructura, urbanización y regularización de la propiedad de la tierra.

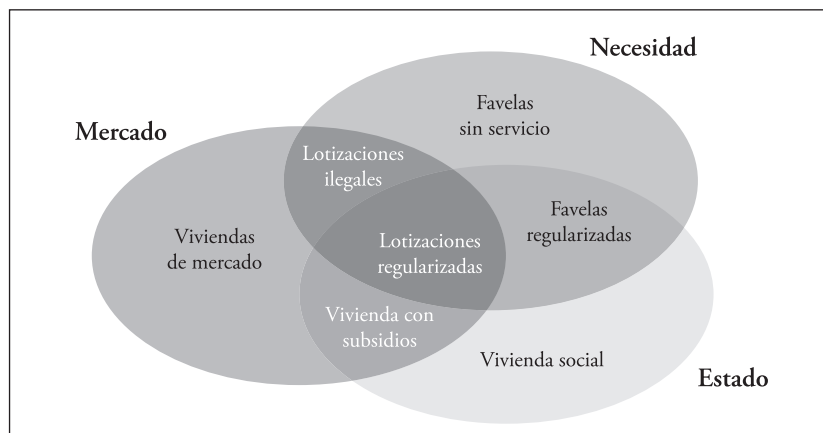
El circuito de inserción de los pobres a las ciudades por la vía del mercado informal

Para una adecuada comprensión de cómo se viabiliza la inserción de los pobres a la ciudad por la vía del mercado informal y la consecuencia de este proceso como definidor de un determinado circuito productor de plusvalía, se hace necesario retomar el concepto desarrollado anteriormente sobre la interacción de las diversas lógicas de coordinación social en la producción de la informalidad urbana, y evaluar sus efectos sobre el mercado de lotes urbanos.

El gráfico 1 procura situar las diversas formas de producción de vivienda vigentes en las ciudades latinoamericanas según las lógicas (o sus interacciones) a las que están sometidas.

Observando el esquema gráfico anterior, es posible imaginar los diversos circuitos de inserción de los pobres en la ciudad a partir de las diversas lógicas de mediación; éstos son: la adquisición en el mercado de una

Gráfico 1
Formas de producción de vivienda en las ciudades latinoamericanas



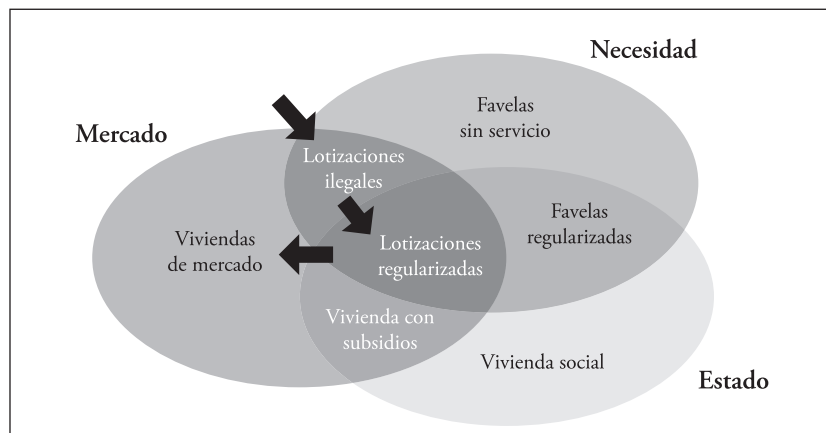
Fuente: elaboración propia.

vivienda formal en áreas de baja renta, la adquisición en el mercado de una vivienda subsidiada por el Estado, el acceso a una vivienda producida por el Estado, la adquisición de un lote en una lotización ilegal o la ocupación de tierras.

Para efectos de este estudio, no obstante, nos interesa observar con mayor detalle aquel circuito de acceso que nos parece ser el que promueve la mayor formación de plusvalía para el mercado informal, es decir, el que motiva un mayor incremento de los precios del suelo producidos por el desarrollo urbano y, en especial, por las inversiones públicas realizadas en el proceso de regularización, lo cual que permite la mayor anticipación de valorización futura del lote. Cualquiera que sea el circuito que se inicia con la adquisición de un terreno en una lotización ilegal⁵, ésta pasa por una acción estatal de urbanización con título de propiedad y, finalmente, se insiere en el mercado formal, conforme se puede visualizar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2

Circuito de acceso para mayor formación de plusvalía en el mercado informal



Fuente: elaboración propia.

- 5 Otros circuitos pueden también ser identificados, como aquel definido por una ocupación de tierras donde la expectativa de obtención gradual de beneficios –infraestructura, servicios, equipos y, finalmente, la regularización de la propiedad de la tierra– también será anticipada por los agentes económicos de intervención.

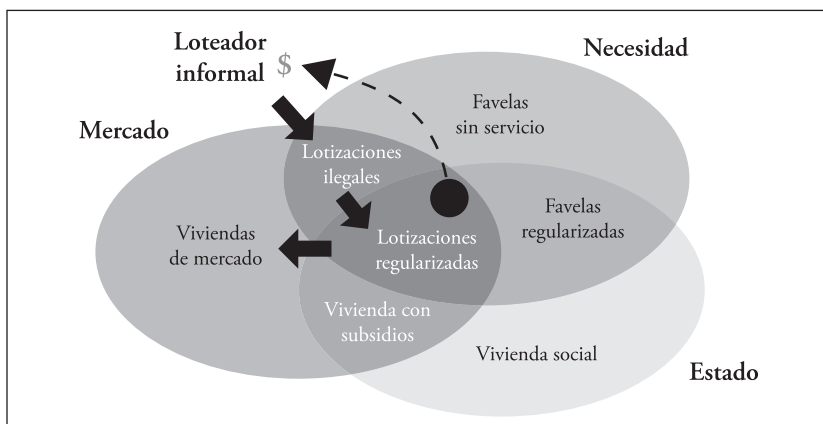
El circuito de valorización y su anticipación por el parcelador en la forma de incremento del precio del lote

La participación del Estado en la producción de vivienda para baja renta se da por medio de la inversión de recursos públicos que se realizan básicamente de tres formas: 1) producción directa de unidades de vivienda por el Estado, 2) oferta de subsidio a la demanda para la adquisición de unidades en el mercado, y 3) regularización urbanística y de la tenencia de la tierra de asentamientos informales. En todos los casos, la participación del Estado presupone el consumo de recursos del fondo público⁶ para la atención de una demanda de vivienda considerada no solvente para el mercado inmobiliario formal (Oliveira, 1998).

En el caso específico de las inversiones realizadas en la regularización de lotizaciones informales, el conocimiento previo por parte del emprendedor informal y del adquirente de esta actuación estatal permite al primero la incorporación, al precio de venta del lote informal, de una parte relativa a la anticipación de la valorización futura –plusvalía–, obtenida con la regularización urbanística y de la tenencia de la tierra de la lotización. Ocurre, por tanto, una transferencia anticipada de recursos públicos para el loteador, que, junto con el lote, vende al adquirente un *bonus* virtual que le dará acceso, en el futuro, a la urbanización, los servicios y el título de propiedad que serán provistos por el poder público (Abramo, 2007a), proceso que se puede visualizar en el grafico que sigue.

6 Para Francisco de Oliveira, el “fondo público, en sus diversas formas, pasó a ser la presuposición del financiamiento de la acumulación del capital, de un lado, y, de otro, del financiamiento de la reproducción de la fuerza de trabajo, alcanzando globalmente a toda la población por medio de gastos sociales” (1998: 19-20). En el caso en discusión, el fondo público financia la acumulación del capital en sus vertientes informal y formal.

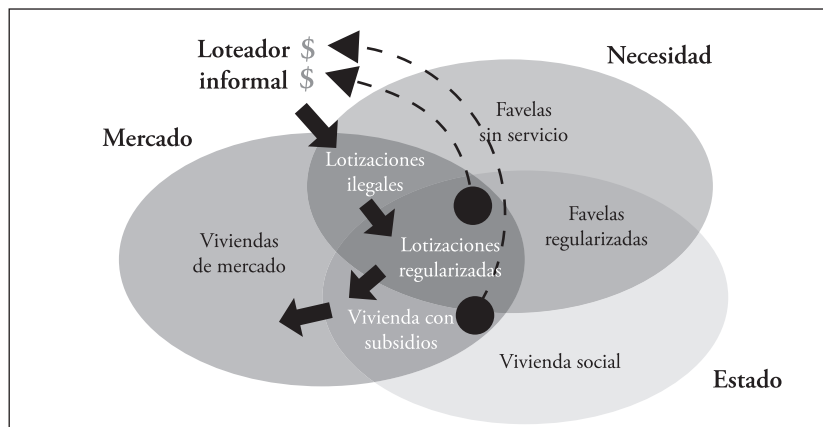
Gráfico 3
Proceso de transferencia de recursos públicos al loteador (primera instancia)



Fuente: elaboración propia.

Si a esta acción de regularización le fueran sumados más recursos públicos subsidiados dirigidos al fomento de nuevas construcciones en los lotes o a mejoras en las existentes, este *bonus* será incrementado, elevando todavía más el precio por metro cuadrado en el mercado del lote informal.

Gráfico 4
Proceso de transferencia de recursos públicos al loteador (segunda instancia)



Fuente: elaboración propia.

Se observa, por lo tanto, un ciclo en el que, mientras mayor sea la inversión pública direccionada a la urbanización de los asentamientos y las mejorías de vivienda, mayor será el incremento en el precio del lote ofertado sin servicios y mayor la transferencia de recursos de los cofres públicos a los loteadores informales.

Cómo los programas de regularización afectan el funcionamiento del mercado formal

Los loteadores formales poseen restricciones para actuar en el mercado de baja renta porque, actuando en la formalidad, no pueden ejercer la posibilidad de anticipación de la valorización futura (extracción de plusvalía) en la misma escala en que lo hacen los que actúan en la informalidad. En el mercado formal, el emprendedor solamente es capaz de anticipar valorizaciones futuras generadas por inversiones públicas o privadas externas al emprendimiento en sí, es decir, no pueden anticipar futuras valorizaciones en función de la realización de obras que hacen parte del rol de obligaciones legales que le caben, sencillamente porque el adquirente de un lote formal sabe que el costo de esas obras ya está incluido en el precio del lote. La gleba adquirida para la ejecución de una parcelación formal ya incorporó en su precio de adquisición los parámetros de “parcelabilidad” y edificabilidad que le son atribuidos por la norma, lo cual restringe la posibilidad de incorporación de innovaciones que hagan al producto diferenciado y, por lo tanto, impide que se atribuya un sobre-precio en relación a su competencia en el mercado.

Por otro lado, en el mercado informal existe la posibilidad de extracción máxima de la anticipación de la valorización futura, ya que hay un consenso entre vendedores y adquirentes de que la adquisición de un lote informal es, en verdad, la compra de una posición en el territorio que habilita a su comprador a reivindicar ante el Estado mejorías urbanas graduales que, tarde o temprano, le proporcionarán un título de propiedad definitivo de un lote con infraestructura y servicios, integrándolo, por tanto, a la ciudad y al mercado formal. El precio de esta posición en el territorio será valorado según la señalización dada por el poder público o

por sus agentes⁷ en relación a la posibilidad, velocidad e intensidad de esta acción regularizadora.

Otro factor que tiene que ver con la posibilidad de anticipación de valorización futura se relaciona con la oportunidad de adquisición, por parte de los parceladores informales, de glebas que están fuera del mercado, sea por que no atienden los parámetros para la parcelación exigida por la legislación o por no presentar, en función de esa misma legislación, condiciones de rentabilidad que justifiquen el costo de su parcelación y urbanización formal. De manera paradójica, éstas son situaciones que pueden generar para el loteador informal una oportunidad excepcional para la extracción de plusvalía, ya que le permiten introducir innovaciones y ofrecer en el mercado productos diferenciados en relación a su competencia formal, viabilizando así la oferta de un producto a un rango de renta que no puede adquirir un lote en determinadas regiones en función de las reglas de parcelación más restrictivas impuestas por el poder público.

Cómo el propietario de la gleba tiene dificultades para la comercialización del lote en el mercado formal y no es capaz de anticipar (por lo menos al inicio de un proceso de informalización de una determinada región de la ciudad) el uso futuro que será dado al terreno por el mercado formal, está dispuesto a venderlo a un precio inferior al practicado en el mercado de glebas para la producción legal. Por otro lado, parcelador y adquiriente saben que, aunque producidos en desacuerdo con los parámetros legales mínimos, tarde o temprano estas parcelaciones y lotes serán reconocidos por la administración pública. Pueden contar, para este resultado, con el amparo de las leyes que los “excepcionalizan” como áreas o zonas de especial interés social.

Se observa así que el Estado, en su intento de dar una respuesta a las graves carencias que afectan a los moradores de esos asentamientos, acaba por incentivar y profundizar los procesos perversos que alimentan la informalidad, favoreciendo el desvío de recursos públicos y el incremento del precio de la tierra, generando, como consecuencia, más segregación social y territorial.

7 Por ejemplo, candidatos a cargos electorales.

¿Cómo regularizar sin realimentar la informalidad y el alza de los precios?

La simple constatación de los efectos perversos de los programas de regularización sobre el mercado de tierras y los consecuentes procesos de segregación socio-territorial no resuelve la cuestión colocada por la deuda social y urbanística que las ciudades poseen en relación a millares de familias que habitan centenas de lotizaciones, villas y otros tipos de parcelaciones no regularizadas, carentes de infraestructura, servicios y títulos propietarios. No se puede no reconocer como legítimas las luchas y reivindicaciones de esas comunidades por lograr integración socio-espacial en la ciudad. Sin embargo, las políticas y programas que se formulen no deben ignorar o minimizar esos efectos perversos sobre el mercado, especialmente en lo que se refiere a la transferencia de recursos públicos a las manos de loteadores, grilleros y otros agentes que se benefician de forma ilegal con esos procesos. En este sentido, cabe el examen de algunas providencias que deben ser consideradas en la formulación de programas y proyectos de regularización con el objetivo de mitigar, o inclusive eliminar, esos efectos de los programas de regularización.

Repartiendo el gravamen de la urbanización

Una de las medidas más eficaces para la reducción de la transferencia de los recursos a los loteadores clandestinos sería, sin duda, el cobro a los moradores beneficiados, por parte del poder público, de la totalidad o de una parte substancial de los costos de urbanización. De esta forma, los parceladores no tendrían manera de anticipar en el precio de los lotes sin servicios la valorización agregada por la futura regularización, ya que el adquirente ya sabría que tendría que arcar con ese costo en el futuro y no concordaría en adelantar esa parcela del valor del lote al parcelador, reduciendo, por tanto, su precio de venta.

Sin embargo, se comprende que la implementación de tal medida no se daría sin costos políticos, ya que tradicionalmente las obras de urbanización y regularización realizadas en comunidades de ese tipo nunca han

resultado en gravamen directo para los beneficiados, cuando mucho en su inserción en el archivo inmobiliario del municipio –para fines de cobranza del Iptu– y en los archivos de las concesionarias de servicios públicos.

Estudios propios sobre la base de datos de un programa de regularización de lotizaciones desarrolladas en la ciudad de Río de Janeiro demostraron, sin embargo, que esta anticipación de las ganancias realizadas por el loteador clandestino se da de forma diferenciada en el territorio, variando conforme la mayor o menor capacidad de pago o de excedente del consumidor disponible (Veríssimo, 2007). En áreas más valorizadas de la ciudad, se constató que el precio de venta del lote irregular ya incluye valores capaces de soportar un estándar legal mínimo de urbanización, además de garantizar una remuneración al parcelador compatible con el mercado de construcción civil. En áreas intermedias, el precio de venta soporta la urbanización en estándares legales mínimos, por lo que los márgenes de remuneración quedan reducidos. En las áreas más periféricas, se verifica que los precios practicados efectivamente no soportan la ejecución de la urbanización⁸.

Estos resultados nos permiten concluir que podrían ser implementadas medidas diferenciadas por parte del poder público para la formulación de una acción política y social, legítima y defendible, de recuperación de la inversión en los programas de regularización. En las dos primeras regiones, constatada la capacidad de pago, podría ser compartida con los beneficiarios la totalidad o una parte de los costos de urbanización y de regularización. Cabe recordar que, en el caso brasileño, ya hay una base legal para esta división de costos según lo dispone el primer párrafo del artículo 62 de la Ley 11.977 del 7 de julio de 2009, que instituyó el Programa Minha Casa Minha Vida (Mi Casa Mi Vida). En la última, ciertamente, sería más difícil la imposición de un gravamen adicional a los beneficiarios, aunque alguna recuperación pueda ser obtenida por la vía fiscal.

Cabe resaltar que todo el valor apurado con el cobro de contrapartidas de los beneficiarios, así como todo aquel advenido de las acciones

8 En estas regiones de la ciudad, el “excedente de consumidor” disponible está más allá del necesario para la adquisición de un lote en las condiciones del mercado formal, siendo necesaria una intermediación más efectiva del Estado por medio de la producción directa o de la oferta de fuerte subsidio.

judiciales movidas contra los loteadores clandestinos, debería ser destinado a un fondo para la producción de unidades de vivienda de interés social, aumentando, de esta manera, la legitimidad social de la cobranza.

Oferta de lotes urbanizados: compitiendo con la informalidad

El resultado del estudio citado anteriormente permite formular alternativas para confrontar el tema de la informalidad de la parcelación del suelo por la vía de la oferta de lotes urbanos legalizados. En este sentido, cabe recordar que ya existen, en la legislación brasileña, instrumentos legales que pueden viabilizar la asociación entre propietarios de tierras y el poder público para la oferta de lotes urbanizados legales a la población de baja renta, destacándose la figura de Consorcio Inmobiliario previsto en el art. 46 del Estatuto de la Ciudad⁹. Se trata de una forma de viabilizar planes de urbanización o edificación por medio de la cual el propietario transfiere al poder público municipal su inmueble y, después de la realización de las obras, recibe como pago unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas, siendo el valor de las unidades inmobiliarias entregado a los propietarios correspondiente al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras.

Bajo este modelo¹⁰, desde 1997 existe ya una experiencia exitosa de desarrollo en la ciudad de Joinville (Santa Catarina), donde la Municipalidad promueve un proyecto de urbanización en un área de 789.000 m² en asociación con un propietario privado. Según el contrato establecido entre las partes, cabe a la Municipalidad el desarrollo del proyecto, la ejecución de las obras de infraestructura, el desmembramiento y la legalización de los lotes, el pago de las tasas y la obtención de licencias. Al propietario privado, como remuneración por la tierra, le cabe el 50% de los lotes que van a ser comercializados. Sin embargo, estos solamente podrán ser ofrecidos a las personas registradas en la Secretaría Municipal de

9 Ley n.º 10.257 del 10 de julio de 2001, que reglamentó los artículos 182 y 183 de la Constitución de la República Federal del Brasil, en donde se establecen las directrices generales de la política urbana nacional.

10 Sobre legislaciones de incentivo a la producción de lotes urbanizados ver Veríssimo, 2004.

Vivienda. El precio de venta, las reglas de la cobranza y el número de parcelas también están estipuladas en el contrato¹¹.

Otro experimento interesante fue el programa “Urbanizador Social”, desarrollado por el Municipio de Porto Alegre, que buscaba atraer emprendedores formales e informales para asociarse con el Municipio a través de una serie de herramientas instituidas por la Ley del Urbanizador Social¹².

Sobre la base de estos experimentos, y haciendo referencia al caso de la ciudad de Río de Janeiro, podemos imaginar que, en las áreas más valoradas, una actuación firme de la fiscalización municipal asociada a incentivos específicos a emprendedores formales podría generar una oferta de lotes legalizados por el mercado formal que podría competir e inhibir efectivamente la oferta clandestina. En las áreas de valorización media, el poder público podría ofrecer lotes con servicios a precio de costo a través de la utilización de instrumentos del Consorcio Inmobiliario previsto en el art. 46 del Estatuto de la Ciudad y en asociación con propietarios de tierras. En las áreas más periféricas o de menor valorización, la intervención pública debería aportar algún tipo de subsidio a la producción, teniendo en cuenta el menor poder adquisitivo de la población beneficiaria.

Consideraciones finales

La cuestión de la parcelación y venta ilegal de tierra urbana es apenas una de las diversas fases que asume el problema de la producción informal de vivienda en las grandes ciudades. Su “ecuacionamiento” depende de la articulación de diversas áreas del conocimiento y envuelve una actuación multidisciplinar, ya que abarca aspectos de orden político, social, ambiental y económico. En el presente trabajo buscamos reflexionar sobre aspectos de las lógicas económicas que condicionan el funcionamiento de este submercado y, por medio de su comprensión, intentamos identificar algunas alternativas para una actuación gubernamental que, por un lado,

11 Estas aseveraciones se basan en informaciones proporcionadas al autor por la Municipalidad de Joinville vía correo electrónico el 5 de marzo de 2009.

12 Sobre la experiencia del Urbanizador Social, ver Damasio 2006.

minimice los efectos perversos de los programas de regularización y, por otro, posibilite la oferta de alternativas para la población que se encuentra rehén de este tipo de oferta informal.

Bibliografía

- Abramo, Pedro 2007a “O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina” (Rio de Janeiro: IPPUR-Universidade Federal do Rio de Janeiro) Mimeografia.
- Abramo, Pedro 2007b “Faculty Profile: Pedro Abramo” en *Land Lines* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy) Volumen 19, N.º 1, enero.
- Brakarz, José 2002 *Ciudades para todos* (Washington D.C.:Banco Interamericano de Desarrollo).
- Damasio, Claudia (ed.) 2006 *Urbanizado social: da informalidade à parceria* (Porto Alegre: Lincoln Institute of Land Policy/Editora Livraria do Arquiteto).
- De Jesus, Ângela Regina, Da Silva Pereira, Sonia M. y Veríssimo, Antônio Augusto 2006 “Regularização de loteamentos: notas sobre a experiência carioca” en *Revista de Administração Municipal* (Rio de Janeiro: IBAM) Año 52, N.º 259, julio/agosto/septiembre, pp. 19-30.
- Oliveira, Francisco 1998 “O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público” en *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita* (Petrópolis: Editora Vozes).
- Smolka, Martim O. 2007 “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra” en Martim O. Smolka y Laura Mullahy (comps.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (Cambridge, MA) 71-78.
- Veríssimo, Antônio Augusto 2004 “Incentivos à produção de lotes urbanizados: uma análise dos instrumentos legais de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá” en *Revista de Administração Municipal* (Rio de Janeiro) Año 49, N.º 247, pp. 31-39, mayo/junio.

Veríssimo, Antônio Augusto 2007 “Quantificação das mais valias geradas nos loteamentos informais pela antecipação da valorização produzida pelos programas de regularização” (Panamá: Lincoln Institute of Land Policy) Trabajo final individual presentado en el Curso de Aprofundamento em Políticas de Solo Urbano, 26 de febrero a 11 de mayo.

Capítulo II
Inter/secciones de la ciudad
y el hábitat popular

Nota introductoria al Capítulo II

Benjamín Nahoum*

Me correspondió ser el moderador de la Mesa 3, “Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular”, del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión social, y como tal realizar una breve presentación de las cuatro ponencias que iban a exponerse en dicha mesa. Lo mismo que ahora, pero más corto, porque sólo tenía para ello cinco minutos.

Aunque ahora dispongo de hasta dos mil palabras, la dificultad es la misma: toda pretensión de síntesis de las ponencias chocaría con la imposibilidad de condensar en tan breve espacio (de tiempo, de palabras) un material muy rico, fruto de horas de reflexión y años de experiencia. Además, sería una pretensión vana, porque mejor que leer la síntesis es zambullirse en las ponencias.

En aquella oportunidad opté –y ahora voy a hacer lo mismo– por descartar esa idea y limitarme simplemente a tratar de encontrar un *leitmotiv*, un hilo conductor, entre los cuatro trabajos –que por algo están reunidos aquí– y a tratar de transmitir a los potenciales lectores por qué me entusiasmó leerlos, escuchar su presentación y discutirlos, y por qué me entusiasma ahora presentarlos.

* Ingeniero Civil, Coordinador del Equipo Consultor que creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay; Responsable del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM, ex-asesor en vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Lo primero a señalar es que los ponentes vienen de Brasil —una de las diez mayores potencias económicas mundiales—, Argentina —conocida como el granero del mundo—, y Panamá —uno de los países del continente con mayor crecimiento en los últimos años. Sin embargo, en los tres países mencionados hay muchos pobres, faltan muchas viviendas, y entre las que no faltan hay muchas que presentan grandes carencias. Y las soluciones que se encaran desde el ámbito oficial tienden más a maquillar la situación que a resolverla, algo que no es ajeno al resto de la región.

Primera conclusión, aún sin entrar al fondo de los trabajos presentados, sino simplemente partiendo de las realidades que ellos describen: el crecimiento y la prosperidad económica, por sí solos, no traen necesariamente el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares, y mucho menos la justicia social. Quizá una conclusión obvia, si no hubiera tanta gente sosteniendo lo contrario.

Los cuatro enfoques presentados tratan de la incidencia de las políticas públicas en el hábitat de los sectores populares; de la opción que se hace por políticas de desarrollo urbano basadas en la acción de los inversores privados; de cómo se olvida la producción social del hábitat, y de la debilidad e ineficiencia de la producción pública. En algunos de los trabajos esto aparece con mayor claridad, en un primer plano nítido, mientras que en otros es el telón de fondo sobre el que se desarrolla el fenómeno que se analiza. Sin embargo, en todos ellos están presentes estos asuntos fundamentales.

Otras exposiciones del Congreso nos mostraron, además, que podríamos cambiar Panamá por Honduras, Brasil por Bolivia, o Argentina por Paraguay —es decir, los más ricos y con mayores potencialidades por los más pobres y con más problemas—, y el cuadro sería el mismo o uno muy parecido: mientras se prioriza el otorgamiento de facilidades a los inversores privados (si son extranjeros, mejor) que supuestamente van a permitir por fin el crecimiento y (por fin) el derrame de recursos hacia los más pobres, la gente sigue haciendo sus casas sin apoyo y sin servicios, como puede y donde puede.

Pero lo notable del caso es que esto sigue ocurriendo en países que ya crecieron, donde la torta de la economía ya se multiplicó, pero lo que sigue faltando es dividirla adecuadamente. Donde el Producto Bruto

crece a tasas elevadas, pero todavía no es tiempo de redistribuir: antes, porque estábamos en crisis; ahora, porque quién sabe si no vendrá una nueva crisis y es mejor esperar otro poco...

Así es que Carlos Castro-Gómez, sociólogo e investigador de la Universidad de Panamá, nos muestra en su trabajo la singular paradoja que se da en su país entre crecimiento y exclusión, entre modernidad y pauperización, y cómo las políticas públicas han sido ineficientes para impedir que el pujante desarrollo urbano de “*Panama-city*” derive en más desigualdad.

María Cristina Cravino, antropóloga argentina, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, por su parte, nos presenta los resultados de una investigación que analiza los efectos de las políticas públicas de hábitat en nuevos barrios de promoción pública y en la re-urbanización de asentamientos existentes, con un aditamento interesante: se basa en la percepción de los propios “beneficiarios” en las escalas vivienda-barriocidad, percepción que no suele ser el termómetro usado para definir las políticas.

Walter Brites, también antropólogo y argentino, pero de más adentro, de la Universidad Nacional de Misiones, nos describe a su vez algunas experiencias en su provincia que muestran cómo se puede “mejorar empeorando”, o dicho en términos brasileros, cómo se puede *refavelizar* a los *favelados* mediante procesos de relocalización que los dejan igual o peor, pero más lejos.

Y finalmente, Neiva Vieira da Cunha, profesora e investigadora de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil, trata, también desde la antropología, sobre los programas de intervención en las *favelas* cariocas, los cuales procuran dar más seguridad... a los turistas que irán a ver el Mundial de Fútbol y las Olimpiadas, y que frecuentarán los barrios formales próximos a esas *favelas*. El programa lleva el pomposo nombre de “pacificación”, pero la duda es cuánto tiempo durará esa pacificación después que se vayan los turistas, la felicidad tenga fin, y el hambre y la precariedad no.

Las cuatro miradas son críticas, pero aún así indican caminos para lograr que lo que supuestamente se hace desde el Estado para favorecer a los sectores populares y mejorar su calidad de vida, efectivamente lo logre.

Para ello, Cravino recomienda imponer mejores condiciones para la localización de los nuevos barrios, coordinar la provisión de equipamiento social con la mudanza y dar relevancia a los espacios para la recreación, y la cualificación de los espacios públicos, apostando a la utilización de herramientas de acercamiento social entre los vecinos del entorno y los recién llegados, así como entre los propios habitantes de los nuevos conjuntos.

Brites advierte que, más allá de las adversidades que los “relocalizados” encuentran en sus nuevos lugares de vida, éstos constituyen escenarios para la socialización comunitaria y vecinal, un espacio en donde emergen discursos, representaciones y significados, y donde la proximidad física puede crear solidaridad, lazos culturales y, de ese modo, identidad, y generar organización para construir demandas y prácticas orientadas a transformar esa situación problemática.

En la misma línea, Castro-Gómez señala que el megacrecimiento de la ciudad de Panamá trae, junto con los problemas urbanísticos y la segregación, el surgimiento de nuevas realidades que se expresan en la creación de también nuevos estilos de vida, formas de consumo y solidaridad, así como nuevas identidades sociales y políticas, es decir, nuevos actores sociales. Ello lleva a que la lucha por la vivienda se convierta en una búsqueda de mejor calidad de vida y que el contexto sea de protesta pero también de participación activa. En este sentido, la autoconstrucción se presenta como un vehículo para generar organización y capacidad de contestación frente al Estado y el Mercado.

Vieira da Cunha, finalmente, señala que el programa de Policía Pacificadora que se implanta en la ciudad de Río de Janeiro, más allá de sus objetivos inmediatos, puede contribuir a disminuir sensiblemente el sentimiento de miedo e inseguridad, no sólo entre los moradores de los asentamientos populares, sino a nivel de toda la población. Lo cual de por sí es sumamente importante, porque alteraría positivamente el cuadro de las relaciones sociales y políticas de la ciudad, posibilitando la reconstrucción de las representaciones sociales donde esos espacios son vistos ahora con desconfianza y por tanto estigmatizados, reconstrucción que constituye un paso positivo en el sentido de la equidad social.

En los cuatro trabajos, entonces, yo siento que se reivindica la necesidad de una fuerte presencia de los Estados en estas cuestiones, presencia que debe manifestarse a través de políticas afirmativas y proactivas; se constata que el problema del hábitat y la vivienda popular no es una cuestión de mercado y de negocio, y se infiere que las políticas deben instrumentarse desde las demandas, visiones, necesidades y prioridades de los destinatarios, así como con su participación.

Esta breve presentación, que por supuesto es más que esquemática, no sé si será demasiado fiel al contenido de las ponencias que se presentan a continuación. Quizá sea solamente una interpretación personal mía (al fin y al cabo, siempre estamos reelaborando desde nuestras propias visiones y acentos), pero a mí al menos estas reflexiones me entusiasmaron en su momento a escuchar con atención las ponencias primero y a leerlas y pensarlas después, entusiasmo que ojalá pueda trasmitir a ustedes.

Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular

Carlos David Castro-Gómez*

Resumen

El artículo describe el contraste entre el espectacular y agresivo crecimiento urbano de la ciudad de Panamá, con perfiles de modernidad – pero anárquico y desordenado –, y la profundización del deterioro del medio ambiente urbano, del hábitat y de la vivienda, principalmente entre los sectores sociales más empobrecidos. Pretende desvelar cómo las políticas públicas de urbanización, los intereses bancarios y la especulación del suelo deterioran el hábitat y producen más exclusión social en este proceso de crecimiento y desarrollo material. En el plano teórico, aborda el tránsito de lo ciudadano a lo urbano identificando actores, tiempos, procesos técnicos, la reducción en los desplazamientos y la ubicuidad que promueve la comunicación inalámbrica, entre otros, y su impacto sobre la creación de nuevas mentalidades y escenarios urbanos propios del mundo postmoderno, pero en el marco de una sociedad desigual e inequitativa.

Palabras clave: Mega crecimiento, multicentralidad, boom inmobiliario.

Abstract

The article describes the contrast between the spectacular and aggressive urban growth in Panama, with modern features –but anarchic and disorderly–, and the increase in the decay of urban environment, of the habitat and housing, mainly among the most impoverished social sectors. It attempts to reveal how public policies of urbanization, banking interests and land speculation deteriorate the habitat and produce more social exclusion in this process of growth and material development. In the theoretical field, it tackles the move from the city aspects to larger urban aspect, identifying actors, times, technical processes, the reduction in displacement and the ubiquity promoted by wireless communication, among others, and their impact on the creation of new urban mentalities and scenarios typical of the postmodern world, but within the framework of an unequal and inequitable society.

Keywords: Mega growth, multi-centrality, real estate boom.

* Sociólogo. Licenciado en Sociología de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia). Maestría y estudios de Doctorado en la Victoria University of Manchester (UK). Profesor Titular de Sociología del Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

La ciudad es por naturaleza anterior a la familia
y a cada uno de nosotros porque el todo es,
necesariamente, anterior a las partes.

Aristóteles: *Política*

Introducción

Las cifras macroeconómicas de Panamá nos hablan de un país que, en las últimas décadas, ha registrado una de las tasas de crecimiento más altas e impresionantes del continente. El espectacular auge de la industria de la construcción, acompañado del *boom* inmobiliario, ha convertido a la ciudad en una metrópolis de rascacielos, y, en apariencia, en una de las más modernas ciudades del área centroamericana. Quizás por eso el deterioro del ambiente y del hábitat popular, tanto en áreas centrales de la ciudad como en zonas periféricas y marginales, sean fenómenos que aún no se han visibilizado lo suficiente para que se los considere como problemáticos. Se conoce menos, por ejemplo, que Panamá es el segundo país del continente que tiene la peor distribución del ingreso después de Brasil (Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Mundial (MEF/BM), 2003).

El propósito de esta ponencia es develar cómo las políticas públicas de urbanización, en colusión con las nuevas gobernanzas urbanas que conjugan los intereses de los gobiernos con los de los sectores privados, financieros e inmobiliarios (Solinis, 2005: 16-17), han contribuido, en cierta forma, a devaluar el hábitat urbano y a producir más exclusión social en el proceso de crecimiento y desarrollo material. Este proceso, desde luego, no es uni-causal, ni se da de manera lineal o mecánica. Por el contrario, en el mismo intervienen actores, tiempos y procesos técnicos en donde la revolución en las telecomunicaciones, la información y el transporte, la reducción en los desplazamientos, la ubicuidad que promueve la comunicación inalámbrica y la transmisión simultánea de mensajes interactúan hologramáticamente con nuevas mentalidades y escenarios urbanos propios del mundo postmoderno.

El análisis que proponemos no responde a ningún prejuicio urbanista, anti-moderno o postmoderno, o ni siquiera a una posible animadver-

sión des-urbanista contra los nuevos procesos y las modalidades de modernización de las infraestructuras urbanas en cuanto tales. Esta ha sido una tendencia que se ha desarrollado entre urbanistas latinoamericanos en las últimas dos décadas, particularmente del Cono Sur, que nos recuerdan mucho a los procesos de de-construcción urbana que se dieron en Europa y Estados Unidos en el siglo pasado (Araya Godoy, 2005; Choay, 2009; Harvey, 2008). Se trata de algo mucho más modesto y sencillo, que es proponer un análisis crítico mediante el cual se pueda evidenciar la relación existente entre un agresivo mega proyecto de reordenación y modernización urbana, y la ausencia de modelos alternativos para frenar sus efectos en materia de habitabilidad, ordenamiento y regularización tanto en áreas centrales de la ciudad como en la periferia.

Para muchos, lo aquí expuesto representa el encuentro de corrientes contradictorias de crecimiento e inequidad social que parecieran conducirnos hacia modelos de desarrollo urbanístico tendentes a transformar los esfuerzos modernizadores en fuentes de caos y crisis. Desde luego, estas reflexiones están muy lejos de cualquier pretensión dirigida a proponer paradigmas urbanísticos alternativos, pues ello está fuera de sus posibilidades y objetivos. Consideramos, sin embargo, que referenciar algunos aspectos críticos ayudará a entender mejor una compleja realidad espacial y social de la cual no tenemos antecedentes en razón de su rapidez y relación con mega procesos mundiales globalizadores.

El punto de partida de nuestro análisis son dos desarrollos recientes que reclaman una atención especial y, por tanto, un mayor esclarecimiento:

- El crecimiento urbano rápido, pero anárquico y des-ordenado (territorialmente) del centro urbano de Panamá con respecto al resto de la mancha urbana y su impacto sobre la misma, y
- El deterioro del hábitat y la vivienda, en áreas céntricas y periféricas, con especial incidencia sobre los sectores de más bajos ingresos. Este deterioro no se limita a lo material, sino que afecta por igual las esferas de lo institucional y lo simbólico.

Estos procesos, lejos de ser autárquicos, independientes o simplemente coincidentes, están íntimamente correlacionados y en su conjunto produ-

cen un tipo específico de calidad de vida urbana que reclama cierta apropiación conceptual y teórica.

La ciudad de Panamá y el área metropolitana

La ciudad de Panamá es la capital y la mayor ciudad de la República de Panamá. Ocupa un área de 275 km² en un país que cuenta con una extensión territorial de 75.517 km² y una población estimada de 3'322.576 habitantes, según cifras preliminares del censo de 2010. Fue fundada el 15 de agosto de 1519 por Pedro Arias Dávila (Pedrarias), y recibió el título de ciudad el 15 de septiembre de 1521 mediante Cedula Real. Está localizada a orillas del golfo de Panamá, en el océano Pacífico, al este de la desembocadura del Canal de Panamá. En el 2009, la ciudad contaba con una población de 813.097 habitantes, el mayor núcleo poblacional dentro del “área de la ruta”, región o Área Metropolitana de Panamá (AMP), que cuenta en su conjunto con 1'206.792 habitantes. En este momento, el AMP está constituida por el distrito capital, que incluye a la ciudad de Panamá, el distrito de La Chorrera, Arraiján y la ciudad-distrito de San Miguelito, único distrito 100% urbano.

Con una población de 74.409 habitantes en 1930 y una extensión de apenas 3.330 km² (excluyendo los alrededores o las afueras), en 1990 la ciudad de Panamá alcanzaba una población superior al medio millón de habitantes distribuidos en una extensión de 261.072 km². En este momento, la ampliación de la Carretera Transistmica Panamá-Colón, de 80 km, se acompaña de una carretera alterna o Autopista Panamá-Colón, de cuatro carriles (dos de ida y dos de vuelta), inaugurada en 2009, cuya primera fase cubre 55 km. Esta obra ha recortado significativamente la distancia entre las ciudades terminales de Panamá y Colon, y, desde luego, entre las zonas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico en un irreversible proceso de conurbación a través del corredor transístmico. Esto ha implicado la integración de servicios multimodales portuarios y ferroviarios (así como comerciales y financieros), lo cual indudablemente ha tenido un significativo impacto sobre el crecimiento y la expansión de la ciudad de Panamá.

Fotografía 1
Centro urbano de Panamá y áreas periféricas



Fuente: Map Data © 2010 Google

El crecimiento de la ciudad de Panamá

Los cambios que conducen al mega crecimiento de la ciudad de Panamá –de los cuales el *boom* inmobiliario, los corredores metropolitanos Norte y Sur, y el crecimiento urbano sin ordenamiento territorial son algunos de los aspectos importantes a considerar y que van más allá de los cambios morfológicos de la ciudad (proliferación de rascacielos o surgimiento de nuevos barrios)– rebasan el alcance de los factores que lo causaron (económicos y demográficos), es decir, trascienden lo territorial o espacial y tienen que ver con la transformación cualitativa de la ciudad.

En efecto, a principios de la década del ochenta, la política pública del Gobierno en materia de vivienda social permitió al capital privado, y particularmente al capital inmobiliario, invertir el excedente acumulado durante el período 1960-1972. De esta manera se cumplía con el ciclo de producción, circulación y consumo. Así mismo, se ampliaba de manera lenta pero sostenida el perímetro urbano de la ciudad, y la población se concentraba cada vez más en el centro urbano y la periferia, creciendo tanto en función de la migración interna campo-ciudad como por el descenso de la mortalidad infantil. Igualmente, aumentaba la presión sobre la vivienda, el transporte y los servicios públicos de educación y salud.

Este trasfondo económico y demográfico, junto con las políticas privatizadoras de principios de la década del noventa, crearon las condiciones materiales para el cambio. Sin embargo, los verdaderos factores desencadenantes de la explosión urbanística deben ubicarse a finales del siglo pasado y, particularmente, después de las condiciones estructurales e institucionales creadas a partir de la reversión del Canal de Panamá a los panameños, en el año 2000, y la promesa de su ampliación.

Como antecedentes de todo este proceso, hay que resaltar el hecho de que, desde la década del sesenta, el crecimiento de la ciudad se ha caracterizado por la toma ilegal de tierras y el aumento descontrolado de la autoconstrucción (20.000 viviendas, 74.000 viviendas y 151.000 viviendas en 1959, 1970 y 1980, respectivamente). Ocurre que el mercado se ha dedicado a atender, básicamente, la demanda de vivienda de las clases medias y altas, tanto en el centro como en la periferia. El Estado, por su parte, ha ensayado acciones aisladas que se mueven, en algunos momentos, hacia programas asistencialistas y, en otros, hacia proyectos populistas, estos últimos especialmente entre 1970 y 1990. Las particularidades de este crecimiento han creado una serie de realidades que merecen ser identificadas en tanto definen una nueva realidad urbanística.

Multicentralidad, intersección y pobreza

El análisis precedente nos lleva al análisis de tres problemas puntuales y pertinentes:

- El desarrollo de la multicentralidad, la fragmentación y la dispersión. El crecimiento poblacional y la anárquica expansión de la mancha urbana, al igual que en otros países de Latinoamérica, ha hecho colapsar los límites territoriales y de identidad de los habitantes de la ciudad, lo que les impide verla como una unidad. Hasta la década del sesenta, el barrio de San Felipe (centro histórico de la ciudad) y el arrabal santanero (barrio de Santa Ana) eran los referentes físicos y simbólicos del capitalino. La expansión de la ciudad hacia el norte, este y oeste ha sido más que un proceso de expansión territorial; de hecho,

ha desdibujado esta imagen convencional, frente a la pluralidad de la población citadina, pavimentando el tránsito de la ciudad central hacia la multicentralidad, con todas sus consecuencias. Esto trae al tapete el problema centro/periferia, al igual que el de la fragmentación y la dispersión.

- El encuentro de lo moderno con lo tradicional. Concurrente con la multicentralidad, es notable que ésta no se ha limitado a la emergencia de otros centros locales conectados con la ciudad, sino que también ha incluido la intersección de lo tradicional con lo moderno, lo que ha modificado sustancialmente los estilos de vida, la composición de la población, social y económicamente, y la ubicación y dispersión de actividades comerciales, industriales, habitacionales y de servicio en la periferia. Algunos de estos centros ya preexistentes se ubican en las ciudades adyacentes de Arraiján y La Chorrera, al oeste de la ciudad, al igual que en las áreas revertidas (de la antigua Zona del Canal) ubicadas en la ribera occidental de la vía acuática y al norte de la ciudad, devenidas hoy, paulatinamente, en localidades suburbanas centrales con su propia dinámica espacial y poblacional, sus propios centros comerciales, de servicios institucionales y de oficinas, e incluso su propia identidad cultural. Igual ocurre con el cada vez más denso eje Pacora-Chepo, al este de la ciudad.

Otros centros son, sin embargo, relativamente más nuevos y han surgido articulados con y por intereses económicos muy puntuales, vinculados a agendas inmobiliarias (proyectos habitacionales, comerciales y de servicios), como el complejo conformado por los centros comerciales de Los Pueblos/Metro Mall –en áreas suburbanas de clase media al noreste de la ciudad (Cerro Viento, San Antonio, Villa Lucre, El Crisol y otras)–, el centro comercial de Tocumen –en Juan Díaz– y el centro comercial de La Doña –al este, en el corregimiento 24 de diciembre. Proyectándose más hacia el este y a través de la línea costera, entre Panamá centro y el del aeropuerto de Tocumen, encontramos el nuevo centro urbano de Costa del Este. Este nuevo espacio territorial que empezó a edificarse a finales de la década de los noventa, se ha convertido, virtualmente, en una suerte de ciudadela exclusiva, confi-

gurada como un espacio perimetral cerrado y excluyente, y concebido desde la lógica de la seguridad, el automóvil y el consumo de clase media y media alta, así como desde los intereses de exclusivos sectores económicos (nacionales y extranjeros) de altos ingresos. A su vez, el desarrollo y expansión del Corredor Sur ha servido enormemente para el crecimiento de Costa del Este, en la medida en que ha sido la punta de lanza para el despliegue de costosísimos proyectos inmobiliarios, a lo largo de la línea costera, dirigidos a estos grupos de altos ingresos, ostentadores de símbolos y valores propios de un escenario urbano moderno excluyente. Por otro lado, el Corredor Norte está sirviendo, igualmente, como catalizador de otras áreas exclusivas al norte de la ciudad, dentro de la misma lógica modernizadora y urbanística de Costa del Este.

Sin embargo, lo importante aquí no es tanto el tránsito o pasaje de lo tradicional a lo moderno, de la calle comercial o de las pequeñas tiendas al *mall*. Se trata, más bien, de la construcción de mentalidades y de conductas que permean al resto de los habitantes de la ciudad a partir del encuentro o intersección, en un nuevo escenario urbano, de mundos sociales divergentes y hasta antagónicos. Como lo ha señalado agudamente Portal Ariosa, “lo excluyente no está articulado a un mensaje explícito. Se constituye a partir de silencios y de explícitos, de lógicas de funcionamiento, de códigos de clase, de movimientos corporales, de redes sociales y de comunicación y, desde luego, de posibilidades económicas del usuario” (Portal Ariosa, 2010).

- La emergencia de lo que hemos denominado el “arco bifronte”. El extraordinario crecimiento espacial, multicéntrico, fragmentado, disperso, social y culturalmente heterogéneo de la ciudad de Panamá durante los últimos diez años parece ser responsabilidad directa de algunos factores desencadenantes: transición demográfica, cambios drásticos y desordenados en el uso y la densificación del suelo urbano, monopolio inmobiliario, ausencia de un plan de desarrollo urbano que integre el crecimiento moderno del centro de Panamá con la demanda creciente de vivienda popular en la periferia, la necesidad de un reordenamiento vial y una modernización de los servicios de agua

y alcantarillado, entre otros. Esta situación ha creado un monstruo de dos cabezas.

Por un lado, podríamos destacar el imparable *boom* inmobiliario iniciado a finales del siglo pasado y que aún continúa durante esta década –incluso a pesar de la crisis financiera del año 2008–, proceso que ha modelado la silueta o *skyline* urbano que hoy ostenta la ciudad. Esta explosión inmobiliaria se inició en la céntrica área bancaria y financiera de la ciudad (barrios de Bella Vista y San Francisco), pero desde inicios de la década empezó a desplazarse hacia el norte y el este de la capital: primero, aprovechando la devolución de tierras en las riberas de la vía acuática perteneciente a la extinta Zona del Canal y que, a partir del 2000, regresaron a Panamá como áreas revertidas en razón del Tratado Torrijo-Carter; segundo, aprovechando la dispersión de los marcos legales en materia catastral y de bienes patrimoniales, el escaso control y centralización de la información, el manejo poco regulado en materia de uso del suelo en áreas costeras y de relleno –anteriormente pantanosas y de manglar–, y la poca importancia que el Estado le brindó al potencial impacto ambiental de estos proyectos inmobiliarios.

Adicionalmente, este rápido proceso de crecimiento urbano se ha desarrollado en el marco de cifras macroeconómicas halagadoras y frente a pronósticos de crecimiento sostenido durante el próximo quinquenio, lo que crea un ambiente de legitimación del mismo, pese a que se ha desarrollado sin planificación y sin un efectivo control. Durante la última década, Panamá ha mostrado un crecimiento económico envidiable. Durante los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, el crecimiento de la economía fue de 7,5, 8,2, 8,5, 12,1 y 10,7, respectivamente (Luis Sánchez, 2008). Más aun, el pronóstico de las agencias internacionales de calificación de riesgo es que la economía crecerá entre el 2009 y el 2012 a una tasa comprendida entre el 5 y el 8%. Los sectores que más crecieron fueron los del transporte, puertos y comercios de las zonas francas.

A pesar de esto, el mayor impacto en términos de perspectivas a mediano y largo plazo posiblemente provino de la reversión del canal y su eventual ampliación. Todos estos factores en su conjunto favore-

cieron la consolidación de núcleos de actividades logísticas de transporte alrededor del canal (puertos de trasbordo de contenedores, ferrocarril, zonas francas, servicios financieros), junto a macro inversiones en infraestructuras físicas ya iniciadas desde los noventa, como son los Corredores Norte y Sur, de fuerte impacto para la expansión del espacio territorial de la ciudad hacia el este y el norte.

Al mismo tiempo, Panamá sigue siendo uno de los países más inequitativos del continente. La invisibilidad de la pobreza urbana en Panamá lo es solo desde el punto de vista del imaginario social, mas no desde el ángulo estadístico. La ENV (Encuesta de Niveles de Vida) de 2003 halló que, a nivel nacional, cerca de cuatro de cada diez personas viven en condiciones de pobreza total (36,8% de los habitantes, con un consumo total de 953 dólares por persona al año). Del total de la población, 16,6% se encuentra en situación de pobreza extrema (508.700 habitantes, con un consumo total de 534 dólares por persona al año) (MEF/BM, 2003).

Desde la segunda mitad de la década del setenta, la población urbana superó el 50% de la población. En el año 2000, la misma representó el 52%, y se pronostica que para el 2015 esta proporción ascenderá a 62%. La ENV 2003 reveló que de 1997 a 2002 la pobreza se redujo apenas 0,5%. Sin embargo, en las zonas urbanas se incrementó, alcanzando a uno de cada cinco habitantes (pobreza general 2003: 20%; pobreza extrema 2003: 4,4%). En las zonas rurales indígenas se profundizó comprometiendo al 98,4% de la población (nueve de cada diez personas viven en pobreza extrema). De acuerdo con el censo del año 2000, el 23% de la población pobre residía en áreas urbanas. A la vez, el 40% de la población urbana estaba empleada en el sector informal, en tanto que el 60% laboraba en el sector formal público y privado. Dado el peso específico de la población urbana, esta proporción es aplicable también a nivel nacional.

Fotografía 2
"Casas condenadas" (Panamá centro)



Fuente: Image © 2010 Google

A la presencia ostensible de una situación en la cual la ciudad de Panamá aparece como portadora a la vez de una silueta urbana mega moderna —con grado de inversión y pronóstico de crecimiento económico sostenido— y de agudos indicadores de pobreza urbana, exclusión social, inseguridad y deterioro ambiental —en paulatino ascenso—, hemos denominado el “arco bifronte” o, lo que es lo mismo, las dos caras de la misma moneda (ver fotografías 2 y 3). Algunos comunicadores sociales y urbanistas han definido a la ciudad de Panamá como una “ciudad a medias”, “una ciudad dividida” o “dos realidades” (Arcia, 2006). Sin embargo, los datos indican de que se trata de una sola ciudad, multicéntrica, fragmentada y dispersa, pero integrada unitariamente por una sola lógica urbanística en donde se enfrentan, pero también se concilian, los intereses antagónicos de tres actores: el Estado, el mercado inmobiliario y la población necesitada de vivienda decente. La realidad nos indica que el rumbo del desarrollo urbano de la ciudad ha estado, desde la década del setenta, decidida, mayormente, por el mercado.

Fotografía 3
Tugurios urbanos (centro de la ciudad)



Fuente: Image © 2010 Google

En este contexto, introducimos el concepto de “mega crecimiento” en el análisis de la ciudad de Panamá, una ciudad que, de acuerdo a la definición del conocido urbanista Jean Gottmann (1961), no alcanza todavía el carácter de megalópolis. Sin embargo, el concepto de mega crecimiento ilustra, desde nuestra perspectiva, la réplica de complejos procesos de transformación tanto del espacio físico como de los símbolos y las estrategias de comunicación e identidad social que antes estaban reservados a países del primer mundo, y que ahora se reproducen y auto-reconstruyen, de manera viciosa y a escala, en países del tercer mundo. Eso no ha impedido, sin embargo, que cada una de estas realidades conserve su propia identidad y especificidad. Una de esas especificidades es, precisamente, la dinámica pobreza-riqueza como una de las maneras de explicar el proceso de urbanización reciente en muchos países del tercer mundo.

Sobre el concepto de mega crecimiento

El término mega crecimiento es una elaboración conceptual que hacemos desde su raíz griega. El término megalópolis (del griego *Μεγάλη*, gran y

πόλις, 'ciudad') se aplica al conjunto de áreas metropolitanas cuyo crecimiento urbano acelerado lleva al contacto de las áreas de influencia de unas y otras. Las megalópolis suelen estar formadas por conurbaciones que integran grandes ciudades. El término fue introducido por el geógrafo francés Jean Gottman en su libro *Megalopolis, the Urbanized Northeastern Seaboard of the United States* (*Megalópolis, la urbanizada costa marítima del noroeste de los Estados Unidos*, 1961) para referirse específicamente a un sistema urbano que contase con una población igual o superior a los 10 millones de habitantes (Gottmann, 1961; Muscarà, 2003). Antes de ello, el término había sido estrenado por Lewis Mumford en su obra *La cultura de las ciudades* (1938), cuando se hacía referencia a las mega ciudades, recalcando, en primer lugar, el fenómeno de la conurbación (aspecto cuantitativo), pero también, desde una visión pesimista y hasta apocalíptica, los efectos perversos de estas mega estructuras sobre la sociedad y su cultura. Hemos querido rescatar la idea de efecto o impacto sobre la cultura que introduce Mumford, sin desconocer la raíz griega del término megalópolis.

Quizás tan importante como las dimensiones cuantitativas o numéricas, el fenómeno de la conurbación supone el abordaje de aspectos técnicos, institucionales y culturales en el análisis del fenómeno urbanístico. De hecho, hasta ahora, no encontramos ninguna ciudad que por sí sola llegue al volumen de 10 millones de habitantes sin el establecimiento de conexiones conurbadas (con todo lo que esto implica), es decir, sin la inclusión de ciudades satélites, antiguos centros urbanos o nuevos emplazamientos urbanos descentralizados (México, Londres, Tokio, etcétera). De hecho, la conurbación y sus efectos se ha dado en muchas ciudades de Latinoamérica. En Panamá, dada su extensión, la presencia de la misma en el contexto urbano parecería imperceptible, pero sus efectos ya empiezan a sentirse. En la práctica, se dan los mismos problemas que en otras latitudes, solo que a menor escala y de una manera perversa por la presencia de la pobreza extrema y la creciente exclusión social.

Contextualización del problema

Dentro de sus particularidades y especificidad, el caso de Panamá es especialmente ilustrativo, sobre todo cuando vemos el comportamiento del Estado referente al gravamen al plusvalor. Durante el gobierno militar que se inició en 1968 y hasta finales de los ochenta, gran parte de este gravamen estuvo a disposición del Estado, que lo utilizó en proyectos sociales populistas y asistencialistas, particularmente a partir de 1972. Después de la invasión militar del 20 de diciembre de 1989, los gobiernos democráticamente electos se han dedicado a una creciente privatización de este excedente a través de la adopción de agresivas políticas neoliberales.

La gradual pérdida de control del Estado sobre este excedente ha implicado que su papel en la intervención, control y dirección de los procesos de modernización de las áreas urbanas descendiera sensiblemente, estimulándose la anarquía en los planes de desarrollo urbanísticos. La integración del Estado con grandes empresas corporativas, financieras y especulativas desde el punto de vista de la utilización del suelo urbano ha favorecido ahora, pero también históricamente, a las clases dominantes en lo que respecta a configurar el perfil y el modelo urbanístico de la ciudad de Panamá, lo cual ha tenido impactos directos e indirectos en la calidad del hábitat y de la vivienda de sectores medios y bajos (Uribe, 1989: 29).

Sin embargo, a pesar del lento y accidentado crecimiento físico de la ciudad de Panamá hacia el norte y noroeste del centro histórico –sobre todo a partir de 1915, cuando concluyeron las obras del Canal–, limitado por la ribera este del Canal y contenido hacia el sureste por los manglares de las costas del Pacífico, la población pobre siguió creciendo y las clases altas y medias iniciaron, desde la década del veinte, los primeros pasos hacia la suburbanización. La periferia fue creciendo lentamente. Hacia la década del sesenta se dieron los primeros síntomas de asentamientos espontáneos en la periferia, pero sin mayores consecuencias. Desde principios de la década del setenta, sin embargo, el país empezó a desarrollar una legislación que cambiaría todo el entorno urbanístico y permitiría desarrollar el perfil físico que hoy tiene la ciudad.

La Ley de Condominios de 1979 estimuló la construcción de edificios altos de propiedad horizontal. Con anterioridad, las leyes sociales de

vivienda de 1973 desincentivaron la construcción de viviendas de alquiler e iniciaron una práctica populista de vivienda que llevaría a lo que algunos han llamado “viviendismo”, propiciando la anarquía en la producción de vivienda tanto popular como de clase media. Desde 1970, el Centro Bancario aumentó el crédito hipotecario y mejoró sus términos. En 1985, la Ley de Intereses Preferenciales permitió un subsidio significativo en las tasas de interés a las viviendas, primero de 30 mil dólares, después de hasta 62 mil dólares. El resultado neto ha sido el de una imparable construcción de rascacielos en el centro moderno de la ciudad, lo cual se ha extendido hacia el este, con alguna leve baja entre 2006 y 2009 debido a la crisis inmobiliaria mundial (Luis Sánchez, 2008). También se ha suscitado el agresivo surgimiento de un sinnúmero de barriadas unifamiliares de clase media, de inspiración *neofordista*, con una regulación territorial bastante deficiente y poco amigable con el ambiente, las cuales se extienden hacia el corredor transístmico (carretera Panamá-Colón) y hacia el este y el oeste de la ciudad. Esto ha venido acompañado del explosivo crecimiento de asentamientos informales y de la autoconstrucción tanto hacia el este como hacia el oeste.

Hay que decir que este crecimiento, pese a ser caótico y desordenado, se ha convertido en una especie de *trademark* o marca de fábrica del desarrollo nacional. Ya desde inicios del nuevo siglo, el mega crecimiento de la ciudad de Panamá fue asumido por el Estado y las élites empresariales como un macro proyecto de mercadeo, así como un indicador fuerte de desarrollo dentro de la óptica del *marketing* y de la calificación competitiva en términos de grado de inversión. Los regentes de la política de vivienda del país, desde entonces, se han dedicado, virtualmente, a reorientar sus funciones hacia la promoción del turismo inmobiliario (atracción de extranjeros mediante el esquema de los *baby boomers*, estímulos para la construcción de rascacielos, promoción en el extranjero de compradores de viviendas de alto costo, etc.) (Martinelli, 2009).

El crecimiento reciente de la ciudad de Panamá: factores desencadenantes y sus efectos

A la luz de este contexto, se destaca la incidencia concreta de tres factores responsables del crecimiento reciente.

Los factores naturales

El crecimiento económico de la década del sesenta, impulsada por la tímida sustitución de importaciones de la década del cincuenta y la penetración capitalista en el campo, aceleró oleadas migratorias campo-ciudad, con lo cual se inició una primera etapa de urbanización sostenida (Ministerio de Vivienda, 1997). Desde la década del setenta hasta mediados de los noventa, el crecimiento estuvo alimentado básicamente por el crecimiento natural de la población (más nacimientos, menos mortalidad). Sin embargo, en la medida en que este crecimiento natural se ha ido estabilizando, las oportunidades económicas y las perspectivas de crecimiento de la economía han estimulado nuevamente la migración interna, y, en un nuevo contexto, la migración internacional. Una cifra a la que no se ha dado el debido seguimiento es la del número de inmigrantes extranjeros indocumentados, principalmente colombianos, asentados en la periferia urbana y que, según expertos, apunta a cifras de miles de habitantes (Sánchez Saavedra, 2008). Así mismo, las obras de ampliación del Canal de Panamá auguran una oleada masiva de inmigración tanto nacional como extranjera hacia el área metropolitana en los próximos años.

El boom inmobiliario

La intervención del Estado en la construcción de proyectos de vivienda considerados de baja rentabilidad o de lenta recuperación por el mercado privado a partir de 1972, así como el impulso de proyectos de re-densificación en zonas centrales de la ciudad estimulado por la Ley de Condominios de 1979, sirvió de base para el *boom* inmobiliario que presen-

ciamos desde inicios de la década del noventa, responsable del *skyline* urbano que hoy caracteriza a la ciudad (ver fotografía 4). El impulso de este *boom* estuvo ambientado y favorecido, adicionalmente, por las medidas de ajuste estructural que se desarrollaron entre 1983 y 1999 para favorecer al sector. Para el año 2000, esto significó una agresiva construcción de edificios altos y centros comerciales exclusivos en el centro financiero, comercial y de servicio localizado en el corazón urbano de la ciudad (corregimientos de Bella Vista y San Francisco), así como hacia terrenos de la costa este de la ciudad. Este proceso se dio sin un plan de zonificación que indicara los valores catastrales de los terrenos y sus bienes patrimoniales, ni tampoco un marco legal coherente que hiciera frente a la rápida ocupación del suelo en esas áreas.

Fotografía 4
Área bancaria, comercial y de servicios de Punta Paitilla
(centro urbano)



Fuente: Image © 2010 Google

Como señalábamos con anterioridad, la explosión inmobiliaria de inicios del nuevo milenio no podría explicarse solo en términos de factores económicos y políticos (tasas de crecimiento, apertura de mercado, desarrollo del mercado laboral) o demográficos (éxodo rural-urbano, natalidad,

mortalidad, migración). En cierta manera, se hace difícil valorar el impacto profundo de la transformación urbana de la ciudad de Panamá sino la vemos también desde la perspectiva de la plataforma tecnológica que se instaló en el país desde finales de la década del noventa, y del impacto de la arquitectura postmoderna a través de la incorporación de nuevos materiales, nuevos equipos y nuevas tecnologías de construcción que no solo configuraron y modelaron el espacio urbano, sino que también resultaron novedosas maneras de apreciación estética, nuevas mentalidades y nuevos comportamientos urbanos.

En la década del cuarenta del siglo pasado, el nacimiento de la incipiente industria de la construcción en Panamá hubiera sido imposible sin cambios profundos en innovaciones claves (corriente alterna, equipamientos mecánicos y eléctricos que permitieron la construcción en altura, acondicionadores de aire, nuevos productos químicos en la elaboración del concreto y del vidrio, etc.), industrias de gran escala (automotores, ingeniería eléctrica), transporte (redes de carreteras y movilidad general), y telecomunicaciones (telégrafo, radio, teléfono).

Igual ha ocurrido con el desarrollo reciente de la ciudad de Panamá. Los rascacielos, concebidos para aprovechar el suelo en su totalidad, han sido construidos sobre suelos de altísimos precios. No obstante, las características que estas torres exhiben hoy día no es sólo la consecuencia de un cálculo de beneficios inmobiliarios. En gran medida, éstas han dependido de la nueva concepción posmodernista del diseño urbanístico, y quizás más decididamente de los nuevos materiales e inventos que la han legitimado: hierro colado, acero laminado, hormigón armado, cristal, vidrio plano en grandes dimensiones, bombas hidráulicas, ascensores, abastecimiento de agua por gravedad, entre otros. Adicionalmente, la privilegiada combinación de posición estratégica y acceso a la fibra óptica, desde mediados de la década del noventa, así como el uso de alta tecnología de telecomunicaciones, ha simplificado los procesos de construcción y su consecuente expansión. Estos materiales e inventos han permitido nuevas composiciones que hace cincuenta años eran inimaginables.

No obstante, la ausencia de una planificación urbana, a lo que constantemente hemos aludido, no ha permitido tomar en cuenta, en su debido momento, las previsiones en materia de proyección del alto crecien-

to de la población, así como la urgencia de altas inversiones en infraestructuras de transporte y vialidad, suministro de agua, electricidad, conexiones y saneamiento. Esta grave omisión ha contribuido a agudizar el caos metropolitano. Los criterios decisivos que han prevalecido han sido los del mercado, ante la poca presencia del Estado y la escasa participación de la población usuaria en procura de una vivienda sana.

El resultado neto de esta situación ha sido el caos urbanístico que se pone de manifiesto a todo lo largo de Cinta Costera y Punta Pacífico, la calle 50, y calles y entrecalles laterales de los corregimientos de San Francisco y Bella Vista, sitios en donde se levantan las torres más altas de Latinoamérica. En este espacio, las violaciones a la línea de construcción, la invasión de los espacios públicos, la interrupción del libre y seguro tránsito peatonal e incluso la destrucción del patrimonio nacional son expresiones palmarias del desordenado modelo de crecimiento urbanístico (Novoa, 2006).

Los mega proyectos de infraestructura vial

La implementación de una estrategia de desarrollo vial sin planificación ha contribuido a ampliar el perímetro de la ciudad y ha empujando la mancha urbana hacia la periferia, generando agudos problemas de transporte masivo y movilización. Esta implementación se expresa en el inicio de operaciones, a finales del siglo pasado, de las carreteras de peaje conocidas como Corredores Norte y Sur, que parcialmente circunvalan la ciudad. Ambos proyectos no han podido disminuir la congestión de tráfico urbano ni han creado un enlace de alta calidad este-oeste y sur-noreste. Por el contrario, se han convertido en un imán de atracción para el asentamiento de población en áreas periféricas, generando problemas de desplazamiento y movilidad. En el Corredor Sur está ampliamente documentada la afectación del medio ambiente a través de la desordenada ocupación inmobiliaria de tierras a lo largo de la línea costera, la incontrolable construcción de rascacielos y centros comerciales, y la inadecuada coordinación con los proyectos de saneamiento de la Bahía de Panamá (Wing Solis, 2000). En el corredor Norte, este proyecto ha provocado, a su vez, serios

problemas de ocupación de tierras y la expulsión de pobladores de asentamientos periféricos.

Efectos

La comprensión del impacto real de todos estos factores se traduce en la identificación de sus efectos.

- En primer lugar, el surgimiento del problema urbanístico propiamente dicho y no simplemente el del crecimiento de la ciudad.

En el caso que nos ocupa, se trata del proceso mediante el cual la ciudad de Panamá se transforma en una urbe, esto es, se convierte en un fenómeno urbano con todas las consecuencias que esto implica. En otras palabras, nos referimos al momento en que se rompe “la unión indisoluble de aquello que los romanos llamaban *urbs* (territorio físico de la ciudad) y *civitas* (comunidad de ciudadanos que la habitan)” (Choay, 2009: 161), y en que la heterogeneidad social, económica y demográfica de la población, junto con el crecimiento de la mancha urbana, rebasa todos los límites geográficos y simbólicos que anteriormente permitían pensar la ciudad como una unidad territorial por sus habitantes (Portal, 2010: 399). Llegado este punto, la ciudad es ya un sistema referencial constituido por redes y símbolos materiales e inmateriales que logran mantenerse en el tiempo, el espacio y las mentes, no exclusivamente en el territorio (Choay, 2009: 181). La ciudad se ha convertido, entonces, en una urbe con todas sus consecuencias.

- La evidencia de que la revolución urbanística es solo una parte del problema más general que se inscribe en los nuevos códigos de desarrollo emanados del neoliberalismo globalizador.

La forma como el Estado ha enfrentado la modernización urbanística, el ordenamiento territorial, el uso del suelo y las prioridades de inversión en vivienda social es parte de un componente político de primer orden que compromete al Estado y sobre todo al mega proyecto liberal de desarrollo. El mega crecimiento de las ciudades no se limi-

ta a su modelización visible a través de impresionantes *skyscrapers* o rascacielos; se acompaña de otros mega proyectos que tienen que ver con el transporte, las telecomunicaciones (lo que ocurre con la reversión del canal), la segmentación de la ciudad en múltiples multicentros locales, el impacto del acortamiento de las distancias, etcétera. En este contexto, sin embargo, las políticas de regularización y realojamiento, sobre todo en las áreas periféricas, ocupan una posición marginal. Cuando son asumidas como políticas de Estado, se han hecho desde el punto de vista de las necesidades del centro urbano y no desde la visión y experiencia de los habitantes de los asentamientos informales de la periferia o de los habitantes de las áreas céntricas “tugurizadas” o condenadas de la ciudad. En consecuencia, la profundización de la exclusión social y el deterioro del hábitat urbano son un componente importante de este proceso de mega crecimiento.

- La profundización del caos urbanístico centro/periferia. Como se ha podido apreciar, el caos no se ha limitado al centro moderno o financiero de la ciudad, en donde la falta de una planificación urbana –evidenciada en la violación de los espacios públicos, el cambio no regulado de los usos del suelo o la afectación del patrimonio histórico– ha sido la norma, sino que el mismo también se ha extendido a las áreas periféricas. Al amparo de la falta de una clara definición en materia de planificación, se han dado situaciones y se han venido tomando decisiones, desde la década del setenta, cuyo efecto ha sido el desplazamiento caótico de la población del centro urbano hacia “las afueras”, la cual se ha alimentado, a su vez, de oleadas crecientes de migración campo-ciudad y ciudad-ciudad. Estas decisiones se resumen de la siguiente manera:
- Promoción, desde la década del setenta, de proyectos masivos de viviendas unifamiliares (públicos/privados) hacia el este de la ciudad, sin la habilitación suficiente de infraestructuras físicas, servicios básicos y límites perimetrales definidos. En las siguientes décadas, se ha reforzado esta tendencia con iniciativas *neofordistas* apoyadas por la empresa privada y el Estado.

- Construcción de la Avenida Tumba Muerto –hacia el noreste de la ciudad– en las décadas del setenta y el ochenta, facilitando el surgimiento de urbanizaciones a la largo de la vía.
- La construcción de los Corredores Norte y Sur en la década del noventa.
- La inauguración del Nuevo Aeropuerto de Tocumén, a finales de los setenta, lo cual atrajo en forma masiva a población marginada hacia el este de la ciudad y estimuló la inmigración campesina en el área.
- El alto déficit habitacional ha determinado la expulsión de población del centro urbano hacia la periferia. En el presente año (2010), el déficit habitacional asciende a 125.000 viviendas. En las áreas metropolitanas de Panamá y Colón, esta cifra es de 60.000 viviendas (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2010).

El resultado de estas situaciones y decisiones que emergen en un contexto regulado básicamente por los intereses del mercado, se ha traducido, en términos de habitabilidad de vivienda popular, en la existencia, en el año 2007, de 10.700 lotes distribuidos en 60 asentamientos informales en la ciudad de Panamá. Esto supone una población cercana a las 200.000 personas en condiciones de habitabilidad mermada.

- El mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá lleva aparejado el surgimiento de nuevas realidades que se expresan en la creación de nuevos estilos de vida, así como nuevas formas de consumo y solidaridad. Esto provoca el surgimiento de nuevas identidades sociales y políticas, o lo que es lo mismo, de nuevos actores sociales. Es dentro de este nuevo contexto socio-cultural y político en donde se debaten las posibilidades de aceptación o rechazo de las políticas públicas en materia de alternativas de vivienda y mejoramiento del hábitat, así como de creación de respuestas autónomas de los grupos menos favorecidos frente a sus carencias y necesidades.

La lucha por la vivienda decente ya no es solo una lucha por el espacio territorial o físico, sino también por la búsqueda de mejor cali-

dad de vida en un contexto que es a la vez de protesta y de participación activa (Cabrera, 2010). La autoconstrucción no es sólo una forma marginal de resolver el déficit habitacional entre los pobres, sino una forma que expresa niveles de organización con capacidad de negociación y de impugnación frente al mercado y frente al Estado. Desde el punto de vista político, éste es quizás el significado más importante del tránsito de lo citadino a lo urbano.

A manera de conclusión

Durante la última década, la ciudad de Panamá ha experimentado un extraordinario crecimiento espacial. Pero este crecimiento ha sido más que un proceso de expansión física o territorial. El mismo ha llevado a la multicentralidad, la fragmentación de los espacios públicos y a la dispersión de ciudad de Panamá, de la mano de un complejo proceso de desarrollo urbano y suburbano que, además de ser anárquico, ha irrespetado el patrimonio histórico, normas elementales de densidad urbana y de habitabilidad ambiental.

En este trabajo hemos querido rescatar la tradición crítica que inicia Lewis Mumford en su obra *La cultura de las ciudades* (1938), particularmente en lo que respecta a el análisis de los efectos o impacto, muchas veces perversos, que ejerce el Megacrecimiento de las ciudades sobre la sociedad y la cultura. Por eso señalamos el incómodo encuentro de lo moderno con lo tradicional en este desarrollo, así como la presencia de la creciente desigualdad urbana en un país con un crecimiento económico extraordinario en los últimos diez años. Por esta razón, el énfasis que hemos puesto en el megacrecimiento, la multicentralidad, el boom inmobiliario y el deterioro ambiental, apunta a identificar, como elementos de *una sola totalidad*, por un lado, tanto a los complejos procesos de transformación del espacio físico y las normas urbanísticas, como al emergente mundo de símbolos y estrategias de comunicación e identidad social y cultural que lo acompaña.

Bibliografía

- Araya Godoy 2005 “Arquitectura soviética 1917-1930” (Santiago de Chile) en <www.surararquitecturas.blogspot.com/2005/10>.
- Arcia, José 2006 “Una ciudad a medias” en *Martes financiero* (Panamá) Edición 433, julio.
- Aristóteles 1997 *La Política* (Madrid: Espasa Calpe).
- Cabrera Arias, Magela 2010 “Una ciudad modelada por ciudadanos” en *La Prensa* (Panamá).
- Choay, Françoise 2009 “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad” en *Andamios. Revista de investigación social* (México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México) Volumen 6, número 12, diciembre, ISSN: 1870-0063.
- Gottmann, Jean 1961 *Megalopolis, the Urbanized Northeastern Seaboard of the United States* (Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology, The MIT Press).
- Harvey, David 2008 “El derecho a la ciudad” en *New Left Review* (Madrid: Ediciones Akal, S. A.) N° 53, noviembre-diciembre.
- Martinelli, Ricardo 2009, “Discurso de toma de posesión de Ricardo Martinelli”, en *Hora Cero. Diario digital de Panamá* (Panamá), en <http://horacero.com.pa/index.php?option=com_content&view=article&id=11248:hora-cero&catid=40:nacional>.
- Ministerio de Economía y Finanzas/Banco Mundial 2003 “Proyecto PAN/96/003” (Panamá).
- Ministerio de la Vivienda 1997 *Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico* (Panamá: MIVI).
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial 2010, “Programa de asentamientos informales” (Panamá: Dirección de Asentamientos Informales).
- Mumford, Lewis 1957 (1938) *La cultura de las ciudades* (Buenos Aires: Emecé Editores) Traducción de Carlos María Reyles.
- Muscarà, Luca 2003 “The Long Road to Megalopolis”, en *Ekistics*. Vol. 70, N° 418-9, ISSN 0013-2942, pp. 23-35.
- Novoa, Melissa 2006 “Caos metropolitano” en *Martes Financiero* (Panamá) Edición 433, julio.

- Portal Ariosa, María Ana 2010 “Del centro histórico de Tlalpan al centro comercial Cuicuilco: la construcción de la multicentralidad urbana”, en René Coulomb (comp.) *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad* (México: Olacchi).
- Sánchez, Luis 2008, *Evolución de los principales macroindicadores de la economía panameña: 1970-2007* (Panamá: Instituto de Estudios Nacionales-IDEN).
- Sánchez Saavedra, K. E. 2008, “Migración y refugio en Panamá”, en *Encuentro. Revista Académica de la Universidad Centroamericana* (El Salvador) Año XL, n.º 80, ISSN 0424-9674.
- Solinis G. 2005 “Politique et gouvernance urbaine” (Paris: SHS, Unesco) Newsletter.
- Uribe, Álvaro 1989 *La ciudad fragmentada* (Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos-CELA).
- Wing Solis, Félix 2000 “El Corredor Sur de Panamá: convirtiendo la Bahía de Panamá en un pantano fecal” (Center for International Environmental Law-CIEL) en <www.ciel.org/Ifi/ifccasepanssppanish.html>.

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos

María Cristina Cravino*

Resumen:

El presente artículo se centra en el análisis de los procesos de construcción social del espacio en los nuevos barrios de vivienda de interés social del Conurbano Bonaerense.

Además de la caracterización de los programas habitacionales desarrollados de los últimos seis años, se busca comprender la percepción de los receptores de los programas habitacionales en tres escalas: vivienda, barrio y entorno –o sector– urbano.

Se parte de la perspectiva teórica del hábitat, que toma en cuenta los aportes de Bourdieu, Lefebvre y Giglia –Duhau, los que tienen en común una perspectiva teórica compleja para la relación entre estructura social y espacial –en este caso urbano. En este sentido, podemos observar cómo los receptores de viviendas construidas por el Estado no tienen la misma percepción de su vivienda, a la que pueden valorar por su condición de propietarios, en detrimento de sus características físicas o viceversa. También es esencial poner el foco a las formas de nueva sociabilidad que se genera entre los vecinos que comparten un nuevo espacio urbano y las tensiones que se generan en cuanto al cuidado de los espacios públicos y las formas en que estos fragmentos son incorporados a la ciudad. El entorno donde se implantan estos conjuntos puede ser evaluado por los vecinos de las nuevas viviendas como hostil, no obstante el paso del tiempo puede modificar esta primera percepción y forma de relacionamiento. Para desarrollar estas cuestiones se efectuó un trabajo de investigación empírica.

La metodología utilizada para el trabajo fue el análisis de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados) y de 400 encuestas aplicada a 3 barrios ubicados en 3 municipios (Florencio Varela, Esteban Echeverría y José C. Paz)¹, de entrevistas a veci-

* Licenciada en Ciencias Antropológicas, Magíster en Administración Pública y Doctora Antropología de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente de la Ungs. Profesora de la Maestría en Economía Social (Ungs), Hábitat y Vivienda (Unmp) Política Social (Untref): Es Secretaria Académica del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Es autora de 4 libros sobre asentamientos informales y otros sobre antropología social y urbana.

nos en dichos barrios, al que se le sumó uno en el Municipio de Moreno (donde no se pudo realizar encuestas) y *focus groups* en 3 de los 4 barrios². Se complementó con un estudio georreferenciado de las intervenciones estatales en la cuestión de la vivienda en la zona seleccionada.

Palabras clave: viviendas de interés social, área metropolitana de Buenos Aires, Construcción social del espacio.

Abstract

This article centers on the analysis of the social construction processes of space in the new social housing neighborhoods of the Conurbation of Buenos Aires.

Besides the characterization of the housing projects developed in the last six years, it seeks to understand the perception of the beneficiaries of said programs in three areas: housing, neighborhood and urban surroundings –or zone–.

It starts from the theoretical perspective of habitat, which takes into account the contributions of Bourdieu, Lefebvre y Giglia – Duhau, who share a complex theoretical view on the relationship between social and spatial structure –in this case urban structure. In this sense, we can observe how the beneficiaries of State-built housing do not have the same perception of their homes, which they value as owners, disregarding their physical characteristics, or vice versa. It is also essential to focus on the new sociability forms that are generated among neighbors that share a new urban space and the tensions arising regarding the maintenance of public spaces and the ways in which these fragments are incorporated into the city. The surroundings in which these projects are implanted can be evaluated by the neighbors of the new homes as hostile, however, with the passage of time, this first perception and manner of relating to them can change. To develop these issues there was an empirical study carried out.

The methodology used for the work was the analysis of secondary sources (documents produced by the State or result sheets) and of 400 surveys applied in 3 neighborhoods located in three municipalities (Florencio Varela, Esteban Echeverría and José C. Paz)¹, interviews of the inhabitants of these neighborhoods that included the municipality of Moreno (where surveys could not be carried out) and focus groups in 3 of the 4 neighborhoods². This was complemented with a geo-referenced study of the state interventions on the issue of housing in the selected area.

Keywords: Social housing, Metropolitan Area of Buenos Aires, social construction of space.

1 Las encuestas fueron aplicadas entre marzo y abril del 2009.

2 El trabajo de campo para esta línea de investigación del proyecto fue realizado junto a Juan Pablo del Río, María Ignacia Graham y Omar Varela.

Introducción

El presente artículo presenta resultados de un proyecto de investigación focalizado en una modalidad del Programa Federal de Construcción de Viviendas, iniciado en el año 2004, tomando como lugar de análisis el Gran Buenos Aires, es decir, la región compuesta por 24 municipios que rodea a la ciudad capital de la República Argentina. La idea es analizar los resultados del programa citado desde la perspectiva de los usuarios. Para ello tomamos tres escalas: la vivienda, el barrio y el entorno urbano.

En primer lugar, caracterizaremos el programa en el contexto de la política habitacional. Luego tomaremos en cuenta las percepciones de los vecinos. La metodología utilizada para el trabajo fue el análisis de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados) y de 500 encuestas aplicadas a habitantes de tres barrios ubicados en distintos municipios (Florencio Varela, Esteban Echeverría y José C. Paz)³, así como de entrevistas a vecinos de dichos barrios, incluyendo una realizada en el Municipio de Moreno (donde no se pudo realizar encuestas). También se realizaron grupos focales en tres de los cuatro barrios⁴. Se complementó la investigación con un estudio georeferenciado de las intervenciones estatales en cuestión de la vivienda en las zonas seleccionadas.

Argentina sufrió una crisis económica evidenciada en el estallido de diciembre del 2001, la cual fue consecuencia de la aplicación cruda de las recetas neoliberales durante la década del noventa. Luego de sucesivos gobiernos, con la asunción de Néstor Kirchner como presidente, se impulsaron políticas anticíclicas de tipo keynesiano. A diferencia de otros países latinoamericanos, donde las recetas del Consenso de Washington marcaron las estrategias de resolución del déficit habitacional por medio de subsidio a la demanda, el Estado argentino siguió utilizando la modalidad de “vivienda llave en mano”, típica del modelo de “Estado de Bienestar”, aún en gobiernos neoliberales como el de Carlos Menem. Sin embargo, la diferencia de la política habitacional de los gobiernos de

3 Las encuestas fueron aplicadas entre marzo y abril del 2009.

4 El trabajo de campo para esta línea de investigación del proyecto fue realizado junto a Juan Pablo del Río, María Ignacia Graham y Omar Varela.

Néstor Kirchner y Cristina Fernández fue la escala de las intervenciones, que tuvieron un carácter de política macroeconómica masiva. Además, dichos gobiernos adoptaron formas flexibles en algunos de los programas (como explicaremos luego), y motivaron la inclusión de sujetos excluidos en las políticas anteriores (que siempre requerían de un mínimo de ingresos familiares).

De esta forma, la nueva política se caracteriza por: a) conjuntos de pequeño o mediano tamaño para mejorar la integración urbana de los barrios (no siempre se cumple, pero se ha llegado a conjuntos de casi 2.000 viviendas); b) viviendas unifamiliares sostenibles para la residencia de familias (que implican menores costos de mantenimiento y, en algunos casos, contemplan futuras ampliaciones en función de las necesidades familiares); c) acciones para mejorar el parque construido deteriorado (es decir, para paliar lo que se suele llamar déficit cualitativo); d) nuevas modalidades de producción de viviendas, tales como las formas cooperativas (por medio de organizaciones sociales o municipios); e) fijación de estándares mínimos de metros cuadrados y calidad de las viviendas (las cuales incluían la provisión de infraestructura básica); e) una fuerte acción en las ocupaciones informales (“villas” y “asentamientos”), que constituirían una gran deuda social por tratarse de sectores olvidados en las últimas décadas. No obstante, ni aún en las modalidades cooperativas se contempló la participación de los usuarios en el diseño o evaluación de las políticas, y, en términos generales, en la implementación misma (a excepción de las cooperativas). La participación se impuso como necesidad en el programa de urbanización de asentamientos y villas dada la complejidad de la intervención. En algunos casos, los vecinos fueron incorporados como mano de obra en las empresas constructoras privadas.

Cabe resaltar que Argentina es un país netamente urbano (el 89,3% de la población vive en ciudades). Buenos Aires, como área metropolitana, asienta a un tercio de la población del país (este porcentaje se mantiene estable aunque en disminución leve desde mitad del siglo XX). El Área Metropolitana de Buenos Aires (Amba) comprende la ciudad de Buenos Aires – capital de la república– y 24 municipios que la rodean. Este aglomerado urbano albergaba en 2001 una población de más de 11 millones de personas. Por otra parte, desde el punto de vista político-administrati-

vo, la ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un estatus similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del conurbano bonaerense pertenecen a la provincia de Buenos Aires, que cuenta con un total 134 municipios. La ciudad de Buenos Aires funciona como el centro de la región (allí afluyen diariamente varios millones de habitantes del conurbano a trabajar, estudiar o realizar otras actividades), aunque es posible detectar otras centralidades, algunas incluso por fuera del área. El 19,4% de los 3'665.365 hogares que se registraban en el Amba en el 2001 tenían problemas habitacionales.

Hermenéutica espacial: la construcción social del espacio urbano

En las Ciencias Sociales cada vez cobra más relevancia teórico-metodológica la perspectiva que recupera la construcción social del espacio. Desde esa perspectiva, la ciudad no es un soporte físico, y lo urbano implica una construcción relacional. Todo espacio es físico y social a la vez, y siempre implica una jerarquía en donde cada ubicación puede ser decodificada por el resto de la sociedad en relación al espacio social. Autores como Harvey, Soja, Lefebvre o Bourdieu han hecho grandes aportes en esa línea. En este artículo partimos de los trabajos de Pierre Bourdieu, en especial del que lleva por título “Efectos de lugar” (1999) publicado en su libro *La miseria del mundo*. Allí afirma que “sólo es posible romper con las falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los lugares si se efectúa un análisis riguroso de las relaciones entre las estructuras del espacio social y las del espacio físico” (119). Esto constituye una fuerte crítica al paradigma racionalista de la arquitectura, que tenía como supuesto implícito que un orden físico iba a implicar o traer aparejado un orden social. En otras palabras, el objeto de la planificación urbana era garantizar una estructura funcional a la ciudad, ya que los procesos sociales se tendrían que amoldar al ordenamiento territorial propuesto (Boils Morales, 2008). Sin embargo, como veremos, el espacio vivido, tal como lo plantea Henri Lefebvre (1978), abre pistas para analizar cómo juegan los actores sociales en la construcción del espacio urbano. En este sentido, lo axial es pensar y analizar conjuntamente la ciudad física con las

relaciones sociales que la construyen, la disputan y la modifican constantemente.

La construcción social del espacio nos remite a un análisis de los barrios construidos por el Plan Federal de Viviendas como un lugar en la jerarquía urbana al que todos los que habitan la ciudad califican o valoran de acuerdo a ciertos elementos que incluyen tanto aspectos físicos como sociales. Eso tiene implicancias en las percepciones que tienen los habitantes tanto de la localización como de la organización interna física y social de los barrios. Las características de las viviendas, que son vividas y pensadas como el espacio privado, separado del espacio público, son evaluadas de acuerdo a imaginarios de la vivienda digna, la vivienda propia y la vivienda de interés social. Jamás se trata de un espacio neutro o una localización neutra. La distancia física no es un dato unilineal. Por lo tanto, cada barrio es único, de acuerdo a cómo se vincula con el entramado urbano que lo rodea, con el sector social que lo habita y con las prácticas desarrolladas por el Estado para la construcción de las viviendas.

También nos interesa marcar la importancia del tiempo en los espacios microsociales. Soja (1993) intenta adaptar las teorías de tiempos largos de historiadores tales como Braudel, Gordon y Hobsbawm a la construcción de la ciudad capitalista en su fase flexible. Creemos entonces que, así como a nivel macro la dimensión temporal abre nuestras perspectivas a la geografía crítica, la mirada de esta variable en los micro-espacios abre para nosotros nuevas preguntas, a saber: cómo conjugan las expectativas de los vecinos las prácticas y las acciones del Estado en la construcción social de esas porciones nuevas de ciudad (en este caso, los barrios del programa en estudio).

La construcción de ciudad desde el Plan Federal de Viviendas

El llamado Plan Federal de Viviendas, surgido a fines de 2003 a partir del cambio de gobierno y el inicio de la presidencia de Néstor Kirchner –y continuado en el gobierno de su esposa, Cristina Fernández–, contiene en sí mismo un paquete de programas habitacionales de diferente característica. Todos tienen una intencionalidad neo-keynesiana, como salida a la

crisis estructural argentina, producto de la aplicación de un programa neoliberal (derivado del Consenso de Washington) que, en relación a la ciudad, dejó como saldo la privatización de todos los servicios públicos por red (agua, cloaca, electricidad, teléfono y gas), al mismo tiempo que privatizó los medios de transporte que eran públicos: trenes, subterráneos, autopistas y rutas (los ómnibus urbanos ya eran privados), además de la empresa petrolera del Estado y el correo público. Con el gobierno de Néstor Kirchner, las políticas de hábitat inicialmente mostraban un apoyo a las formas cooperativas como medio de superación de los programas asistenciales con contraprestación laboral (de tipo fuertemente comunitaria), pero rápidamente se apostó al llamado “empleado genuino” por medio de la incorporación de importantes porcentajes de desocupados a las empresas constructoras privadas, a las que se convocaba por medio de licitaciones (paradigma de la obra pública). Como efecto no deseado, este impulso provocó un aumento relevante del costo de los materiales de construcción (y, por lo tanto, un impacto en las modalidades auto-construccionales) que en algunos casos se encontraban monopolizados por empresas privadas. El saldo de esta experiencia fue muy desparejo y en algunos casos polémico.

El sistema nacional de vivienda (Fonavi), constituido por un fondo coparticipable a las provincias existente desde la década del setenta, construye viviendas por medio de los institutos provinciales de vivienda. En paralelo a este, y con fondos nacionales centralizados producto de la recaudación impositiva resultante del crecimiento macroeconómico de país, se montó el Plan Federal de Viviendas, con diferentes etapas, comandado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Sin embargo, en muchos casos los actores ejecutores del plan fueron los mismos institutos provinciales de vivienda del Fonavi. Dentro el Amba, sin embargo, los actores ejecutores pasaron a ser los municipios, dejando un rol complementario al entonces Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Ipvba): controlar la normativa, coordinar las acciones de provisión de infraestructura y ejecutar algunos programas complementarios. Eso supone que, si bien los fondos son centralizados, la ejecución es descentralizada. Lo que este programa pone en evidencia, a su vez, es la diferente capacidad de ejecución de los gobiernos locales, así

como su orientación a la hora de fijar las prioridades o las tipologías de los conjuntos. Por esta razón, hay que ser muy cuidadosos en el análisis, ya que existen marcados contrastes en los resultados.

Dado que el cupo de distribución de viviendas y mejoramientos fue manejado directamente desde el Ministerio de Planificación Federal, algunos autores se refieren a este proceso como de re-centralización (Rodríguez, 2007). En este artículo no se considera apropiado el término, ya que, si bien los fondos son gestionados directamente desde el gobierno central, tanto la elaboración de los proyectos como su ejecución (licitaciones, búsqueda de suelo, etc.) tienen como actores centrales a los municipios. Por lo tanto, la calidad de los barrios producidos tiene estrecha relación con las intervenciones de los gobiernos locales y su capacidad de negociación con otros actores (empresas de servicios, gobierno provincial, usuarios, organizaciones no gubernamentales, etc.), así como con su política urbana en el marco de las restricciones establecidas en el nivel nacional (montos, metros cuadrados por unidad, etc.). En el caso del Amba, entonces, parece más apropiado hacer referencia a una descentralización controlada⁵.

Para analizar las intervenciones habitacionales, las debemos clasificar en cuatro grandes líneas:

- Construcción de viviendas en agrupamientos barriales nuevos. La vivienda debía ser unifamiliar o *duplex*, con una superficie cubierta de 44 a 49 m², y provista de los servicios básicos. Dada la dificultad de encontrar tierra vacante del tamaño suficiente, la mayoría de las intervenciones se ejecutaron en el llamado “segundo cordón del conurbano” (es decir, en la zona más alejada del centro). Originalmente, el gobierno municipal era el encargado de proveer el suelo, ya que originalmente éste no estaba costado en el precio de la vivienda a pagar a las empresas constructoras privadas. No obstante, como la mayoría

5 Esto tiene relación directa con la capacidad de negociación de cada municipio con el gobierno nacional para firmar convenios de implementación de los diferentes programas. La mayoría de los gobiernos municipales son del mismo color político que el gobierno nacional (Partido Justicialista). Tanto las distintas facciones del partido gobernante como las alianzas de aquellos que no son justicialistas son centrales para la obtención de cupos de viviendas o mejoramientos.

de éstos no contaba con suelo apto en la escala requerida, se adoptó la modalidad de que las empresas constructoras propusieran los predios a utilizar y por ello se les otorgaba un monto adicional (con un costo extra aproximado de 3.500 dólares por lote nuevo urbanizado). Este programa asumía la crítica a los conjuntos habitacionales en altura, los cuales generaban viviendas imposibles de ampliar, en la mayoría de los casos con dificultades para mantener los servicios comunes (ascensores o cañerías, por ejemplo). A esto se sumaba la improbable capacidad de organizar consorcios entre miles de personas, problemas de diseño y la insatisfacción de los usuarios.

- Intervención integral en ocupaciones informales (“villas” y “asentamientos”)⁶.

Esta acción implicó un reconocimiento histórico a barrios precarios de muchos años de existencia en los que habían sido escasas y no muy exitosas las intervenciones públicas. El problema derivado es que, dado que en muchos casos existía una alta densidad poblacional en los barrios, se requería de suelo urbano adicional y necesariamente cercano a los emplazamientos. Esto derivó en que unos pocos municipios decidieran construir viviendas en altura (pero sólo hasta los tres pisos). En este programa no hay límite para la superficie cubierta por unidad, ya que ello se debía adaptar a las necesidades de las familias usuarias, pero era obligatoria la provisión de infraestructura básica. La modalidad de construcción se realizaba por medio de empresas privadas. Los vecinos de hecho participaron en las instancias de decisión de organización de las obras, sin lo cual jamás se hubieran llevado a cabo los proyectos. Sin embargo, cabe consignar que dicha participación no estaba contemplada en el diseño del programa. Por último, en la provincia de Buenos Aires, en la actualidad se ha colocado en agenda la necesidad de programas integrales de inclusión social como incentivo para el desarrollo de la economía local.

6 De acuerdo a un relevamiento llevado a cabo en la Universidad Nacional de General Sarmiento, existen 819 asentamientos informales fehacientemente registrados. Para ampliar el tema sobre las diferencias entre las tipologías de “villa” y “asentamiento” ver Cravino (2008).

- Mejoramientos habitacionales.

Esta es, sin duda, la mayor innovación en las prácticas estatales, ya que no existían antecedentes de mejoramiento del parque habitacional construido y deficitario. Se pensó realizar esta modalidad por medio de empresas constructoras privadas, pero finalmente se incluyeron organizaciones no gubernamentales por el desinterés de las firmas en este tipo de modalidad de obra (territorios dispersos y con familias viviendo en las casas). Las acciones podían ser tanto construir nuevos cuartos como mejorar estructuras existentes.

- Provisión de viviendas por cooperativas.

Con esta iniciativa se buscaba reactivar la economía y bajar las tasas de desocupación. Para ello se propuso que quienes recibían un subsidio del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (50 dólares por mes), y debían realizar una contraprestación social, se agruparan en cooperativas y construyeran viviendas (un pequeño porcentaje podía no provenir de ese plan social). Se les pagaba por los materiales necesarios y se exigía que las casas sean unifamiliares de 44 m² por unidad. Al igual que el primer eje por empresas, el proceso productivo era de tipo artesanal y, por lo tanto, con mano de obra intensiva. Existen dos modalidades de implementación: por medio de organizaciones sociales o por medio de municipios. Los resultados fueron muy contrastantes, especialmente porque faltó capacitación en la conformación de este tipo de organización compleja y en la mano de obra requerida para la construcción.

Un elemento a subrayar es la envergadura de las intervenciones planteadas en estas cuatro modalidades, las cuales, si bien están alejadas del déficit (centrado en la vivienda), también lo están del promedio histórico de la acción pública en el Amba, que ascendía a 39.856 unidades construidas en el Gran Buenos Aires entre 1976 y 2003. En resumen, se propusieron construir en dos años poco menos que lo construido en 28 años en la zona. El Plan Federal de Construcción de Viviendas se proponía cambiar radicalmente la situación habitacional del país, poniendo un énfasis particular en el Amba⁷. Los cupos que se proponían eran de 33.000 viviendas nue-

vas para el Gran Buenos Aires y 5.000 para la ciudad de Buenos Aires, de un total de 120.000 para todo el país. Eso correspondía a la fase I, que se realizaría en dos años. Aún cuando ésta no se terminó de ejecutar, en el año 2006 se anunció la fase II, que comenzó a implementarse superpuestamente con un número proyectado de 300.000 viviendas (ampliando levemente la superficie de cada una)⁸ para todo el país.

En el Gran Buenos Aires, puede decirse a *grosso modo* que se han cumplido las metas (aunque con cierto atraso). No sucedió lo mismo en la ciudad de Buenos Aires, que muestra importantes incumplimientos en las metas. Como sostuvimos, existe una fuerte heterogeneidad en la *performance* de los gobiernos locales dentro del Amba.

Los barrios nuevos que se construyeron se ubicaron en el “segundo cordón” del conurbano, el más alejado de la capital federal. En el “primer cordón” (contiguo a la ciudad capital), los predios vacantes existentes no estaban disponibles en el mercado o no fueron otorgados para provisión de viviendas. Esto último evidencia problemas de coordinación entre las distintas agencias estatales.

La asignación de las viviendas a los usuarios respondió a demanda dispersa que se anotó en diferentes listados de postulantes. Algunos municipios fijaron prioridades (matrimonios jóvenes, con muchos hijos, con hijos discapacitados o enfermos, madres solas a cargo de hijos menores, ex combatientes de la Guerra de Malvinas, etc.); otros establecieron puntajes y un listado único; otros no han explicitado claramente su modalidad de asignación. Este es un punto crítico, ya que siembra una sombra de duda, en muchos distritos, sobre la redistribución de las viviendas. Los vecinos entrevistados en los barrios seleccionados se encontraban previamente en situación de desalojo, en viviendas muy precarias o inundables. Otros vivían en alquiler o en casas prestadas o compartidas. No obstante,

7 De acuerdo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (www.vivienda.gov.ar) esta iniciativa crearía, en su fase I, 360.000 puestos de trabajo a nivel nacional (240.000 de forma directa y el resto de forma indirecta), esto es tres puestos por cada vivienda, dado que se utilizan formas de producción tradicionales en la región, más del tipo artesanal que industrializado.

9 Se proponía 55 m² para todo el país, con excepción de la Patagonia, donde la superficie sería de 60 m².

en las entrevistas grupales, fue recurrente la mención de asignaciones espurias, es decir, por contactos políticos, aunque esas situaciones aparecen claramente como porcentajes minoritarios. En algunos casos, los vínculos políticos hicieron que las viviendas fueran asignadas, de todas formas, a familias con necesidades habitacionales críticas.

El espacio construido por el Estado y el espacio vivido por los vecinos: la percepción de los usuarios sobre su casa, su barrio y el entorno

Como afirma Soja (1993: 99), “la estructura del espacio organizado no es una estructura separada, con sus leyes autónomas de construcción, de la estructura de clases que emerge de las relaciones sociales (y, por eso, a-espaciales). Ella representa, al contrario, un componente dialécticamente definido de las relaciones de producción generales, relaciones que son simultáneamente sociales y espaciales”⁹. Este autor hace un aporte fundamental para aclarar que el espacio físico fue una base epistemológica ilusoria y, en cambio, que lo central es tener presente que el espacio es producto de la traslación, la transformación y las experiencias humanas. En este sentido, si bien el Estado es el que diseña la forma y distribución de los bienes y servicios urbanos en la ciudad, y en particular en los barrios en estudio, las prácticas de los vecinos, sus formas de apropiación y transformación del espacio son los que hacen que estos barrios sean tales y no un mero conjunto de viviendas.

Siguiendo a Bourdieu (1999) la estructura del espacio se manifiesta en las formas de oposiciones espaciales, en donde se da la simbolización espontánea del espacio social. En la sociedad jerarquizada, no hay espacio que no esté jerarquizado. Por esto, los barrios del Plan Federal de Viviendas llevan denominaciones que no responden al nombre que se les colocó originalmente, sino nombres como “el barrio de las casitas”, “el barrio nuevo”, “el barrio del plan federal”, mostrando así una distancia social con el resto de la ciudad, además de, en muchos casos, distancia geográfica respecto al centro del municipio. La ausencia de nombre para muchos de esos conjuntos los convirtió en espacios vacíos en la ciudad.

9 La traducción es nuestra.

Viviendas nuevas: ¿dónde está la ciudad?

La localización está estrechamente vinculada a la lógica del mercado del suelo. Hay una relación directa entre el precio del suelo y la localización, y, por lo tanto, las empresas eligen el suelo peor ubicado pero más barato. Esto es similar a lo que sucede en muchas ciudades de América Latina (Boils Morales, 2008), lo cual crea un círculo vicioso de mayores ganancias para las empresas y peores condiciones de localización para los habitantes. Aunque esto se trató de evitar, la misma lógica del precio por unidad de vivienda llevó a que se hiciera, por lo general, en lugares alejados de las centralidades urbanas.

Una primera jerarquización espontánea alude a una clasificación entre centro y periferia urbana, a partir de las cualidades espaciales, sociales y de estatus de cada una de las zonas de la ciudad. Estos barrios claramente representan la periferia, el borde la ciudad. De hecho, un análisis geográfico muestra que fueron construidos en los “vacíos” que rodeaban al espacio urbanizado, lo que implicó, en algunos casos, que algunos predios necesitaron un cambio de zonificación (de zona rural al zona urbana) por parte del municipio. En las entrevistas grupales, los vecinos relataron que los “remises” (automóviles similares a los taxis, coordinados en un local comercial) no querían ingresar a los barrios por temor a ser asaltados. Esto implica que, en el imaginario social, se construyen como barrios estigmatizados. Coincidimos con Bourdieu (1999: 126) en que “el barrio estigmatizado degrada simbólicamente a quienes lo habitan, los cuales, a cambio, hacen lo mismo con él, ya que, al estar privados de todas las cartas de triunfo necesarias para participar en los diferentes juegos sociales, no comparten sino su común excomunión”. En muchos casos, el transporte público de pasajeros (“colectivos”) no cubre servicios nocturnos, a pesar de que el 64% de los que viajan lo hacen por este medio, de acuerdo a la encuesta. De todas formas, desde la mudanza de los vecinos al barrio hasta la actualidad (dos años en promedio para los barrios analizados) se han evidenciado mejoras en cuanto a la modificación de los recorridos o la frecuencia de los servicios. En algunos casos, se han asfaltado calles que anteriormente a la construcción del barrio eran de tierra e intransitables. De la encuesta se desprende que un 50% de los habitantes considera que la rela-

ción costo-transporte era mejor en su anterior localización que en la actual (un 37% considera que era igual, y un 13% considera que era peor). En otras palabras, sólo para una pequeña minoría el efecto de lugar en relación a la movilidad cotidiana es positivo. Lógicamente esto es dinámico, y los vecinos hacen acciones tendientes a la mejora de estas condiciones.

Esta primera percepción de periferia es plenamente asumida por los vecinos, según se desprendió de las entrevistas y de las encuestas. Los relatos de las dificultades iniciales de transporte, de acceso a las escuelas o centros de salud lo evidencian. Algunas de estas dificultades persisten. Pudimos comprobar la hipótesis que afirmaba que los vecinos valoraban de manera decreciente su casa, su barrio y su entorno. La valorización de la casa es alta (aun a pesar de las deficiencias constructivas), medianamente alta en relación al barrio y polarizada en relación al entorno. Esta percepción se expresa claramente en el hecho de que el 56% de los vecinos creen que su actual localización no favorece su inserción laboral. Por su parte, el 45% cree que falta equipamiento e infraestructura, lo que expresa claramente la falta de elementos que constituyen la ciudad y generan igualdad de oportunidades. Nuevamente, el efecto de lugar no implica un cambio positivo, salvo que se mejoren ciertas condiciones urbanas. Eso es posible en el futuro, pero dependerá de la intervención del Estado y, en parte, de la acción colectiva o de procesos de autogestión de los vecinos.

Nuevo barrio, nueva sociabilidad

La desconfianza mutua entre los vecinos de los barrios nuevos y su entorno fue una recurrente en todos los casos analizados. Los vecinos del entorno de los proyectos urbanos clasificaban a los nuevos vecinos de dos formas: por un lado, como “villeros” (habitantes de asentamientos precarios) y/o “delinquentes” y, por otro, como “privilegiados” (por haber recibido las viviendas “inmerecidamente”)¹⁰. Hubo claramente desfases entre la construcción de las viviendas y la provisión de infraestructura social (cen-

10 Se debe tener en cuenta que el 52% de los encuestados consideraban a los vecinos del entorno como en su misma condición social, es decir, ocupando el mismo lugar que ellos en la estructura social.

tros de salud y escuelas), lo que provocó que rápidamente los establecimientos educativos y de salud se vieran desbordados por los nuevos usuarios. Esto acentuó el rechazo de los vecinos del entorno hacia los nuevos habitantes del sector. Se escucharon relatos como que “el clima de la escuela cambió: antes los chicos eran todos tranquilos; ahora vienen armados”. Por parte de los receptores de viviendas, se sostuvo que “en algunos casos no nos dejaron anotar a los chicos en las escuelas cercanas; tuvimos que recurrir a otras o seguir mandándolos a donde antes iban, aunque ahora nos quede alejado”. Esto fue uno de los motivos por los cuales algunos habitantes tenían una valoración negativa del barrio nuevo y una valoración positiva de la localización anterior. En relación al futuro del barrio, cuando los vecinos fueron interrogados en los grupos focales, algunos apostaban a que con el tiempo éste iba a adquirir las características de centralidad urbana (“de a poco hay escuelas, centros de salud, supermercados, remiserías, etc.”), mientras que otros consideraban que lo que deparaba el futuro era decadencia y degradación del lugar. Merece resaltar que, de acuerdo a las encuestas, un 97% no cree que los vecinos tengan “espíritu de progreso”, y un 93% no observa solidaridad ni buena vecindad. Todo esto evidencia, entonces, que la construcción del espacio no es meramente un proceso físico, sino que las relaciones sociales otorgan un significado y unas características al lugar donde se vive.

En cuanto a las relaciones de vecindad, las opiniones de los vecinos fueron muy diversas y se detectaron zonificaciones del espacio vivido y apropiado dentro del barrio. Se valoraba positivamente la zona más cercana, mientras que otras del mismo barrio se constituían en lugares peligrosos o que merecían desconfianza. Los vecinos se categorizan entre ellos, en buena medida, en función del cuidado de su casa, su vereda o su calle. En un barrio se encontró que los vecinos se auto-organizaban en zonas. En una de ellas lograron que viviendas desocupadas fueran otorgadas a quienes “realmente las necesitaban” o “realmente las merecían”, pues, además de la necesidad, mantenían buenas relaciones con ellos y tenían “buenas costumbres”. La relación estrecha entre proximidad y relaciones sociales emerge como una de las formas de construcción del espacio residencial. En relación a esto, algunos de los entrevistados se manifestaban en disconformidad con sus relaciones de vecindad. Otros, en

cambio, ponderaban positivamente sus nuevas relaciones sociales en el espacio barrial. En su estudio sobre algunos asentamientos en La Matanza, Merklen (2005) se pregunta en qué medida puede el espacio barrial ofrecer “soportes” al individuo y la familia, es decir, cómo el barrio participa de la cohesión social y hasta dónde puede ser el punto de apoyo para la acción colectiva. El barrio puede resultar central en la formación de la identidad cuando los lazos de integración social no son lo suficientemente sólidos, como se da en los barrios populares.

En relación a las demandas de mejoramiento del barrio¹¹, algunos municipios han impulsado organizaciones barriales que efectúan peticiones al municipio. En algunos casos también existen delegados y sociedades de fomento. La organización barrial puede tener fuerte vinculación con la matriz política del municipio, aunque en muchos casos se trata de vecinos auto-organizados que buscaron reconocimiento de las oficinas municipales y que mantienen fuertes reclamos con el gobierno local.

Ser dueño

En cuanto a la calidad de la vivienda, desde el punto de vista de los usuarios se han escuchado reclamos por el tamaño demasiado pequeño (44 m²) y algunos problemas en las terminaciones o las instalaciones (18% de los encuestados afirmaba que estaban mal), aunque su grado de aceptación depende de las tipologías. En algunos casos, los municipios han exigido los arreglos en los “vicios de obra”; en otros no se ha seguido de cerca el desempeño de las empresas constructoras privadas y el arreglo ha quedado en manos de los usuarios. De acuerdo a la capacidad económica de las familias, las viviendas a menudo son ampliadas, ya que cuentan con espacio libre para hacerlo. El jardín y el fondo son altamente valorados como espacio para los chicos o para ampliar la vivienda¹². Las recurrentes deficiencias en las instalaciones eléctricas y sanitarias (así como en algunos

11 Los municipios han podido resolver rápidamente la inclusión del servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios en estos nuevos barrios, ya que el 82% de los encuestados consideraba que eran bueno.

12 Un 42% de los encuestados afirmaba que debía ampliar su vivienda.

techos) ponen en evidencia la mala calidad de los materiales y la baja calificación de la mano de obra utilizada. En un caso, incluso, los vecinos sostuvieron que algunos problemas surgen del sabotaje de los empleados de la empresa constructora ante el incumplimiento en el pago de los salarios.

Una deficiencia en el diseño de este programa fue que no se construyeron viviendas más grandes para las familias numerosas, lo que hizo que el Estado generara condiciones de hacinamiento (cosa que no sucedió en el subprograma de urbanización de villas). Particularmente, debemos resaltar la no participación de los usuarios en el diseño de las viviendas como el factor central para ciertas críticas a las tipologías, el tamaño o las terminaciones.

Un punto de crítica común de parte de los entrevistados fue que no les agradaba que se tratara de viviendas apareadas, pues eso causaba casos de “intrusión” en “intimidades ajenas”. La casa es normalmente considerada como el lugar de la privacidad, y cuando ésta se pierde, la vivienda pierde el valor simbólico que debería tener como espacio privado diferenciado del espacio público. En algún caso, la tipología hace que los ventanales se encuentren enfrentados y, por lo tanto, visibles para los vecinos, por lo menos hasta que se pueda construir una medianera. Por la escasa capacidad de ahorro de las familias, esto último puede demorar años.

Las capacidades económicas de los receptores no sólo se evidencian en la posibilidad de construir las medianeras, sino también en la pintura nueva para diferenciar las casas, los portones, las rejas, las galerías, etc. También se necesita dinero para mantener flores y árboles en los jardines y las ampliaciones, que en algunos casos son notorias.

Consideraciones finales

A partir del análisis de los datos relevados acerca de la percepción de los vecinos sobre las viviendas de interés social del Plan Federal, encontramos que mudarse a esos barrios implica para ellos la posesión de un “capital locacional” devaluado (Abramo, 2003). Sin embargo, creemos que este fenómeno puede ser evitado o revertido con la intervención del Estado. En primer lugar, a partir de la regulación del mercado del suelo o impo-

niendo mejores condiciones para la localización de los nuevos barrios; en segundo lugar, coordinando la provisión de equipamiento social (centros educativos y de salud) con la mudanza. También es necesario dar relevancia a los lugares para la recreación, la cualificación de los espacios públicos (las plazas hoy por hoy se encuentran totalmente degradadas o vacías) y las herramientas de acercamiento social entre los vecinos del entorno y los recién llegados.

Por su parte, la sociabilidad barrial (ser reconocidos por los vecinos) es un elemento de nostalgia de la localización anterior, es decir, del “capital locacional”. Como síntesis de esa imagen, un vecino nos dijo: “Yo querría tener esta casa, pero en el barrio donde vivía”. En muchos casos, la gente deja a sus familiares (padres, hermanos, etc.) en el barrio de origen, lo cual resulta fundamental en la configuración de las redes de reciprocidad de los sectores populares (Lomnitz, 1975). De todas formas, los receptores valoran en un 87% tener vivienda propia (el 62% vivía previamente en una vivienda prestada o compartida, el 5% vivía en un asentamiento precario, el 20 % alquilaba y el 6% tenía otra propiedad). Sin embargo, como hemos indicado, la mayoría señala fuertes deficiencias en las externalidades urbanas –las cuales constituyen la esencia de una ciudad y del derecho ciudadano–, así como falencias en las viviendas entregadas, todo lo cual podría ser evitado con un mayor control a las empresas constructoras.

Un error recurrente en estos barrios es la prohibición de generar establecimientos comerciales o económicos en los espacios del lote o la vivienda. Sostenemos que se debe cambiar el paradigma de separación entre los espacios residenciales y productivos. En contextos de crisis, los sectores populares desarrollan muchas actividades informales en su misma vivienda (un 12% según la encuesta). Esto debe ser contemplado en los planes de vivienda, permitiendo, lógicamente, sólo aquellas actividades que no tienen impacto en la salud de los habitantes. Estos establecimientos son parte de la vida urbana y cuanto más próximos estén a los domicilios se generará una mejor calidad de vida y será menor el sentimiento de aislamiento que a veces sienten los pobladores en relación al resto de la ciudad.

A partir de la presente indagación, deseamos resaltar la importancia de la localización de las viviendas de los sectores populares y “el efecto de lugar” que se genera en los barrios, con facetas positivas y negativas a la

vez, así como la relevancia de las externalidades urbanas al momento de diseñar un nuevo barrio. También es importante destacar la importancia de las relaciones sociales de proximidad que se generan en los barrios, las cuales pueden ser consideradas positivas, negativas e incluso ambas cosas a la vez, pues el barrio es el espacio de mediación entre la sociedad y el Estado, y los sujetos y la construcción del espacio social remite a la construcción de identidades sociales. Hacer ciudad no es agregar más casas y calles; el equipamiento y las formas de relacionamiento barriales son centrales para quitar las etiquetas de estigma de los barrios de viviendas de interés social y para generar lugares de mayor oportunidad y trayectoria de ascenso social. En otras palabras, se requiere conciliar la política habitacional con la urbana y potenciar el desarrollo local. Por último, indicamos la importancia de la participación de los usuarios para transformar los barrios en espacios vividos, positivos y valorados, tanto como en lugares de relaciones sociales de reciprocidad y vecindad.

Las viviendas cumplen varios roles a la vez para los sectores populares, que son los sujetos de la política habitacional que se desarrolló y que se está desarrollando –al momento–. En primer lugar, son el lugar del residir (del refugio para el descanso y las tareas reproductivas de las unidades domésticas), pero también son una forma de ahorro ante situaciones de emergencia y una fuente de status, en particular constituirse en propietarios, lo que a su vez es una legado para los descendientes. El lugar donde está implantada no es menor en relación a una sociabilidad considerada como la acorde a las características que considera ideales cada uno de los vecinos. Algunos ante esto desarrollan estrategias de generar espacio de conocimiento y coordinación barrial y otros optan por estrategias defensivas y de aislamiento.

También queremos destacar que aún nos falta saber más sobre los procesos temporales en los micro-espacios y cómo estos lugares recientemente convertidos en ciudad se consolidan, transforman y adquieren significado como espacios sociales habitados por los sectores populares.

Bibliografía

- Abramo, Pedro 2003 “A teoría económica da favela. Quatro notas sobre a localização e o residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal” en *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Río de Janeiro: Sette Letras).
- Bourdieu, Pierre 1999 *La miseria del mundo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Bourdieu, Pierre 2000 *Las estructuras sociales de la economía* (Buenos Aires: Editorial Manantial).
- Boils Morales, Guillermo 2008 “Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México” en Cordera, Rolando et al. *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Cravino, María Cristina 2008 *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Lefebvre, Henri 1978 *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Editorial Península).
- Lomnitz, Larissa 1975 *Cómo sobreviven los marginados* (México DF, Editorial Siglo XXI).
- Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (1983-2003)* (Buenos Aires: Editorial Gorla).
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana 2005 *Lo con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (Santiago de Chile: Ediciones Sur).
- Rodríguez, Carla et al. 2007 *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (Buenos Aires. AEU-UGC-Fsoc-UBA).
- Soja, Edward 1993 *Geografías pos-modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica* (Río de Janeiro: Editorial Zahar).
- Yuvnosky, Oscar 1984 *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada

Walter Fernando Brites*

Resumen

Los procesos de relocalización desencadenados en la ciudad de Posadas, Argentina, han estado vinculados a grandes obras de infraestructura, lo cual ha generado consecuencias dramáticas para los asentamientos desplazados hacia las afueras de la ciudad. El área en la que se localizan los conjuntos habitacionales que albergan a la población relocalizada se caracteriza por situarse en la periferia, en los límites de la ciudad, en zonas con hábitats precarios y en donde se evidencian carencias de infraestructura y de servicios necesarios para la vida urbana. En ese marco, la situación de relocalización imprime características muy específicas, como segregación y problemas del hábitat.

Palabras clave: Relocalización, segregación, periferia, desigualdad socio-espacial.

Abstract

The relocation process carried out in the city of Posadas, Argentina, has been linked to major infrastructure projects, creating a dramatic impact on disadvantaged settlements shifted to the outskirts of the city. The area, in which are located the houses that are home to the relocated population, is characterized to be at the periphery, in the city limits, in areas with fragile habitats and where, incidentally, there are deficiencies in services and infrastructure which are necessary for urban life. In this context, the situation of relocation prints very specific characteristics, such as segregation and habitat problems.

Keywords: Relocation, segregation, periphery, socio-spatial inequality.

* Antropólogo Social y Magíster en Políticas Sociales. Profesor e investigador de la Universidad de la Cuenca del Plata y la Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Doctorando en Antropología Social – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Correo electrónico: briteswalter@yahoo.com.ar

Introducción

Lejos de constituir una visión marcadamente peyorativa del traslado compulsivo, este artículo pretende desentrañar los efectos colaterales que los procesos de relocalización han desencadenado en la ciudad de Posadas (Argentina), en donde la reubicación masiva de barrios carenciados se ha amalgamado a otros procesos que presentan incidencia sobre el espacio urbano. En este sentido, abordamos dos dimensiones estrechamente interconectadas, relocalización y segregación, en tanto estructurantes de nuevos hábitats para la población movilizada.

Las características que asume la actual estructura urbana de Posadas resulta no solo de la acción de la propia población (construcciones residenciales, nuevos comercios, *shoppings*, etc.), sino fundamentalmente de la intervención estatal al menos en tres niveles diferenciados: a) desde el plano municipal, a partir de planes de renovación urbana, ordenamiento territorial y construcción de obras públicas, b) desde el nivel provincial, a partir de la acción del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (Iprodha) y la consecuente construcción de nuevos barrios, y c) desde el nivel supra-nacional, con el mega-emprendimiento hidroeléctrico Yacyretá (Paraguay-Argentina), su plan de tratamiento costero y los programas de relocalización de población asentada bajo cota de afectación.

La relocalización masiva de población pobre de las zonas de influencia del llenado del embalse de Yacyretá (río Paraná/arroyos urbanos) y la construcción de grandes obras de infraestructura, sumados a otros procesos más espontáneos como el desplazamiento, sin acción estatal, de aquellos sectores carenciados asentados en espacios intersticiales que el propio crecimiento inmobiliario re-valoriza, son un conjunto de situaciones que no solo han generado nuevas áreas, sino también segregado y diferenciado el espacio residencial urbano en su conjunto.

El aislamiento de los conjuntos habitacionales, donde además hay carencias de servicios e infraestructura, más allá de desatar un conjunto de situaciones privativas y problemáticas para las poblaciones relocalizadas, genera un nuevo enclave de pobreza y una fuerte tenencia hacia la homogeneidad social interna. Además de disparar en aumento situaciones de segregación en magnitudes antes no alcanzadas por la población reubica-

da, esta periferia, distanciada y desfavorable, ha incidido en la creación de un hábitat cargado de adversidades.

La ciudad de Posadas

Posadas es la ciudad capital de la provincia de Misiones (Argentina), y se ubica a orillas del río Paraná, frente a la ciudad paraguaya de Encarnación. Desde el año 1872, en que se constituyó como municipio, ha funcionado como principal centro administrativo, comercial y de servicios para una provincia cuya economía se basa fundamentalmente en la producción agropecuaria y agroindustrial.

Las mayores densidades de población se registraron históricamente en la zona que actualmente ocupa el centro de la ciudad y las adyacencias. La configuración del borde ribereño como área de trabajo generó los primeros asentamientos irregulares con características diferentes a la ciudad legal (Borio, 2007). En ese sentido, la población de escasos recursos se fue acomodando a los espacios residuales, ubicándose fundamentalmente en la franja de la costa ribereña, ocupando completamente los primeros espacios aledaños disponibles a la zona céntrica.

En este contexto, el proceso de expansión de la trama urbana se ha caracterizado por la espontaneidad: la distribución y ocupación del espacio por parte de los diferentes sectores sociales han resultado cada vez más anárquicas. La ausencia de una planificación urbana ha posibilitado que sectores altos, medios y bajos accedan al espacio urbano, proceso que, además, ha incidido en la configuración de áreas urbanas heterogéneas: un bricolaje de sectores sociales integrados en la ocupación del espacio urbano.

En las últimas décadas, Posadas, con más de 300 mil habitantes, se ha transformado en uno de los núcleos urbanos de tamaño medio más importantes de la región. Las transformaciones generadas en la ciudad pueden ser atribuidas a tres fuentes principales: a) un crecimiento demográfico acelerado por el flujo migratorio producto de la expulsión de la población rural, debido éste, a su vez, a la prolongada crisis del sector agrario de Misiones, b) el vertiginoso crecimiento y expansión de la trama

urbana, y c) el impacto generado por las grandes obras de infraestructura y los programas de desarrollo urbano implementados hasta el momento. A esta matriz de situaciones se acopla el acelerado ritmo que han adquirido las obras complementarias del emprendimiento hidroeléctrico Yacyretá, a partir del Plan Terminación Yacyretá (PTY).

La represa Yacyretá y el fenómeno relocalizadorio

La represa de Yacyretá, construida por la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), ha sido un proyecto energético de marcado protagonismo en la transformación de Posadas. Su construcción sobre el río Paraná, a 90 kilómetros de la ciudad, genera un lago de 140 mil hectáreas, de las cuales 30 mil afectan a territorio argentino. Específicamente en Misiones, el impacto del embalse es paradigmático, ya que la elevación de los niveles de cota del embalse afecta a 28 mil hectáreas de territorio provincial.

La proximidad del emplazamiento de la represa con respecto a la ciudad de Posadas generará dramáticas consecuencias, entre ellas la inundación del 8,24% del territorio municipal (ver mapa 1), la pérdida de alrededor de 3 mil propiedades y la relocalización de aproximadamente 25 mil personas. Estas estimaciones iniciales hoy ascienden a cifras más elevadas, situación generada por el atraso de las obras y el paulatino repoblamiento de las áreas de afectación. Hacia el año 2005, la EBY registró un total de 18.004 familias afectadas (9.031 en Argentina y 8.973 en Paraguay), lo que representa un horizonte poblacional de aproximadamente 80 mil personas. (PARR, 2009: 3).

El proyecto Yacyretá supone la construcción de un conjunto de obras principales y de obras complementarias. Las primeras tienen que ver exclusivamente con la producción de energía hidroeléctrica y se localizan en la misma zona de la represa. Las construcciones complementarias suponen acciones orientadas a mitigar los efectos no deseados de la represa: tratamiento costero, recuperación ambiental, reposición de infraestructura y construcción de conjuntos habitacionales para población relocalizada.

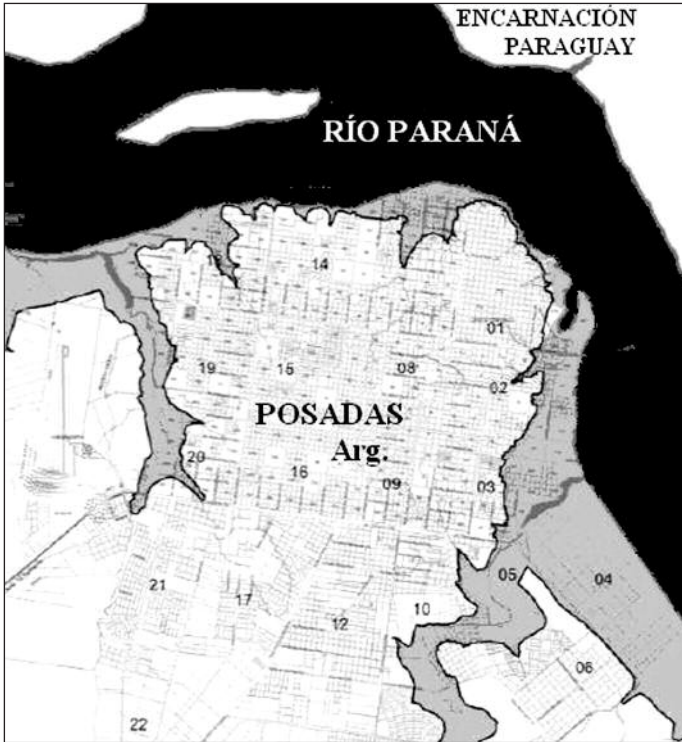
En los últimos 20 años, el proyecto Yacyretá ha sido crucial en el proceso de urbanización de Posadas. El impacto de la obra ha sido múltiple no solo por los desplazamientos de población hacia otras zonas de la ciudad –hecho que ha dado lugar a graves problemas–, sino por los procesos especulativos que ha generado en los terrenos que quedarán situados a lo largo de la nueva línea de costa sobre el río Paraná (Sintes et al., 2000: 104).

Puede afirmarse que la EBY ha impuesto una impronta particular sobre el espacio urbano de Posadas contribuyendo al inédito proceso de segregación socio-espacial. La amplia distancia (entre 10 y 15 kilómetros) que separa los conjuntos habitacionales con respecto a las áreas céntricas de la ciudad es uno de los impactos considerados negativos por la población relocalizada, pues el acceso a los mercados de trabajo urbano requiere el pago de transporte. Además, en los nuevos barrios hay deficiencias de infraestructura y servicios de consumo colectivo.

En el caso de Posadas, la relocalización y la segregación han desencadenado un efecto sinérgico. A los problemas generales de la relocalización se suman aquellos específicos que libran los procesos de segregación. En ese sentido, el desplazamiento de la población hacia las periferias, más allá del evidenciado desarraigo, actúa profundizando las dinámicas de segregación y fragmentación del espacio urbano.

Un estudio pionero señala que las relocalizaciones desencadenan un “efecto entrópico” caracterizado por un agudo empobrecimiento de la población, así como crisis tanto en las estrategias de adaptación como en los mecanismos de organización colectiva que hacen su ajuste con el medio físico y social (Bartolomé, 1985). La alienación relacionada con el “apego al lugar” (Cernea, 1988) es un efecto muchas veces notorio de las relocalizaciones, conjuntamente con la desarticulación de redes sociales y la fisura de los lazos comunitarios que “la disposición del espacio” hacía posible antes del traslado.

Mapa 1
Ciudad de Posadas y área de afectación a cota 84



Fuente: Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial, Municipalidad de Posadas (2008).

Centrar el análisis en reasentamientos poblacionales generados por las obras complementarias de una gran represa, como es el caso de Posadas, sitúa nuestro problema del traslado forzoso de población en un proceso denominado eufemísticamente “relocalizaciones para el desarrollo” (Colson y Scudder, 1982), un tipo de visión que da por supuesto que los programas sociales relacionados con grandes emprendimientos están necesariamente destinados a beneficiar a la población afectada.

En términos generales, la relocalización aparece como la fuente de una compleja trama de efectos perturbadores que se concentran no solo en el

plano doméstico de los hogares, sino en la dimensión colectiva de los nuevos barrios de destino. Es en los periféricos conjuntos habitacionales donde comienzan a manifestarse nuevas secuelas de la relocalización: problemas ligados a la segregación, el aislamiento, la escasez de oportunidades laborales, los déficits de servicios e infraestructura, entre otros. En otras palabras, el traslado de población pobre y marginalizada a las periferias limita las capacidades que tienen las familias de integrarse a la dinámica social urbana y, por lo tanto, de lograr inclusión social.

De la mano del emprendimiento Yacyretá, el supuesto prevaleciente era que las obras de tratamiento costero le darían una particular distinción a la ciudad. En este marco, la relocalización de numerosas barriadas ha sido el hecho emblemático de estas transformaciones, y los programas de relocalización han minimizado u ocultado sus efectos negativos. En concordancia con estas intervenciones, los programas de renovación urbana “embellecieron selectivamente” áreas claves de la ciudad, al tiempo en que crearon nuevas áreas distantes y periféricas destinadas a los sectores carenciados que (vía relocalización) debieron ceder espacios al avance de la ciudad legal, acción que, por otro lado, incidió en la transformación del espacio urbano y en la incorporación de nuevas y valorizadas áreas al mercado inmobiliario.

Los procesos más recientes de renovación urbana, así como las nuevas modalidades de segregación y jerarquización del espacio urbano que éstos conllevan, son manifestaciones generales y propias del modelo de acumulación flexible, cuyos efectos se despliegan a escala mundial (Harvey, 1995). La ciudad de Posadas, a pesar de su especificidad (centro regional de tamaño medio), concentra y permite visualizar parte de los fenómenos producidos por el nuevo modelo de capitalismo tardío, cuyos efectos urbanos son trascendentales¹.

Las experiencias acumuladas en materia de programas de relocalización implementados en Posadas señala que las decisiones involucradas en su planificación tienden a compensar prioritariamente la pérdida del bien

1 La consecuencia sin precedentes para Posadas es la apertura de nuevas áreas urbanas y una marcada zonificación residencial socialmente diferenciada, lo que, más allá de evidenciar la transformación del espacio de la ciudad, pone de relieve un desarrollo urbano diferenciado, desigual y polarizado, como expresión de un creciente proceso de relocalización y segregación urbana.

más visible: la vivienda. No obstante, la localización en nuevos barrios construidos en espacios no articulados a la trama urbana, donde el suelo es barato y no hay servicios ni infraestructura básica, es una descompensación que desata nuevos problemas.

Para poner en marcha el proceso relocalizador, la EBY debió establecer inicialmente la categoría de “beneficiarios”. Con ella se concedería ciertos derechos de reasentamiento a la población afectada. En términos concretos, ese derecho se objetivaría a partir de la adjudicación de una vivienda en un nuevo barrio, para lo cual se partió de la elaboración de un censo, en el año 1979, de todas las familias asentadas en el área de influencia del embalse.

La población que fue censada en la zona de afectación (bajo cota 84), durante los censos comprendidos en los años 1979 y 1989, fue clasificada como “beneficiaria”. Los hogares no registrados en estos censos, por su residencia posterior en el lugar, aunque asentados bajo cota de afectación, recibieron la categoría de “adicionales”, sin una garantía de efectiva relocalización en conjuntos habitacionales de la EBY. Sin embargo, en el año 1994, la firma de un convenio específico entre la EBY y el Gobierno Provincial posibilitaba que éste último, a través del Iprodha, generara programas de reasentamientos para “casos muy específicos”, como el de los adicionales o extra-censales².

El proceso de relocalización de los últimos tiempos fue dramático y generó especulaciones, temores e incertidumbres entre las familias involucradas, lo cual desató intentos aislados de resistencia. Sin embargo, no tardaron en aparecer soluciones para paliarlos. Constantes visitas domiciliarias de técnicos del organismo, alternativas de una nueva vida legal o de una vivienda nueva, y acceso por vez primera a títulos de propiedad fueron elementos convincentes que neutralizaron el conflicto y posibilitaron el traslado³.

2 En ese entonces, la EBY se encargó de trasladar a las familias “titulares” que fueron censadas y registradas en los años 1979 y 1989. Dentro de esos programas de relocalización, las familias censadas fueron movilizadas a complejos construidos exclusivamente por la EBY: A-4 y A-3.2. Por otro lado, el Iprodha se encargó de trasladar a familias derivadas (hijos de los matrimonios censados) que, con el tiempo, constituyeron su hogar en el mismo terreno o vivienda. Estas familias fueron trasladadas al periférico complejo Itaembé Miní, también localizado al sur de Posadas.

3 Situación que, por otro lado, fue vista en primera instancia como una importante concesión del ente relocalizador.

En los últimos tiempos, el proceso de relocalización se ha acentuado como resultado de la elevación gradual de los niveles del río, pero también como consecuencia de los programas de tratamiento costero y del avance de las obras complementarias de la EBY, como la construcción de la avenida costanera que bordea la ciudad de Posadas. Esta ejecución del “Proyecto Costanera” significó el mayor programa de renovación urbana en la ciudad.

Hacia 1997, el inicio de la construcción de la majestuosa obra costera fue presentado, por los funcionarios de ese entonces, como la obra del siglo. El argumento fue que la ciudad había crecido de espaldas al río y que el paisaje urbano debía recuperar la vista al Paraná. Se señaló, además, que la costanera no sería solamente una carretera, sino un espacio público de recreación para toda la ciudadanía⁴. Esta visión fue evaluada positivamente por amplios sectores de la sociedad local, así como también por medios de comunicación oficiales que fomentaron la creación de una opinión pública a favor de la obra. Así, en el contexto de inicio de las obras de la costanera, se instaló la idea de que los asentamientos carenciados cercanos al centro urbano afeaban a la ciudad. El Proyecto Costanera, en realidad, trató de recuperar un área marginal ubicada en una zona estratégica contigua al centro, zona que nunca había sido urbanizada ni reclamada.

En otras palabras, las obras de la costanera han conllevado a la ampliación del área central de la ciudad mediante la incorporación de nuevo suelo urbano, posibilitando con ello nuevos usos comerciales, recreativos, inmobiliarios y también residenciales. Sin duda, las obras de la costanera generaron una mejora sustancial para los barrios localizados en las proximidades, lo que, por otro lado, ha desencadenado la especulación y la invasión de sectores de mayores ingresos que desplazan a aquellos hogares de ingresos medio-bajos. Éstos, a pesar de no haber sido relocalizados, han terminado por malvender sus propiedades.

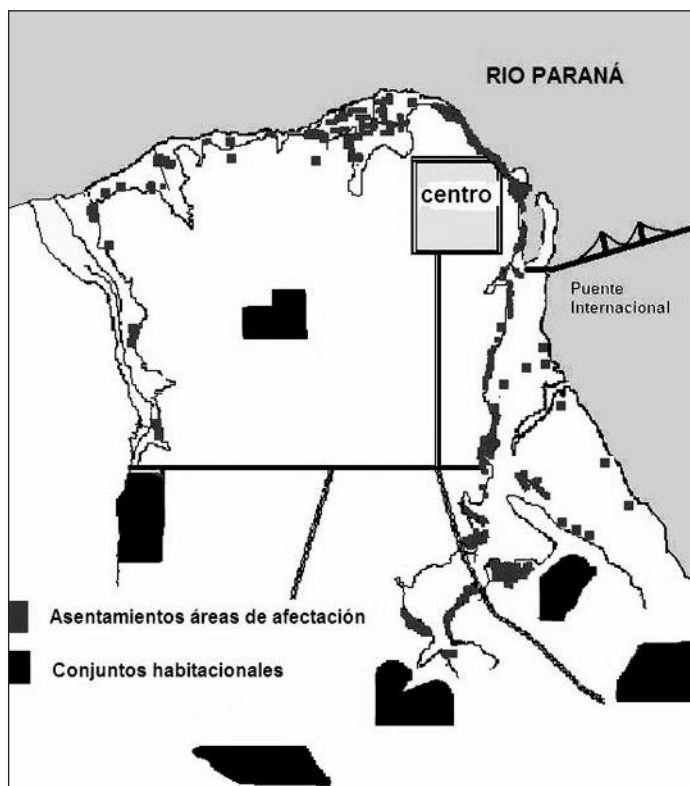
4 Desde sus inicios, la construcción de la avenida costanera puso el acento en una histórica y anhelada necesidad de articular la ciudad al río Paraná. Las obras complementarias de la EBY ofrecían un escenario propicio para el desarrollo de una mega obra costera influyente no solo en la modificación física de la ciudad, sino también en el origen de nuevos y drásticos cambios en los patrones de ocupación del espacio urbano.

El espacio urbano costero manifestaba una pobreza ribereña muy visible debido su proximidad al centro urbano de la ciudad. Desde diferentes niveles del gobierno, esa situación fue interpretada como indeseable en la medida en que atentaba contra una imagen de progreso y desarrollo. Las características específicas de la zona ribereña en la que residía la población carenciada a ser relocalizada oficiaba como una estructura de oportunidades. Aquella población poseía como principal ocupación la albañilería, el servicio doméstico y la realización de una gran variedad de actividades informales englobadas en el sistema de “changas” (trabajos temporales remunerados a destajo). Además, la proximidad al centro posibilitaba la venta ambulante. La relocalización puso en jaque aquellas actividades al expulsar a la población ribereña hacia zonas distantes de la ciudad y ubicándola en nuevos conjuntos habitacionales con carencias urbanas (ver mapa 2).

En términos generales, los efectos de la relocalización pueden ser analizados a través de la noción de segregación urbana, siendo ésta 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” (Castells, 1999: 203). Esta segregación, además, es concebida como un proceso forzado e involuntario que hace a las personas residir en un lugar determinado, lo cual, además, genera exclusión y discriminación de parte de sus habitantes (Marcuse, 2004).

En este marco, detrás de la idea de una ciudad que se embellecería mirando el río, Posadas ha asistido a una transformación diferencial del espacio urbano. Ello derivó en la inversión y des-inversión objetivadas en ámbitos socio-espaciales diferenciados, así como en la producción de una ciudad dual y discontinua que expresa la desarticulación entre zonas urbanizadas y zonas periféricas. En estas últimas reside la población relocalizada y los sectores populares: zonas en donde los hogares experimentan las adversidades de la segregación y todas las dificultades para la inclusión social que eso conlleva.

Mapa 2
Localización de asentamientos en áreas de afectación
y conjuntos habitacionales



Fuente: Elaboración propia.

Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada

En Posadas, los conjuntos habitacionales son construidos por el Iprodha y la EBY. El primero construye barrios para familias sin posibilidad de acceso a la vivienda, aunque también ha realizado programas especiales de relocalizaciones. La EBY, por su parte, posee la exclusiva competencia de

relocalizar a hogares afectados por el proyecto hidroeléctrico Yacyretá. En materia habitacional, ambos organismos se caracterizan por realizar una común modalidad de intervención: construcción de barrios en las afueras de la ciudad, habilitando hábitats con carencias urbanas que dificultan la integración socio-urbana y territorial.

Hasta la actualidad, la EBY ha construido cinco grandes conjuntos habitacionales destinados a población relocalizada: el A-1 (barrios Yohasá y Yacyretá), el A-3.2, (Villa Lanús), el A-4 (Nueva Esperanza), el Virgen de Fátima y el reciente conjunto San Isidro (ver Cuadro 1). El Iprodha también ha construido grandes barrios de viviendas sociales. Los más emblemáticos son Itaembé Miní y Cocomarola, barrios en continuo crecimiento en función de la disponibilidad de espacio sub-urbano.

Cuadro 1
Hogares relocalizados según conjuntos habitacionales

Año de poblamiento	Conjunto habitacional	Hogares relocalizados
1983-1984	A-1 (Yacyretá)	1.797
1988-1989 y 1998-2003	A-1C (Yohasá)	
1990-1992	A-3.2 (Villa Lanús)	974
2002-2004	A-3.1 (Virgen de Fátima)	1.374
1998-2004	A-4 (Nueva Esperanza)	1.664
2008-2010	San Isidro 1º etapa	1.431
	2º etapa (en construcción)	153
	Total	7.393

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación (PARR-EBY), 2009.

De manera creciente, el área en la que se localizan los conjuntos habitacionales se caracteriza por situarse en la periferia urbana, en los límites de la ciudad, zonas asediadas de abundante vegetación, en donde se evidencian muchas carencias de servicios e infraestructura necesaria para la vida urbana. En ese marco, la situación de relocalización imprime características muy específicas.

Los conjuntos habitacionales para población relocalizada (EBY) adquieren doble importancia analítica. En primer lugar, poseen la parti-

cularidad de albergar a hogares con deprimidas condiciones socio-económicas que, además, por los efectos del traslado, han agudizado sus situaciones estructurales de carencias; en segundo lugar, en ellos emergen problemas colectivos vinculados a la dimensión del hábitat y la constitución de nuevos modos de vida en contextos de vulnerabilidad.

Más allá de las particularidades de los conjuntos habitacionales EBY, cada uno de ellos puede ser tomado como un emblemático caso testigo en tanto evidencia una serie de situaciones y procesos representativos del conjunto de la población relocalizada. Así, la segregación, la pobreza, la marginalidad y la precariedad del hábitat son manifestaciones generales del proceso de pos-traslado hacia la periferia urbana.

Las unidades habitacionales destinadas a los relocalizados son de mampostería tipo económica, siendo la característica más sobresaliente su homogeneidad arquitectónica, ya que los conjuntos habitacionales (a pesar de algunas variaciones) fueron el resultado de un diseño estandarizado. Entre otros detalles, las viviendas son de dimensiones reducidas y están construidas en pares, compartiendo una pared divisoria. Cada una de ellas tiene dos dormitorios, cocina-comedor, baño, galería y un lavadero en la fachada posterior. La experiencia indica que, apelando a necesidades cuantitativas, su diseño “eficientista” se ha centrado en la provisión de la casa-techo y ha minimizado los componentes sociales del hábitat.

Partimos del supuesto de que, en esta nueva periferia, la relocalización/segregación no solo impacta los hogares, sino el plano colectivo del barrio. La forma en que se da inicio al poblamiento de los conjuntos habitacionales, con ausencia o déficits de servicios urbanos básicos –agua potable, alumbrado público, escuelas, centros de salud, espacios recreativos, transporte, equipamiento comunitario, etc.,– incrementa las adversidades del hábitat.

Los modos de vida de las familias ubicadas en esos barrios se transforman como resultado de residir en una zona alejada y aislada del centro urbano. Así, simultáneamente al desarraigo que generan las relocalizaciones, la dificultad de movilidad territorial es la primera restricción emergente en estos nuevos entornos de vida. El traslado cotidiano implica elevados costos en tiempo y dinero para una población pobre y con altos niveles de carencia. Morar en las afueras de la ciudad genera, por otro

lado, dependencia respecto al centro urbano, donde está la mayor parte del comercio, el empleo, la administración, los servicios, etc. Un diagnóstico realizado por la EBY en uno de los conjuntos habitacionales afirma que “el pesar se focaliza en las distancias y el deplorable acceso que tiene el barrio, además del informal suministro de agua y el inevitable uso del colectivo para desplazarse...” (Parr, 2001: 7).

En un contexto de pre-traslado, la ubicación de los barrios de origen facilitaba el desarrollo de trabajos informales eliminando gastos en transporte y posibilitando un acceso más amplio al mercado de trabajo urbano, así como facilitando el sostenimiento de redes sociales estructuradas de acuerdo al prolongado tiempo de residencia. La relocalización en un nuevo barrio, muy distante de las zonas urbanizadas de la ciudad, ha fracturado redes socio-comunitarias cruciales para la subsistencia. “A mi hermana la llevaron al A-3.2, y a nosotros nos trajeron acá [San Isidro]. Antes vivíamos cerca y compartíamos los gastos de la casa” (entrevista a Carlos, habitante de San Isidro, 2009)⁵.

Antes del proceso de relocalización, una proporción muy importante de familias vivía en las cercanías del centro, por lo que caminar o andar en bicicleta era parte de sus desplazamientos cotidianos. El transporte no constituía un servicio imprescindible. No obstante, en los nuevos barrios, los pobladores colocan al transporte público entre los servicios de necesidad prioritaria, y, en consecuencia, el cuestionamiento vecinal generalizado reclama por ese servicio. En otros términos, los nuevos barrios constituyen un espacio de relegación residencial en el que los habitantes encuentran dificultades para movilizarse en función de sus condiciones estructurales de carencia (ahora incrementadas) y de su ubicación aislada. Este es apenas uno de los constreñimientos inherentes al contexto periférico en el que residen.

La drástica relocalización de aquellos lugares de vida tradicionales no solo ha eliminado viejas prácticas productivas, sino que ha generado, en forma explosiva, una pérdida de capital social. Muchos pobladores admiten la desestructuración del vasto y consolidado campo de sociabilidad del

5 Siguiendo al principio ético del trabajo de campo, los nombres de los informantes que se exponen en este artículo no son verdaderos.

que disponían antes del traslado y que posibilitaba la obtención de variados recursos, como conseguir trabajo, pedir fiado, recibir ayuda de vecinos para situaciones especiales etc. De esa manera, el capital social con el que contaban los hogares –y que quizá llevó años construir– comenzó a sufrir importantes signos de debilitamiento y fractura.

El empleo femenino en el trabajo doméstico remunerado también ha sido sensible al proceso de relocalización. La lejanía, el tiempo de traslado y, fundamentalmente, el costo del transporte han generado ciertas dificultades para la continuidad de aquellas actividades ancladas en un viejo entorno de vida. La informalidad y la baja remuneración que tradicionalmente caracterizan al trabajo doméstico no compensa los costos de ir a trabajar y, por lo tanto, la productividad de esa actividad ha sido evaluada negativamente. En otras palabras, esas fuentes de trabajo, de hecho funcionales y productivas en un contexto de pre-traslado, perdieron esa significación en un nuevo entorno barrial, inclusive hasta tornarse inconvenientes (Brites, 2002: 89).

En la mayoría de los casos, en los barrios para relocalizados, a la felicidad inicial por la vivienda nueva le ha seguido una drástica frustración por los problemas de desempleo y de escasez de ingresos. El nuevo barrio y la vivienda no solucionan la falta de trabajo. En ese sentido, los problemas suscitados por la falta de empleos conllevan de manera muy seguida a una dependencia más directa del asistencialismo estatal. En otras palabras, se trata de hogares cuyas formas de vida se encuentran más desestructuradas y con peores condiciones para alcanzar la sobrevivencia mínima que antes del traslado. “En el barrio hay familias que dependen de la asistencia para vivir; casi todos viven de algún plan del gobierno más lo que da la EBY en los comedores del barrio. Por suerte tenemos almuerzo y merienda” (entrevista a Juan, conjunto A-4, 2007).

Al margen de la adversa situación laboral, las quejas sobre la calidad y el tamaño de las viviendas, la ineficacia de los programas de asistencia, la falta de infraestructura comunitaria y las irregularidades en la provisión de algunos servicios son evidentes en los conjuntos habitacionales. A ello se suma el malestar generalizado por la responsabilidad que impone la nueva vida legal: el pago por servicios de agua, luz, transporte, impuestos, etcétera. A diferencia de su forma de vida anterior, el incremento de una

nueva estructura de gastos hace que las familias dependan cada vez más de una economía doméstica monetarizada⁶.

La población relocalizada que reside en esos conjuntos habitacionales se ha caracterizado por constituirse de familias con altos niveles de carencias y vulnerabilidad: grupos numerosos de bajos ingresos y nivel elevado de desocupación. Actualmente, los problemas de la economía doméstica están relacionados con las inestabilidades de ingresos monetarios. “Acá changas [trabajo] no hay. Estamos lejos de todo. Para hacer algo se necesita salir del barrio. [...] Antes todo nos quedaba más cerca y no teníamos tantas necesidades” (entrevista a Fátima, 2008).

Durante los primeros momentos, la constitución de estos conjuntos habitacionales pareció obedecer a un proceso experimental. Luego, la relocalización destapó varios problemas, algunos de orden individual relativos a cada familia (pobreza, desempleo, etc.), y otros de orden más colectivo. Todo ello juntó elementos para la escenificación del barrio (falta de componentes sociales referidos a la dimensión de hábitat). En este marco, las problemáticas se multiplicaron y las soluciones se realizaron a medias, cuando no se postergaban. Las “políticas de parches” parecieron primar: al tiempo en que algunas necesidades se solucionaban, otras nuevas afloraban en un contexto en donde se hacían progresivas entregas de nuevas viviendas y se continuaba poblando por etapas los conjuntos habitacionales⁷.

La emergencia de estos problemas individuales (de los hogares) y colectivos (del barrio) no es de manera exclusiva inherente a la relocalización, sino que también se relacionan a manifestaciones de segregación socio-espacial. De este modo, la fractura de las redes sociales y de las estrategias de subsistencia, la falta de empleo, la pobreza, el aislamiento, la

6 Los deprimidos niveles de ingresos monetarios generados por el desempleo o el empleo muy precario sitúa a los hogares en una posición muy difícil frente a las obligaciones formales de gastos mensuales (agua, luz, impuestos), servicios a los que antes accedían por tomas clandestinas.

7 A fin de paliar las situaciones de carencias causadas por los efectos no deseados de las relocalizaciones, la EBY implementó, simultáneamente a la relocalización, el Programa de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación (Parr), acción que contempla acompañamiento social y asistencia alimentaria. En otras palabras, la EBY se encontró ante la necesidad de generar complementos paliativos como una manera de dar continuidad y legitimidad a los programas de relocalización.

carencia de bienes y servicios de consumo colectivo y la precariedad del hábitat en general responden a una conjunción de procesos que conjugan relocalización y segregación.

En el proceso de poblamiento de los conjuntos habitacionales, los problemas colectivos de los barrios planteados por los vecinos han quedado como cuestiones pendientes a resolver. Estos asuntos pendientes se refieren, por lo general, a los “componentes sociales” de los que debe disponer todo conjunto de vivienda “antes de ser habitado” (Feijoo, 1984: 7). Las acciones eradicativas de los programas de relocalización han implicado tener que compartir similares condiciones de existencia. Hogares desarraigados de sus tradicionales lugares de vida son puestos a compartir no solo un mismo hábitat, sino las mismas problemáticas, necesidades y adversidades.

En los conjuntos habitacionales, los reclamos y las demandas vecinales por los servicios de salud y educación son constantes, a pesar de los intentos de solución. A ello se suman reclamos por mayor seguridad, espacios verdes, frecuencia de transportes, fuentes de trabajo, mejoramiento de la atención comunitaria, recolección de residuos, prevención del vandalismo, combate a la desnutrición, etc. Hacia mediados del año 2003, en el conjunto A-4, un monitoreo realizado por la EBY afirmaba contundentemente que “al igual que el centro de salud, la escuela está desbordada, a pesar de haberse implementado un tercer turno intermedio” (Parr, 2003: 6). Más allá de los arreglos institucionales, como la creación de nuevos turnos y la asignación de aulas destinadas a otros usos, la falta de equipamiento mobiliario (pizarrones, mesas, sillas, etc.) fue notable. A futuro, el panorama se ve poco alentador, ya que en ese barrio se espera la progresiva llegada de más de 200 familias. Todas ellas requerirán cupo en las escuelas para el ingreso de sus hijos. Esta situación ha sido de alguna manera recurrente en otros conjuntos habitacionales.

La experiencia de habitar en esos territorios señala que, en la medida en que nuevas familias fueron relocalizadas, nuevas problemáticas comenzaron a manifestarse en el plano barrial. En muchos casos, los precarios servicios existentes se tornaron deficitarios y los pobladores enfrentaron como problema el conjunto de necesidades colectivas. Así, al redimensionar la importancia del entorno, muchos vecinos tomaron conciencia de

que la relocalización en un nuevo barrio era mucho más que la mera adquisición de una casa, si bien ésta constituye un recurso muy valorado.

Este contexto –la profundización de las carencias de bienes y servicios de consumo colectivo– exigió nuevas y complejas intervenciones de las que tuvieron que hacerse cargo tanto el municipio –en tanto proveedor de servicios urbanos– como otras dependencias del Estado, generando nuevos desafíos a la administración gubernamental. La EBY –en tanto principal responsable de los proyectos de relocalización– dio continuidad prioritaria a las actividades de “rehabilitación y contención social” de los hogares, además de ejecutar aisladas obras de infraestructura en los conjuntos habitacionales. Escuelas, centros de salud, guarderías infantiles y destacamentos policiales fueron construidos, pero, a juicio de los vecinos, su funcionamiento fue y es deficitario. “En la escuela no hay asientos, y en la sala de salud no hay médicos ni enfermeros, [...] falta atención. Cuando se necesita algo, hay que salir del barrio. Acá no hay nada” (Entrevista a un morador de San Isidro, 2009).

La habilitación de estos hábitats en zonas de relegación puede ser interpretada como un proceso tendiente a la formación de guetos. La lejanía –y su consecuente dificultad de movilidad espacial y social– contribuye al aislamiento y la territorialización de prácticas en espacios sociales cada vez más homogéneos. La falta de servicios e infraestructura, la pobreza, la delincuencia y el problema de la estigmatización se presentan con mayor fuerza en estos nuevos lugares de vida. En ese sentido, el incremento de los niveles de pobreza y exclusión implica que los moradores deben apelar a diversas estrategias de subsistencia, entre las que emergen algunas de último recurso: prácticas ilegales y delictivas como una alternativa de obtención de satisfactores (Wacquant, 2001: 64). Así, la desocupación, la deserción escolar, el vandalismo juvenil, la emergencia de la ilegalidad, los problemas de convivencia, etc. son algunos de los nuevos problemas que se objetivan en espacios segregados.

La relocalización como un proceso segregativo desató una situación socialmente excluyente al implicar una nueva y forzada forma de vida para los hogares desplazados. La segregación socio-espacial de los nuevos barrios generó excesos de incertidumbre, vulnerabilidad y situaciones de riesgo, con incidencia en lo que Castel (2004) denomina la inseguridad

social. La degradación del hábitat, la desocupación, la precariedad laboral, la marginalidad, la delincuencia y la drogadicción son factores detonantes de inseguridad. “Antes de que nos traigan acá, no teníamos todos estos problemas de delincuencia, no éramos tan mal vistos como ahora” (Entrevista a Roberto, del conjunto A-3.2, 2007).

Una de las adversidades de estos hábitats es la estigmatización, proceso que limita la inclusión social en el plano más amplio de la ciudad. Los relocalizados comenzaron a ser percibidos por la sociedad local como peligrosos, estigmatización asociada no solo al espacio físico, sino en general a la percepción social. La identidad asignada a los pobladores de estos conjuntos habitacionales reviste connotaciones muy peyorativas: “Barrios de negros, villeros, delincuentes...”. Esta situación actúa estereotipando y asignando tanto identidades como acciones a la población relocalizada. En otras palabras, morar en un espacio segregado y pobre es condición para la atribución de una identidad colectiva.

Más allá de las adversidades de los hábitats, los nuevos lugares de vida constituyen escenarios para la socialización comunitaria y vecinal, es decir, espacios en donde emergen discursos, representaciones y significados. Así, de acuerdo a Milton Santos (2000), la proximidad física anclada territorialmente puede crear solidaridad, lazos culturales y, de ese modo, identidad. No obstante, el morar en esos barrios no solo implica procesos de creación de identidad, sino un conjunto de carencias comunes y, por ende, la necesidad de organizarse para construir demandas y prácticas orientadas a transformar un entorno barrial visualizado como problemático.

Al margen de los constreñimientos estructurales incrementados por la relocalización y su consecuente segregación, la población se sitúa frente a la posibilidad abierta de generar capacidad de acción para sortear las dificultades más próximas. La vivencia vecinal y cotidiana, la idea de condiciones de vida comunes, la conciencia sobre problemas compartidos, etc. han engendrado eventuales acciones colectivas/reivindicativas orientadas a mejorar estos nuevos lugares de vida atravesados por la segregación. La constitución de estas potenciales prácticas evidencia otra faceta —aquí apenas presentada— de los procesos que despiertan la relocalización y la segregación.

Conclusiones

En la ciudad de Posadas, Argentina, los nuevos ordenamientos y objetivaciones territoriales, con fuerte impacto en la dinámica socio-espacial, se han iniciado bajo la impronta del Proyecto Hidroeléctrico Yacypetá. En este marco, como parte del plan de contingencia a los efectos de la represa, la masiva relocalización de población empobrecida ha sido un hecho notable.

La amplia distancia que separa a los conjuntos habitacionales con respecto a las áreas céntricas de la ciudad es uno de los impactos considerados negativos por la población relocalizada. El acceso al mercado de trabajo urbano requiere pago de transporte desde los nuevos hábitats, los cuales, a su vez, muestran deficiencias de infraestructura y servicios de consumo colectivo. La segregación, más allá de establecer diferencias entre los sectores sociales, desiguala la calidad de vida de aquellos hogares que residen en la periferia (los contornos de la ciudad). Las condiciones de vida de los sectores carenciados, más allá de la necesidad de trabajo e ingresos, dependen de su articulación con procesos socio-urbanos a nivel de la ciudad. Así, morar en la periferia es una situación adversa que genera variadas desventajas.

En el contexto de una ciudad que ha habilitado nuevas zonas de distinción socio-espacial, las desigualdades sociales de los relocalizados se reflejan en sus condiciones de vida, pero también en la segregación y en la nueva imposibilidad de acceso al espacio urbano. La localización periférica de los conjuntos habitacionales dificulta la movilidad espacial y el acceso a servicios, lo que trae como consecuencia la falta de oportunidades para la vida urbana.

En este trabajo hemos sostenido que, más allá de los conocidos efectos de las relocalizaciones, los problemas de la segregación socio-espacial persisten en el largo plazo. La relocalización/segregación implica un conjunto de transformaciones en las condiciones y estilos de vida de aquellas familias que son obligadas a vivir en la periferia urbana. Los problemas de la pobreza, la marginalidad, la estigmatización y la carencia de servicios emergen de manera extraordinariamente adversa en esos nuevos hábitats.

Bibliografía

- Bartolomé, Leopoldo 1985 “Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto entrópico de la relocalización compulsiva” en Leopoldo Bartolomé (comp.) *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas* (Buenos Aires: Ides) pp. 69-115.
- Borio, Carlos 2007 “¿Quo vadis Posadas? Reseña sobre la evolución urbanística de Posadas” en <<http://www.scribd.com>>. Acceso 27 de junio de 2007.
- Brites, Walter 2002 *Relocalizaciones: más allá del desarraigo. Estrategias reproductivas en un contexto de vulnerabilidad* (Santa Fe: El Cid Editor).
- Castel, Robert 2004 *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Castells, Manuel 1999 *La cuestión urbana* (Madrid: Editorial Siglo XXI).
- Cernea, Michael 1988 “Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Banks-Financed Projects” en *World Bank Technical Paper* (Washington D.C.) N.º 80.
- Colson, Elizabeth y Scudder, Thayer 1982 “From Welfare to Development. A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People” en Hansen, A. y Smith, Oliver (comps.) *Involuntary Migration and Resettlement. The Problem and Responses of Dislocated People of Latin America* (Boulder, Colorado: Westview Press).
- Feijoo, María 1984 *Buscando un techo. Familia y vivienda popular* (Buenos Aires: Editorial CEDES).
- Harvey, David 1995 *The Condition of Postmodernity* (Oxford: Blackwell).
- Marcuse, Peter 2004 “Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado” en *Espaço & Debates* (Río de Janeiro) N.º 45.
- Parr (Plan de Acción para el Reasentamiento y la Rehabilitación) 2001 “Informe” (Posadas: Convenio Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Entidad Binacional Yacyretá) Marzo.
- Parr (Plan de Acción para el Reasentamiento y la Rehabilitación) 2003 “Informe” (Posadas: Convenio Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Entidad Binacional Yacyretá) Octubre.

- Parr (Plan de Acción para el Reasentamiento y la Rehabilitación) 2009 “Desarrollo social en ambas márgenes” (Posadas: Entidad Binacional Yacyretá) Informe, 30 de septiembre.
- Santos, Milton 2000 *La naturaleza del espacio* (España: Ariel).
- Sintes, Lila, Díaz Orueta, Fernando, González, Carlos y Lourés, Luisa 2000 *Desarrollo urbano y pobreza: la ciudad de Posadas, Argentina* (Alicante: Universidad de Alicante).
- Wacquant, Loïc 2001 *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Manantial).

Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro

Neiva Vieira da Cunha*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo discutir, desde una perspectiva socio-antropológica, los impactos sociales de las políticas de seguridad pública que han sido implementadas en distintas favelas de la ciudad de Río de Janeiro desde diciembre de 2008. Tales iniciativas fueron motivadas particularmente por la elección de la ciudad como sede de importantes eventos internacionales –la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016–, y son parte de proyectos más amplios de renovación urbana, cuyo objetivo es preparar a la ciudad para la realización de esos mega-eventos. Con este objetivo, en algunas favelas comenzaron a implementarse las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), las cuales consisten en la ocupación de las barriadas por un contingente policial cuyo objetivo es garantizar la seguridad local y, principalmente, acabar con el crimen violento ligado al tráfico de drogas ilícitas en esos espacios de vivienda popular. Pretendemos aquí considerar las implicaciones del proceso de implementación de las UPP para los moradores de esas localidades.

Palabras clave: Favela, renovación urbana, seguridad pública, mega-eventos.

Abstract

The present article aims at discussing, from a socio anthropological perspective, the social impact of Public Security policies that are being implemented in various slums in Rio de Janeiro since December 2008. Such initiatives were particularly motivated by the fact that Rio de Janeiro was the chosen city to host important international events –the World Cup

* Doctora en Antropología y profesora del Programa de Post-graduación en Educación, Cultura y Comunicación en las Periferias Urbanas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (Ueri). Investigadora asociada del Laboratorio de Etnografía Metropolitana/LeMetro/Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Ufrj & InEAC-UFF.

in 2014 and the Olympic Games in 2016–, and they are part of bigger projects in course for urban renewing in order to get the city ready for those mentioned events. In such way, the Pacifying Police Units (UPP) have been implanted as a form of occupation of the slums by a police squad in order to guarantee local security, and mainly to end violent crime related to illegal drug traffic. Our aim is to consider the implications of such process of implementing the UPP and how it affects the local inhabitants.

Key words: Slums, urban renewing, public security, big events

Introducción

La elección de Río de Janeiro como sede de la Copa del Mundo de 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 tuvo como consecuencia inmediata una serie de propuestas de políticas públicas de renovación urbana que buscan preparar la ciudad para la realización de esos mega-eventos. Entre las propuestas presentadas se destacan, en primer lugar, aquellas dirigidas a la zona oeste de la ciudad, considerando especialmente los barrios Barra da Tijuca y Jacarepaguá, donde se concentran los proyectos de infraestructura para la realización de dichos eventos. Serán consideradas, además, la zona sur y la región central de la ciudad. Esas propuestas tienen como blanco principal sectores de la ciudad considerados estratégicos por el poder público, tanto desde el punto de vista de su potencial económico como desde su valoración turística. Muchas de esas acciones inciden directamente sobre espacios de vivienda popular, particularmente las favelas, lo cual implica acciones directas del Estado en esas áreas.

En la compleja negociación entre el sector público y el privado respecto a la garantía de las inversiones necesarias para la realización de los proyectos de renovación/revitalización urbana para los eventos internacionales antes mencionados, la cuestión de la seguridad pública se volvió fundamental. Delante de los crecientes índices de violencia registrados en la ciudad a lo largo de las últimas décadas –uno de los más altos del mundo–, era urgente el enfrentamiento del problema, siendo necesaria, por tanto, su contemplación en los proyectos propuestos. Antes de renovar/revitalizar las áreas directamente involucradas con la realización de estos mega-eventos, era necesario hacerlas seguras. Con ese objetivo, la

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro comenzó a implementar, en algunas favelas de la ciudad, las Unidades de Policía Pacificadora (UPP).

La implantación de las UPP

Se trata de una forma de ocupación de las favelas por un contingente policial cuyo objetivo es garantizar la seguridad local y, principalmente, acabar con el crimen violento ligado al tráfico de drogas ilícitas en esos espacios. De acuerdo con la propuesta inicial divulgada por el Gobierno del Estado, también hace parte del proyecto de las Unidades Pacificadoras la implantación de servicios y equipamientos urbanos, así como acciones dirigidas para mejorar las condiciones de salud y educación (aunque esas acciones todavía no estén siendo implementadas efectivamente).

Para la implantación del proyecto piloto se escogió la favela Santa Marta, localizada en Botafogo, barrio de la zona sur de la ciudad, donde se creó la primera UPP en diciembre de 2008. Según datos actuales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro, Santa Marta, que tiene actualmente cerca de 6 mil moradores, fue ocupada por un contingente de 125 policías militares¹. Por su parte, esa favela fue el resultado de un proceso de ocupación que data de inicios del siglo XX, cuando fueron instaladas en el sector familias pobres contratadas para trabajar en la reforma de la iglesia del Colegio Santo Inácio, localizado próximo a la favela y antiguo propietario del terreno. Poco después de ello comenzaron a llegar inmigrantes de origen rural, provenientes en su mayoría del Vale do Paraíba (interior del Estado de Río de Janeiro), dando origen a la actual favela².

No mucho después de la primera acción, en febrero de 2009, fue implementada la segunda UPP en la Cidade de Deus, localizada en el barrio Jacarepaguá, zona oeste de la ciudad. Esa localidad se hizo internacionalmente conocida por ser el escenario de la película homónima diri-

1 Para datos sobre las UPP, actualizados por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, ver <http://upprj.com/wp/>.

2 Para informaciones sobre las favelas de Río de Janeiro, ver www.favelatemmemoria.com.br/.

gida por Fernando Meirelles en 2002. Allí, a diferencia de Santa Marta, se trataba de un conjunto de favelas con cerca de 40 mil moradores que fue ocupada por un contingente de 223 policías. De hecho, Cidade de Deus ya es reconocida por la municipalidad como un barrio separado de Jacarepaguá, y cuyo origen fue un conjunto habitacional construido en los años sesenta por el Gobierno del entonces Estado de Guanabara, como parte de la política de remoción de las favelas implementada en ese período. Aunque esté localizada alrededor de barrios “nobles” como Barra da Tijuca, Cidade de Deus presenta indicadores sociales que se encuentran entre los más críticos de la ciudad.

En el mismo período, la tercera UPP fue implementada en la favela Jardim Batan, localizada en el barrio Realengo, también en la zona oeste de la ciudad. Esa fue, hasta el momento, la única UPP implantada en una región controlada por las milicias armadas³. La favela Jardim Batan cuenta con cerca de 4 mil moradores y fue ocupada por 55 policías. Según relatos de sus primeros moradores, la región era una antigua hacienda que comenzó a ser ocupada de forma precaria en los años cincuenta. Entre los años sesenta y ochenta hubo un crecimiento acelerado de la población y la instalación de facciones criminales que pasaron a controlar el tráfico de drogas en la región. En el 2007, una milicia armada invadió la favela y expulsó a los traficantes, asumiendo el control del territorio hasta la llegada de la UPP en 2009.

En junio de 2009 fue implementada la cuarta UPP en las favelas Babilônia y Chapéu Mangueira, ambas en Leme, barrio contiguo a Copacabana, también en la zona sur de la ciudad. Las dos localidades tienen en total cerca de 6 mil moradores y fueron ocupadas por 99 policías. En diciembre de 2009 le tocó el turno a la quinta UPP, implantada en las favelas Pavão-Pavãozinho y Cantagalo, localizadas entre los barrios de Copacabana e Ipanema, aún en la zona sur de la ciudad. La población

3 Las milicias son una suerte de organizaciones paramilitares formadas por ex-policías o policías “activos”, que “venden” protección a moradores y comerciantes de innumerables favelas de Río de Janeiro, localizadas en su mayoría en la zona oeste de la ciudad. Ellas actúan a través del uso de la violencia y la extorsión, rivalizando con los traficantes de drogas por el control del territorio. En esos espacios controlan la provisión de varios servicios a los moradores, como la venta de gas, el sistema de transporte privado y la instalación de conexiones clandestinas de televisión a cable.

total de esas favelas está en torno a los 9 mil moradores, y el área fue ocupada por 195 policías.

En enero de 2010 fue implantada la sexta UPP en las favelas Ladeira dos Tabajaras y Cabritos, también localizadas en el barrio Copacabana, una vez más en la zona sur de la ciudad. Las dos favelas, que suman cerca de 5 mil moradores, fueron ocupadas por 120 policías militares. En marzo de 2010, por ocasión del Foro Urbano Mundial y del Foro Social Urbano en Río de Janeiro, se inició la implantación de la séptima UPP en la favela Morro da Providência, localizada en el área portuaria, en el centro de la ciudad. Dicha área es considerada estratégica desde el punto de vista de las políticas de renovación urbana en curso, pues ahí se está realizando uno de los proyectos más importantes propuestos por el Municipio con proyección a la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016: el llamado “Porto Maravilla”⁴. Tal proyecto pretende reurbanizar toda la región portuaria, tomando como modelo los proyectos de revitalización implementados en Buenos Aires y Barcelona. El sector incluye, además del Morro da Providência, los cerros Pedra Lisa y Moreira Pinto, con un total de población al rededor de 5 mil moradores. La implantación de la UPP en el Morro da Providência –con 200 policías– merece destacarse porque su historia está directamente ligada al propio origen de las favelas de Río de Janeiro. Fue ahí que, al finalizar el siglo XX, nació el Morro da Favela. El nombre original de ese espacio de vivienda popular se generalizó y pasó a denominar un importante modo de habitar la ciudad, marcando para siempre su imaginario social.

Después de la zona sur y del centro de la ciudad, el proyecto de implantación de las UPP finalmente comenzó a avanzar en dirección a la gran región de la Tijuca, zona norte de la ciudad. A inicios de junio de 2010, la octava UPP fue implantada en el Morro do Borel. Tradicional favela de la ciudad, Borel constituye el epicentro de un conjunto de otras localidades como el Morro da Formiga, Morro da Cruz, Casa Branca, Chacará do Céu, Indiana y Catrambi, que totalizan una población de cerca de 20 mil moradores. Es una de las favelas más antiguas de la región de la Grande Tijuca, y comenzó a ser habitada en la década de 1920.

4 Para más detalles del proyecto ver www.portomaravilhario.com.br/.

Tiene, además, una importante historia de movimientos sociales y de acción colectiva. Fue la primera favela de la ciudad en crear una asociación de moradores, la Unión de los Trabajadores Favelados, fundada en 1952, período de implementación de las políticas de remoción de favelas en Río de Janeiro. La Unión de los Trabajadores Favelados desempeñó un papel fundamental en la organización de la población de favelas que, a través de acciones políticas, conquistó el derecho de permanecer en sus espacios de vivienda.

Todavía en el mes de junio, el Morro do Andaraí, también localizado en la región de la Grande Tijuca, fue ocupado por la Policía Militar como preparación para la implantación de la novena UPP. En continuidad con esta política de “pacificación” de las favelas cariocas, ya hay previsión para la implantación de más UPP en otras favelas de la ciudad. Hasta finales de 2010, según previsión del Gobierno del Estado, serán implantadas otras cinco UPP. La meta es la implantación de 40 unidades hasta el 2014, año de realización de la Copa del Mundo en Brasil.

El proceso de “pacificación”

De acuerdo con el proyecto presentado por el Gobierno del Estado a través de su Secretaría de Seguridad Pública, las UPP pretenden ser un “nuevo modelo de seguridad pública y de vigilancia” que busca promover la aproximación entre la población y la policía, definida por una “política de proximidad” aliada al fortalecimiento de políticas sociales en las favelas. Las UPP se orientan, según sus formuladores, por los principios de la policía comunitaria, que tiene como concepto y estrategia la alianza de la población con las instituciones en el área de seguridad pública. De acuerdo con el Secretario de Seguridad Pública de Río de Janeiro, José Mariano Beltrame, la “misión” de las UPP es “recuperar territorios empobrecidos dominados hace décadas por traficantes y por las milicias armadas”, y “llevar la paz a las comunidades”⁵.

5 Para más informaciones, ver <http://upprj.com/wp/>.

Esa declaración nos remite a un aspecto importante presente en la propuesta de implantación de las UPP en las favelas cariocas. El énfasis en la idea de “pacificación”, explícita en el propio nombre del proyecto, nos lleva necesariamente a pensar en su sentido contrario expresado en la metáfora de la “guerra al crimen”, como bien nos ha llamado la atención Machado da Silva (2010). Tal énfasis denuncia la estrategia de “combate” al tráfico de drogas y a las facciones criminales que orientó el patrón de abordaje policial en esos espacios de favela, intensificado en las últimas décadas con consecuencias desastrosas para sus moradores. La pretensión, en este sentido, es llevar la “paz” a los territorios antes dominados por la “guerra”, en la cual la policía siempre tuvo participación activa. No obstante, lejos de ofrecer una respuesta al problema, ese patrón violento produjo una reacción cada vez mayor por parte de los grupos criminales, reacción que se expresó en una verdadera carrera armamentista. Tal actitud acabó generando un clima de desconfianza y miedo generalizado que pasó a caracterizar no solamente las relaciones entre los moradores de esas localidades, sino que acabó por capturar a la ciudad como un todo.

Es preciso, además, llamar la atención al hecho de que la actuación policial, sobretudo en los espacios de favelas y barrios de periferia, ha sido históricamente caracterizada por el uso de la violencia, el abuso de autoridad y el irrespeto a los moradores. Siempre fue común en esos espacios la invasión de resistencias sin mandato judicial en busca de sospechosos eventuales, muchas veces considerados “potenciales bandidos”. En esas incursiones, a los moradores de esos espacios de vivienda popular no se les reconocía la condición de ciudadanos de derecho, sino, contrariamente, se los trataba como “elementos” o “marginales”, expresiones muchas veces utilizadas por los policías para referirse a esos moradores. Particularmente sobre la población más joven, siempre recayó con mayor vigor el peso de esa forma de discriminación social que los estigmatizaba como delincuentes potenciales (Silva, 1998). Además, los violentos interrogatorios y hasta la tortura fueron comunes, así como la corrupción practicada por los agentes policiales que actúan en las favelas a través de la relación de extorsión y la “venta de protección” al tráfico, que mucho colaboró al sentimiento de desconfianza en relación a la presencia de la policía en esos espacios (Oliveira & Carvalho, 1993; Misse, 1997).

Esa práctica violenta reforzó, durante mucho tiempo, la percepción negativa de la policía por parte de los moradores de favelas. Sus críticas a la actuación de esos agentes se debían al hecho de siempre ser identificados como víctimas preferentes de la acción policial. Sin embargo, la representación de las poblaciones pobres y los moradores de favelas como “potenciales bandidos” no era privilegio de la policía. Esta es una idea corriente en el sentido común y remite a la propia representación social que se tiene de esos espacios de vivienda popular, siempre caracterizados por la negación de la “ciudad formal” y, sobretudo, como espacios destituidos de cualquier orden moral, siendo sus moradores permanentemente criminalizados por eso. En este sentido, recae sobre esos espacios, particularmente sobre las favelas, una representación que perpetúa una serie de preconceptos y estereotipos respecto de los sectores populares en nuestra sociedad.

Los intentos anteriores de establecer patrones de relación entre la policía y los moradores a través de la implantación de unidades o puestos policiales en las favelas –como el Puesto de Vigilancia Comunitario o el Grupo de Vigilancia en Áreas Especiales/Gpae⁶– no consiguieron revertir ese patrón de actuación, por lo que se ha mantenido esa percepción negativa por parte de los moradores. Por lo tanto, el proceso de “pacificación” de esos territorios estará condicionado a la continuidad del patrón de interacción que está siendo propuesto por medio de las UPP y sus desdoblamientos futuros.

La repercusión y el impacto social de las UPP

Los resultados de esa política aún tendrán que ser acompañados y debidamente evaluados para que pueda venir a consolidarse como una forma

6 El Puesto de Vigilancia Comunitario (PPC, por sus siglas en portugués) es una unidad básica de apoyo de la Policía Militar que reúne cerca de 5 policías, los cuales pueden estar localizados en barrios periféricos y favelas o en distritos de los municipios donde se localizan las sedes de los batallones. Las Agrupaciones de Vigilancia en Áreas Especiales (Gpae, por sus siglas en portugués) son unidades un poco más grandes, que reúnen de 5 a 15 policías, localizadas en áreas consideradas “especiales”. Ambas experiencias fueron intentos de implementación de políticas de proximidad de la policía en favelas cariocas a lo largo de las décadas del ochenta y del noventa.

de intervención que presente resultados considerados positivos. Sin embargo, la repercusión del proceso de implantación de las UPP fue inmediata. El debate que le siguió en la prensa evidenció la reacción de los actores involucrados. El noticiero trató de hacer alarde de los primeros resultados, elogiando eufóricamente a las UPP. También se llamó la atención al clima de “seguridad” y “tranquilidad” que pasó a existir en esas favelas tras el fin de la presencia ostensiva de los traficantes fuertemente armados, situación que ya se había vuelto una especie de “carta de presentación” de las favelas cariocas.

La repercusión internacional también fue enorme y ya atrajo visitantes ilustres a esas favelas, como el Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos, Shaun Donovan, el Embajador americano en el Brasil, Thomas Shannon, y el Cónsul General de los Estados Unidos, Dennis Hearne, que en marzo de 2009 visitaron el Morro Santa Marta. También pasaron por ahí, recientemente, el Ministro de Seguridad Pública de Israel, Yitzak Aharonovitz, y dos jóvenes estudiantes de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, Ben Supple y Matthew Homer, curiosos por conocer la “innovadora” política de control de violencia y represión al tráfico en las favelas de Río de Janeiro. Además de los representantes políticos y de los académicos de Harvard, la favela Santa Marta también se ha popularizado por las visitas ilustres de estrellas pop como Madonna, Alicia Keys, Beyoncé y el actor Hugh Jackman, además de diversos artistas nacionales, solamente para citar algunos ejemplos.

Toda esa repercusión también ha atraído cada vez más visitantes a las favelas cariocas en las que ya ha sido implantado el proyecto de las UPP. De hecho, esos espacios de vivienda popular han comenzado a ser parte de la ruta turística “oficial” de la ciudad. También han sido divulgadas encuestas de opinión indicando una gran aceptación de las UPP tanto por parte de la población local como de la sociedad carioca en general. Según datos divulgados en la prensa por la Secretaría de Seguridad Pública, hubo un aumento del 40% en la asistencia escolar en las áreas ocupadas, y el precio de los inmuebles en esas regiones aumentó en 400% (*O Globo*, 30 de mayo 2010). Así mismo, según la misma fuente, los índices de violencia y criminalidad en la ciudad han caído significativamente. De acuerdo

con los datos divulgados en noviembre de 2009 por el Instituto de Seguridad Pública, el índice de homicidio doloso en la zona sur fue un 77% menor que en todas las otras regiones de la ciudad, teniendo como una de sus principales pruebas, precisamente, la implantación de las UPP en las favelas de la región. Así, parece haber claras señales de que esa puede ser una política pública que traiga buenos resultados y que a mediano y largo plazo tenga consecuencias benéficas para la población de la ciudad como un todo. Esas siempre son noticias bienvenidas, que alimentan la expectativa de que esa nueva realidad pueda extenderse a otras regiones de la ciudad, transformando, quien sabe, la representación históricamente construida de la “ciudad partida”⁷.

De hecho, las primeras visitas hechas a algunas favelas poco después de la implantación de las UPP constataron, entre la mayoría de los moradores, un sentimiento de “alivio” experimentado por el fin de la opresión atribuida a la forzosa convivencia con la violencia cotidiana generada por la presencia del tráfico de drogas. También percibimos una disminución significativa del miedo y la inseguridad que caracterizaban particularmente esos espacios y que se reflejaban por toda la ciudad. Sin embargo, las opiniones entre los moradores se dividen entre aquellos que apoyan las UPP, reconociendo una relativa seguridad local atribuida a la ausencia visible de los traficantes con sus armas, y aquellos que desconfían, sobre todo, de la permanencia y continuidad de esta situación, ya que esos espacios de vivienda popular, por su vulnerabilidad estructural, siempre se han constituido en escenarios privilegiados para la implementación de inúmeros proyectos políticos que muchas veces se agotan con las elecciones o con el cambio de gobierno. Así mismo, y tal vez ésa sea la percepción más significativa en ese contexto, las personas se quejan de su nula participación en la toma de decisiones acerca de sus propios locales de vivienda, aunque pocos se manifiestan abiertamente al respecto.

Un año después de la implantación de las primeras UPP, los mismos sectores de inteligencia de las policías civil y militar reconocen un proce-

7 El término está tomado del libro “Cidade Partida”, del periodista Zuenir Ventura, publicado en 1994, donde el autor relata la experiencia de convivencia, durante nueve meses, en la Favela de *Vigário Geral*, en la zona norte de la ciudad, tristemente conocida por la matanza de 21 personas en agosto de 1993.

so de “migración” de traficantes de las favelas ocupadas por la policía, localizadas en la zona sur de la ciudad, a otras favelas, principalmente hacia el Complejo de Favelas do Alemão, en la zona norte de la ciudad, además de São Gonçalo y otros municipios de la Baixada Fluminense, en la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Son las propias autoridades del área de seguridad pública quienes identifican y describen esa estrategia de desplazamiento de las actividades criminales. Según la Secretaría de Seguridad Pública, aunque reciban refugio en esas favelas, esos traficantes no son incluidos en las actividades del tráfico local, pasando a cometer otros crímenes en esas regiones como asaltos y secuestros. Igualmente, la anticipación de un plan de implantación de una UPP en la favela Rocinha, localizada en São Conrado, otro barrio noble de la zona sur de Río, habría provocado la “migración” de los traficantes locales y la transferencia de armas y municiones pesadas para favelas todavía no ocupadas por la policía, agudizando la disputa por el control de esos territorios (*O Globo*, 24 de enero 2010).

De acuerdo con la cúpula de la Secretaría de Seguridad Pública, para hacer frente al proyecto de implantación de las UPP en las favelas de la zona sur, las dos principales facciones criminales que controlan el tráfico de drogas en la ciudad habrían ensayado una alianza, sellando una especie de “pacto de no agresión”, del cual participaron cerca de 45 favelas de la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Tal “pacto” habría sido hecho en la favela Grota, en el Complejo do Alemão, contando con la presencia de los más importantes representantes activos del tráfico en la ciudad (*O Globo*, 20 de abril 2010). Aunque no se pueda afirmar que esa estrategia de los traficantes tendrá éxito, parece haber indicaciones claras de que esa región, así como otras áreas de la periferia de la ciudad no contempladas con proyectos de revitalización urbana e implantación de UPP, estarían concentrando el tráfico que está siendo expulsado principalmente de las favelas de la zona sur.

Junto a todo ese desplazamiento de las actividades criminales y del tráfico en la ciudad, el miedo y el sentimiento de inseguridad también parecen estar desplazándose y concentrándose en esas regiones. En la madrugada del sábado 9 de enero de 2010, el terror se esparcía por la zona norte de la ciudad, con un saldo de cuatro muertos, víctimas de balas perdidas

durante una confrontación entre policías del Tercer Batallón de la Policía Militar y bandidos que se preparaban a invadir el Morro da Serrinha, en Madureira (*O Globo*, 11 de enero 2010). También las favelas del Complejo da Maré continúan siendo palco de sangrientos enfrentamientos envolviendo traficantes rivales y la policía. El último 11 de junio, dos moradores fueron asesinados y cuatro fueron heridos, entre ellos un niño de cinco años, alcanzado por un tiro de fusil, cuando policías entraron disparando en la favela detrás de supuestos traficantes (*O Globo*, 12 de junio de 2010). Eso solamente para citar un hecho reciente.

Además, el Complejo da Maré, que está formado por 16 favelas, con un total de 130 mil moradores, tiene uno de los peores indicadores de violencia de la ciudad. Según la misma Secretaría de Seguridad Pública, mientras en el período de un año (2008-2009) los indicadores de violencia del municipio quedaron prácticamente estables, los del Complejo da Maré aumentaron en 11 puntos. Datos del Sistema de indicadores Rio Como Vamos mostraron que los índices en el área de educación y salud también llaman la atención⁸. En el 2008, el porcentaje de evasión escolar de la enseñanza secundaria en Maré y en Ramos (barrio contiguo que abraza la mayor parte de las escuelas que atienden las favelas de la región) llegó a 26,68% (contra 19,23% del promedio municipal). También el índice de reprobación en las escuelas de la región quedó en 31,62% (contra 30,15% del promedio de la ciudad). En el mismo período, el número de alumnos con más de dos años de retraso llega al 80% en la región (*O Globo*, 29 de mayo 2010). En el área de salud, el cuadro no es muy diferente. En el 2008, el índice de mortalidad infantil en la región fue de 16,12/mil (contra 13,64/mil del promedio del municipio de Río); el número de madres adolescentes fue de 24,02% (contra 17,28%); la hospitalización por diarrea aguda fue de 31,35/mil (contra 14,77/mil); y la muerte juvenil masculina, por todas las causas, fue de 365,22/100 mil

8 Inspirado en *Bogotá Como Vamos*, creado hace diez años en la capital colombiana, *Rio Como Vamos* es una iniciativa no partidaria que monitorea la gestión municipal de la ciudad de Río de Janeiro a través de indicadores de áreas como salud, educación, seguridad pública, transporte, vivienda, trabajo y medio ambiente con el objetivo de identificar las desigualdades y orientar la implementación de políticas públicas prioritarias. Para más informaciones ver <http://www.riocomovamos.org.br/>.

(contra 206,72/100 mil del municipio) (*O Globo*, 29 de mayo 2010).

En esas regiones, la contrapartida del Estado en relación a ese estado de cosas todavía parece ir en la dirección contraria a las medidas de “pacificación” adoptadas en las favelas de las regiones más nobles de la ciudad. La respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública fue el anuncio, a inicios del mes de mayo, de transferencia de la sede del Batallón de Operaciones Especiales (Bope, por sus siglas en portugués), la “tropa élite” de la Policía Militar, y del Grupo Aeromarítimo (GAM, por sus siglas en portugués) a esa región hasta finales del 2010. La nueva sede será instalada en un antiguo Cuartel del Ejército en el barrio Ramos, en el entorno del Complejo de Favelas da Maré. La justificación de las autoridades de Seguridad Pública para esa transferencia es que, de esa forma, la Policía Militar “estará más cerca a las áreas conflagradas, agilizando la atención, caso sea necesario” (*O Globo*, 29 de mayo 2010).

La Policía Civil también anunció nuevas medidas para “cerrar el cerco” a los traficantes en la zona norte de la ciudad. Denominada “Operación Buitre”, una acción fue iniciada a inicios de mayo de este año, teniendo como blanco los traficantes que “migraron” de las favelas de la zona sur, ocupadas por las UPP, concentrando sus actividades criminales en la región del Complejo do Alemão y su entorno. Según el delegado de la Policía Civil responsable por la “operación”, cerca de 200 policías de siete unidades especializadas, además de la Coordinación de Operaciones y Recursos Especiales (Core, por sus siglas en portugués), montarán “un cinturón de seguridad” en barrios próximos a esos complejos, área que ya está siendo llamada por los medios como “Franja de Gaza carioca”, donde los robos de vehículos y los asaltos a peatones aumentaron significativamente en los últimos meses (*O Globo*, 4 de mayo 2010). En la misma ocasión, la Secretaría de Seguridad Pública también anunció que, además de la nueva sede del Bope en Ramos, la Core y la Academia de Policía podrían ser transferidos para el barrio Guadalupe, también en la zona norte de la ciudad. De acuerdo con las informaciones divulgadas, las dos unidades de la Policía Civil ocuparían otro antiguo cuartel del Ejército, al lado de la Avenida Brasil, principal vía de acceso a la región y una de las más importantes vías de circulación diaria de la ciudad. Otra medida en marcha es la instalación de la Ciudad de la Policía Civil cerca de Jacarezinho,

otro complejo de favelas de la región. El Comandante del Bope afirmó que la nueva localización del Batallón “dará más seguridad a quien pasa por la Avenida Brasil, Linha Vermelha y Linha Amarela”, las vías rápidas más importantes de la ciudad, “contribuyendo además en el control de la criminalidad durante la realización de la Copa del Mundo” (*O Globo*, 4 de mayo 2010).

Levantando algunas cuestiones

Es verdad que cualquier evaluación más conclusiva sobre las consecuencias del proceso de implantación de las UPP en las favelas de Río sería prematura. Esa es una política pública, todavía en fase inicial, que se presenta como una apuesta en otra forma de control de la violencia y de la criminalidad a través de un nuevo patrón de actuación de la policía en esos espacios de vivienda popular. Es cierto, además, que la política de seguridad pública de las UPP, basada en el modelo de policía comunitaria y en la definición de metas de reducción de la criminalidad, ha presentado avances innegables, disminuyendo considerablemente el sentimiento de miedo e inseguridad no solo entre los moradores de esas localidades, sino entre la población urbana de una manera general. Y la simple disminución del miedo ya es bastante importante en esos contextos en la medida en que puede alterar significativamente el cuadro de relaciones sociales y políticas en el contexto urbano (Machado da Silva, 2010). Sin duda eso puede hacer posible inclusive la reconstrucción de las representaciones sociales sobre esos espacios de vivienda popular, vistos con tanta desconfianza y fuertemente estigmatizados por la sociedad más amplia. De todas formas, la desigualdad todavía parece permanecer como marca definidora en lo que respecta a los modos de habitar la ciudad.

También es cierto que los hechos que describimos aquí no pueden ser considerados aisladamente, fuera del contexto más amplio de implementación de políticas públicas de renovación urbana con el objetivo de realizar la Copa del Mundo en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016. A partir de ello, sin embargo, algunas cuestiones pueden ser levantadas. En primer lugar, aunque la expectativa sea que esa política pública pueda, a

largo plazo, contribuir efectivamente en la reducción de las desigualdades presentes en los procedimientos de conservación del orden público, es interesante observar que, mientras en las regiones más nobles de la ciudad (incluyendo la zona sur y la Região da Grande Tijuca) se adoptó el control pacífico del tráfico y de la violencia, en la zona norte y en la periferia el patrón permaneció siendo el control represivo de esas acciones. Eso queda claro a través de la estrategia adoptada por las fuerzas policiales al instalar la sede de sus “unidades de operaciones especiales” en esa región. En ese sentido, el efecto del proceso de implantación de las UPP puede ser contrario al esperado, reforzando el histórico proceso de dualización de la ciudad (Machado da Silva, 2010) en la medida en que acabará por valorizar cada vez más áreas que ya son extremadamente valorizadas desde el punto de vista de la calidad de vida y del acceso a servicios y equipamientos urbanos (y ahora desde el punto de vista de la seguridad pública), en detrimento de otras áreas que parecen concentrar todos los problemas de la vida urbana (precariedad con respecto a los servicios y equipamientos públicos, transportes, salud, educación, etc.) ahora potenciados por la presencia ostensiva de los traficantes y por la policía, que actúa a partir de un patrón de control represivo del orden público.

De esa manera, consideramos que todavía no es posible una evaluación más definitiva de los resultados y consecuencias de la implantación de las UPP (Unidad de Policía Pacificadora), en las favelas de la ciudad de Río de Janeiro, en la medida en que esa es una política pública que todavía está en proceso de consolidación. Hasta el momento, lo que podemos decir es que los primeros resultados apuntan en dos direcciones: la primera, bastante positiva, sería la sensación de seguridad que, más allá de las regiones efectivamente contempladas en las UPP, se extendió por toda la ciudad, haciendo que las interacciones sociales sean menos tensas, más allá de la caída de algunos índices de violencia en esas regiones. La segunda, aunque en las regiones no contempladas por esta política pública también se ha compartido ese sentimiento de mayor seguridad, los problemas persisten y, en algunos casos, se acentuaron, ya que la presencia de traficantes continúa aumentando cada día y el violento control social por parte del aparato policial continua siendo el patrón. Además, hasta el momento, esas áreas no se han beneficiado de ninguna otra política social

que acompañaría a las UPP, particularmente en las áreas de la salud, la educación y la infraestructura básica. En este sentido lo que podemos decir, hasta ahora, es que la implantación de las UPP está beneficiando solamente a un determinado segmento de la población de la ciudad, en detrimento de otras, favoreciendo, por lo tanto, los procesos de segregación socioespacial.

Desde esta perspectiva, los procesos de renovación urbana en curso —de los cuales las UPP son una etapa fundamental— no aparecen propiamente como novedad. Por el contrario, parecen reeditar la misma lógica de criminalización de los “territorios de la pobreza”. En lo que concierne a las formas de vivienda popular, el proceso de implantación de las UPP parece expresar, de forma elocuente, los supuestos de los grandes proyectos de transformación por los que la ciudad de Río de Janeiro ha pasado a lo largo de su historia urbana. Desde finales del siglo XX, la cuestión de la vivienda popular comenzó a presentarse como un desafío a ser enfrentado por el poder público. Antes del surgimiento de la favela en el espacio urbano, las viviendas colectivas o “cortiços”, como modo, por excelencia, de vivienda de las clases populares, ya eran identificadas como lugares insalubres, “fuentes de enfermedad y vicio”, “ántros de delincuencia y de crimen” y como una permanente amenaza al orden social y moral. Su población, compuesta esencialmente por trabajadores pobres y esclavos libertos, era identificada como “clase peligrosa” que, por todos esos motivos, debería ser alejada de las áreas nobles de la ciudad. Esa forma de representación se relacionaba no solamente a la amenaza que esa población ofrecía a la conservación del orden público, sino que se relacionaba directamente al peligro de contagio, tanto desde el punto de vista de los “malos hábitos y costumbres”, como en el sentido de propagación de enfermedades infecciosas y epidemias, en función de la insalubridad de sus formas de vivienda. Surge, así, la ideología del higienismo, que pasó a orientar fuertemente las acciones del Estado a partir de ese período (Chalhoub, 1996; Cunha, 2006).

Esa percepción se acentúa cuando, a inicios del siglo XX, más precisamente en 1902, Rodrigues Alves asumió la Presidencia de la República y dio inicio a un vasto programa de obras públicas que se concentraban en la remodelación urbanística y en el saneamiento de la ciudad de Río de

Janeiro. Para ejecutar la reforma urbana, el gobierno nombró al alcalde Pereira Passos, que se asoció al médico sanitarista Oswaldo Cruz, responsable de implementar la reforma sanitaria de la ciudad. En ese período, Pereira Passos intensificó el combate a las viviendas populares representadas por los *cortiços*, desencadenando contra ellos una verdadera “guerra” —que quedó conocida como “o bota-abaixo” o “la era de las demoliciones”—, cuyo objetivo era “sanear” y “civilizar” la ciudad, erradicando esas formas de vivienda popular del espacio urbano. Son muchos los trabajos que indican una ligación directa entre la ocupación de los cerros y la destrucción de los *cortiços* del área central de la ciudad (Rocha, 1985; Benchimol, 1990; Vaz, 1986; Chalhoub, 1996; Cunha, 2005 y 2006).

A finales de la década de 1920, se acentuó la crisis de vivienda y se intensificó la expansión de las favelas en la ciudad, lo que dio más peso a su representación como un “problema social” a ser solucionado. Delante de ese cuadro, se intensificaron también las propuestas de políticas públicas proyectando su erradicación. En ese período, fue solicitado al urbanista francés Alfred Agache un plan de “remodelación, extensión y embellecimiento” de la ciudad de Río de Janeiro, el cual incluía una parte sobre las favelas. Definiéndolas como una especie de “formación espontánea desarrollada en lo alto de los cerros” y compuesta por una población “adversa a toda y cualquier regla de higiene”, el plan recomendaba la construcción de “villas-jardines operarias” a donde sus moradores deberían ser transferidos. Se sugería, además, la prohibición de toda y cualquier “construcción estable” en las favelas. En esta perspectiva, las favelas representaban un serio problema a la estructura urbana de la ciudad “desde el punto de vista del orden social, de la seguridad, de la higiene, sin hablar de la estética” (Zylberberg, 1992; Cunha, 2006).

A pesar de lo dicho, las políticas públicas de remoción de favelas solo comenzaron a ser implementadas a partir de la década de 1940, adquiriendo impulso entre las décadas de 1960 y 1970. Surgieron, en ese período, una serie de órganos en la administración pública del Estado encargados de pensar en acciones para las favelas, así como instituciones religiosas y benéficas que intensificaron su actuación en esos espacios. A partir de ahí, las políticas de remoción fueron aplicadas por medio de la creación de parques proletarios, centros de vivienda provisional y conjuntos habitaciona-

les como Cidade de Deus, hacia donde fueron removidos los moradores de las favelas Morro do Pasmado, da Praia do Pinto, da Catacumba y do Esqueleto, todas localizadas en la zona sur de la ciudad, las cuales desaparecieron definitivamente del mapa (Valladares, 2005; Cunha, 2006).

La separación de las poblaciones más pobres de las áreas nobles de la ciudad permanece como un fantasma que acecha permanentemente. Aunque lo que parece estar en cuestión esta vez, desde el punto de vista de esa política de gobierno, no sea propiamente la remoción de esas poblaciones, esa separación puede darse como una especie de efecto no esperado o “indeseado” de la implantación de las UPP. La “pacificación” de las favelas ha hecho posible la implantación de proyectos de regularización agraria de los espacios de vivienda popular, los cuales, a su vez, traen la posibilidad de transformación de las favelas localizadas en las regiones nobles de la ciudad a través de procesos de gentrificación⁹. Eso traería, de hecho, la consolidación de la “ciudad partida”, al contrario de la búsqueda de su integración. Sin embargo, la oportunidad de realización de eventos que proyectan la ciudad internacionalmente, así como de implementación de políticas de renovación urbana de tamaño importancia, deberían servir para enfrentar y reducir las enormes desigualdades que todavía existen entre sus distintas regiones y sus respectivas poblaciones en lo que concierne a la proposición de políticas públicas de modo general (educación, salud, seguridad pública, etcétera).

Por último, para efecto de la implementación de esas políticas, es importante observar que la ciudad está dividida en cinco áreas de planificación (AP), cada una englobando un determinado número de regiones administrativas (RA). Ellas son: AP1 (centro y adyacencias), con un total de 268.260 habitantes, AP2 (zona sur y la Região da Tijuca), con 997.478 habitantes, AP3 (Suburbio-Leopoldina), con 2'353.590 habitantes, AP4 (Suburbio y parte de la zona oeste), con 682.051 habitantes, y AP5 (Suburbio y parte extrema de la zona oeste), con 1'556.505 habitantes¹⁰. Solamente para tener una noción de la grandeza, si consideramos el total

9 Del inglés *gentrification*: elitización, aburguesamiento. *Nota del traductor*.

10 Datos proporcionados por el Instituto Municipal Pereira Passos/IPP, recolectados del Censo 2000. Ver también <http://www.jorgedasilva.blog.br/> y <http://www.jorgedasilva.com.br/>.

de habitantes de la AP1, la AP2 y la AP4 (1'948.789) –parcela de la población que será efectivamente beneficiada con tales proyectos–, en relación al total de habitantes de las AP3 y AP5 (3'910.095), podemos ver que menos de la mitad de la población total de la ciudad se estará beneficiando de tales políticas públicas. Y si consideramos la relación entre el monto de inversiones propuestos y su distribución en la relación total de la población de la ciudad, el cuadro de las desigualdades queda todavía más crítico en la medida en que los proyectos se concentran fundamentalmente en la región del centro de la ciudad (zona portuaria), en la zona sur y en la zona oeste de la ciudad, particularmente en la Barra da Tijuca y en Jacarepaguá, también consideradas áreas nobles de la ciudad por concentrar una población de alto poder adquisitivo.

Bibliografía

- Benchimol, Jayme Larry 1990 *Pereira Passos: um Haussmann tropical* (Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes).
- Carvalho, Lia de Aquino 1986 *Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro, 1886-1906* (Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes).
- Chalhoub, Sidney 1996 *Cidade febril. Cortiços e epidemias na Corte Imperial* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Cunha, Neiva Vieira 2004 “Como se ‘fabrica’ um policial: algumas considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional” en *Comum* (Río de Janeiro) v. 9, n.º 22, pp. 198-207, enero/junio.
- Cunha, Neiva Vieira 2005 *Viagem, experiência e memória. Narrativas de profissionais da saúde pública dos anos 30* (São Paulo: EDUSC/ANPOCS).
- Cunha, Neiva Vieira 2006 *Historias de favelas da Grande Tijuca* (Río de Janeiro: Ibase/Agenda Social Rio).
- Machado da Silva, Luis Antonio 2010 “Afinal, qual é a das UPPS?” (Río de Janeiro) en <www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br>
- Misse, Michel 1997 “As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio” en *Contemporaneidade e Educação* (Río

- de Janeiro) v.1, n.º 2, pp. 93-116.
- O Globo 2010, ediciones del 11 de enero, 24 de enero, 20 de abril, 4, 29 y 30 de mayo, y 12 de junio. (De esta fuente solamente se señalan las fechas de las ediciones, mas no las noticias o artículos de donde se ha tomado la información.)
- Oliveira, Anazir Maria y Carvalho, Cíntia Paes 1993 *Favelas e as Organizações Comunitárias* (Petrópolis: Vozes/Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião).
- Rocha, Oswaldo Porto 1985 *A era das demolições* (Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura).
- Silva, Jorge da 1998 *Violência e Racismo no Rio de Janeiro* (Niterói: EdUFF).
- Souza e Silva, Jailson de 2004 “Favelas: Além dos Estereótipos” en *Democracia Viva* (Río de Janeiro) n.º 22, pp. 11-16, junio/julio.
- Valladares, Licia do Prado 2005 *A invenção da favela. Do mito de origem à favela.com* (Río de Janeiro: FGV).
- Vaz, Lílian Fessler 1986 “Notas sobre o Cabeça de Porco”. *Revista do Rio de Janeiro*. Niterói:EdUFF, v.1, .2, p.29-35.
- Zylberberg, Sonia 1992 *Morro da Providência: memória da favela* (Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes).

Capítulo III
Derecho a la ciudad, crisis
y demandas ciudadanas

Nota introductoria al Capítulo III

Pablo Vitale*

Los ejes que reúnen los cuatro trabajos de este capítulo se pueden distinguir analíticamente, pero están intrínsecamente vinculados. Se trata de diversas demandas, expresadas en sucesivas luchas con diferentes inscripciones temporales y espaciales –y potenciadas cíclicamente por las crisis–, que se pueden recuperar y sintetizar en el concepto de “derecho a la ciudad”. Peter Marcuse (2010) puntualiza, en este sentido, la diferencia entre un conjunto de derechos plurales (pero parciales) con respecto al derecho a la ciudad, el cual apunta a unificar reclamos que, en definitiva, se originan en un núcleo común de necesidades. Restituir este carácter unitario –aquí Marcuse alude a Henri Lefebvre– tendría tres consecuencias políticas fundamentales: 1) promover en el plano organizativo la articulación de quienes manifiestan demandas a partir de múltiples necesidades inescindiblemente conexas, 2) habilitar en el análisis la comprensión del carácter unitario del sistema bajo el presupuesto de “que todos los sectores tienen un interés profundo en trabajar unidos para lograr una sola ciudad que satisfaga todas sus necesidades”, y, finalmente, 3) impulsar la adopción de una perspectiva que no sea meramente defensiva, sino que proponga la transformación de la ciudad para todos. Como planteaba Lefebvre (1969: 138), “el derecho a la ciudad no puede concebirse como

* Licenciado en Ciencia Política y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires; en la misma cursa actualmente el Doctorado en Ciencias Sociales. Forma parte del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani Fsoe-UBA.

un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada”.

Recientemente, David Harvey señalaba la necesidad de actualizar la lucha por el derecho a la ciudad, particularmente vulnerado por los efectos de la crisis financiera que tuvieron fuerte repercusión sobre los hogares de sectores medios y populares. Así, nuevamente, crisis, demandas ciudadanas y derechos se vinculan en forma ostensible como parte del complejo proceso urbano contemporáneo. En ese contexto, advertía el autor, se pudo ver que los gobiernos de los países que fueron epicentro de la crisis destinaron sus mayores esfuerzos a salvaguardar las instituciones financieras por sobre las condiciones habitacionales de quienes, en tanto, perdían su vivienda por la ejecución de hipotecas que les resultaban impagables. Frente a esto, según Harvey, “la única manera que tenemos de ejercer nuestro derecho a la ciudad es tomando el control del problema de la absorción del excedente de capital. Tenemos que socializarlo y utilizarlo para satisfacer las necesidades sociales” (Harvey, 2009: 3). Estas necesidades se articulan en el “derecho a tener derechos” que supone el derecho a la ciudad, derechos que son a la vez urbanos y ciudadanos. Jordi Borja (2003) señala que el desarrollo y la legitimación de estos derechos está sujeto a transformaciones de carácter cultural, social y político-institucional, y que ese triple proceso implica, respectivamente, la incorporación de estos principios como parte de los valores asumidos socialmente, la capacidad de movilización ciudadana para avanzar en reconocimiento y ejecución de los mismos, y la formalización, consolidación y concreción de políticas que los efectivicen.

Los artículos que siguen son diversos tanto en sus recortes geográficos como en el tipo de abordaje propuesto, además de en las inscripciones institucionales de quienes los desarrollaron. Sin embargo, tienen en común la preocupación por actualizar diferentes aspectos de lo que constituye el derecho a la ciudad y la toma de posición en defensa del mismo por parte de las autoras, a partir del análisis de sus facetas normativas y, fundamentalmente, de lo que acontece al momento de su ejecución concreta. En los últimos años –en Latinoamérica y en el mundo– se ha avanzado notablemente en el reconocimiento legal de los reclamos habitacio-

nales, urbanos y ciudadanos de los sectores populares, pero mucho menos frecuentes resultan los efectos tangibles de esos postulados. En buena medida, la denuncia de las múltiples formas en que son vulnerados los derechos es otro de los tópicos compartidos por los artículos, sin perder de vista las experiencias y posibles líneas de acción que señalan un horizonte de superación de los problemas que padecen capas cada vez más amplias de población urbana.

Referido a Buenos Aires, el artículo de Griselda Palleres (UBA) cuestiona la actual gestión de los espacios públicos por parte del Gobierno de la ciudad. Los desalojos y desplazamientos de las personas en situación de calle —a través de restricciones en el uso del espacio público o abiertas acciones represivas— se alternan con soluciones meramente paliativas. Palleres cuestiona tanto esas intervenciones estatales como la concepción que tienen las mismas de “las personas sin hogar”. Propone, en cambio, observar la cotidianidad de quienes viven en la calle, sus usos y resignificaciones del espacio público, y las rutinas y circuitos cotidianos que conforman. El análisis crítico de la situación contemporáneamente padecida y el acercamiento sistemático a las experiencias y subjetividades de las personas en situación de calle son incorporadas en la propuesta de ley que la autora presenta. A la vez, el proyecto intenta recuperar la complejidad de la problemática para impulsar medidas que reviertan el constante maltrato e invisibilización a que son sometidos quienes viven en la calle. En este sentido, contra la mirada oficial que dispone acciones meramente transitorias para beneficiarios pasivos, Palleres expone un enfoque que rescata el rol activo de esos sujetos, su diario esfuerzo por asegurar su supervivencia y la lucha que permanentemente tienen que librar por conseguir un lugar en la ciudad.

En el segundo texto, Laura Cedrés Pérez (UN-Hábitat Ecuador) presenta coordenadas del debate contemporáneo alrededor de los derechos urbanos y ciudadanos y recupera los avances recientes logrados en Ecuador en torno a la normativa habitacional y ambiental que incorpora la participación de los pobladores. Como ejemplos concretos de prácticas en ese sentido, presenta tres casos de programas ecuatorianos que apuntan de diferentes formas a la construcción de un hábitat sostenible a partir del involucramiento ciudadano. Quito, Esmeraldas y Cuenca son sedes

de intervenciones a nivel local que, con fuerte énfasis en la participación de sus habitantes, se constituyen –según la autora– en ejemplos de elaboración de políticas públicas orientadas a la efectivización del derecho a la ciudad. Los casos presentados abordan temas tan diferentes como la promoción de vivienda social, la gestión sustentable urbano-ambiental de un distrito y la revitalización de un centro histórico sin expulsar a los diversos grupos sociales que lo conforman. En los tres casos, Cedrés Pérez enfatiza las instancias de participación popular implementadas y el compromiso estatal y gubernamental, con la resolución de las problemáticas abordadas, como elementos fundamentales para la consecución de los objetivos propuestos.

Por último, el aporte de Ana Raquel Flores, de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, es un dinámico repaso a escala internacional de algunas de las repercusiones habitacionales de la reciente crisis económica y de desastres ambientales, en contraste con el marco de derechos y compromisos asumidos por los Estados. Ese conjunto de herramientas normativas –que va desde la Declaración de Derechos Humanos de 1948 hasta el presente– es presentado como punto de partida para señalar que en las últimas décadas los acuerdos multilaterales se han dado en un contexto de neoliberalismo. Esto pone en evidencia una contradicción con aquellos compromisos internacionales que constituyen el reconocimiento legal de numerosas aspiraciones sociales. En este sentido –y refiriéndose en varias oportunidades a la experiencia paraguaya–, Flores puntualiza diversos ejemplos a nivel mundial de las dramáticas repercusiones de la crisis y los desastres naturales. Tras ese expresivo recorrido, la autora concluye en la necesidad de trascender la mera “manifestación de buenos deseos”, que es en lo que finalmente se convierten los otrora prometedores acuerdos internacionales sobre derechos humanos. En este objetivo de alcanzar un ejercicio pleno de derechos, el rol del Estado y los gobiernos resulta decisivo, siempre y cuando se involucre a los pobladores y sus organizaciones en los procesos de definición e implementación de políticas urbanas, así como en la propia construcción de la ciudad.

El recorrido propuesto por los artículos a través de estos procesos, diferentes y complejos, traza diagnósticos y alternativas hacia un horizonte compartido y posible de realización efectiva de lo que en la Carta Mun-

dial por el Derecho a la Ciudad es definido como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. [El derecho a la ciudad] es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (HIC-AL, 2005: Art. 1, inciso 2).

Bibliografía

- Borja, Jordi 2003 *La ciudad conquistada* (Barcelona: Alianza Editorial).
- HIC-AL (Habitat International Coalition – América Latina) 2005 “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (Quito/Barcelona/Porto Alegre). En <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089>.
- Harvey, David 2009 “El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo” (Belem do Pará) Conferencia en el Foro Social Mundial 2009. En <<http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3107>>
- Lefebvre, Henri 1969 *El derecho a la ciudad* (Madrid: Ed. Península).
- Marcuse, Peter 2010 “¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?” en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.) 2010 *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (Santiago de Chile: Habitat International Coalition).

Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires

Griselda Palleres*

Resumen

El vivir en la calle utilizando los espacios públicos ya no es un problema que comprenda a adultos solos. En la actualidad es creciente la posibilidad de encontrar niños, jóvenes y hasta familias completas que se encuentran en la denominada *situación de calle*. Si bien se trata de un problema en franco aumento y multidimensional, y pese a que esta situación es considerada la forma más extrema y más visible de exclusión social, las personas sin hogar resultan ignoradas o bien figuran como el último eslabón en la cadena socio-asistencial. A esto se le suma que en el último tiempo se han puesto en práctica acciones políticas tendientes a la erradicación y a la dispersión de los sujetos del espacio público sin tener en cuenta los esfuerzos que éstos realizan para responder no sólo a su entorno social sino también a su subjetividad. Este artículo propone dar cuenta del modo en que las políticas públicas recientes afectan la construcción y el desarrollo de la cotidianeidad de las personas sin hogar en el espacio público. Asimismo, se describirá un proyecto de ley que formula un marco de derechos que mejore la calidad de vida de esta población.

Palabras claves: Personas sin hogar, políticas públicas, demandas ciudadanas, espacio público.

Abstract

Living on the streets using public spaces is not a problem that includes only adults. Presently there is a growing chance of finding children, youths and even whole families in the so-called *street situation*. Even though it is clearly a growing problem and a multidimensional one, and despite this situation being considered the most extreme and visible form of social exclusion, homeless people are either ignored or are considered the last link in the social assistance chain. To this we must add that lately political actions have been

* Licenciada en Ciencias Antropológicas. Universidad de Buenos Aires (UBA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

taken to eradicate and disperse individuals from the public space without considering the efforts they make to respond not only to their social surrounding but also to their subjectivity. This article aims to account for the way in which recent public policies affect the construction and the development of the daily life of homeless people in public space. Furthermore I will describe a law project that formulates a framework of rights that may improve the quality of life of this population.

Keywords: Homeless people, public policies, citizen demands, public space.

Introducción

A fines de la década del sesenta, Lefebvre concibió el derecho a la ciudad como aquel derecho que permite acceso a la centralidad, a no ser excluido, es decir, el acceso a la “vida urbana, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares, [...] a la proclamación y la realización de la vida urbana como reino del uso” (Lefebvre, 1969: 167). En este contexto, el derecho a la ciudad es el derecho a exigir derechos en un espacio de realización de libertades y de construcción de ciudadanía plena: a circular libremente, al espacio público, su uso y su apropiación, a acceder a los servicios y equipamientos públicos que brindan las ciudades (Velásquez, 2007: 22 y Piñón de Olivera, 2008: 6). De esta manera, el concepto encierra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales, y permite conceptualizar al espacio urbano por medio de la multiplicidad de actores, de las diferencias, de las similitudes y de los conflictos que estos últimos generan.

Sin embargo, en el último tiempo, la cuestión urbana ha enfrentado múltiples transformaciones. “El derecho a la ciudad, tal como se halla hoy constituido, se encuentra demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida elite política y económica que se halla en condiciones cada vez más de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios deseos” (Harvey, 2003: 37). Se “trastoca así el sentido mismo de la ciudad como espacio de convivencia humana, de encuentro, de intercambio, de complementación y de enriquecimiento intercultural” (Velásquez, 2007: 12). Esto último se manifiesta claramente en el rechazo que produce la

presencia de extraños o desconocidos en el espacio público. Se trata de una situación de “aislamiento” que niega a los habitantes de estos conjuntos el acceso a uno de los principios fundamentales de la vida urbana y de los derechos ciudadanos.

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, el desarrollo de actividades cotidianas por parte de las personas sin hogar¹, así como su permanencia en los espacios compartidos por todos, no se produce libre de contradicciones. Al contrario, en los últimos años, se han desarrollado diversas acciones para restringir sus actividades o bien para erradicar a los sujetos de los espacios públicos. Muchas de las acciones políticas contra las personas sin hogar son el resultado de la presión ejercida por determinados sectores de la sociedad, quienes consideran que el aumento de personas viviendo en la calle crea problemas críticos de seguridad y de salubridad. En el marco de estas decisiones, no sólo se les niega el derecho a vivir en la ciudad de forma digna, sino también el acceso a los recursos materiales y sociales básicos.

Este artículo centra su atención en las distintas tensiones que produce la permanencia de personas sin hogar en el espacio urbano. Para ello, en primer lugar se dará cuenta de la importancia del espacio público en el proceso de construcción de la cotidianeidad de las personas sin hogar en un contexto urbano; luego, se describirán las principales transformaciones políticas y sus consecuencias socio-espaciales; por último, en el seno de las demandas ciudadanas, se sintetizará un proyecto de ley atinente a esta problemática.

1 Argentina no cuenta con una demarcación conceptual precisa de este fenómeno social. Por estos motivos, en el marco de este artículo, emplearé la noción de “persona sin hogar” para referirme a los sujetos que construyen su cotidianeidad en los espacios públicos y/o en las instituciones. Los motivos de esta elección se relacionan con la posibilidad de dar cuenta tanto de aspectos emocionales como sociales, además de los materiales. Si bien se trata de una traducción literal del vocablo inglés *homeless*, esta denominación permite la inclusión de las dimensiones sociales, culturales y políticas. Por su parte, emplearé la noción de “situación de calle” para dar cuenta de esta problemática en términos generales, debido a que, en la actualidad, existe cierto consenso –tanto político como académico– en denominarla de este modo.

Construcción de la cotidianidad

Vivir en la calle es la parte visible de todo un andar. Se trata de un movimiento que responde a varios objetivos que van desde la satisfacción de necesidades inmediatas para subsistir hasta otras más mediatas como la búsqueda de un rincón de la ciudad en el cual permanecer por más tiempo. Desde el primer momento en que se produce la pérdida del hogar, se genera una fisura entre lo que los sin hogar consideran que fue su vida normal y la actual situación que se caracteriza por tener que vivir en la calle cotidianamente. Si bien este proceso no se produce abruptamente, exige a los sujetos adaptarse a situaciones que nunca imaginaron, ya que las habilidades adquiridas con anterioridad no responden favorablemente a las nuevas circunstancias. De tal modo, las personas comienzan a desarrollar distintas tácticas que les permitan responder a las condiciones actuales: cargar con cada una de sus pertenencias, trasladarse de un lugar a otro, proveerse de materiales y construir estructuras espontáneas a través de distintas técnicas, etc.

La dimensión espacial es crucial en el tratamiento de la problemática de las personas sin hogar que desarrollan su cotidianidad en un contexto urbano, ya que éstas resignifican el espacio no sólo *en y a través* del mismo, sino también a través de su utilización y su apropiación (Palleres, 2004). El hecho de que realicen su movilidad a través del espacio público en tiempos no reglamentados por el trabajo u otro tipo de obligaciones sociales no significa que estas personas carezcan de una rutina fiable con respecto a lo que hacen a lo largo del día. Cuando se dispone de todo el tiempo se cuenta con mucho tiempo libre y muchas veces se intenta que este transcurra más rápido realizando recorridos más extensos a lo largo de la ciudad. Lo importante, independientemente de cuáles sean las razones por las cuales caminan por algunas calles y no por otras, es el hecho de que siempre lleguen a destino y que conocen muy bien sus rutinas, a pesar de que para el observador ocasional este caminar se presente difuso. De este modo saben que si desean asearse sólo podrán acceder a las duchas los días jueves a partir de las 10 horas en la iglesia donde están registrados, que si desean recibir la cena en la parroquia –como lo hacen cada noche– la misma se brinda a partir de las 19 horas, y también saben muy bien que no podrán regresar al lugar elegido para dormir hasta que no concluya la actividad comercial de la ciudad.

Las personas sin hogar viven cotidianamente insertas en un movimiento que remite a un círculo o circuito. Se trata de un proceso dinámico que atraviesa etapas a lo largo de la jornada, en las cuales es posible rastrear el trabajo, el hogar, el descanso y las relaciones interpersonales que se logran, muchas veces, teniendo a las instituciones como intermediarias. Esto último se debe a que, cuando ya no existen los compromisos laborales —o estos son escasos—, casi toda la jornada es atravesada por los distintos servicios que brindan las redes institucionales, ya sea de dependencia gubernamental, religiosa o de la sociedad civil. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la red de alojamiento nocturno depende principalmente del Gobierno de la ciudad a través de los hogares de tránsito, de los paradores nocturnos y un centro de integración². En estos dispositivos, las personas sin hogar tienen la posibilidad de pernoctar por una noche o por un periodo limitado de tiempo. Por otra parte, la obtención de vestimenta y la posibilidad de bañarse la realizan generalmente a través de las redes que conforman las organizaciones no gubernamentales. El acceso a la ayuda que brindan las instituciones y la modalidad de trabajo que poseen marcan aun más la amplitud del espacio, ya que llevan a las personas a recorrer largos trayectos a fin de satisfacer sus necesidades inmediatas. Si las personas sin hogar tienen en algunos lugares la posibilidad de dormir, en otros la de comer y en otros diferentes la de bañarse, es posible decir que estas redes convierten al espacio en una especie de “casa extendida” a lo largo de la ciudad. Siguiendo las acciones implementadas por las instituciones es posible afirmar que sus políticas responden a una lógica “asistencialista” que se limita a cubrir sólo las necesidades básicas en términos de alojamiento por una noche, de alimentación y de vestimenta. Así, para

2 La red de alojamiento de alojamiento dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Gcba) se encuentra conformada por paradores nocturnos, hogares de tránsito y un centro de integración. En el caso de los primeros cuenta con tres, dos de las cuales son para hombres solos (Parador Nocturno Retiro y Parador Nocturno Bepo Ghezzi) y otro para mujeres solas o con menores a cargo (Parador Nocturno Azucena Villaflor). Luego cuenta con dos hogares, uno para hombres solos (Hogar de Tránsito Félix Lora) y otro para mujeres solas o con menores a cargo (Hogar de Tránsito 26 de Julio). Por último un centro para albergar a grupos familiares (Centro de Integración Costanera Sur). A esto se le debe sumar los hogares y paradores convenidos con organizaciones no gubernamentales como el Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua, Cáritas Buenos Aires y el Ejército de Salvación (Palleres, 2009).

acceder a cada uno de estos servicios, los sujetos deben estar en continuo movimiento, perpetuando no sólo este último, sino también las rutinas y los circuitos cotidianos que han conformado paulatinamente a través de su experiencia de vida en la calle.

Las personas sin hogar continuamente manipulan y negocian las distintas situaciones respondiendo no sólo a su contexto social, sino también a su propia subjetividad. La recurrencia a ciertos lugares elegidos no sólo les facilita el acceso a las necesidades materiales, sino que también es funcional para el establecimiento y la conservación de relaciones interpersonales que se mantienen o inician aun a partir de su vida en la calle. Es marcada la necesidad que sienten de mantener ciertos lazos afectivos, pues ellos les recuerdan que, a pesar de no contar con un hogar ni pertenencias, también son personas con sentimientos, con opinión, con formas de pensar y de sentir. Por eso buscan constantemente actividades que les permitan sobrellevar las circunstancias presentes. Así mismo, las personas sin hogar comúnmente se expresan sobrellevando alternativamente su actual situación a través de la evasión: la escritura de poemas, la realización de dibujos y la repetición de relatos son el medio que utilizan para obtener momentos introspectivos que les permitan ver con claridad su propia cotidianidad, su presente, su deseo de vivir. Así pueden continuar a pesar de las circunstancias.

Transformaciones y espacio público

El espacio público representa el lugar donde se producen los encuentros, las interacciones y las relaciones sociales, es decir, “es el continente de representación de la sociedad en la cual se inscribe la ciudad; allí se instala en toda su capacidad la diferencia, la otredad” (Velásquez, 2007: 20). Sin embargo, los atributos que asumen las prácticas sociales en el espacio público se encuentran definidos y dependen de las características de la vida pública. Asignarle a éste otros usos ocasiona conflictos y, en su caso extremo, segregación socio-espacial.

Las personas sin hogar luchan contra la estigmatización por medio de la elaboración de distintas tácticas. A la vez, continúan realizando en los

espacios públicos actividades reservadas para el ámbito privado, es decir, siguen construyendo su cotidianidad en la vía pública. De tal modo, la vestimenta, el acarreo de bolsos o de pertenencias y las distintas actividades informales que realizan –como la búsqueda de objetos entre la basura o, en última instancia, el acto de mendigar– señalan a las personas sin hogar como “marginales”. Las particularidades materiales y corporales de su situación son lo que perpetúa el estigma y lo que los define como personas de/en la calle.

La utilización y la apropiación del espacio público por parte de las personas sin hogar no se producen libres de tensiones ni de conflictos. Al contrario, así como el espacio urbano se les presenta nuevo, distinto y ajeno, ellas también son artífices de un cambio en el paisaje. El resto de la sociedad comienza a notar el cambio y frente a él reacciona de distintas formas: desconcierto, curiosidad, repulsión, temor, prejuicio, desconfianza y hasta indiferencia. Para vastos sectores de la sociedad, la sola presencia de las personas sin hogar cambia la definición de los espacios. Así mismo, su continuo movimiento a lo largo de la ciudad se presenta como una amenaza constante para el espacio público y su uso (Palleres, 2004). Por estos motivos, el aumento de la visibilidad ha producido fuertes controversias entre las personas que viven en la calle y el resto de la sociedad. Esto se manifiesta en el rechazo general de la población al desarrollo de prácticas cotidianas en el espacio público por parte de las personas en situación de calle.

Por su parte, las políticas públicas no han sido una excepción a estos procesos y han puesto en práctica acciones con fuertes consecuencias en la dimensión socio-espacial. A pesar de que no existen normas explícitas que prohíban a un individuo dormir en la calle, distintas ordenanzas municipales prohíben la edificación de estructuras –aunque sea de cartón– o el establecimiento de asentamientos en los espacios públicos. De tal modo, a través de distintas acciones, se han sustituido los espacios públicos por áreas “privatizadas” y “seguras” cuyo objetivo es erradicar cualquier signo de “desviación social”. Se ha pretendido resolver el problema de la situación de calle a través de mecanismos rígidos y sin capacidad de contemplar las necesidades emergentes de los sujetos a quienes están dirigidas (Palleres, 2009). A partir de ello, en el ámbito de la ciudad

de Buenos Aires se han impuesto restricciones en el uso de los espacios públicos (vallado de plazas y parques de la ciudad), políticas de erradicación de áreas específicas (operativo de recuperación de espacios verdes, creación de la Unidad de Control del Espacio Público³), y restricciones en el uso de los servicios (normativas y horarios restringidos para el acceso y la permanencia en los hogares de tránsito y/o en los paradores nocturnos). Todas estas prácticas políticas concernientes a las restricciones en el uso del espacio público por las personas sin hogar, así como las acciones represivas hacia ellas, fracasan en una posible solución al problema. De igual modo, cualquier definición sobre este fenómeno en términos de amenaza a la salud o a la seguridad pública obstruye explicaciones fundamentales del problema y racionaliza soluciones falsas que, frecuentemente, son inhumanas.

Las acciones anteriormente mencionadas exigen la lectura simultánea de al menos dos implicancias: una social y otra individual. Con respecto a la primera, la segregación socio-espacial y la desigualdad social producidas por las restricciones en la utilización de los espacios de la ciudad son expresión de las representaciones sociales que se han generado alrededor de las personas sin hogar, percibiéndolas como “enfermas” y “peligrosas”. En segundo lugar, las diversas formas de “privatización” de los espacios públicos someten a los sujetos a mayores niveles de exclusión y de desigualdad social. De tal forma, los sujetos son posicionados en una situación ambigua en la cual son coartados en la utilización de los espacios públicos sin recibir a cambio soluciones alternativas.

Las personas sin hogar son –cada vez más– posicionadas en situaciones inestables que les niegan no sólo el acceso a vivir en la ciudad de forma

3 La Unidad de Control del Espacio Público fue creada por decreto, en octubre de 2008, como una dependencia del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esta oficina, amparada por la gestión actual del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se caracterizó por hacer un uso desmedido de la fuerza y de la violencia para desalojar y/o erradicar a las personas o a las familias que ocupaban el espacio público. A través de numerosas intervenciones judiciales de parte de organizaciones de la sociedad civil, se logró mostrar tanto la inconstitucionalidad de su accionar como su consecuente violación de derechos fundamentales de las personas. Por estos motivos, la misma fue disuelta los primeros días de noviembre de 2009.

digna, sino también el derecho a la diferencia, a la elección de vínculos y a la intimidad. En la actualidad, en la ciudad de Buenos Aires, sujetos y familias enteras son desalojados de sus casas o de los espacios públicos a través de acciones represivas, causando lesiones, destrucción de bienes y de pertenencias, y hasta la muerte de los sujetos. Se acepta implícitamente una situación de aislamiento y de exclusión de los sujetos de un sistema social que los trata como individuos y/o grupos que ya no participan ni gozan de los privilegios de los demás miembros de la sociedad, posicionándolos así en una situación de inestabilidad constante que les impide acceder a los recursos materiales, sociales y culturales más elementales.

Demandas ciudadanas y sujetos de derecho

A inicios de 2009, *Proyecto 7* que es una organización de la sociedad civil cuya principal característica radica en encontrarse conformada por personas que atraviesan o atraviesan la situación de calle, realizó una convocatoria para elaborar un proyecto de ley que contemple la problemática de las personas en dicha situación. A esta invitación respondieron sectores heterogéneos de la sociedad que incluyen tanto organizaciones de la sociedad civil (ollas populares, comedores, asambleas barriales y colectivos culturales), como organismos del Estado e investigadores pertenecientes a ámbitos académicos⁴. Como resultado de ese trabajo conjunto y participativo, en diciembre del mismo año se presentó en la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires el proyecto de ley sobre la “protección y restitución de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle”⁵. Se trata de un proyecto-marco que considera que quienes se encuentran en situación de calle son sujetos de derechos y no objeto de aplicación de un determinado programa. El mismo cuenta con

4 En febrero de 2010 muchas de estas organizaciones conformaron la autodenominada *Red en la calle* cuyo principal objetivo radicaba en instalar la problemática en el debate público.

5 Bajo el número de expediente 2717/2009, el proyecto de ley se encuentra pendiente de ser tratado por las Comisiones de Políticas de Promoción e Integración Social y por la de Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

varias particularidades tanto en la definición del sujeto objeto de la ley como en el tratamiento de la problemática.

Con respecto al objeto del proyecto, se comprendió que la delimitación conceptual y dimensional de la problemática es un tema crucial en la elaboración de acciones que permitan la superación de la situación. Si bien la situación de calle genéricamente ha sido conceptualizada a través de la carencia de una residencia permanente, es preciso señalar que existen aproximaciones múltiples a esa problemática y que la misma excede la dimensión residencial, involucrando aspectos tanto emocionales y afectivos como sociales y culturales. Se trata de un problema de raíz multidimensional al que se llega como consecuencia de la interrelación de diferentes dificultades: rupturas o conflictos familiares, problemas con el empleo, ausencia de recursos económicos, problemas de salud, etc. Por estos motivos, al examinar este fenómeno social, no es posible subestimar el hecho de que hacia el interior del mismo existen situaciones encubiertas y riesgosas que, si no son tratadas oportunamente, acrecentarán el problema de la situación de calle a corto plazo.

En la búsqueda de categorizaciones más amplias e inclusivas, se consultó sobre distintas experiencias internacionales. Los aportes propuestos por la European Federation of National Organisations working with the Homeless (Feantsa) resultaron la opción más adecuada para el caso argentino. El Feantsa ha desarrollado una tipología denominada Ethos (European Typology on Homelessness) que tiene como objetivo proporcionar un marco constante y común que no sólo dé cuenta de la situación de calle, sino que también sea lo suficientemente flexible para adaptarse a conceptualizaciones vinculadas con la exclusión residencial (Edgar y Meert, 2005). Las categorías que se emplean en esta tipología engloba tres áreas de acceso al hábitat: la física, la social y la legal. De esta manera, los ámbitos en torno a los cuales se organiza la calidad de alojamiento de que dispone una persona son: a) las condiciones físicas de habitabilidad que reúne el espacio a ser ocupado por las personas o las familias, b) el régimen legal de utilización del mismo, y c) la vida social y privada que éste permite⁶ (Cabrera, 2008).

6 Con respecto a éste último punto, el área social se refiere al derecho a la privacidad personal y a tener un espacio íntimo propio. Si bien la interacción social se puede realizar en espacios públi-

La adaptación al caso argentino de la tipología propuesta por el Feantsa permitió la inclusión en el proyecto de ley no sólo a aquella persona o grupo que estrictamente se encuentra dentro de la situación de calle, es decir, que vive en la calle o en un dispositivo de dependencia gubernamental o de la sociedad civil, sino también a quienes se encuentran en riesgo a la situación de calle⁷ y que se hallan sin posibilidades de acceder a una vivienda que reúna criterios básicos y esenciales en términos de salud, seguridad personal y bienestar psíquico.

En lo concerniente a los principios y a los contenidos, en el proyecto de ley se establece un núcleo de derechos en dos sentidos. El primero refiere al respeto, la protección y la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos. De este modo, se promueve la protección integral de los derechos de las personas a través de la no regresividad de los derechos constitucionales y de la igualdad de condiciones en el acceso a derechos básicos como educación, salud, trabajo, vivienda, ocio, seguridad y bienestar. A este punto se le suma un componente participativo que promueve, por un lado, la promoción de la organización política de las personas en situación de calle o las personas en riesgo de la misma y, por otro, la acción conjunta, democrática y participativa, con organizaciones de la sociedad civil, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública. Para el logro de este objetivo, el Estado deberá promocionar y difundir toda información relativa a los derechos y los programas de gobierno, así como la remoción de los obstáculos que impidan el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario.

En segundo lugar, el proyecto de ley se refiere al ejercicio de la libertad en el marco de un contexto urbano y al reconocimiento tanto subjetivo como colectivo de las personas. En este sentido, se presentan tres

cos y/o en ambientes institucionales grandes, el objetivo en este punto es que las personas involucradas en la relación tengan la posibilidad de vivenciarlas en la intimidad.

7 En el marco del proyecto de ley, se consideran *personas en riesgo a la situación de calle* a quienes se encuentren en instituciones (penales, médicas, de menores, etc.) de las cuales egresarán en un tiempo determinado, que posean un régimen de tenencia insegura de la vivienda (sin carácter legal), que se hallen bajo amenaza de desalojo, y que habiten en estructuras temporales y no convencionales (viviendas inadecuadas o hacinadas). Encontrarse en alguna de estas situaciones permitirá a las personas y familias ampararse en esta normativa.

puntos fundamentales que contribuyen a la especificidad de la problemática y que, en gran medida, son contestatarias a las transformaciones políticas y socio-espaciales planteadas en el apartado anterior. El primero de ellos se relaciona con el derecho de las personas a utilizar y disfrutar del espacio público; el siguiente con el derecho a la dignidad personal y la integridad física, así como a la no discriminación ni estigmatización, a la autodeterminación y al libre desarrollo de la personalidad y de la subjetividad; por último, se toma en cuenta el derecho de acceso a aquellos bienes y servicios que forman parte de los derechos de ciudadanía (salud, vivienda, educación, empleo, etc.). Estos puntos son presentados en el proyecto de ley a través de tres capítulos independientes.

El primer capítulo ha sido denominado “Derecho a la ciudad y al uso del espacio público”, y sus principios se basan en el derecho a la producción y la reproducción tanto física y política como social y simbólica del espacio público y urbano. De esta manera, el proyecto de ley concibe el derecho a la ciudad como un derecho integral, y el usufructo del mismo incluye no sólo la realización individual de los sujetos, sino también la construcción de acciones colectivas organizadas hacia una ciudadanía plena. Si bien a través de este derecho se concibe a la ciudad como el lugar donde se producen tanto las relaciones entre los sujetos como sus diferencias, el desarrollo del hábitat, la movilidad y la convivencia entre los sujetos sólo deben lograrse a partir del respeto y el reconocimiento de la diversidad.

Íntimamente relacionado con el punto anterior, el segundo capítulo ha sido titulado “Derecho a la identidad personal”. El eje principal de este punto se refiere a la necesidad de garantizar las mismas oportunidades y derechos a los sujetos, lo cual les permitirá obtener mayores niveles de participación e inclusión a través de los procesos democráticos. Para ello, este capítulo entiende a la identidad en dos sentidos: a) sobre la identificación de los sujetos que incluye los derechos a recibir un nombre personal y a tramitar la documentación necesaria para acreditar identidad (partidas de nacimiento, documentos de identidad, pasaportes, etc.), y b) el derecho de las personas a ser reconocidas por los demás en su forma de ser específica y particular, contemplando su trayectoria de vida y no sólo su “situación de calle”. Esta última distinción es fundamental teniendo en cuenta que las personas sin hogar habitualmente han sido descritas a tra-

vés de categorías que las inscribían en distintos estados o circunstancias. Así mismo, las categorías han sido acompañadas con etiquetamientos y marcos interpretativos que se refieren a la patología, la desviación, la debilidad moral, la irracionalidad y la victimización. Es importante destacar que no es posible hablar de una identidad común y compartida por las personas sin hogar. Como se ha mencionado a lo largo de este artículo, el problema de la situación de calle es un fenómeno que encierra múltiples dimensiones no sólo por las causas que lo originan, sino también por la heterogeneidad de quienes lo conforman. Por estas razones, las personas sin hogar no buscan una inscripción común a esta situación, sino que, contrariamente, intentan borrar esa adscripción. Por añadidura, al momento de realizar una revisión de su historia personal, en su mayoría señalan que, salvo por vivir en la calle, no hay grandes cambios entre lo que ellos consideran que fue su vida normal y las circunstancias presentes. Esto responde a que, más allá de las condiciones materiales de la situación, ellas aseguran que conservan la moralidad y los valores aprendidos en el pasado.

Por último, a través del “Derecho al acceso a los servicios socio-asistenciales” se pretende superar las políticas caracterizadas por programas con objetivos limitados y que responden a una lógica “asistencialista”. En este capítulo, se advierte que es errónea la pretensión por parte de las instituciones de solucionar el problema a través del ofrecimiento de un lugar para dormir durante la noche o a lo largo de algunos días. Por el contrario, abandonar las calles para dormir bajo techo implica una transición física, emocional y psíquica que requiere de tiempo y que forma parte de un proceso paulatino. Sin embargo, la red socio-asistencial actual cuenta con modalidades de intervención que sólo brindan servicios básicos y de pernocte, careciendo de una instancia de transición hacia recursos más genéricos que ofrezcan un espacio nuevo de descanso, encuentro y convivencia. En el marco del proyecto de ley, se busca expandir las responsabilidades del Estado por medio de una cobertura de forma continua de las prestaciones, los 365 días del año y las 24 horas del día. De este modo, se defiende la idea de que sólo así se avanzará en el desarrollo de una herramienta de trabajo con distintos servicios a lo largo del día y que permita a los sujetos acceder a prestaciones tanto asistenciales como sociales y culturales.

Consideraciones finales

En una primera instancia es posible afirmar que los lugares habituales donde se hallan las personas sin hogar son dos. Por un lado, la vía pública y aquellos lugares compartidos por todos: lotes vacíos entre edificios residenciales, zonas neutrales a lo largo de las calles, plazas y parques, estaciones de subterráneos, etc. Por otro, las sedes de programas y/o instituciones gubernamentales o de la sociedad civil. La relación entre espacio público y red socio-asistencial es fundamental en la construcción de la cotidianeidad de los sujetos, ya que, en mayor o menor medida, la mayoría de ellos mantienen lazos con las redes institucionales. Hay quienes viven cerca de la parroquia donde obtienen alimentos, ropa y ayuda social, o que permanecen gran parte del día cerca del dispositivo donde duermen cada noche. Hay otros que, si bien no recurren a los servicios directamente, reciben algún tipo de asistencia. Es casi imposible encontrar una jornada en que las personas sin hogar no se hayan visto atravesadas en algún aspecto por lo institucional. Por estos motivos, en el ámbito de Buenos Aires, la ciudad se transforma en un espacio vital en el transcurrir diario de las personas sin hogar. En el marco de esta problemática, la concepción del derecho a la ciudad se manifiesta tanto en la producción misma de la cotidianeidad de los sujetos como en el uso y en la apropiación del espacio público, es decir, en el habitar la ciudad. De tal modo, el uso que se le da al espacio público supera las conceptualizaciones de las fuerzas económicas y estructurales que lo conforman. Cada lugar utilizado y apropiado transitoriamente forma parte de un espacio más amplio donde la movilidad o el movimiento constante a lo largo de la ciudad debe ser interpretado como un proceso dinámico.

No cabe duda de que encontrarse con la necesidad de constituir su cotidianeidad enteramente en la calle produce un gran impacto en la subjetividad de las personas. La pérdida del hogar conlleva cambios profundos en la trayectoria biográfica de los sujetos, quienes no sólo deben realizar un gran esfuerzo para preservar un sentido de pertenencia y autoestima, sino que también deben luchar continuamente contra los prejuicios y la discriminación. Sin embargo, para vastos sectores de la sociedad y para las instituciones, la persona sin hogar encarna la pasividad y la renunciación.

Esta concepción no tiene en cuenta el comportamiento de las calles, los múltiples y singulares actos de resistencia o la dedicación de las personas para confrontar y transformar los lugares que ocupan. Se deja de lado el factor humano y, por consiguiente, la capacidad de proyectar y transformar que tienen los sujetos. En su lugar, las políticas sociales dirigidas a las personas que se encuentran viviendo en la calle han sido formuladas subestimando sus posibilidades concretas de acción y han puesto en práctica acciones agresivas que promueven la movilidad, el desplazamiento y la erradicación de los sujetos de los espacios públicos. Estas acciones no sólo someten a los ciudadanos que viven esta situación a mayores niveles de vulnerabilidad y de exclusión social, sino que también imponen mayor control sobre sus actividades cotidianas.

Las acciones políticas implementadas para las personas sin hogar se caracterizan por el desarrollo de programas con objetivos limitados, destinados a satisfacer sólo necesidades inmediatas. Para una solución definitiva del problema, será inútil implementar acciones paliativas que sólo cubran el piso básico de supervivencia. De hecho, la ausencia de un soporte integral es lo que refuerza la permanencia de personas en las calles de la ciudad. A esto se le suma el hecho de que las personas sin hogar, en su mayoría, no sólo desconocen cuáles son sus derechos, sino que también se encuentran solos a la hora de ejercerlos. Ante una problemática tan acuciante, es ineludible la necesidad de garantizar, al conjunto de esta población, el acceso a aquellos bienes y servicios que forman parte de sus derechos de ciudadanía (salud, vivienda, educación, empleo, etcétera). La elaboración de un proyecto de ley sólo representa el primer paso hacia ese objetivo.

La asistencia a través de políticas sociales y el reconocimiento de los derechos de los sujetos deben lograrse por intermedio de la participación y de las relaciones sociales, al interior de las cuales los sujetos deben ser capaces de posicionarse en tanto sujetos de derechos y no de beneficio. Para esto será necesario tener en cuenta la constitución de los sistemas de interacción a través de los cuales se carga de significación, simultáneamente, lo individual y lo social. Frente a temas tan apremiantes no basta marcar las limitaciones de la asistencia pública, sino que se debe trabajar en conjunto para mejorarla y reconocer tanto las nuevas formas de desi-

gualdad social como las nuevas expresiones de organización social que las mismas políticas han generado. En este último punto, las Ciencias Sociales deben adoptar formas activas de compromiso e investigar no sólo a favor de las demandas ciudadanas. Será necesario transferir aptitudes de cada disciplina social hacia el interior de las razones y las acciones políticas para incorporar una mayor comprensión de la complejidad de las problemáticas sociales.

Bibliografía

- Cabrera, Pedro José 2008 “Personas sin hogar” en Hernández Pedreño, Manuel (coord.) *Exclusión social y desigualdad* (Murcia: Universidad de Murcia).
- Edgar, Bill y Meert, Henk 2005 “Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness” en <http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_Stats_2005.pdf> acceso 19 de octubre de 2006.
- Harvey, David 2003 “The right to the city” en *International Journal of Urban and Regional Research* (s.l., Wiley-Blackwell) N.º 27.
- Lefebvre, Henri 1969 *El derecho a la ciudad* (Madrid: Península).
- Palleres, Griselda 2004 *Conjugando el presente. Personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología).
- Palleres, Griselda 2009 “Límites y alcances del accionar del Parador Nocturno Retiro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para personas sin hogar”, Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 31 de agosto a 4 de septiembre.
- Piñon de Olivera, Marcio 2008 “A utopia do direito á cidade: possibilidades de superação da dicotomia favela-bairro no Rio de Janeiro” (Río de Janeiro: Universidade Federal Fluminense) Mimeografía.
- Velásquez, Fabio 2007 *Conversaciones sobre el derecho a la ciudad* (Bogotá: Fedevivienda).

La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad

Laura Cedrés Pérez*

Resumen

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) constituye, para los gobiernos del siglo XXI, un referente de gestión democrática de las ciudades, es decir, una guía para la formulación e implementación de políticas públicas urbanas incluyentes y equitativas. La participación ciudadana es indisoluble de este nuevo modelo de desarrollo urbano. Los gobiernos locales tienen claros retos para ir cediendo espacios de poder y decisión a favor de la ciudadanía, esto es, para dar un salto cualitativo desde una democracia representativa hacia una democracia participativa.

En Ecuador, la Constitución de 2008 reconoce el derecho a la ciudad, a la función social y ambiental de la propiedad y la ciudad, y a la participación ciudadana en los asuntos de interés público. El país ha asumido un evidente compromiso ante los procesos de desarrollo urbano, siendo un requisito el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esta conquista ha sido fruto de la lucha de diferentes actores sociales que ahora juegan un rol prioritario en el desarrollo de este marco normativo.

Este artículo recoge experiencias propositivas desarrolladas en tres ciudades del país. A través de ello se ejemplifica cómo los gobiernos locales pueden ir implementando los derechos recogidos en la Carta Mundial y en la Constitución. Adicionalmente, pretende incentivar a los gestores públicos a utilizar herramientas dirigidas a la construcción colectiva de ciudades –con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes–, a través de un urbanismo y una planificación sostenibles que vuelvan la mirada hacia las necesidades y demandas concretas de los ciudadanos.

Palabras clave: Participación ciudadana, gestión urbana, inclusión social, desarrollo urbano sostenible, derecho a la ciudad, Ecuador

* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada (España). Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo por l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux. Posgrado en Gestión del Territorio: Urbanismo, Infraestructuras y Medio Ambiente por la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Actualmente, Técnica del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) en Ecuador.

Abstract

The World Chart of the Right to the City (2005) constitutes, for XXI century governments, a reference to the democratic management of cities. In other words, the Chart is a guide for the formulation and implementation of inclusive and equitable urban public policy. Citizen participation is inseparable from this new urban development model. Local governments have clear challenges in transferring power and decision making to the citizenry, a leap from representative democracy to participatory democracy.

In Ecuador, 2008 Constitution recognizes the Right to the City, the social and environmental function of private property and citizen participation in public affairs. The country has taken on a clear commitment in the face of urban development processes, making the full exercise of citizenship a requisite to be fulfilled. This conquest has been the result of the struggle by different social actors, the same that are now playing a pre-eminent role in the development of this regulatory framework.

This article gathers exemplary experiences developed in three cities in the country. Through them, the article shows how local governments can go about implementing the rights stipulated in the World Chart and the Constitution. Additionally, the article intends to motivate public city managers in using the tools directed towards a collective construction of cities—with the aim of improving their habitants' quality of life—, through urbanism and sustainable planning that turn the sight towards the specific needs and demands of citizens.

Keywords: Citizen participation, urban management, social inclusion, sustainable urban development, right to the city, Ecuador.

El derecho a la ciudad en un mundo urbano

Podemos afirmar que hoy en día vivimos en un mundo urbano y cada vez más urbanizado. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial (50,6%) vive en áreas urbanas. “[Se] estima que la población en las zonas urbanas aumenta a razón de 70 millones de personas cada año, lo que equivale aproximadamente a una nueva ciudad del tamaño de Tokio, México y Nueva York” (UN-Hábitat, 2010: 22). América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. En el 2010, el 79% de la población vive en áreas urbanas. Se estima que en el 2050 dicha cifra alcance el 89%.

Cuadro 1
Nivel de urbanización en el mundo en 2010 y 2050

Región	% de población urbana 2010	% de población urbana 2050
Mundo	50,6	70
Regiones más desarrolladas		
Norteamérica	82,1	90,2
Europa	72,6	83,8
Regiones en desarrollo		
África	40	61,8
Asia	42,5	66,2
América Latina y el Caribe	79,4	88,7
Resto del mundo		
Oceanía	70,6	76,4

Fuente: UN-Hábitat, 2008: 12.

Se prevé que, en el futuro, uno de cada tres habitantes del planeta no sólo tendrá vivienda precaria, sino que carecerá de muchos de los servicios básicos (UN-Hábitat, 2010: 23). El crecimiento acelerado de las ciudades ha generado nuevos escenarios sociales, económicos, culturales, políticos y territoriales, así como desafíos urbanos-ambientales asociados a diversas formas de ocupación del territorio y problemas como exclusión, pobreza, desigualdades, fragmentación socio-espacial, degradación del medio ambiente, entre otros. Esto implica una fuerte presión para los territorios y para la gestión de los gobiernos, los cuales deben garantizar la dotación de servicios básicos, vivienda, infraestructura, empleo y seguridad.

De acuerdo al Informe ODM 2010 (Naciones Unidas, 2010: 64), las mejoras de barrios marginales, si bien han sido considerables –en los últimos 10 años, el porcentaje de población urbana que vive en barrios marginales en los países en vías de desarrollo ha disminuido de 39% (2000) a 33% (2010)–, son insuficientes para compensar el aumento de personas pobres en zonas urbanas. En América Latina y el Caribe, el porcentaje de

población de barrios marginales en relación a la población urbana es de 30,8% (UN-Hábitat, 2010: 23).

Los gobiernos locales, en coordinación con otros niveles de gobierno, se convierten en los actores principales para la generación de respuestas ante las crecientes demandas ciudadanas, lo cual requiere de herramientas, mecanismos y formas de gestión flexibles, eficientes, innovadoras, incluyentes y oportunas.

En este contexto urbano donde se ha cuestionado la relación entre *urbs* y *civitas* (Choay, 2004) se hace más evidente la lucha por el derecho a la ciudad y su reconocimiento como un derecho humano. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (s/a, 2008a), fruto de las reivindicaciones de los movimientos sociales, constituye un referente mundial, una guía para la acción de los gobiernos y una exigencia desde la sociedad civil.

La Carta define el derecho a la ciudad “como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos [...]. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están regulados en los tratados internacionales de los derechos humanos”.

El derecho a la ciudad implica un doble reconocimiento de los derechos antes mencionados, pero también de aquellos nuevos asociados a la vida en la ciudad y a los que Jordi Borja ha denominado “derechos urbanos”, lo cuales contribuyen a “la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local, [...] y permiten desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad” (2008: 292-297).

De entre los derechos urbanos que plantea Borja, considero importante destacar los siguientes: a) el derecho al lugar (derecho de la gente a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes, o en cualquier otro de su libre elección); b) el derecho al espacio público y a la monumentalidad (una de las condiciones básicas para la justicia urbana; de hecho, un factor de redistribución social, ya que ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciu-

dadanía); c) el derecho a la movilidad y a la accesibilidad (igualdad de condiciones de acceso a las centralidades y de movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana); y d) el derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía (políticas públicas que desarrollen políticas ciudadanas en los márgenes, legalicen y equipen los asentamientos, introduzcan en ellos la calidad urbana y la mixtura social, y promuevan formas originales de participación ciudadana).

Estos derechos representan la expresión de una necesidad colectiva que surge y se reivindica con más fuerza en las áreas urbanas; necesidad que, además, poco a poco se convierte en un espacio y resuena en los modelos de gestión sostenible de las ciudades. Ecuador es uno de los países pioneros en América Latina en incorporar en su Constitución el derecho a la ciudad, trazando nuevos desafíos para el desarrollo de los asentamientos humanos.

El derecho a la ciudad en Ecuador

La inclusión del derecho a la ciudad, al hábitat y la vivienda adecuada ha sido uno de los logros fundamentales en la nueva Constitución del Ecuador (2008). En ella, los movimientos y organizaciones sociales, así como profesionales y académicos, desarrollaron un rol protagónico.

Art. 30 Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

Art. 31 Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Cabe destacar el avance significativo del reconocimiento a una “vivienda adecuada”, adoptada desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ratificada por varios tratados internacionales como

un derecho humano, incorporando así la concepción de la vivienda al desarrollo humano. De igual forma, la inclusión del “derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos” es un reconocimiento a un derecho urbano emergente de las sociedades del siglo XXI. Dicho derecho ha sido desarrollado en el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”, cuyo objetivo séptimo es “construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común” (Senplades, 2009). Este eje forma parte hoy de la agenda institucional del país y deberá ser territorializado para su adecuada implementación.

El nuevo marco constitucional abre las puertas para desarrollar una Política y Ley Nacional de Hábitat, Suelo y Vivienda, la cual debería proporcionar el soporte instrumental, jurídico y conceptual a las municipalidades para la gestión del suelo urbano y rural, así como para la planificación de sus territorios con la garantía de acceso universal a los servicios básicos, una vivienda adecuada y el disfrute pleno de la ciudad. Así mismo, la Constitución faculta a los gobiernos municipales a expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, a la vez que prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo (Art. 376).

Implementar el derecho a la ciudad: la participación ciudadana en la gestión pública local

La nueva dimensión que vincula el derecho a la ciudad con los derechos ciudadanos pone de relieve la magnitud y la importancia de la participación social en los procesos de construcción de ciudad y ciudadanía bajo un enfoque de corresponsabilidad.

En este sentido, Enrique Ortiz (2008: 267) sintetiza de manera clara dos ejes rectores del derecho a la ciudad: 1) la consolidación de la ciudadanía activa y responsable mediante el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones que de ellos se derivan, y 2) la democratización de todos los procesos estratégicos que conforman y buscan concretar en forma co-responsable (Estado-sociedad) el derecho colectivo a la ciudad.

Esta obligatoria profundización democrática pasa por el salto de una “democracia de electores a una democracia de ciudadanos. En América Latina se ha alcanzado la *democracia electoral* y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la *democracia de ciudadanía*. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. [...] La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos” (Pnud, 2004: 35-36; énfasis original).

Por tanto, el derecho a la participación ciudadana constituye la base para la gestión democrática de las ciudades, pues permite establecer una relación clara entre demandas, necesidades y aspiraciones ciudadanas, por un lado, con políticas, planes y proyectos, por otro, así como desarrollar políticas eficaces, sostenibles e incluyentes, practicar la cooperación de las entidades y los ciudadanos, y democratizar la gestión pública local.

Es de igual importancia la responsabilidad política y el compromiso de los representantes ciudadanos para crear estructuras que posibiliten la participación sin que ésta dependa de la voluntad política de los gobernantes. La transformación o los cambios en las ciudades son viables cuando los gobiernos locales cuentan con políticas claras que permiten guiar sus acciones, independientemente de las autoridades del momento. En ese sentido, la ciudadanía, consciente y responsable, debe exigir la continuidad de los procesos. De igual forma, resolver los problemas estructurales de una gestión municipal politizada, burocrática y centralista implica una corresponsabilidad política y social.

En Ecuador, la Constitución de 2008 ha fortalecido la participación ciudadana reconociendo diferentes formas para ejercerla y otorgándole un mayor protagonismo en la gestión pública.

Art. 95 Las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Así mismo, establece la conformación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos, fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia y rendición de cuentas y control social, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (Art. 100).

El ámbito local es el espacio que permite acercar las relaciones entre gobierno y ciudadanos, pues hace viable la gestión de proximidad y posibilita innovar tanto en las formas de gobernabilidad como en los mecanismos para la participación social. Incluir a la ciudadanía en la gestión pública es una (re)legitimación de los gobernantes, así como una garantía para la sostenibilidad de las políticas y para la construcción de ciudades incluyentes y equitativas.

Experiencias en Ecuador: Quito, Esmeraldas y Cuenca

Existe una multiplicidad de enfoques desde los que se puede abordar la compleja tarea de concretar el derecho a la ciudad en lo cotidiano. Este apartado ejemplifica, a través de tres experiencias propositivas sobre la gestión de las ciudades, cómo los gobiernos municipales pueden desarrollar mecanismos de participación ciudadana desde la elaboración de políticas, planes y proyectos, todos apuntando a la construcción colectiva de ciudad e implementando, desde diferentes aristas, el derecho a la ciudad.

Estos tres gobiernos locales han sido escogidos por diferentes razones: Quito ha elaborado una política de hábitat y vivienda innovadora –amparada en la Constitución de 2008– que es pionera en el país en el ámbito de instrumentalización de este derecho; Esmeraldas, con el apoyo de UN-HABITAT, trabaja por primera vez en una planificación estratégica para la gestión urbano-ambiental, fortaleciendo a través de ello las capacidades institucionales y sociales; Cuenca ha desarrollado un proceso de revitalización de su centro histórico a través de una intervención en áreas degradadas que reconoce el “derecho al lugar” de las personas que las habitan y trabajan bajo un enfoque de urbanismo flexible, integrador y comunitario.

Políticas públicas:

Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

En el Ecuador, las políticas de vivienda han estado desarticuladas de las políticas de desarrollo territorial, urbano y humano (Pmhv, 2010: 16). El enfoque utilizado tradicionalmente se ha basado en resolver el déficit cuantitativo de vivienda sin vinculación con el derecho al hábitat y a la ciudad. La vivienda ha sido concebida como un techo sobre paredes, sin tomar en cuenta aspectos como servicios básicos, espacios públicos, áreas verdes, infraestructuras urbanas, accesibilidad, etc. Esta visión segmentada de las políticas de vivienda ha tendido a generar fragmentación urbana y exclusión de los pobres en el tejido urbano, concentrándose la ubicación de las viviendas, en su gran mayoría, en las periferias de la urbe, lo cual acarrea problemas de accesibilidad, movilidad y carencia de infraestructuras, entre otros.

Según datos de la Pmhv, el Distrito Metropolitano de Quito cuenta con un déficit habitacional de 153.140 viviendas. En enero de 2010, el Municipio comenzó a formular la PPMhv, para lo cual conformó una Comisión Especial de Vivienda integrada por concejales y técnicos municipales. Dicha Comisión invitó a participar a organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, instituciones privadas, académicas y grupos profesionales; algunos forman parte del Contrato Social por la Vivienda¹.

Durante varios meses se realizaron talleres y reuniones en los que se debatieron los elementos a ser incorporados en la política. Estos espacios, en los que se compartió información y experiencias, fueron esenciales para desarrollar una política participativa, coherente con la realidad territorial y con las aspiraciones ciudadanas. Una vez consensuado el texto, la Pmhv fue llevada a Concejo Municipal y posteriormente socializada. Esta política es innovadora y sostenible no sólo por el carácter participativo de

1 El Contrato Social por la Vivienda, que nació en el 2005, es un espacio democrático de la sociedad civil ecuatoriana, de confluencia de voluntades y acciones concertadas, cuyo quehacer está vinculado con la vivienda popular y el derecho a la ciudad y el hábitat.

su elaboración, sino también porque rompe con una serie de paradigmas anclados en la problemática de vivienda del país, a saber:

- Establece los elementos constitutivos de una vivienda adecuada: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, adecuación cultural, ubicación, habitabilidad, etc., superando la visión de vivienda como un techo sobre paredes.
- Define la promoción de vivienda de interés social sin reducción de estándares de superficie o materialidad –con posibilidades de construcción progresiva–, además de ser accesible económicamente para los beneficiarios.
- Recoge un enfoque de derechos ciudadanos: al hábitat integral, a la vivienda digna, al desarrollo comunitario integral, a la sostenibilidad ambiental, al espacio público, a la cultura y la recreación, entre otros.

Adicionalmente, la Pmhv plantea como instrumentos: generar reserva de suelo y promover su oferta para el desarrollo de vivienda de interés social; desarrollar el régimen especial para vivienda de alquiler y otros mecanismos de contratación inmobiliaria; relocalizar aquellos asentamientos ubicados en zonas de riesgo; favorecer la oferta de viviendas existentes que se encuentren deterioradas o subutilizadas –densificando el suelo urbano y desfavoreciendo la extensión de la ciudad–, entre otros.

La inclusión de la ciudadanía en la formulación de una política, y especialmente en un tema sensible que afecta a miles de personas, es un logro en la gestión municipal. La Pmhv reconoce la participación social en el diseño y desarrollo de programas y proyectos de vivienda. Actualmente, está en debate el mecanismo para institucionalizar la participación dentro de la estructura municipal, lo cual otorgará continuidad y sostenibilidad a los procesos, así como la posibilidad de ejercer fiscalización social.

Algunos aspectos relevantes de este proceso son:

- La ventaja de la participación ciudadana organizada en torno a un tema concreto. Ya que da espacio a la población directamente involucrada –que conoce la problemática–, se trata de una participación bien

informada, con propuestas concretas en búsqueda de soluciones; una ciudadanía exigente y bien estructurada. Así mismo, la participación desde diferentes sectores sociales con demandas heterogéneas permite llegar a acuerdos más integrales y, por ende, menos parcializados.

- Actualmente, la Pmhv es un ejemplo a nivel país, y seguramente dará luces para la formulación de la Política Nacional de Hábitat y Vivienda. Esta iniciativa –que nace de un gobierno local, que ejerce su autonomía y proactividad frente a las demandas ciudadanas y que, en un corto plazo, llega a resultados concretos– genera confianza en la población hacia las instituciones públicas y, a su vez, es exigente con la formulación de políticas nacionales.
- Se trata de un ejercicio valioso de proximidad de la administración hacia los ciudadanos, que además fortalece y potencia a las organizaciones sociales para una gestión democrática de la ciudad.
- Se manifiesta la preocupación del gobierno municipal por resolver una problemática compleja mediante directrices claras sobre la vivienda. La gestión busca llegar a acuerdos con diferentes instancias para el financiamiento de vivienda de interés social, retroalimentando y mejorando un proceso que viene de administraciones anteriores.

A pesar de que el camino está trazado, existen varios desafíos en su andar; por ejemplo: a) la aplicación de los principios recogidos en programas y proyectos coherentes con la política, b) el desarrollo de ordenanzas y mecanismos adecuados para la gestión del suelo destinado a vivienda de interés social, c) la creación de un espacio permanente de participación ciudadana en la implementación (y revisión) de la política, tal como se propone, d) el rechazo del clientelismo que beneficie a unos sectores sobre otros, e) el trabajo coordinado del órgano ejecutor de la política, la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda (en funcionamiento tras la aprobación de la política), con los diferentes departamentos municipales involucrados, en la tarea de garantizar la coherencia e integralidad territorial propuesta desde la misma política y la planificación.

Planes de acción:

Agenda Local 21, Municipio de Esmeraldas

La planificación estratégica urbana es una herramienta cada vez más y mejor utilizada por los gobiernos locales y metropolitanos para la gestión y desarrollo urbano sostenible. Esta planificación, que se complementa con los instrumentos de ordenamiento territorial, permite orientar, de una manera multisectorial e integral, programas y proyectos prioritarios para la creación de una ciudad donde la corresponsabilidad de todos los actores sociales sea el enfoque que guíe la construcción de estrategias.

La participación ciudadana que se da en los diferentes momentos de planificación estratégica es muy activa en la construcción de una visión compartida de ciudad. En función de los ejes temáticos que esta herramienta aborda, se involucra a actores clave en la toma de decisión, lo cual define responsabilidades y acuerdos conjuntos sobre las estrategias compartidas.

La experiencia de la Agenda Local 21² en Esmeraldas fue desarrollada a través del Programa Ciudades Sostenibles/Agenda Local 21 promovido por UN-Hábitat a nivel mundial. Los objetivos de dicho programa son:

- Reforzar las capacidades locales para mejorar la gestión y planificación urbano-ambiental bajo una visión de corresponsabilidad.
- Promover un buen gobierno urbano, apoyando la elaboración y ejecución de planes de acción ambiental que sean participativos y se centren en aspectos concretos de la planificación y gestión municipales.
- Traducir los planes de acción en efectos tangibles para las comunidades y, fundamentalmente, para las poblaciones más vulnerables.

El diagnóstico urbano ambiental de la ciudad, GEO Esmeraldas³, evidenció las presiones y los impactos ejercidos sobre el medio ambiente urbano

2 En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) nació la Agenda Local 21, un programa de acción, destinado a promover el desarrollo sostenible en el siglo XXI, que refleja un consenso global para enfrentar los problemas sociales, territoriales y ambientales.

3 La metodología GEO Ciudades desarrollada por el Pnuma busca promover una mejor comprensión de las dinámicas de las ciudades y sus ambientes, proporcionando información confiable y actualizada para los gobiernos municipales.

y la calidad de vida de la población. La ciudad presenta un crecimiento desordenado –alentado por invasiones– en donde no ha existido la presencia del municipio en la gestión del suelo y en donde se nota la ausencia de políticas claras y normativas en planificación urbana. A esto se añaden problemas ambientales derivados de la instalación de la refinería, la central termoeléctrica y la empresa maderera, además de la débil gestión de los residuos urbanos.

El proceso inició con la organización de asambleas ciudadanas en las que se convocaron a diferentes actores locales (instituciones públicas y privadas, colegios profesionales, academia, representantes barriales, empresas...). En estos espacios se socializó y analizó el diagnóstico urbano ambiental que proporcionó el GEO Esmeraldas, así como el Plan de Desarrollo Local Participativo. Se priorizaron los problemas urbanos ambientales, conformándose mesas de trabajo en torno a cuatro temáticas: 1) planificación urbana (ordenamiento territorial y espacios públicos), 2) saneamiento ambiental (manejo inadecuado de desechos sólidos, líquidos y hospitalarios), 3) agua potable y alcantarillado, y 4) reforestación urbana.

Durante varios meses se realizaron talleres en los que participaron actores ciudadanos, institucionales y del sector privado con gran incidencia en la problemática urbana ambiental. Los grupos de trabajo realizaron análisis y reflexión de la situación actual generando diversas propuestas de acción y compromisos. Este esfuerzo se recopiló en documentos propositivos que fueron ampliamente socializados y debatidos en una consulta ciudadana, lo cual reafirmó el proceso de diálogo y concertación de estrategias para la ciudad, concientizando tanto a las instituciones como a la población de la importancia de ser actores protagónicos de las decisiones urbanas. La consulta concluyó con un plan de acción, concensuado por todos los participantes, denominado Pacto Urbano. Este Pacto ha marcado la hoja de ruta para la municipalidad y los actores locales en materia de planificación urbana y gestión ambiental, traducéndose en ordenanzas, proyectos y acciones concretas en la mejora de la calidad de vida de la población. También constituye una herramienta para la veeduría social y la exigencia de cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Entre las acciones que fueron desarrolladas de manera paralela y posterior a la construcción del Plan Acción, incluyeron: elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano de Esmeraldas, donde se revisan e insertan las propuestas de ampliación del perímetro urbano y las áreas de protección ecológica; implementación de un proyecto de agricultura urbana y permacultura para los barrios periurbanos, en donde las familias de escasos recursos económicos desarrollaron espacios demostrativos, mejorando su entorno y generando actividades productivas; desarrollo del Programa Escuelas Promotoras de Salud en aproximadamente 100 establecimientos educativos y construcción técnica del relleno sanitario, con el apoyo del Programa de Salud y Medio Ambiente de Esmeraldas (Symae)- Cooperación Técnica Belga; elaboración de una ordenanza para el manejo de desechos tóxicos y hospitalarios; realización de estudios urbanos que se concretaron en la revitalización de espacios públicos en la ciudad, dotando de lugares de recreación y de encuentro de los ciudadanos y mejorando las condiciones de los barrios.

Los avances han sido significativos y los retos aún son varios, como por ejemplo: continuar con la dotación de servicios básicos (agua potable y alcantarillado); manejo adecuado de las aguas residuales, que se vierten directamente al río Esmeraldas, causando una alta contaminación ambiental y daños en la salud de la población asentada en la ribera del río; articular la gestión de riesgos con la planificación territorial, dada la alta vulnerabilidad física de la ciudad ante eventos climáticos, con un alto porcentaje de familias que viven en laderas y riberas de los ríos; entre otros.

Algunos aspectos relevantes de este proceso han sido:

- Se incorpora a la ciudadanía en la definición y elaboración de un plan de acción para la ciudad bajo una visión compartida de futuro, definiendo responsabilidades desde los diferentes actores sociales. Esta agenda común que une bajo un mismo propósito a un grupo heterogéneo de actores es un instrumento flexible que debe ir profundizándose y reorientándose de acuerdo a las dinámicas urbanas y las metas conseguidas.
- Se pone a disposición de los actores locales información relevante y comprensible sobre la problemática urbana, de manera que su difu-

sión permita crear opinión y generar conciencia de ciudad y ciudadanía. Se trata de una herramienta para orientar adecuadamente los debates y propuestas. Así mismo, se establecen los canales de comunicación adecuados para hacer llegar esta información a los destinatarios, involucrando a la ciudadanía, de manera responsable, en la toma de decisiones sobre la ciudad.

- Las mesas de trabajo participativas son una vía para la “gestión de proximidad”, una gestión posible desde los gobiernos locales para generar alianzas con los diversos actores que actúan en el territorio. En estos espacios debe existir un liderazgo compartido del gobierno local (en este caso, impulsor del proceso) y una ciudadanía consciente y empoderada en la solución de los problemas de su ciudad.
- La comprensión de los procesos participativos no es homogéneo –existen intereses diversos y vivencias diferenciadas en el espacio urbano–, lo cual evidencia la importancia de un acceso oportuno y de calidad a la información. Ello permite la coordinación y cooperación entre todos los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso.
- Los planes estratégicos deben traducirse en proyectos y resultados. El plan debe generar condiciones de cambio y, por tanto, debe conllevar a acciones concretas, ejecutables en un corto tiempo y tomando en cuenta los recursos económicos y humanos disponibles.

Proyectos urbanos:

Espacios públicos y actividades comerciales en el Centro Histórico, Municipio de Cuenca

Revitalizar un Centro Histórico (CH) significa que las personas usen y ocupen el espacio. Implica, así mismo, recuperar el tejido urbano existente, devolverle la vitalidad preservando sus características particulares y sus valores tradicionales, recuperando los equipamientos representativos y adaptándolos (de ser necesario) a los nuevos usos y funciones de la ciudad contemporánea.

Las intervenciones en los CH deben favorecer el diálogo entre el tejido histórico y el contemporáneo, propiciando así la mezcla social y fun-

cional, la habitabilidad, la accesibilidad y la conexión con la ciudad moderna. El CH debe recuperar la centralidad que lo constituyó en algún momento –y que probablemente nunca perdió–, haciendo “ciudad sobre la ciudad”, es decir, preservando la identidad que lo convierte en el referente compartido por todos los ciudadanos y garantizando, al mismo tiempo, buenas condiciones de vida y de trabajo para las personas.

El proyecto en el sector 9 de Octubre fue una apuesta del Municipio por recuperar el espacio comercial de mayor complejidad –y de mayor repercusión para la ciudad– del CH. La problemática estaba vinculada a diversos factores: vendedores informales, ocupación inadecuada de los espacios públicos, desorden y caos –mezcla de basura, sanitarios, parqueaderos, venta de víveres y artesanías–, inseguridad, insalubridad, infraestructuras en mal estado... Las condiciones del sector mostraban un evidente deterioro y lo convertían en uno de los lugares más inseguros de la ciudad.

A partir de la identificación de la problemática, el Municipio, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzó un proceso de negociación con vendedores, moradores del sector e instituciones involucradas, y elaboró un proyecto integral de revitalización del sector. Dicho proyecto incluía recuperar el espacio público que estaba siendo ocupado por vendedores informales, rehabilitar y mejorar los espacios comerciales (mercados de productos perecibles, no perecibles y artesanías), integrar a los vendedores informales en el comercio formal, reconociéndolos y otorgándoles identidad, organizar y mejorar las condiciones de venta para los comerciantes, construir un centro comercial popular para la venta de productos no perecibles, dotar de una red de servicios (guarderías, comedores populares, salas comunales, centros de salud) y programas sociales a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social, construir un parqueadero subterráneo dando facilidades al desarrollo de las actividades comerciales de la zona, mejorar la accesibilidad, adecuar las condiciones higiénicas y de salubridad del sector, crear seguridad y reactivar un espacio con actividad comercial tradicional. La intención era mejorar la calidad de vida de quienes trabajan, habitan o visitan el lugar.

La intervención física en el sector tuvo como propósito dar una solución a la compleja problemática social, lo cual fue la guía que orientó

todo el proyecto. Para llegar a un acuerdo en la propuesta, la implementación y el diseño de los espacios, se realizaron varios talleres con la comunidad y con los vendedores. Así mismo, se efectuó un diagnóstico y se estudiaron las diferentes alternativas para mejorar el entorno, recuperar la autoestima de las personas y adecuar las condiciones de venta, habitabilidad y esparcimiento del sector. Todo ello se realizó respetando el derecho de la gente a permanecer en el lugar (sin desplazar a los vendedores, para quienes ese espacio tiene sentido e identidad).

Los CH permanecerán dinámicos y vitales mientras sean ocupados por diversos grupos sociales, mientras la gente no sea expulsada de sus barrios y de los espacios públicos por decisiones de políticas públicas o por especulaciones inmobiliarias. La mezcla y la heterogeneidad facilitan la integración sociocultural y favorecen la complejidad de la ciudad, lo cual se consigue a través de la residencia, el uso de los espacios públicos y actividades cotidianas como el comercio.

Esto pone de relieve que intervenir en los CH es una tarea más compleja que simplemente rehabilitar fachadas o edificios patrimoniales. Tal acción implica un esfuerzo por integrar y mejorar la calidad de vida de las personas que allí residen y trabajan, articulando el tejido urbano, económico y social a la ciudad consolidada. Este ejemplo es una práctica concreta de construir ciudades justas, solidarias, equitativas, democráticas y sustentables.

Algunos aspectos relevantes de este proceso han sido:

- La organización y el liderazgo de los vendedores y la comunidad facilitó conformar espacios de diálogo e intercambio de información, lo cual se logró involucrando a los principales destinatarios de la intervención en un proceso de transformación de su espacio cotidiano. Se generó apropiación y conciencia entre la ciudadanía, y se reforzó su capacidad como decidores de su hábitat y constructores de su ciudad bajo una visión de corresponsabilidad.
- La calidad de los materiales utilizados en la intervención han sido también un símbolo de que lo mejor debe ser para quienes más lo necesitan. La intervención ha dignificado lugares de trabajo como los mercados. Los vendedores participaron en el diseño de los puestos donde

día a día desarrollan sus actividades. El Municipio trabajó en prototipos tanto para los puestos de víveres como los de artesanías, buscando diseños funcionales y, al mismo tiempo, facilitando la higiene. Estos prototipos fueron discutidos y validados en reuniones hasta lograr un acuerdo.

- Los espacios públicos son lugares de intercambio, de relación social, de expresión de la diversidad social y cultural, de convivencia. En definitiva, han sido vistos como espacios de oportunidad para que la ciudadanía ejerza sus derechos. Está claro que resulta fundamental potenciarlos y recuperarlos, pues ellos deben ser los elementos articuladores de la urbe. De esta manera, los espacios públicos se contraponen a la ola privatizadora de las ciudades, para la que los *malls*, lugares excluyentes y segregadores, se muestran como reemplazo de los espacios de la democracia.
- Las lógicas de intervención han respondido a planteamientos sobre cómo vemos y entendemos la ciudad, y para quién estamos haciendo o no ciudad. Se ha entendido que la ciudad debe pensarse para todas las personas y no para unos pocos. Los proyectos no sólo deben resolver lo físico, lo que se ve, sino también lo social.

Conclusiones

El derecho a la ciudad constituye un avance en el reconocimiento de nuevos derechos en las sociedades de la “tercera modernidad” o del “hipertexto” (Ascher, 2007: 29-53). Al mismo tiempo, constituye un desafío que implica la convergencia de diversas voluntades políticas, sociales y económicas en favor de la construcción de hábitats incluyentes, sostenibles y equitativos.

En cada una de las experiencias presentadas, las estrategias de participación muestran la multiplicidad de enfoques desde los que podemos abordar y aplicar el derecho a la ciudad y la gestión democrática desde lo local. Estos ejemplos son un estímulo para desarrollar políticas, planes y proyectos ágiles y receptivos de las demandas heterogéneas de la población. En todos se enfatiza la fuerte voluntad política de los representantes guber-

namentales para abrir y canalizar espacios de participación en la gestión pública local. Se demuestra que la participación organizada e informada es más eficiente en las demandas y en las propuestas, así como una vía necesaria de respuesta a la crisis de representación política. La innovación de los gobiernos locales recae en la capacidad para generar mecanismos y herramientas que respondan a realidades contradictorias y complejas.

Los derechos a la participación en la gestión política local no pueden ser considerados como una concesión de los poderes públicos, que se consideran los únicos poderes legitimados a representar los intereses de la ciudadanía. Por el contrario, su reconocimiento se deriva tanto de las condiciones del buen gobierno como de la garantía que las necesidades, las demandas, los intereses y las aspiraciones de la ciudadanía serán tenidas en cuenta (s/a, 2008: 309).

Por tanto, la ciudadanía no es “algo” que se concede. La ciudadanía se ejerce. A manera de síntesis, para implementar el derecho a la ciudad es necesario tomar en cuenta ciertos aspectos que posibilitan crear las condiciones adecuadas para que este derecho se efectivice. Dichos aspectos se resumen en:

- La profundización de procesos de descentralización que contribuyan a racionalizar y tecnificar la administración pública a fin de democratizar las decisiones y desconcentrar las funciones. Esto permitirá que aumenten y mejoren los servicios, y que se facilite su prestación, al tiempo que se desarrolle la participación y la cooperación entre las entidades y los ciudadanos.
- Una participación responsable, lo que implica un alto grado de información, comunicación y capacitación de la población. Al mismo tiempo, debe procurarse hacer comprensibles las propuestas teóricas y técnicas de manera accesible a todos los ciudadanos.
- La responsabilidad compartida de los asuntos de interés público, la cual pasa por el (re)conocimiento de los derechos y las obligaciones de todos los actores locales en tanto parte de la ciudadanía.

- La ciudades no deben construirse ajenas a las demandas de quienes las habitan. Las personas son las protagonistas y los gobiernos locales deben reforzar la vida asociativa implementando diversos mecanismos –adaptados a contextos y objetivos específicos– que faciliten la participación social y aproximen el ejercicio de la gestión urbana a la vida de las personas.
- El desarrollo de una normativa flexible y territorializada que permita instrumentalizar el derecho a la ciudad a través de una gestión del suelo coherente con los principios que recoge la Carta Mundial, y que, por ende, beneficie a todos los ciudadanos, especialmente a la población pobre y vulnerable.
- Una gestión pública transparente donde la voluntad política y la predisposición de los gobernantes constituyan aspectos importantes para el desarrollo de canales adecuados que reconozcan el ejercicio pleno de la ciudadanía. La continuidad de los procesos (positivos) en la gestión local posibilita cambios sostenibles.
- La conformación de equipos técnicos multidisciplinarios en los gobiernos municipales, que asesoren a los gobernantes en la tarea de dirigir y coordinar políticas, planes y proyectos participativos capaces de generar confianza ciudadana hacia las instituciones públicas.

Por último, estamos conscientes de que la participación ciudadana no es perfecta. Ésta, al igual que la democracia, se construye, y en su ejercicio se aprende tanto de las buenas prácticas como de los errores, los cuales deben servir para su constante mejora. Sin una participación activa y real no es posible lograr la gestión democrática de las ciudades ni la construcción de un hábitat incluyente y sostenible.

Bibliografía

- Ascher, François 2007 (2001) *Los nuevos principios del urbanismo* (Madrid: Alianza Editorial).
- Borja, Jordi 2008 (2000) “Los nuevos derechos ciudadanos” en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- Choay, Françoise 2004 “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad” en Ángel Martín (ed.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (Barcelona: Edicions UPC).
- Constitución del Ecuador 2008 (Montecristi, Manabí: Asamblea Constituyente). Disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>
- Naciones Unidas 2010 *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2010* (Nueva York) en <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>>.
- Ortiz, Enrique 2008 “El Derecho a la Ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la Carta” en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- Pmhv (Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda) 2010 (Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).
- Pnud 2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara).
- s/a 2008a (2005) “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (segunda versión) en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- s/a 2008b (2006) “Democracia y buen gobierno. Participación ciudadana e innovación política: la gestión de proximidad” en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- Senplades 2009 *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural* (Quito: SENPLADES).
- UN-Hábitat 2008 *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide* (Kenya).
- UN-Hábitat 2010 *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe* (Río de Janeiro).

La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos

Ana Raquel Flores*

Resumen:

En 60 años, la población urbana mundial, ha crecido más de 4 veces. Con ello, se ha incrementado la demanda de viviendas, y también, las inadecuadas instalaciones habitacionales en las que viven alrededor de 900 millones de personas. Sendos acuerdos y compromisos multilaterales sobre los asentamientos humanos, no han logrado reducir el problema, que se agudiza por efecto de crisis financieras, así como de los desastres naturales y antrópicos, que incorporan cada día a más personas a la condición de vulnerabilidad habitacional.

Este trabajo, tiene por objeto evidenciar que con la transformación del “Derecho a la vivienda” en “mercancía”, y con el avance del deterioro habitacional urbano, los acuerdos y compromisos multilaterales, apenas han tomado el carácter de “declaraciones de buenas intenciones”.

Los derechos consagrados universalmente no se “negocian”, se cumplen! El rol del Estado como garante de los derechos es fundamental, y debe ser recuperado, para emprender las necesarias acciones que, modificando adecuadamente los actuales patrones de crecimiento global, generen reales condiciones de desarrollo y mejora habitacional en el ámbito urbano.

Palabras clave: Población urbana, desastres, conflictos habitacionales, derechos, garantía de Estado.

1 Arquitecta. Postgrados y Ms. en Gobierno y Gerencia Pública. Ejerció jefatura de Rehabilitación Urbana - Municipalidad de Asunción 1993 a 2008. Es docente de las Cátedras de Diseño Urbano, y de Teoría III; Encargada de la Cátedra de Riesgos Urbanos, y Docente Técnica de la Facultad de Arquitectura Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción-UNA. Fue Miembro de las Redes XIV B Viviendo y Construyendo y XIV G Hábitat en Riesgo del Cyted, y otras organizaciones nacionales. Integra la Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda – Mihv del Paraguay

Abstract:

In 60 years, the world's urban population has grown more than 4 times. This has increased the demand for housing as well, inadequate housing facilities in which they live about 900 million people. Many agreements and multilateral commitments on human settlements, have failed to reduce the problem, which is exacerbated by the effect of financial crisis, as well as natural and manmade disasters, incorporating every day more people to the condition of housing vulnerability.

This work aims to highlight, that the transformation of the "right to housing", to a "merchandise", with the further deterioration of urban living, the agreements and multilateral commitments, have hardly taken the character of "statements of good intentions."

Rights are not "negotiable" and must be met! The state's role as guarantor of rights is essential and must be recovered to take the necessary actions, properly modifying the current patterns of global growth, generate real conditions of development and improvement of housing in urban areas.

Keywords: Urban population, disasters, housing problems, rights, state warranty.

Introducción

Ligada al intenso proceso de urbanización mundial, la cuestión habitacional es un tema que ha adquirido aristas de grandes proporciones. Valga como sustento de esta expresión la información del diario *Folha de São Paulo* que mostrando la evolución de aquél, indicaba que en 1950 vivían en zonas urbanas cerca de 730 millones de personas (30% de la población global de entonces), mientras que actualmente asciende a más de 3.300 millones (más del 50% del total), la población que se concentra especialmente en determinados puntos del planeta, con requerimientos habitacionales diversos.

Las condiciones en que se ha ido produciendo el proceso de referencia, ha sido motivo de encuentros y compromisos de los Estados, y han generado derechos y obligaciones, cuya efectivización no ha estado exenta de dificultades.

De hecho, la alta densidad de ocupación de territorios relativamente pequeños ha propiciado que cualquier situación nociva afecte simultáneamente a muchas personas, y son los asentamientos pobres y los de clase media los que han encarnado la peor parte de los efectos de diversas situaciones extremas, que causaron la pérdida de sus bienes muebles e inmuebles, e incluso la vida.

Los recientes y sucesivos desastres financieros y naturales, que han sumido en la crisis a millones de personas, han llamado la atención de quien escribe este material, en el que se aborda la cuestión habitacional, con el objetivo de poner a la vista, que los compromisos internacionales ratificados por los Estados, así como las pertinentes instituciones e instrumentos legales nacionales, no han podido garantizar el ejercicio de derechos consagrados, ni han evitado el ensanchamiento de la franja de riesgo habitacional, propiciando en consecuencia mayores condiciones precarización y dificultad para los procesos urbanos de inclusión a nivel mundial.

Consiente de las limitaciones editoriales a las que está sujeto, así como de que cada una de las partes de este material, puede ser objeto de estudios más profundos, a efectos de llegar al objetivo, se ha organizado la exposición de manera que, primeramente se realiza una revisión de los compromisos que los países han asumido en el tiempo, respecto de la problemática habitacional, relacionándola con la aplicación y ejercicio de los derechos que devienen de dichos compromisos, y con las dificultades que causan a los procesos de inclusión; posteriormente se abordan los casos más recientes de crisis habitacional generadas por factores financieros y naturales; para pasar luego a señalar algunos comportamientos personales e institucionales que se han observado en estas situaciones; hasta llegar a las conclusiones, considerando que la peor manifestación del fenómeno del que se ocupa este material, se observa en las situaciones de crisis, cuyo manejo requiere la presencia del Estado como garante de la calidad de vida y derechos de la población.

Los derechos habitacionales frente a la creciente “urbanización” poblacional y las dificultades en los procesos de inclusión

Tal como se ha podido ver en la Introducción, en 60 años, la población urbana global ha crecido más de 4,5 veces (Guterres, 2010), situación en la cual, la demanda habitacional emerge como tema urbano fundamental. Sin embargo, la falta de respuesta adecuada y oportuna a la misma, aderezada con la condición de pobreza creciente, ha propiciado la conformación de áreas con bajas condiciones de habitabilidad, en las que se acu-

mulan asentamientos que reproducen una y otra vez, las condiciones de exclusión.

Al respecto, la Agencia Reuters, destacando las expresiones de Anna Tibajuka (directora de ONU Hábitat), señala que, aunque “casi 250 millones de personas salieron de poblaciones pobres en la década pasada, bajo el impulso del rápido crecimiento económico de India y China, [...] la cantidad de moradores en barriadas siguió aumentando, con un incremento de 55 millones de personas, totalizando actualmente 827,6 millones [...] en la medida que el crecimiento de la población y la migración de áreas rurales superó al efecto de movilidad hacia arriba en las ciudades” (Fonseca y Grudgings, 2010).

Desde mediados del siglo XX, la complejización del escenario urbano ha sido objeto de tratamientos y debates multilaterales. De ellos han surgido decisiones que revisten carácter obligatorio para los países signatarios de las mismas. Acuerdos, compromisos, principios y/o criterios de abordaje de la cuestión habitacional se han ido transformando progresivamente en derechos que, incorporados a los articulados constitucionales y los marcos legales e institucionales, se han constituido en la base de programas y procesos de inclusión buscando otorgar algunas oportunidades de crecimiento socio económico y mejor calidad de vida a la población vulnerable. Sin embargo, se ha observado la disparidad de resultados en estos programas, dependiendo de la voluntad política de los gobiernos y de los recursos disponibles en cada país.

Se ha considerado de utilidad, dar un repaso a las decisiones de las Conferencias y Asambleas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, han marcado el rumbo de las acciones concernientes a la problemática de los asentamientos humanos a nivel mundial. A ello se destina la información contenida en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
 Síntesis de acuerdos y compromisos multilaterales
 sobre asentamientos humanos

<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> 1948
Art. 25 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.
<i>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos</i> <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Acnudh</i> 1966
Artículo 11 1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda [...] y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.
<i>Conferencia de Naciones Unidas Vancouver – Hábitat I</i> 1976
<p>Se considera a los asentamientos humanos como “instrumento y objeto del desarrollo [así como] parte integrante del proceso de desarrollo individual de las naciones y de la comunidad del mundo”.</p> <p>Los Gobiernos propiciarán cambios institucionales y de recursos, y también la cooperación internacional para proporcionar soluciones a los problemas del mundo, creando una comunidad internacional basada en equidad, justicia y solidaridad según varios principios, entre ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora rápida y continua de la calidad de vida en los asentamientos humanos (alimento, abrigo/vivienda, agua potable, empleo, salud, educación, seguridad social, etc.) sin discriminación alguna. - Priorización de los sectores más necesitados (desplazados por desastres naturales o guerras). - Desarrollo económico como satisfactor de las necesidades humanas y medio para alcanzar una mejor calidad de vida. - Siendo la tierra el recurso fundamental para los asentamientos humanos, se reconoce a cada Estado su derecho de tomar las medidas para mantener bajo control público el uso, posesión, disposición y reserva de tierra. - Legislación concerniente al arrendamiento y/o tenencia de la tierra para la reforma social y económica. - Participación social en la planificación y gerencia de los asentamientos y viviendas.

<p>Se asigna a la comunidad internacional la responsabilidad de apoyar los esfuerzos nacionales proporcionando la necesaria asistencia financiera y técnica, así como promoviendo y desarrollando arreglos institucionales apropiados.</p>
<p><i>Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar</i> 1987</p>
<p>La resolución 42/146 de la Asamblea General (“Realización del derecho a una vivienda adecuada”), reitera la necesidad de: “adoptar medidas, a nivel nacional e internacional, encaminadas a promover el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y para sus familias, incluida una vivienda adecuada; aplicar medidas con el objeto de elaborar estrategias nacionales para la vivienda y programas para mejorar los asentamientos dentro del marco de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000”.</p>
<p><i>Conferencia de Naciones Unidas ECO 92</i> <i>Cumbre para la Tierra</i> 1992</p>
<p>El incremento mundial de población, producción y consumo presionan la capacidad del planeta para sostener la vida. Se reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra en relación a los asentamientos humanos y se proclama el Programa 21:</p> <ol style="list-style-type: none">1 Derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.3 Derecho al desarrollo respondiendo equitativamente a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras.5 Cooperación Estado-ciudadanía para la erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades en los niveles de vida.8 Los Estados deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.10 Participación Estado-ciudadanía en las cuestiones ambientales: mayor atención a los gobiernos locales y/o municipales respecto del aumento de población que afecta el tamaño y número de ciudades en los países.22 Reconocimiento y apoyo estatal a la identidad, cultura e intereses de las comunidades indígenas, así como de otras comunidades locales que desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente. <p>Los gobiernos deberán buscar una participación amplia para la formulación de políticas para el desarrollo sostenible, así como cambiar las tendencias a tratar el medio ambiente como si fuera un bien gratuito y a trasladar los costos a otros sectores de la sociedad, a otros países o a generaciones futuras.</p>

Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos

Hábitat II – Estambul

1996

Se constata el continuo deterioro de las condiciones habitacionales en los asentamientos humanos mientras ciudades y pueblos se transforman en centros de la civilización, generando desarrollo económico y adelanto social, cultural, espiritual y científico.

Se ratifican metas universales de cobijo adecuado para todos en asentamientos humanos más seguros, sanos, equitativos, sostenibles y productivos en un mundo urbanizado.

Así mismo, se plantean objetivos generales para:

- Combatir los patrones insostenibles de consumo y producción de los países industrializados.
- Priorizar la atención a la tendencia hacia la excesiva concentración de la población, así como los cambios insostenibles en su estructura y distribución.
- Combatir la pobreza creciente, el desempleo, la exclusión social, la inestabilidad familiar, la producción de recursos inadecuados, la carencia de planeamiento adecuado, la carencia de infraestructura y de servicios básicos, la inseguridad y la violencia creciente, la degradación ambiental y la vulnerabilidad creciente a los desastres naturales o antrópicos.
- Focalizar apoyo a pequeñas y medianas ciudades para implementar la “agenda del hábitat”, lo cual implica la reducción de la migración rural-urbana y el reconocimiento de las autoridades locales como socios cercanos y esenciales para la aplicación de la misma. La “agenda del hábitat” incluye la responsabilidad de los gobiernos en la ejecución de medidas especiales y oportunas para los grupos perjudicados y vulnerables, así como “la obligación de lograr su acceso a una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios”.
- Buscar la participación activa del sector público, privado y no gubernamental para asegurar la protección de la ciudadanía contra la discriminación al acceso a la vivienda asequible y adecuada a todas las personas y sus familias.
- Ampliar la fuente de vivienda asequible (producida/comprable).
- Permitir la realización eficiente y responsable de los mercados en los ámbitos social y ambiental, priorizando el acceso a la tierra y al crédito, y asistiendo a los que no puedan participar en mercados inmobiliarios.
- Aumentar la oferta de viviendas asequibles fomentando y estimulando la propiedad de las mismas mediante la asociación de la iniciativa pública, privada y comunitaria.
- Crear y promover incentivos en el mercado respetando debidamente los derechos y obligaciones de inquilinos y propietarios.

*Asamblea General de las Naciones Unidas
Declaración del Milenio
2000*

Ciento ochenta y nueve países aprueban ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como parámetros cuantitativos para reducir la extrema pobreza a la mitad hasta el 2015. Dos de ellos se relacionan a la cuestión habitacional:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 1: Principios de desarrollo sostenible en políticas y programas nacionales para invertir la pérdida de recursos naturales.

Meta 2: Reducción al 50% de la cantidad actual de personas que no tienen acceso a agua potable y saneamiento.

Meta 3: Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Fuente: elaboración propia en base a información de la ONU (<http://www.un.org/es/>).

A partir de la síntesis precedente, se puede ver que, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y particularmente a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados y Gobiernos han asumido compromisos crecientes para hacer efectivos los derechos relativos a la cuestión habitacional, en el marco de procesos de inclusión, del combate a la pobreza y la modificación del patrón de producción y consumo de los países del primer mundo en pos del desarrollo sostenible propugnado en la “Cumbre de la Tierra” de 1992.

Hasta ese año, sin embargo, pese a las comprometidas declaraciones multilaterales y a las obligaciones generadas por ellas, no existían condiciones políticas favorables para atender el problema habitacional y de pobreza. Particularmente en la región latinoamericana, el interés por la problemática social, era considerado generalmente “subversivo” por los también “generales” gobiernos dictatoriales instalados hasta bien entrada la década del ochenta, lapso en el cual (entre las crisis financieras y los cambios de políticas económicas) los designios del Consenso de Washington (CW) pusieron a los Estados y los Gobiernos en posición de retaguardia con la imposición de políticas de “liberación de la economía, el traspaso de las empresas públicas al sector privado y la posibilidad de que se fijaran precios reales en los servicios públicos, asignando al Estado

un rol subsidiario en la actividad empresarial”, con lo cual, los ideólogos de la política estimaban que “se terminaría con el déficit fiscal, la hiperinflación, el exceso de burocracia, la falta de productividad y el manejo, muchas veces corrupto, que se hacía del Estado” (Ruiz, 2002: 20).

Diversos estudios se han ocupado de las Políticas del CW y sus efectos en el ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres, debido a la priorización que otorga a la productividad y crecimiento económico de los países, frente a los problemas sociales (desempleo, pobreza, distribución del ingreso, habitacional). En este contexto, la Conferencia de Hábitat II (1996), si bien recogía los compromisos y obligaciones de los Estados y Gobiernos para lograr que toda la población tenga acceso a una vivienda adecuada, introdujo también el concepto de “asequible” o “comprable”, incorporando al sector privado y no gubernamental en esta empresa, con el fin de “ampliar la fuente de vivienda, estimulando a los mercados a realizarse eficientemente en lo social y ambiental, de manera responsable, priorizando el acceso a la tierra y al crédito y asistiendo a los que no puedan participar en mercados inmobiliarios”(ONU, 1996: 25). Esto sin embargo, ha debilitado su calidad de derecho, dando pie a la transformación de la vivienda en mercancía.

Se observa una gran contradicción en esta situación, puesto que, mientras los Estados y Gobiernos, en el marco de los acuerdos multilaterales, seguían asumiendo compromisos respecto de la problemática habitacional, las políticas económicas imperantes les exigían mayor eficiencia y propugnaban su “achicamiento”, dejándoles poco margen para atender los crecientes problemas sociales, asunto que en esencia les corresponde. Se confiaba en que el “perfeccionamiento del mercado” (cuyo fin fundamental es el lucro) proporcionaría las soluciones económicas y habitacionales a la población de escasos recursos sobre la base del “derrame” proveniente de la productividad generada por la fórmula del CW.

Con la Declaración del Milenio del año 2000 (ODM) y sus 8 objetivos para la reducción de la pobreza hasta el año 2015, se ha podido observar que la cuestión habitacional desde la perspectiva específica de la vivienda ha sido absolutamente soslayada, o apenas introducida indirectamente a partir del tratamiento general de los asentamientos humanos con su meta de mejoramiento de la calidad vida de 100 millones de habi-

tantes en el lapso de 15 años, lo cual, tal como se ha visto en la Introducción, con el incremento en una década de 55.000.000 de personas en las barriadas, sería una meta de cumplimiento difícil. Frente a la magnitud que ya había tomado la problemática habitacional, este planteamiento no puede ser considerado sino como insuficiente. De hecho, frente a la notable penuria habitacional mundial, los ODM se presentan como una tímida iniciativa, cuando la situación real, precisaría más bien una presencia de los Estados y Gobiernos, con acciones decididas y hasta audaces para mejorar los resultados obtenidos con los planteamientos anteriores.

Cinco años después de Hábitat II, con motivo de la realización de la Asamblea de Naciones Unidas del 2001, la Red XIV B Viviendo y Construyendo del Programa Cyted hacía pública una evaluación del avance en los compromisos asumidos por los jefes de Estado en 1996, según la cual:

- En América Latina, la aplicación del Programa Hábitat II requería la culminación de tareas pendientes² para traducir los acuerdos internacionales en medidas nacionales.
- No estaban definidas las formas y/o acciones específicas para la transferencia de recursos tecnológicos y financieros (Seafort, 2002: 102).

Con su análisis esta Red evidenciaba un estado de “tareas previas inconclusas” que los ODM contribuirían a mantener, al sacar de la observación directa la específica cuestión habitacional.

En el marco de lo expuesto precedentemente, se ha considerado de utilidad, reseñar brevemente el estado del arte de la cuestión habitacional en Paraguay, que, en todo este proceso de construcción internacional del derecho a vivir adecuadamente, con su propio ritmo y características³ y

2 Focalizar el gasto público, descentralizar, modernizar “los servicios y la normativa pública” para consolidar el rol del Estado como “facilitador y regulador del mercado habitacional y el urbanismo”, y, así mismo, crear “mecanismos normativos y administrativos que incentiven la organización de sistemas de producción eficiente de viviendas y la incorporación fluida de nuevos agentes privados a la construcción y al financiamiento habitacional” (Seafort, 2002: 103).

3 Que han hecho que las disposiciones del CW, no se hayan podido aplicar taxativamente (Ver Flores, 2009)

recién liberado de una dictadura⁴ de 35 años, incorporó el derecho a la vivienda en el Art. 100 de la nueva Constitución Nacional de 1992, estableciendo que todos “...los habitantes de la república tienen derecho a una vivienda digna. El Estado [además] establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiación adecuados” (Barboza, 1993: 471).

Sobre esta base, y en la condición de país predominantemente urbano⁵, los municipios paraguayos autónomos y autárquicos, se administraban sin embargo, en base a una legislación orgánica anterior a la Constitución 1992, que les asignaba la función de proveer de viviendas de interés social, mientras, desde 1992 actuaban pertinentemente en la problemática de los asentamientos informales en propiedad municipal, sin poder controlar sin embargo, la acción de los entes públicos y agentes privados que expandían periféricamente las ciudades, así como la precariedad⁶, y tampoco lograban generalmente, hacer frente por sus propios medios a las situaciones de desastres naturales.

La nueva Ley Orgánica Municipal N° 3966, vigente desde febrero de 2010, a diferencia de la anterior, ya no asignaba a los Municipios la función de construcción de viviendas de carácter social⁷, centralizando dicha pertinencia en el Conavi, transformado luego en Senavitat.

El Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), creado en 1989 y responsable de atender la necesidad nacional de vivienda de interés social, sobrevivió a la crisis de mediados de los años 90 que lo puso al borde de la desaparición. En sus más de 20 años de existencia, con un desempeño de escasos logros, recién en el 2009 pudo definir, en base al censo de 2002, la demanda habitacional⁸. Su labor junto a municipios y otros orga-

4 Cuya institucionalidad perseguía sistemáticamente las reivindicaciones sociales y produjo escasas acciones en atención de la problemática habitacional.

5 Según datos del Censo 1992 (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo-Dgeec).

6 Tanto los loteamientos formales, como los asentamientos informales, ubicados en las periferias urbanas, presentan deficiencias en torno a la accesibilidad y particularmente a la disponibilidad de servicios básicos.

7 De hecho, esta función establecida en la anterior Ley 1294/87 tampoco podía ser ejercida generalmente, por la falta de recursos municipales para dicho efecto.

8 En base a una población total de 5'163.198 personas, se determinó un déficit de casi 800.000 unidades, de las cuales, 98.719 corresponden a nuevas viviendas, 23.616 corresponden a

nismos públicos y privados no ha podido satisfacer en el pasado, el déficit anual de aproximadamente 15.000 viviendas, debido a la priorización política de otras áreas de acción gubernamental, que respondían a las orientaciones de la política económica imperante a nivel mundial, y tampoco ha logrado formular programas preventivos de la demanda. Hoy, el Conavi, transformado en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat-Seavitat, materializa la voluntad política del Gobierno actual, respecto de priorizar la atención de la problemática habitacional, aunque todavía con magros logros.

Por otro lado, organizaciones reivindicatorias del derecho a la vivienda se movilizan entre dificultades de gestión y denuncias de liderazgo con manejos extorsivos en las ocupaciones. La Secretaría de Acción Social (SAS) y el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (Conop) aplican el reglamento del Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios y el Territorio Nacional (Pramtn) en medio de un activo mercado habitacional informal, especialmente desde que la población del país se volvió mayoritariamente urbana.

Vistas las particulares condiciones del Paraguay, y en el marco de la situación general de la región, la aplicación de las 10 recomendaciones que Jeffrey Sachs⁹ propusiera en 2005 para desarrollar los países y viabilizar los ODM, tuvo margen de implementación en la construcción de viviendas de interés social con créditos no reembolsables de Taiwán (como en Paraguay), y fundamentalmente en los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero y Mejoramiento de Barrios, desarrollados en mayor o menor medida en toda América Latina.

ampliación de viviendas existentes, 517.713 son viviendas que precisan de mejoramiento y 163.969 son viviendas que requieren tanto de ampliación como de mejoramiento (CONAVI, 2009: tríptico).

- 9 En el año 2002, el Secretario General de las Naciones Unidas encargó el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, presentado por el órgano asesor independiente, presidido por Jeffrey Sachs. Este material contiene entre otros planteamientos, 10 recomendaciones fundamentales a los países, las cuales se refieren a la reducción de la pobreza en base al incremento de las inversiones públicas, la creación de capacidades, la movilización de recursos nacionales, la asistencia oficial para el desarrollo, el refuerzo de la gobernanza, la promoción de los derechos humanos, la participación de la sociedad civil y la promoción del sector privado antes del 2006 (Sachs, 2005: XIV-XVI).

Entonces, en un marco contradictorio, generado por el “corsé” de las políticas económicas impuestas a nivel mundial y las “tareas pendientes” por el condicionamiento de aquellas, y los problemas propios de cada país, los compromisos internacionales ratificados por los Estados respecto de los Derechos Habitacionales, han encontrado a lo largo del tiempo, serias dificultades en su implementación con vistas a hacer efectiva su aplicación y cumplimiento.

A ello habría de sumarse una situación sin precedentes iniciada en el año 2007, que afectaría fundamentalmente el crédito hipotecario en los países del primer mundo, lo que junto a los *desastres naturales* acaecidos desde entonces hasta hoy (cada vez con mayor frecuencia e intensidad), añadiría penurias extraordinarias, mayormente en las condiciones habitacionales del sector poblacional de escasos recursos, alcanzando también a grandes sectores de población de renta media a nivel mundial.

Vivir de crisis en crisis

Además de las dificultades que característica y habitualmente la conforman, la cuestión habitacional como uno de los principales factores de exclusión, se profundiza cíclicamente con las crisis¹⁰ financieras y las debidas a los desastres naturales causados por el calentamiento global y el cambio climático. En este apartado, atendiendo las limitaciones editoriales, se ha considerado importante presentarlos aunque sea brevemente como ilustración de las situaciones extremas que contribuyen en plazos muy cortos, a incrementar la privación habitacional en el mundo, incorporando en un momento, millones de casos más a la legión de necesitados de las soluciones correspondientes.

Tal es el caso de la crisis de la “burbuja inmobiliaria”¹¹ de los EE.UU., iniciada a mediados del 2007, que dada la importancia económica de este país, ha afectado en mayor o menor medida a todo el mundo globalizado

10 Crisis: Situación dificultosa o complicada. Peligro, Riesgo (Diccionario Enciclopédico Espasa).

11 Dicha crisis ha venido acompañada del “deterioro de los sectores inmobiliario, crediticio, manufacturero, laboral y automotriz [...] sumado a la inestabilidad en los precios de las materias primas: variaciones en los precios y la subida y posterior caída del precio del petróleo.

(León León, 2009: 1), configurando una situación particularmente catastrófica para los sectores de bajos y medios ingresos carentes de colchones para atenuar sus golpes.

La política monetaria expansiva, y la especulación financiera, constituyeron el detonante de la crisis¹² de las *subprimes*¹³ en EE.UU, en la que con el aliento de Wall Street, el mercado hipotecario consolidó la transformación de la vivienda en mercancía y la industria inmobiliaria se expandió como un negocio en el cual podían participar inversores locales e internacionales. Haciendo caso omiso de las regulaciones, bajo la expectativa de grandes ganancias, los bancos otorgaron créditos hipotecarios con altos intereses a inversores/familias con respaldo crediticio inestable, bajo el principio que todo riesgo puede compensarse con mayores intereses. La demanda elevó el valor de los inmuebles hasta que, debido a la falta de pagos, acabó siendo inferior a la deuda, dejando a los propietarios sin capital excedente y, a su vez, miles de casas sin vender: una crisis sin precedentes¹⁴.

En el estado de Nevada, 6.000 personas perdieron su casa en un mes. Los estados de California y Florida tenían 8 de las 10 áreas metropolitanas con mayor índice de embargos: más de 57.000 y más de 30.000, respectivamente. “Aproximadamente 1,3 millones de hispanos perderán sus casas de aquí a 2012 [...] La crisis representará, para los aproximadamente 45 millones de hispanos en EE.UU., una pérdida del orden de 98.000 millones de dólares” (AFP, 2010).

12 “El negocio de los bancos es captar recursos, para a su vez prestarlos; a los deudores se les cobra una tasa de interés mucho mayor que la que se ofrece a los ahorradores [...] En la etapa de expansión asociada a las bajas tasas de interés, los bancos de los Estados Unidos estuvieron otorgando créditos excesivos en el mercado de la vivienda, lo cual provocó un *boom* en la oferta de construcción de vivienda, lo que incidió positivamente en el crecimiento económico de ese país. Sin embargo, con el paulatino ascenso de las tasas de interés observadas a partir del 2003, las personas ya no pudieron seguir pagando sus créditos hipotecarios, y los bancos empezaron a observar carteras vencidas” (León León, 2009: 13).

13 Hipotecas con elevada tasa de interés para la adquisición de viviendas, orientadas a clientes de solvencia inestable.

14 Luego del embargo, las casas se vendieron con criterios dispares en su valoración, observándose con frecuencia el desperdicio del valor de los inmuebles frente a la gran necesidad de los inversionistas de menor poder adquisitivo, que “debían más dinero que el que podían conseguir vendiendo sus propiedades. Los dueños de casi nueve millones de viviendas se encontraban en esa situación, y por primera vez, la deuda total en hipotecas era superior al patrimonio neto de los prestatarios” (Beck y McClam, 2008).

Contraviniendo los principios del CW, el Estado norteamericano, ha debido salir “en ayuda” de los bancos privados en crisis, los que, de esta manera, se habrían beneficiado nuevamente con el esfuerzo de la ciudadanía, mientras parte de ella perdía sus bienes de mayor valor. En el pico de la crisis (2008), el entonces presidente Bush, y el Parlamento estadounidense, propiciaron el “rescate del sistema”, insuflándole alrededor de 800.000 millones de dólares “en una asignación de recursos al sector privado nunca visto en la historia financiera” (León León, 2009:). Con ello se pretendía corregir los “defectos del sistema”, el cual hasta la fecha no ha logrado estabilizarse.

Mientras tanto, en Latinoamérica que no ha registrado mayor impacto debido a la crisis hipotecaria del primer mundo, algunos países actualmente promueven el crédito hipotecario para la vivienda, mientras en otros, los préstamos se restringen por sus propias condiciones de otorgamiento: en Argentina, la prensa da cuenta de que solo el 5% más rico de la población tiene ingresos suficientes para pagar la cuota de un crédito hipotecario, lo que afecta fundamentalmente a la clase media. Sin embargo, en Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana crecen los créditos hipotecarios, impulsados principalmente por líneas de entidades públicas sectoriales, y en Chile, Paraguay y Perú se han registrado bajas en las tasas de interés (Uniapravi, 2009: 1) para los mismos créditos. De hecho, las Agencias Financieras de Desarrollo-AFD de Paraguay, han bajado las tasas de interés para los créditos hipotecarios a la primera vivienda, pero, los procesos de regularización de la tenencia de Programas Habitacionales de interés social del Estado, presentan tantas dificultades, que se ha debido recurrir a leyes de condonación de deuda como solución a la falta de pago de las cuotas correspondientes a soluciones habitacionales de este sector. Así mismo, con frecuencia se tropieza con procesos cuya falta de conclusión los convierte en casos de “formalidades informales” (Flores, 2007: 78), lo cual deja tanto a las familias como a las instituciones en una pernicioso situación de vulnerabilidad.

Raquel Rolnik, ha mencionado que “Entre 1990 y 2000, el déficit de vivienda en la región aumentó de 38 a 52 millones de unidades” (Rolnik, 2009: 14), debido generalmente a la reducción del aporte de los presupuestos nacionales en vivienda social.

Sin ayuda del Estado, se observa con frecuencia, cómo el gran esfuerzo de las familias de clase media se pierde por falta de pago de las deudas, obligándolas a empezar de nuevo, mientras los agentes inmobiliarios se quedan con el aporte y con el producto inicial, muchas veces mejorado.

Lo dicho, evidencia el peso de la cuestión financiera, como factor altamente limitante en los procesos de solución habitacional, y constituye un tema pendiente y de observación en América Latina, en previsión de posibles crisis.

Otra causa particularmente perniciosa, para la incorporación de grandes sectores poblacionales a la masa de afectados por necesidades habitacionales, son los cada vez más frecuentes e intensos desastres naturales que se producen en todo el mundo. Entre ellos, destacan los recientes terremotos de Haití y Chile que han dejado a millones de personas sin vivienda apenas en lo que va del presente año (2010), como muestra de cuánto pueden afectar estos eventos en las condiciones habitacionales de la población, especialmente de nivel socio económico medio y bajo.

Respecto de la situación en Haití luego del terremoto de magnitud 7,3 grados (escala de Richter) que acaeció en enero del 2010, la Agencia Reuters señalaba la muerte de alrededor de 230.000 personas y que a la empobrecida nación caribeña podría tomarle de tres o cuatro años para regresar al estado anterior al sismo. Mencionaba así mismo, que necesitaría hasta 10 años para reconstruir las 250.000 viviendas destruidas, incorporando de un plumazo, a todas las familias poseedoras de dichas viviendas, a la larga lista de necesitados de soluciones habitacionales preexistente en el país, sin contar las necesidades de reparaciones, ampliaciones o mejoramientos.

Poco tiempo después (marzo del 2010), las agencias noticiosas informaban sobre el sismo de 7,8 grados en la escala de Richter que había afectado a la zona central de Chile, dejando alrededor de 500 muertos, derrumbes, focos de incendio y numerosos daños materiales. A consecuencia del mismo, alrededor de 500.000 viviendas quedaron inhabitables, aproximadamente 70.000 quedaron destruidas, cerca de 1,5 millones quedaron dañadas, y al menos dos millones de chilenos quedaron damnificados, los que al igual que en el caso haitiano pasaban a engrosar la demanda anterior de soluciones habitacionales. Según declaraciones del

actual Presidente Piñera, los daños del terremoto ascendieron a 30 mil millones de US\$, equivalentes al 17% del PIB chileno.

Además de estos grandes eventos, se pueden citar algunos otros casos ocurridos en los primeros cuatro meses del 2010:

- *Perú y Bolivia.* El 14 de enero, barrios marginales de Santa Cruz de la Sierra quedaron inundados por lluvias. Poco después, el 26 de enero, la BBC informó que, después de una semana de las mayores lluvias vistas en 15 años, unas 80.000 personas se vieron damnificadas. Se perdieron unas 14.000 hectáreas de cultivos y unas 5.000 viviendas quedaron inhabitables en el departamento de Cusco. El valor estimado de las pérdidas alcanzó unos 180 millones de dólares. Dos días después, el 28 de enero, el alcalde de La Paz informó a EFE que, en un barrio de la zona sur de la ciudad, entre 50 y 70 viviendas se desplomaron a la madrugada por causa de las lluvias, sin que hasta ese momento se hayan reportado víctimas.
- *Brasil.* El Diario Última Hora del 20 de enero la AFP el 4 de febrero dan cuenta de que, tras 44 días seguidos de precipitaciones –el enero más lluvioso en los últimos 63 años–, varios vecindarios y calles en el estado de São Paulo se mantenían bajo agua y algunas estructuras habían colapsado. Según las autoridades, las lluvias cobraron 73 vidas, y los desalojados temporales superaban las 23.000 personas.
- *China.* Según reportó la AP, el 31 de enero un sismo de magnitud moderada sacudió el suroeste de China, causando la muerte de una persona y heridas a otras once. 30.000 personas fueron damnificadas y más de un centenar de casas resultaron destruidas o dañadas. La EFE reportó que el 26 de febrero un terremoto de 5,1 grados sacudió la provincia de Yunnan, dejando 11 heridos y numerosas casas rurales derrumbadas o dañadas.
- *EE.UU.* El 21 de enero ocurre un fenómeno meteorológico que trae nieve, lluvia e inundaciones en California.

- *Francia.* La Reuters y la AFP informan que la violenta tormenta Xynthia de principios de marzo, procedente del Atlántico con vientos huracanados, azotó Europa Occidental. El efecto combinado de las lluvias que trajo el temporal y la pleamar inundó zonas próximas al litoral, causando la ruptura de diques en algunos puntos y sumergiendo áreas pobladas en las que hubo varios desaparecidos y cerca de 60 de muertos, la mayor parte en Francia. Los daños materiales son elevados, y ocurren junto a la cancelación de numerosos vuelos y cortes de carreteras.
- *Honduras.* El 12 de febrero, la Reuters informa que un sismo de magnitud 6,1 remeció la mayor parte de Honduras causando alarma entre la población y daños menores en un centenar de viviendas.
- *México.* UPI y AFP informan que las fuertes lluvias que azotaron entre el 4 y el 7 de febrero el centro de México dejaron poco más de medio millar de viviendas afectadas por el desbordamiento de varias de presas, tres ríos y un par de canales –uno de aguas negras– en diversos puntos del área, afectando además tierras de cultivo, carreteras y zonas urbanas. Murieron 31 personas y más de 9.200 familias resultaron damnificadas.
- *Paraguay.* El Diario ABC Color anuncia el 19 de febrero la alerta roja por las inundaciones que afectan a la zona de Vallemí. Alrededor de 1.200 familias fueron desplazadas de sus hogares anegados por las aguas. El 24 de marzo, el mismo diario informa que, en pocas horas, más de 200 milímetros de torrenciales lluvias y vientos huracanados dejaron sin techo a más de 2.000 familias, además de provocar toda clase de perjuicios materiales en varias zonas del país.
- *Portugal.* El 21 de febrero, la EFE informa que el temporal ha provocado deslizamientos de tierras e inundaciones, los cuales dejaron inutilizadas numerosas infraestructuras. Cuarenta y dos muertos, numerosos desaparecidos y más de 250 personas tuvieron que ser desalojadas de sus casas.

- *Turquía*. El 8 de marzo, AP difunde que un sismo con magnitud 6,0 derribó casas de piedra o de ladrillos de adobe y torres de mezcuitas en Ankara, provocando la muerte de al menos 41 personas.

Solo como cita, también cabe mencionar el drama de los refugiados movilizadas por causas de guerra, que tras los desplazamientos forzosos, se ven obligados a sobrevivir fuera de su país, en condiciones habitacionales infrahumanas.

Los aspectos señalados en este apartado, resultan suficientemente explícitos, como demostración de la influencia de los factores financieros y naturales como causa del incremento constante de la necesidad habitacional en grados diversos¹⁵, a lo que cabe agregar, relacionando esta situación a los procesos urbanos de inclusión, la persistencia del tratamiento aislado de los componentes de una solución habitacional, aun cuando se sabe que la sostenibilidad de las mismas depende de la integralidad de su abordaje respecto del acceso a la tierra, la vivienda, las situaciones de riesgo frente a los fenómenos naturales (estructurales-climáticos), los servicios, el trabajo, la salud, la educación, etc.

De cuanto se ha visto hasta aquí, queda bastante claro, que tanto los compromisos internacionales, como la instrumentación y las Políticas nacionales relacionadas a la cuestión habitacional, han resultado poco eficientes, al momento de plantearlas como recursos reales para la solución de esta problemática, y así mismo, su escasa acción previsor, ni siquiera ha permitido generar acciones anticipadas suficientes para mitigar y/o reducir la demanda, propiciando también el empeoramiento constante de la calidad de vida de la población vulnerable. De hecho, en la mayor parte de los casos mencionados, la presencia del Estado y los Gobiernos, en cumplimiento de los compromisos, como garante de los derechos resultantes de estos, y como responsable de la calidad de vida de la población, hubiera representado la significativa diferencia cualitativo-cuantitativa en los resultados de las crisis mencionadas.

15 En todos los casos, los eventos mencionados causan un desmejoramiento de la escasa calidad de vida que ya podían haber tenido antes de los eventos, y en los casos más graves, la pérdida total de ella.

Ni Dios ni el Diablo: el hombre y las instituciones

A fuera de parecer trivial, y sin pretender llegar a planteamientos profundos, que excederían las condiciones editoriales, en este apartado se busca poner a la vista también, un aspecto que pudiera contribuir perniciosamente a reducir las responsabilidades de quienes están a cargo de atender la problemática habitacional. Se trata en este caso, de la utilización que se hace frecuentemente de los desastres como oportunidad para atraer “clientela”, ya sea en los ámbitos políticos o religiosos. Más de un lector, habrá conocido el planteamiento de los desastres como el castigo de Dios (u otro ser sobrenatural), debido a las “maldades del ser humano”. Muy frecuentemente ligado a la religión, esto ha constituido en muchos casos la anestesia que ha impedido planteamientos y/o cuestionamientos racionales y profundos de los afectados respecto de los problemas que padecen (...por qué están en problemas?), posibilitando incluso que los responsables de atender las consecuencias de las crisis, y los oportunistas políticos, aparezcan luego como los salvadores de la circunstancia, cuando, en realidad, tanto en términos financieros como de riesgos por desastres naturales, gran parte del perjuicio pudo haberse evitado con acciones preventivas de las instituciones responsables. Irónicamente, si Dios es capaz de tanto perjuicio, ya ni siquiera es necesario el Diablo. En este “conflicto de intereses”, ambos podrían ser eximidos de las culpas, para volver a las causas más “manejables”.

Sin diferir las responsabilidades, se ha observado la “codicia desmedida” (al decir de Hillary Clinton) del ser humano¹⁶, como un factor trascendente del estado de cosas expuesto hasta el momento. De hecho, la misma, se ha encontrado claramente detrás de la crisis de la burbuja inmobiliaria, y también en las situaciones de desastre natural, cuando en el marco de las políticas públicas se priorizan los beneficios de ciertos sectores poderosos en detrimento de aquellos que requieren más apoyo. Es responsable el ser humano desde su posición política, cuando propicia el

16 ...legitimada por el sistema económico imperante que encuentra “natural” y necesaria la ambición de “ganar”, sin importar las consecuencias, pues eso es lo que mueve la maquinaria económica

mantenimiento clientelista de la pobreza, generando cada vez más “productos sociales excluidos del sistema”, y, cuando desde su posición al frente de las instituciones, vela antes por el interés propio, que por el interés colectivo, o no plantea en su gestión políticas preventivas de los desastres financieros o naturales, ni políticas habitacionales que incluyan condiciones financieras sostenibles. A través de la institucionalidad, se siguen privatizando las tierras del Estado, sin que esto llegue a resolver la problemática habitacional, o peor, se compran tierras al sector privado, cuando en muchos casos este ha sido el propio instigador de ocupaciones ilegales, utilizando al Estado como instrumento de grandes negocios inmobiliarios. Se malentiende el propósito de las regularizaciones de la tenencia de la tierra, cuando a través de ellas se propicia fundamentalmente, la transferencia de los bienes del Estado al sector privado, transformándolas en procesos de especulación inmobiliaria.

La Relatora Especial sobre la vivienda de la ONU, ha señalado recientemente como causa de la crisis habitacional, al cambio mundial en las políticas de vivienda, que han dejado de lado su calidad de derecho humano (Rolnik, 2009: 16,17), en un marco de políticas avaladas por el principio del “Estado prescindente”, con gobiernos que han resignando su rol y responsabilidad de velar por el interés y protección de la ciudadanía, particularmente de la más vulnerable. Generalmente carentes de enfoques preventivos frente a las catástrofes financieras y/o naturales, los gobiernos dan paso a soluciones de emergencia que pueden ser tanto o peor que las situaciones anteriores a las crisis

Así las cosas, mientras los gobiernos “maduran” la implementación de los derecho internacionalmente reconocidos y ratificados, la problemática habitacional ha seguido su derrotero sobre las espaldas de la población de menores recursos, llevándola a vivir de crisis en crisis, soportando los efectos de colapsos financieros y desastres naturales y antrópicos, privada de toda oportunidad de crecimiento, profundizando la paradoja de que al pobre, por ser pobre, todo le sale más caro.

Conclusiones

Por cuanto se ha visto en este material, lo habitacional urbano es todavía una cuestión cuyo rumbo definitivo no se avizora, pero, tal como se presentan los acontecimientos, es posible pensar solo en un empeoramiento de la situación.

Las crisis, generadas por especulaciones financieras o desastres naturales han contribuido a ensanchar la necesidad, impidiendo o postergando cada vez más la mejora socio-económica y habitacional de la población de escasos recursos. Sus perniciosos efectos todavía se sienten en EE.UU. y Europa, y han dejado una enorme pérdida de vidas y recursos al ya muy golpeado pueblo de Haití. Lo mismo ha pasado con Chile, que, en una acertada priorización de la atención de los efectos del desastre, sin embargo, ha pospuesto las posibilidades de trascender su estadio de desarrollo. De hecho, la ocurrencia de estas crisis provoca automáticamente la postergación del desarrollo de los pueblos afectados, y particularmente de las ciudades.

Abordado como derecho humano básico para una problemática ya crónica y de conflictividad creciente a nivel mundial, los grandes acuerdos multilaterales deben ser más que manifestaciones de buenos deseos con vistas al logro progresivo de los procesos de inclusión como concreción de los derechos correspondientes a la cuestión habitacional. Si ésta es un derecho, es exigible! y debe haber responsables de su cumplimiento.

A vista de quien escribe —y a pesar del CW—, la vocación del mercado resulta claramente inapropiada para hacerse cargo de la solución de problemas sociales como el abordado en este material. Ya ha dado suficientes muestras de ello cuando ni siquiera ha podido sostener las Políticas del CW, frente a los actores principales de la crisis financiera inmobiliaria, los que en una actitud “cuasi” extorsionadora han obligado a los Estados a salir en su ayuda, so pena de males mayores.

Reconociendo al Estado como la sociedad políticamente organizada en un determinado territorio, que a través del gobierno y las leyes regula la convivencia y atiende las necesidades sociales, se impone la necesidad de recuperar el Estado para recuperar los derechos, en particular los relacionados a la cuestión habitacional.

Los derechos no se negocian, se ejercen. “Corresponde a los Estados la obligación principal de aplicar los derechos humanos y las normas humanitarias para asegurar el respeto por todos los derechos consagrados en los tratados vinculantes y los principios generales del derecho público internacional” (Kothari, 2007: 17). No se trata aquí de volver al Estado clientelista, sino de bogar por un Estado comprometido con su ciudadanía, que busque generar oportunidades de crecimiento poniendo énfasis en los sectores poblacionales de escasos recursos, con el convencimiento de que de ello depende también el crecimiento integral de los países.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) reconoce que “la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos se refleja claramente en el derecho a la vivienda”, lo cual exige, para su atención en un medio urbano y territorial cada vez más complejo, una perspectiva amplia que permita atender todas sus aristas, a efectos de arribar a soluciones adecuadas y sustentables.

Solo a través de las herramientas de los Estados y los gobiernos como generadores y garantes de las condiciones de ejercicio pleno de los derechos humanos básicos sería posible implementar acciones de escala acordes con la magnitud actual del problema. Los gobiernos deberían propiciar la inclusión de los colectivos urbanos tanto en los procesos de gestión y construcción de la ciudad como en programas preventivos de riesgos (económicos y/o desastres), con lo cual podrían consolidar su gestión y presencia política.

Cabe finalmente hacer un llamado a la reflexión profunda sobre el patrón de crecimiento imperante e impuestos en el proceso de globalización. El sistema económico global no está generando bienestar a la población, y es cada vez menos sostenible. El sector privado no está generando puestos de trabajo suficientes, y menos aún las soluciones habitacionales necesarias, por lo que solamente el sector público, dirigido por comprometidas políticas de largo plazo, se avizora como posible instrumento del cambio. Las políticas del CW, han buscado abrir nichos de negocios en los campos de acción estatal sin considerar que la retracción y la postergación de las acciones del Estado, en apoyo y consolidación del progreso de la población de escasos recursos, es absolutamente indispensable para el fortalecimiento del mercado y la propia sostenibilidad del sistema que

propugna. Es necesario generar condiciones reales y democráticas de desarrollo económico, que propicien las condiciones de inclusión de los sectores de menores recursos a la vez de mitigar los riesgos o evitar nuevas crisis. Lo contrario, la persistencia de un Estado anodino y regulado tendenciosamente, estaría fomentando solamente el incremento de la pobreza, la marginalidad, las mafias y la violencia.

Se ha visto como los válidos postulados de los compromisos internacionales ratificados por los Estados y gobiernos, así como los instrumentos legales nacionales, no han podido garantizar el ejercicio de derechos consagrados ni han evitado el ensanchamiento de la franja de riesgo habitacional (dificultando los procesos urbanos de inclusión), por lo que se percibe la necesidad urgente, de cambiar el modo de pensar y hacer las cosas relativas a la cuestión habitacional, pues tal como se ha venido haciendo desde Hábitat I (Vancouver - 1976), los logros han sido escasos, mientras la pobreza y el deterioro general de los asentamientos humanos en las ciudades es cada vez mayor.

Bibliografía

- AFP (Agencia France Press) 2010 “EEUU: 1,3 millones de hispanos perderán sus casas de aquí a 2012” en <<http://www.elheraldo.hn/Mundo/Ediciones/2010/02/17/Noticias/Mas-de-un-millon-de-hispanos-perderan-sus-casas-antes-de-2012>>.
- Barboza, Ramiro 1993 “*Constitución de la República del Paraguay 1992*”. Tomo I. (Asunción: Centro de publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción).
- Beck, Rachel y McClam, Erin 2008 “Estadounidenses toman conciencia de sus problemas económicos” en *Noticias Online* (Nueva York: AP) 24 de marzo. En <<http://www.noticiasonline.com/D.asp?id=4199>>.
- Conavi (Consejo Nacional de Vivienda) 2009 *Déficit habitacional en el Paraguay* (Asunción: Imprenta Salesiana) Tríptico.
- Espasa 1994 “Diccionario Enciclopédico Espasa 1”. Décima Edición. Editorial Espasa Calpe S.A. Madrid.

- Flores, Ana Raquel 2007 “Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días” en Larangeira, Adriana de A. (comp./ed.) *Regularización de asentamientos informales en América Latina* (Cambridge: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo).
- Flores, Ana Raquel 2009 “Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy”. Flacso.
- Fonseca, Pedro y Grudgings, Stuart 2010 “Barriadas pobres crecen en mundo pese a desarrollo económico: ONU” (Río de Janeiro: Reuters) 19 de marzo. En: <<http://www.reuters.com/article/idARN1925763220100319>>.
- Forneo, José Luis 2010 “Informe de la relatora de la ONU en España sobre el problema de la vivienda” en <<http://cuestionateloTODO.blogspot.com/2009/03/informe-de-la-relatora-de-la-onu-en.html>>.
- Guterres, Antonio 2010 “Desplacamientos urbanos: um fenômeno global” en diario *Folha de São Paulo* (São Paulo) Sección Opinión, Tendencias/Debates, 21 de marzo.
- Kothari, Miloon, 2007 “Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea de 15 de marzo de 2006, titulada *Consejo de Derechos Humanos*. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari. (Asamblea General ONU - Consejo de Derechos Humanos).
- León León, Josefina 2009 “La teoría austríaca en la explicación de la crisis hipotecaria de los EE.UU.: evaluación y perspectivas actuales” en <www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/.../vlec007.pdf>
- ONU 1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (París). En: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>.
- ONU 1966 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh).
- ONU 1976 *Habitat: United Nations Conference on Human Settlements* (Vancouver).
- ONU 1996 *Hábitat II: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos* (Estambul).

- ONU 2009 *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Desa).
- Rolnik, Raquel 2009 “Promoción y protección de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluidos el Derecho al Desarrollo. Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik” (Asamblea General de la ONU – Consejo de Derechos Humanos).
- Ruiz C., Ariela 2002 *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina* (Santiago de Chile: Ilpes-Cepal) Serie Gestión Pública, n.º 28.
- Sachs, Jeffrey 2005 *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Nueva York: Panorama).
- Seafort, Wandia 2002 “Estambul + 5. La opinión de la red Viviendo y Construyendo a cinco años de la Conferencia Hábitat II” en *Boletín del Instituto de la Vivienda* (Santiago: Universidad de Chile) Mayo, vol. 17, n.º 045, pp. 98-107. En: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/ inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=25804507>>
- Uniavpravi (Unión Interamericana para la Vivienda) 2009 *Noticias destacadas del sector vivienda, desarrollo urbano, construcción y financiamiento habitacional*. (Lima: UNIPRAVI) Diciembre.

Capítulo IV
**Problemas relacionados entre
espacio público y hábitat**

Nota introductoria al capítulo IV

Andrés Forero Perilla*

Las ciudades latinoamericanas presentan un desarrollo particular, enmarcado por la discriminación en todos los ámbitos; principalmente en cuanto hace al análisis de la segregación social, socio-espacial y económica, la cual se manifiesta en una gran desigualdad, observable en las diferencias para acceder a los servicios sociales básicos de grandes grupos tradicionalmente excluidos de los mismos por las élites políticas, económicas y sociales.

Esta desigualdad representa un fenómeno que ha sido analizado en sus diversas manifestaciones por las investigaciones y experiencias de las autoras, quienes presentan diferentes enfoques para exponer el conflicto urbano observado en sus respectivas ciudades y naciones, el cual se manifiesta en los problemas implícitos en la apropiación de la ciudad mediante el acceso al espacio público, a los servicios sociales y la conformación de un hábitat más amable y justo para las mayorías excluidas y también para grupos específicos de población tradicionalmente relegados de las políticas públicas, como son las madres cabeza de familia y la mujer en general (discriminación de género), los habitantes de la calle, las “minorías étnicas” –que en muchas naciones latinoamericanas son mayoría– y en general, los grupos de población que perciben bajos ingresos y son considerados la población pobre.

* Administrador de Empresas, experto en el diseño de modelos automatizados de captura y análisis de información con Excel® y VBA® (Visual Basic for Applications, Microsoft). Actualmente se encuentra dedicado exclusivamente a cursar su posgrado en Economía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Tal discriminación para acceder y apropiarse de la ciudad y sus espacios, para generar la construcción de ciudadanía y de capital social por medio del acceso a la educación, a los servicios sociales básicos (saneamiento y agua, salud, educación, alimento y vivienda) resulta mucho más apremiante para estos grupos, los cuales se encuentran en una situación más vulnerable dentro de la población en situación de pobreza. Esto sucede debido a la discriminación tácita dentro de las políticas públicas de carácter social manifiesta en la ausencia de mandatos respecto de las necesidades específicas de estos grupos, aunque se debe resaltar que durante los últimos 30 años, la legislación en la mayoría de naciones latinoamericanas ha intentado corregir la discriminación étnica-racial y de género principalmente.

Con la alta concentración del ingreso y la altísima tasa de pobreza observada en la región, indicadores que la hacen la región más desigual del planeta, las políticas públicas de orden social en las naciones latinoamericanas han cobrado gran relevancia en el marco de las conferencias mundiales sobre Hábitat (Quebec 1976, Estambul 2005) y más recientemente con los acuerdos internacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio; sin embargo, esta floreciente socialización del gasto público (focalización, universalización) ha estado minada tanto por los intereses de las élites políticas y burocráticas que se encuentran anquilosadas en la estructura administrativa del Estado, como por la estructura del tejido social y la representación política, amén de la concentración del ingreso y la propiedad de la tierra y el capital, circunstancias que impiden romper el círculo vicioso que reproduce el fenómeno de la pobreza para lograr que el gasto social se transforme en un multiplicador más potente del mejoramiento de las condiciones de vida de la población que más lo necesita.

Estas asimetrías sociopolíticas y económicas, presentes tanto en el acceso a los recursos como en el conocimiento para acceder a los mismos, son abordadas desde diversas perspectivas por las investigadoras que hoy presentan sus avances en investigación. Los temas abordados nos permiten hacer un recorrido enriquecedor para comprender la magnitud de los retos de nuestras ciudades en materia social, retos que en muchas ocasiones –como se señala en el presente capítulo– ofrecen transformaciones necesarias en nombre de la defensa de los derechos de las mayorías y del

interés general, pero terminan por favorecer los intereses del mercado y de grupos con capacidad de pervertir (o corromper) la ejecución de los recursos públicos y la orientación política del gasto público para satisfacer sus intereses y demandas.

Laura Paniagua presenta una tesis muy interesante en la cual sostiene que “(...) el espacio es uno de los recursos más importantes en el cual se inscribe el poder [...] Los barrios populares enfrentan hoy en día procesos... que pasan por la inclusión y la exclusión [...] [pues] cada vez más se tornan centrales la disputa en torno al espacio urbano y los recursos (...)”. La investigación se realizó en la ciudad de San José, capital de Costa Rica, donde la autora trabajó con dos comunidades representativas de la segregación y la estigmatización social: La Pequeña Gran Ciudad y Barrio Nuevo.

Desde su perspectiva, la ciudad representa “(...) las tensiones sociales que se observan como consecuencia de espacios “construidos” sin la planeación adecuada y (con) el ejercicio del poder de los diferentes sectores que componen la sociedad (...)”; dicho ejercicio de poder se manifiesta en la desigual distribución y asignación de zonas y recursos entre los diferentes grupos poblacionales, clasificados principalmente por ingresos.

La autora sostiene que gran parte de la desigualdad que hoy se observa fue generada por las políticas nacionales que seguían la línea impuesta por el FMI y la doctrina económica de inicios de los años 90 denominada el *Consenso de Washington*, cuyos mandatos intentaban mejorar la eficiencia de las economías y los mercados latinoamericanos, fijado el supuesto de que el estancamiento de los años 80 había sido la consecuencia de la ineficiencia estatal, el fracaso de las políticas proteccionistas. Se abrió paso a la privatización generalizada de las empresas estatales y de los servicios sociales. Tales políticas neoliberales acentuaron el problema de pobreza y desigualdad, fijaron las bases para una estructura social y económica a prueba de movilidad social y lograron incrementar la cantidad de pobres en toda Latinoamérica.

La autora presenta en su estudio de caso, la relación entre los fenómenos descritos y las capacidades de las comunidades para sortear la falta de asistencia y presencia estatal como alternativa para sobrevivir ante el abandono que sufren por parte de sus gobiernos y la indiferencia de sus compatriotas; representa de forma impecable la nefasta relación entre la desi-

gualdad económica y la discriminación social que ocasionan las políticas regresivas de “integración” de las comunidades barriales que siempre resultan expulsando y discriminando a los grupos que pretenden proteger y cuyos derechos pretenden reivindicar con gran despliegue por parte de los gobernantes de turno y de los organismos multilaterales internacionales que financian tales programas.

Sonia Cueva participa con una investigación que pareciera la continuación de la anterior; presenta el análisis del proceso mediante el cual, aunque “(...) El valor otorgado por la población a la rehabilitación del espacio público, muestra la necesidad de la población de ser visibilizada, de sentirse con derecho a la ciudad”, finalmente no recibe los beneficios de dicha recuperación (...).” La autora expone de manera contundente cómo estos procesos no representan los intereses de los ciudadanos directamente afectados, pero son promovidos desde el aparato burocrático entre la ciudadanía en general como procesos democratizadores del espacio público y del hábitat urbano; logrando así el “apoyo popular” para emprender tales proyectos sin considerar las necesidades presentes y futuras de los grupos poblacionales involucrados que no están representados por las élites económicas y políticas donde se negocian las reglas de juego y se reparten los beneficios potenciales de las obras públicas.

El documento es el fruto de un estudio profundo que permitió desarrollar una metodología de análisis para definir las variables de medición y establecer los parámetros bajo los cuales se considera efectiva la recuperación del espacio en estudio. Siguiendo los desarrollos de Jordi Borja y Fernando Carrión Mena¹(2005), en cuatro componentes del espacio público (lo simbólico, lo simbiótico, el intercambio y lo cívico) donde se incorpora la heterogeneidad como un componente transversal. La autora identifica tres ejes conceptuales (i) lo físico espacial, (ii) lo institucional (políticas, normas y control) y (iii) lo social. Los tres ejes se miden con los cuatro componentes mencionados, atravesados por la heterogeneidad.

1 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de Flaco Ecuador. Autor, al igual que y junto a Jordi Borja de numerosas publicaciones, disertaciones e investigaciones sobre el derecho a la ciudad, y temas relativos a la segregación socio espacial urbana, la construcción de ciudad – ciudadanía y desarrollo urbano humano.

El análisis del programa de recuperación del centro histórico (espacio público) de Quito, sirve como justificación para abordar cuestiones más profundas como “(...) ¿Cuál sería la función del espacio público aquí?... Un espacio al que la gente recuerda pero no asiste, del que la gente gusta, pero tiene miedo de estar, un lugar en donde están los que no tienen en donde estar, los que no tienen que hacer... dado que la clave del espacio público es la heterogeneidad... de composición social y actividades... Siendo el espacio público el aliado de la sociedad frente al individualismo, plataforma del Capitalismo, cuya forma acrecentadora de las brechas económicas, lleva a la destrucción de las sociedades (...)”. Con base en estos argumentos, el documento revela la dicotomía expuesta entre la política social y su espíritu emancipador frente a los beneficios que proyectos de semejante magnitud producen, los cuales son apropiados (robados) inescrupulosamente y a la vista de toda la ciudadanía por las élites económicas que cuentan con su *brazo armado* en la burocracia política nepotista.

Paula C. Rosa presenta toda una taxonomía que permite clasificar, de acuerdo con su alcance y carácter, los tipos de instituciones y/o grupos de proyectos asistenciales que buscan mitigar las precarias condiciones de vida de las personas que habitan en las calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Presenta los avances conceptuales y empíricos que le permitieron al equipo de investigación realizar una categorización más adecuada a la realidad de aquellas personas que viven en pobreza e indigencia, las cuales participan como beneficiarios en algunos de los programas sociales asistencialistas que la investigación analiza.

Dicha caracterización de los programas –que he señalado como *taxonomía*– permite observar el fenómeno desde una perspectiva original: el proceso que deben seguir las personas “en condición de calle” para acceder y/o recibir los servicios asistenciales que las diversas instituciones sociales ofrecen a esta población.

La autora, al analizar la odisea diaria que deben padecer miles de ciudadanos marginados en la Ciudad Autónoma dentro de la maraña burocrática en que los servicios asistenciales se transforman, descubre nuevas formas de socialización y pertenencia que tales individuos generan para sobrevivir cada día: “(...) Los habitantes de la calle circulan por la ciudad de un servicio a otro, ideando estrategias, coordinando horarios y necesi-

dades durante el día y la noche (...). La situación es tan particular, que existen ONG cuya principal estrategia de apoyo para esta población es brindar información y divulgar los requisitos que imponen las entidades públicas y privadas, sean laicas o religiosas a los potenciales beneficiarios.

Este circuito asistencial, en cuya dinámica deben insertarse las personas necesitadas para acceder a los servicios genera una nueva “experiencia urbana”, donde se presenta la falta de contención institucional hacia los habitantes de la calle por parte del gobierno, cuyas entidades e instituciones supervisadas abordan el fenómeno desde discursos estigmatizantes. “(...) Miles de ciudadanos son maltratados y rechazados diariamente en los servicios destinados para su atención. El ingreso en estos establecimientos en vez de contribuir a encontrar una respuesta lleva a agravar los problemas con los cuales ingresan(...)”.

Una de las causas que se derivan del análisis de los grupos de población necesitados, expone la total desarticulación entre entidades encargadas de diversos aspectos por atender de la población vulnerable. La falta de coordinación en el accionar se encuentra en el interior de los propios servicios estatales y entre las diferentes dependencias.

El drama que padecen miles de personas diariamente, se constituye principalmente en una emergencia habitacional cuya causa se encuentra en la pobreza por ingresos. Las políticas asistenciales por sí solas no garantizan la mitigación y erradicación del fenómeno de los habitantes de la calle; requieren de la coordinación y compromiso de diferentes sectores para integrar a la población pobre en el mercado de trabajo, lo cual sí garantizaría el ingreso suficiente para acceder a una solución habitacional digna que no requiera más apoyo por parte del Estado.

María Antonieta Urquieta y Claudia Campillo presentan una tesis (que hace parte de su investigación doctoral) que evidencia la situación de discriminación y desigualdad patente en toda Latinoamérica; sin embargo apuesta por caracterizar el fenómeno de una manera más concreta al centrar su objeto de análisis más allá de las condiciones de pobreza características de la población y enfocarse en la forma como la discriminación tácita y explícita hacia la mujer en distintos estamentos de la política pública ha generado unos imaginarios particulares, que manifiestan la manera en que las valientes mujeres pobres han aprendido a sobrevivir

entre la violencia que aqueja a su sociedad en general, pero de la cual ellas son victimizadas más inmisericordemente: temen salir por la inseguridad, son excluidas, discriminadas, reprimidas y violadas; pero su drama no termina allí. Estas mujeres también padecen la violencia y la discriminación de forma pseudo-indirecta: La gran ola de violencia que hoy padece México las afecta sobremedida, pues la violencia que genera la ilegalización de un mercado que demanda producto (Cocaína para el consumidor norteamericano) por encima de prohibiciones y gobiernos las convierte en víctimas anónimas de una guerra perdida, donde los caídos son sus hijos, sus esposos... los padres de sus hijos.

“(...) La construcción de la ciudad como espacio democrático y de inclusión social, exige el reconocimiento de la heterogeneidad del discurso y las prácticas de sus habitantes”; “Esta ponencia muestra los resultados preliminares de un estudio de tesis doctoral que pretende visibilizar la opinión de las mujeres del municipio de Monterrey, México respecto de la vivienda y la ciudad. Los primeros hallazgos sugieren que lejos de existir una representación social única de la urbe, la pertenencia de clase diversifica los discursos para poner en el centro de los imaginarios de las mujeres populares, los conceptos de cansancio y odio, mientras que para las habitantes de clase alta los significados se articulan en torno a la idea de ambiente (...)”.

Además, señalan que “(...) El reconocimiento de la coexistencia de sistemas representacionales femeninos diversos se convierte en una oportunidad de retroalimentación para la política pública en materia urbanohabitacional y la gestión local del planeamiento territorial. Al mismo tiempo, el estudio profundo del discurso de sus habitantes puede alimentar el debate político, académico y técnico en torno a la construcción de ciudades más democráticas, incluyentes y sustentables (...)”.

Resulta muy sugestiva la distribución de los temas centrales de su ponencia, donde se aprecia el esfuerzo epistemológico por abordar diversas cuestiones fundamentales desde una perspectiva de género pero sin un matiz feminista que podría desviar la atención del fenómeno; a saber: (i) La ciudad vivida: espacio de conflicto social y ambiental, (ii) la ciudad deseada: sociabilidad y ciudadanía y, finalmente, (iii) las representaciones femeninas frente a la política pública.

Según la tesis que sostiene la autora, “la ciudad y el territorio como referentes básicos para la comprensión y abordaje del bienestar social” resultan fundamentales para alcanzar una comprensión holística del fenómeno y articular las políticas públicas con base en las necesidades de la población analizada; puesto que “(...) El ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos se concreta en el espacio urbano y se traduce en lo que las mujeres llamaron vivir bien (...)”.

Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio

Laura Paniagua Arguedas*

Resumen

Los barrios populares enfrentan procesos de interacción con el resto de la ciudad que pasan por la inclusión y la exclusión en diversas dinámicas sociales, económicas y políticas. Se trata de procesos históricos y simbólicos, que muestran la disputa en torno al espacio urbano y los recursos.

Desde el trabajo en dos comunidades –La Pequeña Gran Ciudad y Barrio Nuevo– representativas por la segregación y estigmatización social que enfrentan en la ciudad de San José, Costa Rica, se busca un acercamiento a las subjetividades de sus habitantes, la exclusión que enfrentan y la forma en que resisten y luchan por el derecho a la ciudad. Estas comunidades permiten acercarnos a la Centroamérica de inicios de siglo.

Palabras clave: Barrios populares, ciudad, migrantes, exclusión, inclusión, espacio urbano, interacción.

Abstract

Popular neighborhoods face processes of interaction with the rest of the city which involve inclusion and exclusion of people in diverse social, economic and political dynamics. These are considered historical processes with symbolic content. Nowadays, the dispute about the urban space and resources is becoming increasingly important.

This article addresses the issue of urban disputes through the analysis of the experience of people living in two communities of San José, Costa Rica –La Pequeña Gran Ciudad y Barrio Nuevo–, facing segregation and social stigmatization. We explore the dynamics and experiences of exclusion of their inhabitants, taking in consideration their subjectivities. In addition, we examine how these dynamics have an impact in their possibilities for organization.

Keywords: City, migrants, poverty, space, stigma, urban marginality.

* Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Profesora e investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica y en el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional. Actualmente forma parte

En recuerdo de Felipe,
quien alimentó a la ciudad con su cuchara migrante.

Este artículo presenta algunas reflexiones obtenidas de la experiencia y cercanía con la vida cotidiana de los barrios populares en San José, capital de Costa Rica, centrándose en su interacción con el resto de la ciudad. Contiene un análisis sobre la experiencia de segregación y estigmatización social de dos lugares: La Pequeña Gran Ciudad y Barrio Nuevo. Desde las subjetividades de sus habitantes y sus testimonios, se trabaja el tema de la exclusión que enfrentan, las resistencias cotidianas de sus habitantes y cómo estas dinámicas repercuten en las posibilidades de organización.

La información contenida en las siguientes páginas proviene de diversos trabajos de investigación y acción social, en los cuales la autora ha estado involucrada y que han sido desarrollados desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. El primero de los mismos corresponde al proyecto “La Carpio, la experiencia de segregación urbana y estigmatización social” (2005-2008), coordinado por el Dr. Carlos Sandoval y con la participación de la Licda. Mónica Brenes y la Licda. Karen Masís. El segundo trabajo es “Segregación y barreras simbólicas en una comunidad centroamericana” (2006), becado por el Programa Clacso-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe (Paniagua, 2011). También constan los proyectos, desarrollados durante 2009 y 2010, “Memoria y acción comunal en La Carpio” y el trabajo comunal universitario “Promoción de una cultura de respeto y solidaridad en el contexto de las migraciones en Costa Rica”¹.

de un equipo de investigación con la Licda. Mónica Brenes, la Licda. Adriana Sánchez, el Bach. Carlos Mata y la Bach. Mariana Rojas, en el proyecto *Vivencias callejeras y encuentros en la ciudad: espacios, intercambios y segregación*, que investiga la experiencia de ciudad en San José.

- 1 Estos diferentes proyectos han contado con el apoyo fundamental de las comunidades en las cuales se ha trabajado. Así mismo recibieron el apoyo económico indispensable para su desarrollo, y por el cual se agradece a las siguientes entidades: el Servicio Jesuita para Migrantes de Centroamérica y la Fundación Wenner-Gren para la investigación en antropología (2005-2008), el Programa Clacso-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) (2006), y, finalmente, el Fondo Concursable para el fortalecimiento de la relación universidad-sociedad de la Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad de Costa Rica (2009-2010).

La ciudad se presenta como cúmulo de tensiones, con espacios poco o nada planificados que, en sí mismos, son reflejo de las posibilidades que en su origen fijaron la distribución y ubicación de los diferentes grupos sociales en cada comunidad, sector o barrio. Se trata de huellas de una sociedad en geografías simbólicas y materiales. La ciudad constituye un conjunto de vínculos, intercambios, edificaciones, espacios públicos y privados, sensaciones, sistemas de producción, conflictos, luchas y acciones en las que tiene lugar y se plasma el ejercicio del poder de los diferentes sectores que componen la vida en sociedad.

¿Qué hacen las ciudades con sus fragmentos, con las diferenciaciones internas que sostienen? Para abordar esta pregunta un primer paso es establecer que las disputas y los conflictos son ejes estructurantes de la dinámica urbana.

En una entrevista reciente, David Harvey indicó que “el espacio público ideal es un espacio de conflicto continuo y con continuas maneras de resolverlo, para que éste después se vuelva a reabrir” (Candela, 2007). Estos conflictos tienen diversa índole: se refieren a las disputas en torno a las posibilidades de habitar, asentarse y hacer uso de la tierra, poseer una vivienda, contar con servicios básicos (agua potable, electricidad, recolección de basura, vías de comunicación, transporte, alumbrado público, etc.), tener vías de acceso que faciliten el desplazamiento de la población y contar con posibilidades de comunicación con los lugares de trabajo, entre otras. Otro conflicto importante presente en los modernos hábitats urbanos se refiere al acceso diferenciado a los recursos tecnológicos. Las personas tienen posibilidades muy distintas de contar con servicios telefónicos, vías de información, canales de televisión, Internet, entre otros, a la vez que existen importantes presiones sociales ligadas al consumo masivo de implementos tecnológicos.

En términos generales, el espacio es uno de los recursos más importantes en el cual se inscribe el poder. Es por eso que el espacio es eminentemente político: en el mismo es posible leer las diferenciaciones sociales, la exclusión y la violencia de una sociedad. Las decisiones que definen quiénes se ubican en determinados sectores y quiénes toman esas decisiones también se configuran en el espacio de la ciudad (García y Paniagua, 2008).

Las disputas sobre el espacio en la ciudad no son fenómenos aislados ni exclusivos de la actualidad. Son procesos históricos que han tenido lugar en las diversas épocas de los espacios urbanos, aunque debe señalarse que cada época agrega un elemento distintivo.

La preocupación por la interacción entre los hábitats populares y el resto de la ciudad estructura las experiencias urbanas y es central en este artículo. Es en el hábitat en donde centramos la mirada, pensándolo como interacción entre actores, factores ambientales, sociedades y macroestructuras que, en nuestras ciudades latinoamericanas, se materializan en una dinámica de diferenciación sumamente cambiante. Lo que pretendemos es esclarecer cómo el espacio responde a una construcción histórico-política mediada por las formas de producción, los usos dados a la tierra y la especulación.

El documento contiene tres apartados. El primero introduce la situación en la ciudad de San José a través de su historia, con referencia a los fenómenos de la segregación socioespacial en Centro, Latinoamérica y el Caribe. Luego se desarrollan los casos de las comunidades estudiadas. Finalmente, la tercera parte arroja algunas reflexiones analíticas sobre la segregación urbana que cierra con algunas preguntas para futuras investigaciones.

Ciudad: muchos rostros, fronteras en movimiento

Las ciudades de América Latina y el Caribe y sus procesos de urbanización deben comprenderse dentro de procesos socioeconómicos y políticos que les afectan de manera directa e inciden en la conformación del espacio. El contexto está marcado por el recientemente:

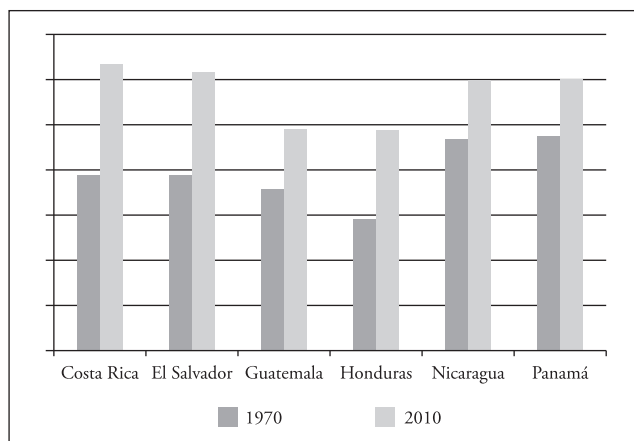
retraimiento del Estado nacional a través de crecientes privatizaciones, tercerizaciones y pérdida del espacio público en las ciudades; la pérdida de “marcos de referencia y socialización tradicionales” por los cambios en la familia y la segregación residencial; la reestructuración del mercado de empleo y los cambios tecnológicos y su impacto diferencial entre distintas clases sociales y áreas urbanas; la debilidad de los mecanismos de represen-

tación sociopolítica y la emergencia de conflictos urbanos; la “macdonalización de las pautas sociales” mediante la globalización del consumo y su expresión diferencial en el espacio urbano (Veiga, 2004: 196).

La región posee características que le diferencian de lugares como Estados Unidos y Europa con respecto a sus fenómenos urbanos. Sabatini (2006) señala que el patrón tradicional de segregación social latinoamericano se caracteriza por: 1) una marcada concentración espacial de los grupos altos y los medios ascendentes, en una zona al extremo de la ciudad; 2) la conformación de amplias áreas de alojamiento de los grupos pobres, mayoritariamente en la periferia (a largas distancias y con deficientes servicios), pero también en sectores deteriorados cercanos al Centro y, 3) la significativa diversidad social de los “barrios de alta renta”, en los que viven, además de las elites, grupos medios e incluso bajos. Este autor señala que en las ciudades latinoamericanas, las áreas donde viven los más pobres son mucho más homogéneas socialmente que aquellas donde residen los grupos altos (Sabatini, 2006: 8).

Las últimas décadas han significado para Centroamérica un periodo de urbanización acelerada (ver gráfico 1). En esta región los procesos de

Gráfico 1
Centroamérica: porcentaje de población urbana



Fuente: Population Reference Bureau, 2004

urbanización se han caracterizado por ser tardíos (predominando sociedades de base agraria hasta hace poco tiempo); el crecimiento concentrado de las áreas centrales de las principales ciudades (rasgo presente desde la colonia) y los asentamientos informales localizados en las zonas de expansión urbana han quedado fuera de la inversión y el interés público y privado (Lungo, 2002: 29).

Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con niveles de vida reconocidos internacionalmente y altos índices de desarrollo humano. Sin embargo, en las últimas décadas, ha experimentado un crecimiento acelerado en las desigualdades sociales y en la concentración del ingreso. La violencia se ha incrementado notablemente. Sandoval (2005) identifica que esas desigualdades “serían consecuencia de la ‘informalización’ del empleo [y] el deterioro de servicios públicos, pero también de nuevas formas de acumulación de capital, sobre todo entre sectores vinculados al capital financiero, la producción exportable, el turismo y, ciertamente, al narcotráfico”.

En la vida cotidiana de quienes habitan las ciudades, estas modificaciones socioeconómicas y políticas se viven en formas conflictivas de interacción, a la vez que agravan las luchas por el espacio y los recursos. En el Gran Área Metropolitana (GAM) habitan poco más de 2 millones de personas, lo cual representa alrededor de 53% de la población del país. De las personas que viven en esta zona, 80% son consideradas “urbanas”. En ese espacio se concentra el 58% de la población económicamente activa (PEA) y el 46% del sector que enfrenta el desempleo a nivel nacional. En la GAM, además, habitan dos terceras partes de la población migrante residente en el país (Mivah, 2006: 39-41).

San José es la capital de Costa Rica. Esta provincia está conformada por 20 cantones en los cuales existen alrededor de 116 asentamientos irregulares. Las tomas de tierra se dieron principalmente en la década del ochenta, con una significativa reducción en la del noventa, en la que, sin embargo, se registró un proceso de densificación de la población de los asentamientos existentes y en los nuevos que surgieron (Mivah, 2005: 25).

San José comparte con otras ciudades centroamericanas su consolidación ligada a las economías cafetaleras de la segunda mitad del siglo XIX y las primeras industrias en las primeras décadas del siglo XX (Lungo, 2002: 36). Desde sus orígenes, las clases adineradas se ubicaron en un

lugar diametralmente opuesto al de los sectores populares, dividiendo y jerarquizando el espacio (Salazar, 1986: 102).

El Área Metropolitana de Costa Rica y San José se desarrollaron en un valle intermontano afectado por erupciones volcánicas y sismos, tierras de alta fertilidad y gran biodiversidad; su expansión territorial ha provocado la disminución de algunas de las tierras de mayor productividad agrícola, afectando la flora y la fauna y ocupando zonas de alto riesgo (Lungo, 2002: 37).

La ciudad de San José ha pasado procesos de urbanización, los cuales han sido pensados y planeados por los proyectos económicos de las clases dominantes de cada momento histórico. También se han dado momentos de olvido o deterioro del espacio urbano, en donde ni la atención institucional ni la inversión han procurado construir ciudad. Los conflictos diversos sobre el espacio han culminado en una distribución e inversión diferenciada según la clase social. De esta manera, la ciudad ha contado con barrios excluidos y exclusivos.

A partir de 1950, se dio un proceso de urbanización masiva en la ciudad de San José (Molina, 2004: xiii). Para entonces, la capital se encontraba inmersa en el proceso de industrialización. Durante la segunda mitad del siglo XX, proliferaron proyectos de vivienda de interés social y se dio una institucionalización de la situación habitacional de los sectores populares con la creación de entidades como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1954), el Instituto Mixto de Ayuda Social (1971), el Banco Hipotecario de la Vivienda, y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Elizondo, 2005: 156).

Los ochenta constituyeron un periodo de crisis y de inicio de cambios drásticos en el modelo de desarrollo económico y social en toda América Latina y el Caribe. Se implementaron programas de ajuste estructural vinculados con las políticas del Fondo Monetario Internacional.

En Latinoamérica es en este periodo en que se modifican las formas tradicionales de segregación y, como lo menciona Sabatini (2006), se dan los siguientes fenómenos:

- Alternativas de desarrollo residencial para las elites o grupos medios altos fuera de las áreas tradicionales de concentración de dichos grupos.

- Emergencia de subcentros comerciales, de oficinas y servicios fuera del Centro y de los “barrios de alta renta”.
- Tendencias alcistas de los precios del suelo al conjunto del espacio urbano, con el efecto de provocar la localización de nuevas viviendas para grupos de ingresos bajos fuera de la ciudad.
- Aparición de formas de crecimiento residencial discontinuas respecto de la ciudad, tanto en favor de centros urbanos menores como de la ocupación rural con viviendas de descanso.
- Renovación urbana de áreas centrales deterioradas con base, se recuperan casas antiguas y se da la edificación residencial en altura para grupos medios (Sabatini, 2006: 8).

Conforme se fueron incrementando las desigualdades sociales, los grupos de élite empezaron a ubicarse en zonas del este y el oeste de San José, mientras proliferaban urbanizaciones cerradas.

En los años noventa, con el Consenso de Washington, en los países latinoamericanos se incrementó la polarización social. Uno de los ejemplos más claros de la incidencia de las reformas fue, con los programas de ajuste estructural, la arremetida contra el sector rural, con su consecuente empobrecimiento, lo cual propició importantes migraciones hacia las ciudades. En esos años la inversión en educación y salud, sufrió deterioros severos, lo cual tiene en la actualidad, reflejo y consecuencias en la equidad. Así mismo, aunque en cierta forma la inversión social ha ayudado a que la pobreza no aumente más durante la crisis económica, las acciones llevadas a cabo se quedan cortas para dar respuesta a la pobreza y, especialmente, a la creciente desigualdad en los ingresos de los hogares (Programa Estado de la Nación, 2009).

A finales del siglo XX y principios del actual, el gobierno local de San José busca incentivar el regreso de las élites a la ciudad capital, por lo cual se empiezan a generar cambios atrayentes a ese sector en altura. Con la aparición de residencias y barrios cerrados, la diferenciación entre las vías de transporte y los servicios a los que tiene acceso cada grupo social hacen más visible el fenómeno de la segregación, sin que por ello se afirme que sea algo novedoso (Sandoval, 2005).

Los barrios de los cuales se habla en el presente artículo surgieron en la década de los noventa, producto de la consolidación del neoliberalismo y sus consecuencias sociales. Pertenecen a los cantones con mayor presencia de asentamientos informales en la provincia: el cantón central (31,90%) y Curridabat (15,52%) (Mivah, 2005: 26).

Fronteras internas, distancias “cercanas”: La Pequeña Gran Ciudad y Barrio Nuevo

La Pequeña Gran Ciudad es un sector que pertenece a La Carpio, una ciudadela que vio su origen entre los años 1993 y 1994. La Carpio presenta muchas particularidades que la diferencian de otros barrios en la ciudad de San José. Por ejemplo, es la comunidad binacional más grande del medio urbano costarricense: según el Censo 2000, en ella viven unas 23 mil personas tanto costarricenses (50%) como nicaragüenses (49,1%) y de otras nacionalidades (0,9%). La toma de terrenos fue promovida por grupos con dificultades para dar solución a su necesidad de vivienda. El nombre La Carpio proviene del apellido de uno de los organizadores de esa toma de tierras. Hasta la fecha, la población no cuenta con títulos de propiedad y el terreno es del Instituto Mixto de Ayuda Social (Imas).

Rodeada por dos ríos, La Carpio posee una única entrada y salida que la conecta con el resto de San José. En la comunidad fue instalado, en el año 2000, el botadero de basura más grande del país. En el mismo se depositan los desechos de los principales cantones del Área Metropolitana, por lo que dicho recinto recibe alrededor de 1.500 toneladas de basura diarias (Rojas, 2007).

En Costa Rica, las personas nicaragüenses enfrentan una fuerte discriminación, pues en torno a ellas se ha elaborado un concepto de “otros amenazantes” (Sandoval, 2002). Aunque en buena parte del país la segregación residencial responde a la clase social, para La Carpio se agrega un componente étnico por medio del cual se “racializa” a toda su población (Sandoval, 2005). De ella se dice que es una “zona nicaragüense”, una “pequeña Managüita”, o que “ahí sólo viven nicas”, palabra utilizada despectivamente para referirse a las personas provenientes de Nicaragua

(Sandoval, 2002). Esto se da a pesar de que la mayor parte de la población que vive en La Carpio es costarricense.

Según las investigaciones existentes sobre esta comunidad, “La Carpio es un lugar geográfico, pero sobre todo simbólico, en donde la sociedad ‘desecha’ aquello que no quiere reconocer como suyo, lo que se desea expulsar. Es una ‘frontera interna’ en el imaginario de nación ‘costarricense’” (Sandoval, 2005). En ese contexto se niega la pobreza y la otredad. Por medio de construcciones imaginarias, La Carpio es representada constantemente como un lugar “peligroso”, “bajo” y “contaminado”, así como “fuente de criminalidad” y de “nicaragüenses”.

Juan, un joven de la comunidad, describe de esta manera la experiencia de vida de muchísimos habitantes de la comunidad²:

A veces, estás en el trabajo, o en donde estés, en el parque, en el restaurante, hacés un nuevo amigo y te pregunta: ‘¿y vos de dónde sos?’ ‘Soy de La Carpio’. Quizá la primera reacción sea: ‘usted es nica’ o ‘ahí sólo nicas viven’. La segunda reacción es: ‘ahí sí es un hueco, un hueco hediondo, ahí sólo ladrones hay, sólo maleantes. [...] Ni me invite a ir porque ahí me mandan ‘chingo’³, en estilo de broma (Brenes et al, 2007).

El fenómeno que ocupa la atención de la investigación aquí reseñada es la forma en la cual esa estigmatización se replica en el interior de La Carpio, hacia una zona llamada La Pequeña Gran Ciudad, conocida también como “la Cueva del Sapo”. Con fronteras difusas, variables de una persona a otra, la Cueva del Sapo constituye una forma de ubicar los miedos ante la violencia urbana, un espacio que reúne imaginariamente peligro, contaminación, suciedad, vergüenza, violencia, bajeza, inmoralidad y demás. Se trata de representaciones construidas por la comunidad como el lugar de donde, supuestamente, proviene todo lo negativo que ocurre en La Carpio. Esta ha sido una de las últimas zonas en poblarse, con terrenos irregulares y cercanos al margen del Río Torres. Allí se encontraba un

2 Para conocer más sobre la historia de La Carpio, narrada, dibujada y escrita por sus habitantes, visite www.lacarpioenlinea.ucr.ac.cr (Universidad de Costa Rica, 2010).

2 Desnudo, sin ropa.

basurero en los orígenes del asentamiento. También se trata de una micro-localidad construida como un lugar de desecho histórico y simbólico, pues allí se ha colocado lo rechazado, sancionable, negativo y tenebroso (Paniagua, 2011). Existe incomodidad con el nombre: algunas personas adultas muestran vergüenza de decir que proceden de este sector. Sin embargo, entre los jóvenes, especialmente los hombres, el nombre más bien es símbolo de orgullo e identidad, al autodenominarse “cueveños”.

La Cueva del Sapo tiene un peso fundamental en la dinámica comunal como punto de referencia tanto geográfico como simbólico. La Cueva del Sapo es un espacio segregado socialmente a lo interno de la comunidad: las personas saben que existe dicho lugar, tienen noción de dónde se ubica, pero los límites del mismo no están claramente definidos y son más bien ambiguos. A esto pueden estar asociados elementos de clase social, pues en los orígenes de La Carpio, La Pequeña Gran Ciudad fue poblada por personas de muy escasos recursos económicos. Algunas personas lo recuerdan como “un lugar habitado por personas en drogadicción” (Sandoval et al, 2010), con lo cual se refuerza una imagen de “degradación” e “ilegalidad”.

La Pequeña Gran Ciudad, al ser una zona marginada, inclusive a lo interno de la comunidad, fue de los últimos lugares en los cuales se instalaron los servicios públicos. Aún en la actualidad existen hogares que no cuentan con los mismos, lo cual genera ideas entre los habitantes del resto de La Carpio que identifican la micro-localidad como “atrasada” en relación a los sectores “más avanzados” (los cuales se localizan “arriba”, hacia el centro de la comunidad, cerca de las calles asfaltadas y de la escuela) (Paniagua, 2011).

Una de las principales formas de organización en el sector ha sido a través de un comité que ha impulsado obras como la construcción de aceras y calles, la canalización de aguas residuales y las gestiones para ampliar los tubos que abastecen de agua potable. El comité identifica dificultades y discriminación por parte de las instancias de poder local y nacional, pues los proyectos que presentan a veces se “extravían”, y algunas instituciones públicas no quieren ir a la zona a prestar un servicio aludiendo a la “peligrosidad”. A pesar de ello, el comité y las vecinas y vecinos han conseguido articularse y llevar a cabo obras por sus propias manos (Paniagua, 2011).

El otro caso que queremos analizar es Barrio Nuevo. Nacido alrededor de 1991, esta comunidad constituye en sí una frontera, pues se encuentra en una zona limítrofe entre los barrios San Francisco, Curridabat y Zapote, zonas en las que se ha dado una desatención institucional a lo largo de los años. Ubicado en el margen del Río María Aguilar, está a las espaldas del barrio María Auxiliadora y posee una entrada por calle que lo conecta con San Francisco. En el invierno del año 2010 los vecinos perdieron el puente que los unía con la ciudad, teniendo que idear, desde entonces, estrategias para lidiar con el río y poder llegar al otro lado (Arguedas, 2011).

Con la presencia de migrantes internos y de Nicaragua, como una muestra clara de la segregación espacial, de la acumulación y la desposesión que tienen lugar en Centro América, el contraste entre la comunidad y el centro comercial vecino habla por sí mismo (ver fotografía 1).

El centro comercial Multiplaza del Este pertenece al Grupo Roble, mismo que se autodenomina “el desarrollador de bienes raíces más grande de Centroamérica”, que tiene inversión en los sectores hotelero, comercial, de oficinas y vivienda; siendo el dueño mayoritario y administrador de proyectos como: Multiplaza (Costa Rica y Honduras), Metro-

Fotografía 1
Centro comercial Multiplaza y Barrio Nuevo separados por
el Río María Aguilar, Curridabat, San José



Fuente: fotografía propia (21 de setiembre de 2010).

centro (El Salvador y Nicaragua), Real Intercontinental (Costa Rica, San Pedro Sula, Tegucigalpa, San Salvador, Managua, Guatemala y Miami), el Real Comfort Inn (El Salvador), el Comfort Real y Centro Corporativo Plaza Roble (Costa Rica), entre otros.

El Grupo Roble pertenece a Ricardo Poma, empresario salvadoreño, conocido por volar su propio jet para trasladarse a los diez países donde tiene sus negocios de bienes raíces y autos (Fallas, 2009). En los Centros Comerciales Multiplaza, se encuentran, por ejemplo, tiendas de la cadena Carrión, perteneciente a Vicente Carrión empresario hondureño que hace con sus ventas alrededor de \$160 millones al año (López, 2008).

Al sur, del otro lado del río, vemos a Barrio Nuevo con una población de unos 900 habitantes. La mitad es costarricense proveniente de diferentes partes del país y el resto son migrantes nicaragüenses. El 42% de su población es menor a 18 años.

Durante los años 2008 y 2009, se dio una situación tensa en torno a la utilización de un espacio para el paso de transeúntes de este barrio hacia Zapote y el resto de la ciudad. En octubre de 2008, el río y la lluvia desgastaron el paredón y se cayó la acera que constituía la principal entrada y salida de la comunidad, así como vía de acceso hacia la escuela, el trabajo y los centros de salud. Desde entonces y hasta abril de 2009, las personas debían pasar colgando de una varilla que pendía del salón comunal del barrio Las Rosas (ver fotografía 2). Durante la Semana Santa de 2009, con los fondos conseguidos en una colecta por medio de rifas, los vecinos y vecinas construyeron un paso con metal y cemento. Sin embargo, ante las adversas condiciones climáticas de finales de octubre de ese año, de nuevo se perdió “la pasada”, falseando el puente construido. Una vez más se creó un importante riesgo para las personas que viven en Barrio Nuevo, especialmente para los niños y niñas que van todos los días a la escuela por esa zona. Luego, el paso continuó falseado, suspendido de unas fajas de la estructura del salón comunal.

Fotografía 2
Paso peatonal cotidiano en Barrio Nuevo
(período octubre 2008-abril 2009)



Fuente: fotografía propia (19 de marzo de 2009).

La comunidad vecina generaliza características criminales a una población que en su mayoría son trabajadores y estudiantes. Así lo describe Perla, una joven de la comunidad:

Cuando se cayó la pasada, ellos [la gente del barrio Las Rosas] decían que ojalá y se terminara de caer para que nosotros no volviéramos a pasar por ahí. Ellos dicen “que hay un montón de nicas ahí, y piedreros”⁴, [gente que] “viene a robar a uno”, pero, así como hay personas que hacen daño, así tenemos [hay] personas que trabajamos y que no hacemos daño a nadie. Eso está bonito [en comparación] a como [estaba] cuando se había caído. Uno pasaba casi guindando como un mono. Yo estaba pasando, y una señora de ese lado, así enfrente mío, dijo: “Uy, yo no sé por qué no se caen ese montón de paisas y se van al río de una vez”. Ellos nunca han estado de acuerdo [con que se haga] un puente de aquí a ahí. Ellos dicen que no, que no se ponga. Por eso es que no se ha hecho [...] Para ellos sólo aquí hay gente mala, drogadicta, ladrones, cosa que no es así. Hay niños que van a la escuela, personas que trabajamos, que no hacemos daño a nadie y que no nos metemos con nadie. Ellos nos desean esas cosas

4 Consumidores de piedras de crack.

tan malas y se ponen en contra cuando van a hacer algo para mejorar la comunidad. Se ponen en contra porque se supone que vamos a agarrar un pedacito más de ellos para hacer el puente. Ellos brincan, no nos dejan hacer nada (Entrevista a Perla, 2010).

El paso es central en el contacto entre Barrio Nuevo y el resto de la ciudad. Es un puente que está deteriorado, por el cual sus habitantes han realizado una gran lucha. Sin embargo, los factores naturales y humanos (erosión y deslizamiento provocados por las lluvias) les han dando una pelea importante. El acceso, por otras dos entradas, tiene sus particularidades: una es por una calle industrial, bastante solitaria y oscura durante las noches; la otra es a través de la casa de una vecina del barrio María Auxiliadora, que cobra 100 colones (\$0.25 aproximadamente) por cada vez que se pasa.

Algunos conflictos internos tienen su base en la forma en la que se vinculan las instituciones con la comunidad. Por ejemplo, existen múltiples problemas con la electricidad. Se da un servicio en medidores colectivos, y las familias consideran que hay cobros excesivos en relación con el consumo. Una familia de cuatro miembros puede llegar a pagar hasta 15 mil colones o más (unos \$28 estadounidenses), que en términos comparativos es el doble de lo que se facturaría en un área residencial. Lo mismo con la basura se recolecta únicamente en la calle principal. Son pocas las vecinas y vecinos que llevan sus desechos a la parte de arriba, pues prefieren arrojarlos al río, lo cual genera un importante foco de contaminación ambiental.

Las diferenciaciones que conoce Barrio Nuevo son de carácter socioeconómico y se dan con respecto a las comunidades vecinas, especialmente con Las Rosas, una urbanización de clase media. A nivel interno, se distingue entre “arriba” y “abajo”. En “el arriba” se encuentran las primeras viviendas que se asentaron y la única calle –en las zonas de menor riesgo–, y “abajo” está ubicado en los terrenos más irregulares topográficamente, a la orilla del río.

Se tiene registro de conflictos a nivel interno del barrio que, aunque pocos, son protagonizados por hombres jóvenes. Se defienden espacios delimitados en los que no se permite la presencia del otro (según la dis-

tinción entre “los de arriba” y “los de abajo”). A pesar de eso, esos mismos jóvenes pueden encontrarse y jugar fútbol en áreas recreativas fuera de la comunidad, en donde no se tiene presente la diferenciación que es tan fuerte cuando están en el barrio.

La posición de la Municipalidad de Curridabat ha sido no invertir en mejoras al barrio por su situación irregular en la posesión de los terrenos. Esto genera una dificultad muy grande para las condiciones de vida, pues la ausencia de inversión deteriora el hábitat para la generalidad de la población del lugar. Por ejemplo, durante la noche existen puntos sin iluminación, los cuales se vuelven inseguros. El tema de la venta de drogas también es señalado como un punto de conflicto que afecta la dinámica barrial y la relación con barrios vecinos.

Una de las mayores dificultades para luchar por derechos corresponde a la ausencia de una organización comunal clara. Se han dado diferentes tipos de comités que han impulsado mejoras barriales, pero algunos de esos líderes se han ido de la comunidad o se han cansado de poner energías sin recibir mucho apoyo de la gente. Recientemente, en setiembre de 2010 se realizó una elección de la Asociación promovida por la Universidad de Costa Rica, y se conformó una asociación que se encuentra en proceso de inscripción.

Centroamérica: la lucha por construir ciudad a inicios de siglo

En la experiencia de Barrio Nuevo y de La Pequeña Gran Ciudad se concretizan fenómenos que están ocurriendo en las ciudades en todo el planeta. La *criminalización de la pobreza* (Wacquant, 2006), de la cual dan cuenta estos lugares y sus habitantes, tiene origen en la transformación del mundo laboral dentro del capitalismo globalizado. Según Wacquant (2006), la desaparición del contrato de trabajo, los salarios que no llegan al mínimo, las jornadas fragmentadas, la desprotección en derechos laborales, entre otras condiciones, ha generado poblaciones que no pueden alcanzar una incorporación real al mundo del trabajo. Con ello, estos grupos no pueden tener acceso a la estabilidad que, en otras épocas, disfrutaron los sectores populares aunque vivieran condiciones de pobreza. De

esa manera, se transforma la figura del “pobre” que enfrenta desempleo en la del “marginal, desposeído, migrante ilegal”. Desde el discurso dominante, la situación que vive esta población no será enfrentada con fomentar más empleos, sino que será tratada con policía, a través del sistema judicial y carcelario. El retiro de la inversión social del Estado es otro factor que explica el abandono o la inexistente atención a los barrios, con ello el deterioro y la estigmatización a los lugares de origen de los sectores más marginados.

Con el trabajo realizado se identifican procesos de diferenciación interna en las ciudades y los barrios, pues “lo que desde afuera parece un conjunto monolítico, es visto por sus miembros como un cúmulo sutilmente diferenciado de ‘microlocalidades’” (Wacquant, 2001: 131). Analizamos la situación de La Pequeña Gran Ciudad y Barrio Nuevo, ambos con una población trabajadora de aproximadamente 300 familias cada uno, con presencia de población migrante laboral proveniente de Nicaragua y de zonas rurales de Costa Rica, constituidos como producto de tomas de terreno y con una población diversa en condiciones de empobrecimiento. Estos lugares son ejemplo de espacios estigmatizados, en los cuales las imágenes de peligro y criminalidad son construidas por las comunidades vecinas y demás habitantes de la ciudad, tanto como por los medios de comunicación comerciales. Estos barrios, además, tienen un acceso diferenciado a recursos y servicios con respecto a los barrios en sus alrededores.

Lo ocurrido en estas comunidades no se limita a un asunto de diferenciaciones. Se trata también de una construcción simbólica. En ese sentido, Elias y Scotson (1994) afirman que la segregación se sostiene en elementos subjetivos, ya que se construyen barreras emocionales que limitan la interacción y, además, hacen más difícil un posible abordaje y transformación de las mismas. Las nociones de peligrosidad y contaminación que recaen sobre esos lugares se encuentran muy presentes en las referencias de personas ajenas a ellos, de manera que el espacio urbano en el cual se indaga está marcado, desde hace varios años, por construcciones simbólicas, significados y subjetividades que impactan a su población.

En ambos barrios, el acceso a los recursos básicos ha sido dificultoso. La gente ha tenido que ingeniárselas en muchos casos con recursos míni-

mos o simplemente prescindiendo de ellos. Es por eso que estos lugares son retomados como punto central para indagar los procesos de diferenciación urbana. Mueven a la reflexión sobre los procesos de urbanización centroamericanos, en especial si se analiza la generación de riesgos ambientales urbanos (Lungo, 2002), es decir prever un trabajo con las poblaciones antes de un desastre por medio de la gestión del riesgo.

Desde la experiencia de las personas que habitan estas dos comunidades es posible entender cómo la diferenciación se construye en un proceso histórico que emerge de la tensión entre elementos simbólicos y de ejercicio del poder sobre el espacio y sus habitantes. Se trata de procesos materiales y discursivos, ligados a la clase social y a la procedencia nacional, que tienen una concreción práctica en la “racialización”⁵ de los espacios.

Si bien se tiene en cuenta que los conflictos son parte de la vida en sociedad, el contenido de las disputas y las fronteras que se establecen entre las comunidades son fuente de preocupación, pues tienden a basarse en una construcción de la otredad limitada a estereotipos, estigmas y miedos. Un elemento a resaltar es que en esas diferenciaciones –que fragmentan sectores que tienen más en común que lo que los separa– erosionan la solidaridad entre clases sociales cercanas (como los sectores medios y los empobrecidos) (Wacquant, 2006), obstaculizando la unión para luchar por un hábitat más humano, responsable y sensible.

Es necesario cuestionar la inversión que se brinda a los asentamientos, en algunos casos mínima, en otros inexistente. Si bien en algunos casos se cuenta con los servicios básicos (electricidad, agua potable, teléfono, etc.), en otros ocurre que no existe la voluntad política para financiar obras relacionadas a aspectos indispensables para evitar un deterioro mayor del hábitat. Tal es el caso, por ejemplo, de aceras, calles, acueductos y vías de acceso como gradas o puentes. Ese abandono afecta las posibilidades de acción ante una emergencia y las posibilidades de mejorar el entorno.

5 Este concepto se refiere al proceso en el que ciertos grupos o comunidades son representados como “otros”, se utilizan características biológicas, culturales de clase y género para otorgar un sentido de diferencia a algunas personas o grupos (Miles y Gilroy citados por Sandoval, 2002: 6).

En estas comunidades ¿existe posibilidad de incidir en la transformación de esas imágenes tan estigmatizadas? Es relevante señalar que eso depende en gran medida de los alcances que tengan los esfuerzos por organizarse y bajar las tensiones internas y externas en cada barrio. También requiere de un esfuerzo muy grande para las comunidades, pues se lucha con instituciones muy poderosas como los medios de comunicación. En ocasiones ese es el esfuerzo que se hace desde los medios de comunicación mismos, a través de internet (www.lacarpioenlinea.ucr.ac.cr) o con herramientas como Facebook, como lo hizo Barrio Nuevo al crear un espacio en el cual denuncia las situaciones de preocupación comunales y anuncia sus logros (ver Facebook Barrio Nuevo de Curridabat).

Una última preocupación que se desea plantear tiene que ver con lo que las ciudades brindan a sus habitantes. ¿Es posible conformarse con lo existente o se requiere de un mayor apoyo a las comunidades en la búsqueda de su transformación? El trabajo aquí reseñado es una pequeña contribución para descifrar cómo se construyen y manifiestan las fronteras a nivel social. La apuesta de las comunidades por la organización comunal debe llamar a apoyar su trabajo en la construcción de ciudades más justas.

Bibliografía

- Arguedas, Diego 2011 “El puente de los invisibles” En *Revista Proa, La Nación* (San José) En <http://www.nacion.com/2011-06-26/Proa/NotasSecundarias/Proa2798340.aspx>
- Barrio Nuevo de Curridabat 2011 En Facebook <http://es-es.facebook.com/pages/Barrio-Nuevo-Curridabat/148567771880427> acceso el 13 de junio de 2011.
- Brenes, Mónica, Masís, Karen, Paniagua, Laura, Sánchez, Esteban y Sandoval, Carlos 2007 *Nuestras vidas en Carpio. Aportes para una historia popular* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica).
- Brenes, Mónica, Masís, Karen, Paniagua, Laura y Sandoval, Carlos 2010. *Un país fragmentado. La Carpio, comunidad, cultura y política*. (San José: Editorial Universidad de Costa Rica).

- Candela, Iria 2007 “Entrevista David Harvey: ‘En el espacio público ideal, el conflicto es continuo’” en *Sin Permiso* (España: Diario *El País*) 8 de septiembre. En: <<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-4bb1-bbb4.pdf>> acceso 6 de febrero de 2010.
- Elias, Norbert y Scotson, John 1994 *The Established and the Outsiders. A sociological Enquiry into Community Problems* (London: SAGE Publications).
- Elizondo, William 2005 “El problema de vivienda. Segregación y pobreza urbana en la primera mitad del siglo XX en Costa Rica” en Ronny Viales (comp.) *Pobreza e historia en Costa Rica. Determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVIII a 1950* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Fallas, Hassel 2009 “Grupo Roble hará más oficinas en Escazú y ampliará ‘mall’ del Este” en *La Nación*, 30 de diciembre.
- García, Raúl y Paniagua, Laura 2008 “De La Puebla a La Carpio: segregación y exclusión en la ciudad de San José” en *Diálogos. Revista Electrónica de Historia* Número especial: IX Congreso Centroamericano de Historia. En <<http://historia.fcs.ucr.ac.cr/articulos/2008/especial2008/articulos/05-Economia/63.pdf>> acceso el 13 de junio de 2010.
- López, Eduardo 2008 “Carrión; de la tienda al hotel” en *El istmo* (San José: El Financiero) 22 de junio. En: <www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2008/junio/22/istmo1572000.html> acceso en 2 de junio de 2010.
- Lungo, Mario 2002 *Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica. Antiguos problemas, nuevos desafíos*. (San Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador). En <<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc14114/doc14114-contenido.pdf>>
- Mivah (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos) 2005 *Informe sobre la actualización de los asentamientos en precario y tugurio del Gran Área Metropolitana* (San José: MIVAH).
- Mivah (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos) 2006 *Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica: Perspectivas del medio ambiente urbano* (San José: MIVAH, MINAE, PNUMA).

- Molina, Iván 2004 “Una metrópolis en miniatura. Introducción” en Elías Zeledón (comp.) *Del viejo San José* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Multiplaza del Este 2010 En <www.multiplazamall.com/del_este.html> acceso el 13 de junio de 2010.
- Paniagua, Laura 2011 “Segregación y fronteras simbólicas en La Carpio, una comunidad centroamericana” en María Mercedes Di Virgilio, María Pia Otero y Paula Boniolo, (coord.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Programa Estado de la Nación 2009 “Decimoquinto informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible”. En <<http://www.estado-nacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/sinopsis/informe-xv>> acceso el 13 de junio de 2010.
- Rojas, Esteban 2007 “Toneladas de basura van ahora a La Carpio” en *Al Día* (San José) 2 de agosto.
- Sabatini, Francisco 2006 “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina” (Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible. BID).
- Salazar, Luis Guillermo 1986 “Formación del espacio social de la ciudad de San José: proceso de apropiación del territorio urbano (1870-1930)”. Tesis de maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Sandoval, Carlos 2002 *Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Sandoval, Carlos 2005 “La Carpio. La experiencia de segregación urbana y estigmatización social”. En <<http://www.iis.ucr.ac.cr/pagWeb/investigacion/cultInstSubj.php>> acceso el 13 de junio de 2010.
- Sandoval, Carlos, Brenes, Mónica, Masís, Karen y Paniagua, Laura 2010 *Un país fragmentado. La Carpio: comunidad, cultura y política* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Universidad de Costa Rica 2010 “La Carpio en línea”. En <www.lacarpio-onlinea.ucr.ac.cr> acceso el 13 de junio de 2010.
- Veiga, Danilo 2004 “Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática” en Ana Clara Torres Ribeiro (comp.) *El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da Amé-*

rica Latina (Buenos Aires: CLACSO). En <<http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural1/p4art1.pdf>>.

Wacquant, Loïc 2001 *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).

Wacquant, Loïc 2006 *Castigar a los parias urbanos*. Antípoda N°2. En <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/814/81400205.pdf> > acceso el 13 de junio de 2011.

Entrevistas

Carro, Mauricio 2010 Entrevista a Perla Fernández en Barrio Nuevo (San José, Costa Rica) 10 de marzo.

Paniagua, Laura 2006 Entrevista a Licda. Montserrat Carbonelli, Universidad de Costa Rica (San José, Costa Rica) 27 de abril.

El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del Centro Histórico de Quito

Sonia Cueva Ortiz*

Resumen

El Centro Histórico de Quito toma parte en las acciones de *recuperar* el espacio público, pero el espacio recuperado parece ser un espacio prácticamente anulado, pre programado por las entidades que intentan recuperarlo, especializándolo, y/o restringiéndolo. Siendo recurrente preguntarnos: ¿Han sido efectivas las políticas de recuperación del espacio público aplicadas en el centro histórico de Quito en términos de democracia, inclusión de la ciudadanía y derecho a la ciudad? ó es que intentamos reconstruir un espacio público sin considerar la heterogeneidad de sus usuarios, la diversidad de funciones, ni la dinámica en que se insertan los nuevos centros urbanos. Esta es la pregunta que se intentará resolver como eje fundamental del presente trabajo, extrayendo las políticas implementadas, contrastándolas con las acciones materiales y analizándolas dentro del contexto actual en que se inserta el centro histórico, evaluando las políticas y sus efectos en la recuperación del espacio público. Analizando cómo en centros patrimoniales como el centro histórico de Quito, pueden contribuir y/o interferir otras políticas, en este caso las de orden patrimonial a la recuperación de su espacio público, determinando el direccionamiento de la intervención y el protagonismo de la intervención del Estado, el mercado y la sociedad.

Palabras clave: Inclusión ciudadana, plazas, derecho a la ciudad, democracia.

* Arquitecta. Maestra en Desarrollo de la Ciudad por Flacso Ecuador. Fue investigadora del Instituto de la Ciudad de Quito.

Abstract

The Historic Center of Quito takes part in the actions to *recover* the public space, but said space seems to be a completely cancelled place, pre-programmed by the institutions that are trying to recover it, specializing it and/or restricting it. It is worth then asking: Have the policies of recovery of public space applied in the historic center been effective in terms of democracy, inclusion of the citizenry and right to the city? Or is it that we are trying to reconstruct a public space without taking into consideration the diversity of its users, the diversity of functions or the dynamic in which new urban centers are inserted? These are the questions that I will attempt to answer as the main focus of this article, extracting the implemented policies, contrasting them with material actions and analyzing them within the present context in which the historic center is placed, evaluating the policies and their effects in the recovery of public space. I analyze how in heritage centers like Quito's historic center, other policies can contribute or interfere, in these case heritage policies, in the recovery of public space, determining the direction of the intervention and the prominence of the intervention of the State, the market and society.

Keywords: Citizen inclusion, squares, right to the city, democracy.

Introducción

En el Centro Histórico de Quito (CHQ), entre 2000 y 2004, el gasto por persona subió de 33 a 192 dólares, invirtiéndose sólo en ese periodo 125 millones de dólares (Samaniego, 2007), y reubicando a 4.746 comerciantes informales con la intención manifiesta de devolver el espacio público a la ciudadanía. En base a estos hechos, resulta pertinente preguntarnos: ¿Han sido efectivas las políticas de recuperación del espacio público aplicadas en el CHQ en términos de democracia, inclusión ciudadana y derecho a la ciudad?

La sociedad ha perdido espacios de formación y consolidación social, evidenciándose la tendencia a la individualización que se ha apoderado de las grandes ciudades y que invade fuertemente las sociedades latinoamericanas. La necesidad de fortalecimiento social se intenta aliviar con el resurgimiento del espacio público, pero las acciones que se realizan toman caminos distintos en función de los intereses de los diversos actores que participan en la intervención.

En determinadas obras de recuperación, se le otorga al espacio características más privadas que públicas. Ejemplos de ello tenemos en el

Malecón 2000 de Guayaquil, el parque Itchimbia de Quito, entre otros. En dichos lugares de alguna forma “se reserva el derecho de admisión”, se restringen usos, se vigilan acciones. No obstante, nos preguntamos: ¿Siguen siendo éstos espacios públicos? ¿Justifican las causas estas actuaciones? ¿Están siendo efectivas las relaciones causas-efectos? El espacio público en cuanto “fuerza social” no debería ser tratado con la mecánica que implica “acción y reacción”. Es necesario, por tanto, analizar estas actuaciones, en este caso en relación al CHQ, para contribuir a la certeza de que las necesidades del ciudadano, dentro de la sociedad a la que pertenece, son las protagonistas en las políticas de rehabilitación¹ del espacio público.

En centros como éste, en donde la centralidad ha pasado a ser de interés patrimonial, las políticas que dominan son de índole superior, sometiendo el espacio a intereses internacionales y a objetivos que, si bien en algunos aspectos coinciden, en mucho interfieren con la políticas de interés local y de recuperación del espacio público en términos de democracia, inclusión ciudadana y derecho a la ciudad.

Para el presente estudio se define al espacio público como el lugar donde confluyen cuatro componentes: lo simbólico, lo simbiótico, el intercambio y lo cívico (Carrión 2007), atravesado por la heterogeneidad; en el nuevo contexto de la ciudad informacional, de flujos y lugares; de lo local y lo global, definido por Borja y Castells (1998).

La metodología utilizada es el estudio de casos. Por ser la plaza el lugar de máxima expresión del espacio público, se analizan cuatro plazas del CHQ: Plaza Grande, San Francisco, Santo Domingo y Plaza del Teatro, las mismas que se escogen por su representatividad en la actuación que se analiza. Para definir las variables de medición, se establecieron parámetros bajo los cuales se considera efectiva a la recuperación del espacio en estudio. Así, partiendo de Carrión y los cuatro componentes, se inserta la heterogeneidad como un componente transversal. Estableciéndose tres ejes: 1) lo físico-espacial, 2) lo institucional: políticas, normas y control,

1 Se prefiere usar el término *rehabilitación* sobre *reconstrucción* o *recuperación*, por cuanto con ello se valoriza el hecho de habilitar un lugar nuevamente, indistintamente de si para ello es necesario recuperarlo (volver a tener algo perdido) o reconstruirlo (construir nuevamente).

y 3) lo social. Estos ejes y la medición de sus componentes se realiza aterrizando los conceptos, en indicadores cuantificables. La medición se realiza a través de encuestas, entrevistas, observación directa, y revisión documental; la determinación de la muestra es diversa, según: el eje que se analiza, su componente y su indicador (Cueva 2008).

Espacio público: ¿nostalgia o necesidad?

¿Es el espacio público realmente necesario o se lo debería dejar atrás, con el natural curso de transformación de la ciudad? Esta pregunta sigue en pie, aunque haya sido ya planteada. Las nuevas ciudades, con las sociedades que las habitan, están inmersas en un nuevo y complejo ciclo que difícilmente hace uso del espacio que conocemos como público (espacios como la calle, la plaza...). El día del ciudadano de hoy gira en torno al trabajo, tal vez unas horas de estudio, permiso para alguna gestión, escasamente el hogar, y el nuevo día, fin de semana de compras y la casa. Si acaso hay otra actividad, es concertada tras una cita vía celular, en alguno de esos lugares más privados que públicos, o en todo caso en algún lugar tranquilo. Así el ciudadano es parte del apresurado flujo, que tiene lugar en las calles y plazas de la ciudad.

Tanto las nacientes generaciones como los grupos hasta hoy marginados rápidamente ganan acceso a las nuevas formas de comunicación e información y debe garantizárseles esto. Aunque en América Latina aún sea deficiente este camino, no se puede pensar en un espacio para los excluidos -segregación-, en este sentido, la sociedad, antes que tener un *lugar*, debe tener un *espacio*², debe percibirse parte del todo, potencialmente conocedor de lo que conoce el otro, con posibilidad de insertarse a la nueva realidad, al mundo, a lo global, aunque aún sea de forma inci-

2 En adelante se hace una diferenciación al hablar de *flujos*, *lugares* y *espacios*. Siguiendo a Borja y Castells (1998), se entenderá por *flujo* al intercambio que hace uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, como *lugar* a zonas netamente físicas, territoriales (es decir, con una presencia material, sea ésta pública o privada), y *espacio*, desligado del territorio, en un sentido más bien conceptual: se podrá hablar tanto de *espacio de lugares* como de *espacio de flujo*. El espacio público, por tanto, es más un espacio conceptualizado que debe cumplir con pará-

piente. Si pensamos en el espacio público, no podemos pensarlo fuera de esta dinámica, pues eso significaría hacer un espacio o bien sectorizado o bien destinado a embarcarse en la actual disolución.

Si pensamos la sociedad actual, integrada a la que se va formando en la red o se va ubicando en ella, quizá encontramos que se forma o se refleja no solo la sociedad, sino la complejidad de la ciudad en sí, ya tenemos a Castells llamándola “ciudad informacional”, con áreas privadas y áreas públicas, con formas de exclusión mucho más marcadas –aunque menos sentidas–, con espacios para el trabajo (para desarrollarlo, ofertarlo o demandarlo), con espacios para el comercio, servicios, diversión y todos con sus innovaciones y variedades. Pero aunque se vaya configurando como un *espacio* de encuentros, de intercambios, de actividades y de flujos; no logra absorbernos en su totalidad, porque además de pensamiento, razón, emoción, somos materia, somos seres con una representación física con necesidades de conocer a través también del tacto, del olfato, de lo directamente físico, y por lo tanto necesitamos un *espacio de lugares*.

Posiblemente se pueda sentir que para los niños ya no es imprescindible el parque, la calle. A este espacio lo han reemplazado por los juegos de video, juegos en diversos tipos de máquinas. Estos pueden incentivar mucho su creatividad, aumentar su conocimiento, su memoria y sus destrezas, incluso a través de ellos pueden conocer la naturaleza: con sus texturas, sonidos y colores, o pueden explorar la ciencia: hacer experimentos, equivocarse mil veces y volver a intentarlo, sin gastos extras, ni dolores. ¿Necesitan cambiar de actividad? Sí, pero la variedad de actividades bien podría moverse en una diversidad de espacios tecnológicos privados: jugar en red con sus compañeros de escuela, amigos o primos.

Pero, aún estamos los que jugamos en el espacio abierto, los que podemos llevarlos a conocer y disfrutar el espacio real, el espacio en directo: el parque, la naturaleza, el río, la montaña, la rana, la tierra, la calle... el jugar con otros niños sin tener en medio la tecnología. Pero cada vez, con menos tiempo para ello. En realidad, forzamos el camino y rompemos esa

metros planteados sin que esté necesariamente ligado al territorio. De ahí que constantemente se notará una diferenciación entre plaza y espacio público, en donde el primero no necesariamente contiene al segundo, aunque es un espacio público en potencia.

extraña culpa, pero ¿Por qué no dejar y canalizar el *rumbo natural* que podría acoplarse mejor a nuestras vidas? ¿Por qué oponernos a ello?

Individualismo: ruptura de las sociedades

Necesitamos conocernos, sentir lo que vive el otro. Eso no puede lograrse a través de un texto o un video, a través únicamente de la vista y el oído. El cine lo ha intentado, y ha logrado mucho, pero aún así no logramos sentirlo real –no lo sabemos real–: nuestro subconsciente nos mantiene conscientes del montaje. Los noticieros nos permiten conocer (razón) pero no sentir (emoción). El problema no lo determina el medio por el que conocemos, si no lo lejanos –emocionalmente– que nos sentimos de la otra gente. Necesitamos, pues, “conocernos”.

Vivimos en países que, de no establecer un mínimo acuerdo social, se irán sumiendo cada vez más en la pobreza, en medio y a la vista de todos. Necesitamos sentir al otro, conocer al otro, al diferente, al que no es afín, al que parece totalmente distinto. Necesitamos escuchar del lustrabotas de 11 años que *este año no pudo estudiar porque a su mamá no le alcanza, pero que está trabajando, que los miércoles no son buenos, que algunos guardias si lo dejan trabajar, que le va bien y que espera volver a estudiar*. Conversar con el señor que lleva escondido, en un viejo portafolio, unos discos que se esmera en ofrecerlos a todo el que pasa, y ver al que pasa esquivarse con miedo³. Ver la solicitud en la oficina de espacio público, solicitando permiso para vender caramelos en las plazas, y la respuesta que sugiere comprar un puesto en los centros comerciales. Necesitamos hablar, entendernos, sentir.

En el nuevo espacio (el espacio virtual), es mucho más fácil excluir, formar las que se ha dado en llamar tribus urbanas. Ahí no converso, ni pierdo mi tiempo con el que no se parece a mí. Buscamos siempre afinidades. Es más fácil separarse del que piensa distinto, no volver a saber nada de él, no tener que compartir nada con él ni aprender a respetarlo. Simplemente se lo deja fuera, se lo bloquea o hasta se lo elimina, si se

3 Entrevistas y observación directa en la Plaza Grande de Quito (2008).

quiere: es la facilidad de la red. Por otra parte, la tendencia al individualismo se fortalece, dominada por los intereses privados. El individuo al salir de su hogar, tiene como lugar de destino los espacios comerciales o de servicios, espacios que provocan necesidades materiales continuas, infinitas, en donde lo que se avizora como la felicidad está siempre vinculado al consumo. Se desvaloriza de esta manera la sociedad, la convivencia: todo queda subordinado a la posibilidad de elevar el nivel de consumo.

Entrar en esta dinámica hace que cada quien mida su tiempo en función de sus intereses individuales –que a lo mucho se encapsulan en su familia inmediata–, destruyendo así la sociedad, la comunidad. El sistema capitaliza en que vivimos, revaloriza lo privado sobre lo público. Las experiencias han demostrado que esto siempre termina favoreciendo a grupos muy reducidos, mientras la gran mayoría no trabaja realmente para su bienestar, sino para el bien del otro. Los salarios –con los que población intercambia, su trabajo, su tiempo, su vida– son muy reducidos, y son pocos los realmente beneficiados. No es que lo privado sea malo, sino que lo público no puede ser relegado en beneficio de lo privado. La sociedad necesita fortalecerse, la sociedad necesita el acuerdo y la lucha por lo público.

Es avizorar lo que vendría, lo que nos hace oponer a simplemente canalizar ese, que se ha llamado *rumbo natural*. Pues esa individualidad que genera, trae consigo graves consecuencias sociales.

Espacio público y globalización

Si pensamos en la ciudad actual, en los nuevos sistemas de información y comunicación, nos encontramos con una silenciosa y veloz reestructuración del capitalismo. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación TIC están consiguiendo la globalización de todos los espacios, incluso de los que a ella se resisten De Mattos (2006). Ello conlleva el fortalecimiento del capitalismo, en el cual prima el interés particular sobre el público, en donde prevalece la rentabilidad sobre el desarrollo grupal, frente a éste encontramos a la sociedad: una sociedad que está fuera de esos beneficios, en la que la mayor parte de la población –de manera espe-

cial en Latinoamérica— apenas logra vivir sobre la línea de pobreza, con suerte si al menos logra ser explotado por el grupo privilegiado del capitalismo.

Y bien, en este contexto, ¿cuál sería la función del espacio público?, de un espacio que la gente recuerda, pero no asiste, del que la gente gusta, pero en el que tiene miedo de estar, un lugar en donde están los que no tienen en dónde estar, los que no tienen qué hacer⁴. El papel de la plaza, se ha visto debilitado porque su carácter de espacio público se ha diluido en el espacio de flujos⁵, en la sobrevaloración del mercado, en mirarla desde lejos cuando se piensa en recuperarla, sin percibir las interacciones del espacio público a escala humana.

Borja y Muxi (2003) ven en la plaza a la ciudad misma, cuando dicen que las calles son la ciudad, que la ciudad es la gente en las calles. El espacio público es para la ciudadanía, el espacio de encuentro, de intercambio, de socialización, de cultura, de forjamiento de grupos e ideales. El espacio público, muchas veces se ve invadido o violentado al no comprenderse que el carácter de espacio público, va más allá de lo físico, del lugar, aunque se necesite de él (lo físico) para encontrarlo, representarlo y fortalecerlo.

¿Cuál sería, entonces, la función del espacio público? Se necesita vivirlo para comprender. Ya hemos oído a Baudelaire cuando habla de la bohemia y el fervor de los manifestantes (Benjamín, 1998), del ejemplo del manifestante de París que dice haberse sentido por primera vez ciudadano en una protesta en la calle (Borja, 2003), de cómo la gente en la calle, en manifestaciones y luchas de reivindicaciones, se siente ciudadana, se siente “unida al otro”. No se puede desconocer la fuerza y cohesión que adquieren las sociedades cuando están juntas, cuando comparten, cuando luchan juntas, cuando sienten lo que el otro siente. En ese sentido Carrión (2006) destaca el fútbol, Núñez (2007) estudia el Quitofest. La

4 Esa es hoy la percepción de la plaza. Plaza de San Francisco: desempleados, trabajadores ambulantes, indigentes, turistas y gente de paso. Plaza de Santo Domingo: alguna gente de paso, trabajadores de la calle, desempleados, trabajadores ilegales (droga y prostitución), indigentes y turistas. Plaza del Teatro: trabajadores de la calle y gente de paso.

5 Flujo en este caso, no en el sentido de Castells, que está muy vinculado a lo virtual, sino más bien vinculado al lugar, se refiere al paso continuo, al tránsito.

gente se identifica con el otro, a través del fútbol, el rock, la manifestación, la ópera, el arte visual. En otras palabras, la gente se une a través de una “emoción estética”, que la encuentra en distintas partes y que Nietzsche la describe cuando habla del arte⁶. Compartir esta emoción estética fortalece los lazos, pero ¿Por qué en el espacio público? La respuesta es clara: por la posibilidad de la heterogeneidad y –como dirían, desde distintos ángulos, tanto Borja como Nietzsche– porque es ahí en donde la sociedad se representa⁷.

En el fútbol, la ópera, la exposición de arte, el concierto de rock, la misa de sanación, etc. los lazos se fortalecen. Por su parte, la especialización, ámbito en el que se desenvuelve el espacio privado, siempre estará limitando la heterogeneidad. Al espacio público tienen acceso todos y están invitados todos⁸. Parece ser que la clave del espacio público es la heterogeneidad a nivel de composición social y actividades. Se busca en él un espacio para los diversos grupos. Se lo piensa, además, como un espacio formado por una superposición de esferas que envuelven al ser humano: lo simbólico, las actividades cotidianas con sus conocimientos y afectos, el intercambio y lo cívico. En otras palabras, se trata de heterogeneidad, una heterogeneidad que, además, no puede perder de vista lo local dentro del “hoy”, dentro de lo global.

El espacio público es el aliado de la sociedad frente al individualismo, plataforma del capitalismo. Cuya forma acrecentadora de las brechas económicas lleva a la destrucción de las sociedades.

De aquí la importancia de medir la calidad del espacio público luego de las intervenciones realizadas en el CHQ, considerando, además, que buena parte de las intervenciones se realizaron a nombre de recuperar el espacio público.

6 Nietzsche (2004) define esta emoción como un estado de embriaguez, de éxtasis.

7 Nietzsche quizá vería a la ciudad, con su espacio público, como al arte: vería en esa representación a Apolo (forma). Borja (2003) ve ahí a la ciudad, con su heterogeneidad, con sus distintas verdades.

8 Aunque no todas las plazas parecen invitar a todos cuando se especializan, cuando restringen accesos, cuando se ha debilitado el sentido de espacio público.

Entre patrimonio y espacio público

Centralidad... Si enlazamos los estudios del patrimonio con los de espacio público, podríamos decir que es la centralidad el punto en que estos dos convergen⁹. Carrión (2007) habla de la centralidad como característica indispensable para la sostenibilidad del centro patrimonial, para mantenerlo vivo. Se refiere a la importancia de no desligarlo del presente para no romper su valor ni cortar bruscamente la historia que contiene. Borja (2003), por su parte, habla de espacio público como el punto formador e integrador de centralidades, como un espacio necesario para los puntos neurálgicos de la ciudad, en donde se fortalece la memoria social. A la vez, destaca que un espacio público es tal en cuanto se le da un uso colectivo.

Pero ¿Se puede separar el concepto de plaza del de espacio público? Si se concibe a la plaza únicamente como el espacio abierto, libre de construcciones, con sus características predominantemente físicas, ya que el espacio público representa no solo lo físico, sino también lo que hay detrás, el sentido, en donde tiene cabida lo simbólico, lo simbiótico en cuanto vida, lo intangible, lo que se consume, lo cívico en cuanto luchas, reivindicaciones, afectos, apropiaciones, vida. El espacio público es lo que trasciende, lo que pasa. En otras palabras, el espacio público necesita de lo físico sin ser estrictamente físico, pues necesita complementarse, ir más allá de la concepción jurídica o del urbanismo desarrollista como el espacio residual o de conexiones.

Entonces, si el espacio público es un espacio para la sociedad y ésta transforma drásticamente su estilo de vida, ¿puede el espacio público permanecer casi estático, sin separarse de ésta?¹⁰ No hay posibilidad. Si bien quiere canalizar sus movimientos, debe ir a su velocidad, debe acoplarse al presente, proyectarse al futuro, no aferrarse inmóvil a su pasado. Debe rescatar solo su visión, su misión. Sin miedo al integral cambio que pueda requerir su apariencia¹¹, su manera de hacerse visible, de contener y rela-

9 Entendemos la centralidad como un espacio donde convergen las actividades neurálgicas de la ciudad, donde se desenvuelve la vida, donde se construye el presente.

10 Pensemos en que los cambios que vemos en las plazas no van más allá del tamaño, el trazo, el material o el "decorado", aspectos que modifican sus usos, pero dentro de la misma concepción de interacciones.

11 *Apariencia* en el sentido que Nietzsche (2004) ve a Apolo en el arte, al hablar de la necesidad de la forma, de la necesidad de la apariencia.

cionar los diversos grupos, de aprovechar incluso la heterogeneidad que nos ofrece la globalidad, pero con un planteamiento que ante todo sea una verdadera alternativa a la individualidad. No es pretensión de la presente investigación proponer una solución al respecto, sino definir el problema que ya avizora Castells (1995) en la ciudad informacional, planteando el reto a los encargados de lo físico¹².

Borja y Muxi (2003) se preguntaron si espacio público no es más que una melancolía de urbanistas maduros. Estoy segura, como ellos, que no. Castells desarrolla el tema de la ciudad informacional, del espacio de flujos. Así mismo, junto a Borja, habla de la necesidad del *espacio de lugares*. Pero es importante analizar si este espacio tradicional está propiciando estas relaciones: relaciones entre las nuevas generaciones, entre las nuevas e imparables redes sociales virtuales, entre los que más han explorado la ciudad informacional.

Si el problema no son las TIC, sino los caminos que éstas van tomando, modifiquemos esos caminos. Tomemos el problema de frente: la plaza es un espacio potencialmente público, me uno a Borja, pero insertándolo en esa ciudad informacional que desarrolla Castells, quizá en una suerte de “transición entre el lugar y el flujo”, en donde la tecnología nos va a dar más ventanas que obstáculos, y donde el espacio público vuelve a ser un espacio de heterogeneidad acorde a la realidad actual.

Es necesario entender las limitaciones del actual espacio público, verlas sin miedo, sin pretender soluciones apresuradas. Ver tan solo vemos el problema, difundirlo, plantear inquietudes. La solución vendrá luego. No se puede estatizar el espacio público por miedo. Habrá que probar y fallar mucho, pero este espacio necesita, pide una innovación. Más aún si hablamos de los centros históricos, en donde las edificaciones son una resistencia al cambio y la creatividad requiere altas sumas para rehabilitar, en donde el comercio tiene escondidos sus productos¹³ y la rutina diaria no se alivia en un cuarto que, aunque monumental, nos priva de la vida que aporta la luz natural, la frescura del aire constantemente renovado.

12 Lo físico, como se analiza en el presente trabajo, es propiciador o condicionante directo de lo que pasa en las plazas, aunque no la causa única.

13 Esto cuando los estudios de *marketing* aseguran que la mayor parte de las ventas las hace el hecho de mostrar: es el gran escaparate el que incita la compra.

Los cafés, los restaurantes en el CHQ se ven como una suerte de lo que Calinescu (2003) describe como el *kitsch*: un intento mal logrado de hacer parecer antiguo lo que no es, con una generalidad de espacios que más muestran pobreza que historia, mal gusto que sencillez. No se logra ver una sencillez desnuda, sino una pobreza disfrazada de lo que no es.

Sin embargo, hay espacios especiales, maravillosos, en donde hasta los elementos nuevos destacan el exquisito pasado que encierran. Está el Teatro, el Centro Cultural Metropolitano, las iglesias, algún hotel, algún café o restaurante, alguna casa. En esos espacios, entrar, pasear y vivir no es sacrificar el presente, es transportarse a una época de grandeza, de nostalgia, de identificación con el pasado, de fuerza. Algunos de estos grandes ejemplos son parte de los cuatro rubros que se han llevado el 72,3% de los ingresos de la Empresa del Centro Histórico (ECH) (Samaniego, 2007: 231).

Hay contradicción. Por un lado, se habla de buscar un espacio público en aras de la democracia, en una sociedad mayoritariamente pobre. Por otro, vemos joyas en las que se invierten altas sumas de dinero en busca de un potencial turismo que beneficia de manera directa y real a otro fragmento social¹⁴. El centro histórico es invaluable: lo dice la Unesco, lo dice la gente que lo habita, lo ratifican profesionales, artistas, científicos y sociólogos; lo dice, paradójicamente, el pueblo latinoamericano, que si bien vive envuelto en pobreza, es muy afín a sus afectos. Es interesante escuchar a los comerciantes del centro histórico que hablan de lo invaluable que son lugares como San Francisco y Santo Domingo, así como de lo beneficioso del turismo, cuando ninguno de sus clientes es turista. Es curioso lo identificados que se sienten con el centro histórico y su reconocimiento como centro patrimonial, aunque su situación económica, en el mejor de los casos, no ha cambiado por ello.

Dentro de este estudio, como se indicó en la metodología, se analizaron cuatro plazas. Aquí se resume el análisis en una de ellas, en uno de los tres ejes desarrollados. Siendo el resultado de las cuatro (Cueva, 2008) el que fundamenta el presente artículo.

14 Dichas "joyas" son ciertamente invaluable, y ciertamente más trascendentes que el paso continuo y disoluble de las sociedades (pues a veces es eso lo que parece insinuar la riqueza de los centros históricos en las ciudades latinoamericanas: una joven madre con escasez básica, envuelta en un exclusivo Dolce & Gabbana justificado por una larga historia).

Análisis eje físico espacial: la Plaza Grande

Componente 1. Lo simbiótico; indicador: accesibilidad

En cuanto accesibilidad, las plazas contienen especialmente al usuario del transporte público, esto es en el caso del CHQ: los sectores más pobres, más cierta parte del nivel económico medio, que se atreve a dejar su vehículo privado y tomar el transporte público. El transporte privado en el sector está conformado mayoritariamente por la otra parte del nivel medio, que prefiere hacer uso de un vehículo privado, y algunos miembros de los más altos niveles económicos que están obligados a acceder, por encontrarse ahí su lugar de trabajo. El programa de peatonización ha cambiado el acceso los domingos y los días de fiestas de la ciudad, restringiendo el acceso vehicular y permitiendo el acceso de transporte privado únicamente por la ruta que comunica a los cinco estacionamientos del casco histórico, de los cuales uno se ubica a unos doscientos metros de la Plaza Grande.

Dentro del programa de peatonización del CHQ, la administración de la Zona Centro organiza todos los domingos programas de carácter artístico-cultural, siendo esta plaza uno de los principales escenarios. Dichos programas se realizan de 10h30 a 13h00 y se componen generalmente por presentaciones de títeres, danza, música, talleres para niños y teatro. Se presenta una accesibilidad desigual, según los grupos poblacionales. Accesibilidad que quizá no es propiciadora de esta segmentación, sino más bien resultado de una tendencia observada con anterioridad. El espacio público ya no es diseñado ni programado para todos, sino para el grupo que se siente que lo demanda, el grupo más pobre, como una forma de aceptación de la homogenización, en complicidad con la fragmentación de la ciudad¹⁵. Pero, ¿es acaso esta aceptación una buena práctica de la recuperación del espacio público? ¿Para quién lo recuperamos? ¿Es válido crear un espacio para los *marginados* y llamar a ello *recuperación del espacio público*?

15 Como lo anota Borja (2009), la fuerte desigualdad social existente en América Latina conlleva una resistencia de las clases medias y altas a mezclarse con los sectores de ingresos bajos.

Componente 2. Lo simbiótico; indicador: mobiliario urbano

Las sillas de la plaza acogen a casi trescientas personas. Existen cuatro estancias para veintiún personas, además de caminerías iluminadas dotadas de basureros y protegidas de la circulación vehicular con mojonos. Las sillas tienen dimensiones ergonómicamente adecuadas en medidas para adultos, aunque están hechas con materiales duros. Están medianamente protegidas del sol y podría decirse que prestan una confortabilidad mediana a sus ocupantes. Es necesario hacer notar que las condiciones de mobiliario se estudian desde la ergonomía para medir/controlar los tiempos de estancia según los requerimientos de los distintos ambientes arquitectónicos. Las sillas se disponen generalmente en hilera, respetando y/o propiciando el individualismo de sus ocupantes. Las cuatro estancias que posibilitan la comunicación grupal casi se desintegran por presencia de una pila central, volviendo entonces a la hilera.

Fotografía 1
Silla de hormigón. Disposición en hilera
(Plaza Grande)



Fuente: Elaboración propia

Las políticas actuales de uso del espacio público en Quito permiten a los ocupantes hacer uso de los bordes de las jardineras, en donde generalmente reposan un promedio de doscientas personas, al menos durante los minutos que la incomodidad lo permite.

Componente 3. Intercambio

Los comercios y servicios en los alrededores de la Plaza Grande se pueden clasificar en tres grupos: las artesanías bajo el Palacio de Gobierno, las covachas bajo la Catedral y el centro comercial del Palacio Episcopal.

El primer grupo está obligado a mantener artesanías: frente a la pregunta de si cambiarían el tipo de producto que ofrecen, 5 de 7 dijeron que sí, uno que no y uno no respondió. Se hizo la pregunta tras descubrir que sus ventas diarias cotidianas oscilan entre cero y cuarenta dólares. Las covachas, por su parte, tienen la percepción de haber sido afectadas a partir de 2005 por la creciente delincuencia –dicen–, pues ello ha reducido el número de clientes. El caso del centro comercial del Palacio Episcopal (edificación cuya rehabilitación lo adopto a los actuales centros comerciales) presenta una situación totalmente distinta a los espacios de comercio alrededor de las cuatro plazas en estudio, llevando la delantera tanto en número de clientes como en rentabilidad.

En lo que se refiere a comercios y servicios fijos en el espacio público, existen once lustrabotas, tres vendedores de caramelos y un puesto de revistas. Las condiciones de los lustrabotas, que trabajan 10 a 12 horas diarias en puestos ergonómicamente inadecuados, tanto como la situación de los carameleros en relación a las autorizaciones, los permisos trimestrales o anuales y la rotación de puestos, muestra más preocupación en el escenario que avivan, que en el grupo propiamente dicho.

Fotografías 2, 3, y 4
Covachas de artesanías y productos en los bajos del
Palacio de Gobierno y la Catedral (Plaza Grande)



Fuente: Elaboración propia

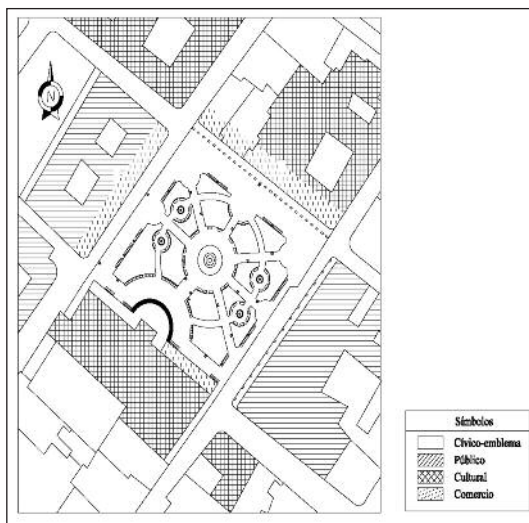


Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1
Especialización comercios/servicios alrededor
de la Plaza Grande



Fuente: Elaboración propia sobre base gráfica de Peralta (1991)

Componente 4: lo cívico. Indicador: trazo de la plaza vs. espacios

En la Plaza Grande, el trazo usa la centralidad, acentuada con la función. Todos los caminos, tanto física como visualmente, se dirigen a un mismo lugar: el emblema de la independencia, de la libertad, que está en el centro. La altura del monumento también contribuye a la jerarquización en la plaza.

Eso es lo que, simbólicamente busca su trazo, pero si lo analizamos desde el punto de vista de lo cívico, la respuesta es la contraria. La forma del lugar divide el espacio al punto de casi desaparecerlo, al menos si lo vemos como espacio de concentración, de encuentros de alta densidad, de grupos que afecten al poder, de búsqueda de acuerdos, de democracia. Los numerosos andenes lo convierten en un espacio de flujos, de paso, con estancias casi individuales o para grupos muy reducidos. Los cuatro puntos que podrían permitir el encuentro casual de aproximadamente 21 personas –y con ello la convivencia, la posibilidad de conocerse, de hacer acuerdos–, se truncan visual y espacialmente con la pila central, que solo deja espacio para la circulación.

El ajardinamiento de la plaza –realizado por García Moreno– se mantiene y se cuida. La razón quizá sea que cumple funciones más importantes que las puramente simbióticas, pues, además de la forma, la fragilidad de sus componentes delimitan con facilidad la formación de protestas.

Fotografías 5
Imagen de la Plaza Grande 1853



Fuente: Jurado 2008

Fotografía 6
Imagen de la Plaza Grande



Fuente: Jurado 2008

Fotografía 7
Imagen de la Plaza Grande 1952



Fuente: Jurado 2008

Fotografía 8
Imagen de la Plaza Grande 2010



Fuente: Elaboración propia

La transformación de la plaza, dentro de la decisión del Plan General de Desarrollo Territorial (Municipio Metropolitano de Quito: 2001) de hacer de la ciudad un nodo en la red global, refleja tan solo un cambio más en toda su historia, con cambios en accesibilidad y usos como ha conllevado siempre. Parecería que la lógica fuera un cambio en lo privado, hacia dentro, y un estatismo en lo público, hacia fuera, o lo que es lo mismo: una priorización del patrimonio sobre el espacio público (Fotografía 5, 6, 7 y 8).

El resultado actual es que la plaza –potencialmente cívica– sigue restringiendo físicamente el acceso a lo cívico, lo cual queda subordinado al libre sentir del funcionario de turno, quien decide si tal o cual manifestación representa o no una amenaza a la integridad del patrimonio. Hasta hoy, por ejemplo, los guardias deben evitar que la gente pise las zonas verdes o coloque en ellas sus pancartas. Eso es efectivo cuando se trata de grupos pequeños, a los cuales pueden manejar, pero cuando se trata de grupos grandes la ciudadanía hace uso de ellos.

Como es lógico, luego del acontecimiento quedan las huellas en la plaza –vegetación quebrada, daños notoriamente visibles–, hecho que difunde una sensación de malestar en los que quedan. Varios de los entrevistados han dicho que se debería evitar las manifestaciones porque dañan

el CHQ. Sin embargo hay que estar ahí mientras pasa, en medio del grupo que grita, que motiva, hay que oír las frases que espontáneamente empiezan a nacer. Al nacer la nueva frase, el grupo la entiende, se apropia de ella, la siente y produce otra nueva. En ese momento todos creen que pueden, que no pararán hasta conseguir lo que los une, realmente lo sienten, se lo proponen y, en algunos casos, lo consiguen. Los que no, ya tienen a sus nuevos amigos, a sus nuevos compañeros de lucha, a sus similares con quienes no solamente ha compartido la plaza, sino un sentimiento. Son esos amigos, los que nacen en el ideal, los que crecen con el ideal, los que realmente tocan al ser profundo, los que llegado el momento pueden defender al otro con gran solidez, con total entrega. Eso se siente en los movimientos que nacen de la cercanía y de la necesidad generada en el contacto entre la gente.

Hoy en día, las nuevas tecnologías de información y comunicación podrían ser muy útiles para unir a la ciudadanía en las plazas de todo un país, no solo de Quito, la ciudad. Se podrían conectar todos para ver y ser parte de lo que pasa, informarse de primera mano, moverse por donde quieran, con un espacio público nuevo y diverso en donde se vea y se viva casi como se vive en la primera fila. Son estos hechos a los que le deben prestar atención los nuevos espacios, pues es esa potencial rapidez de comunicación y contacto –hasta hoy solo privada e individualizada, que silenciosamente se apropia de la ciudadanía y deja morir al espacio público– la que podría ser revertida y usada en beneficio de las sociedades. Si bien el Pgdt 2001 del Distrito Metropolitano de Quito, habla de la necesidad de ser parte de una red de ciudades, como algo simplemente aceptado, dirige sus acciones únicamente al mercado –o mayoritariamente al mercado–, beneficiando siempre individualidades y descuidando a las sociedades.

Quizá estas acciones son más que simples descuidos, pues al Estado no le interesa una sociedad organizada. Se trata siempre de una lucha de poderes: el Estado recibe la fuerza que le da la sociedad, pero ésta, organizada, podría con facilidad quitarle el poder. El mercado también necesita de la sociedad, más solamente de la sociedad que lo hace crecer, no de la sociedad que lo cuestiona. Estados y gobiernos continuamente hablan y proponen una integración global, pero solo hacen uso de la globalidad

a la hora de beneficiar al mercado, sin propuestas, ni siquiera fallidas, que beneficien de manera real a la organización y fuerza social, a la sociedad.

Tras el estudio de las cuatro plazas, se pudo observar que: el Estado ha encendido el motor turístico con la inversión en el CHQ y en importantes campañas de difusión a través de la Corporación Metropolitana de Turismo. El mercado ha complementado el escenario turístico con la inversión hotelera y más infraestructura turística. El resultado ha sido el crecimiento del sector turístico, con más de 400 mil turistas al año, especialmente visitantes de un buen nivel económico (lo dicen las tasas hoteleras con diferencias de 8 a 1 entre hospedaje de lujo y de segunda). Estos visitantes ocupan más servicios y comercios de primera, dejando fuera de los beneficios a la mayor parte de la población, que solo obtiene réditos a través de su trabajo en los servicios que produce este sector hotelero –la creación de un considerable número de empleos que alcanza su tope en el mes de marzo–, es decir un alto beneficio del mercado y lo que le queda a la sociedad de ello. Estos empleos representan sueldos de sobrevivencia, con un promedio de 608 dólares mensuales, lo que siempre será mejor que nada. Resignación que puede estar bien para el individuo, pero no para la sociedad y el Estado, del que la población espera protección.

Su condición de espacio contenedor de actividades legislativas, de gestión, culturales, de comercio y de servicio, hacen que las plazas –de manera especial la Plaza Grande– “mueran” en las noches, convirtiéndose en un museo el cual contemplar. Sólo las covachas bajo la Catedral y alguno que otro insospechado negocio, son testigos de quienes en la noche recorren sus calles.

La plaza de San Francisco es un espacio grandioso con comercios con una rentabilidad irrisible. Se trata de una zona para los más pobres, aunque también sea un espacio para el turismo, la historia o la noticia. En el fondo, es un espacio prácticamente sin vida. Al estar ahí, se hace notoria la disolución de la centralidad por la que actualmente camina el centro histórico: fuga del espacio como espacio público porque ya no existe público o porque existe fragmentado.

La Plaza de Santo Domingo es actualmente la que más pobreza refleja de las cuatro. Tiene pequeños comercios con un bajo o nulo número de clientes, además de un grupo en constante lucha con la prostitución y

la droga (con lo que conviven aunque lo rechazan). Existe un almacén de una gran cadena, el cual abre irregularmente y tiene un bajo número de clientes (no más de 11 ventas diarias, según encuesta).

En la Plaza del Teatro, la situación es distinta a las demás. Durante el día presenta un movimiento medio en relación a las otras plazas en estudio, cosa que cambia en las noches. La Fundación Teatro Sucre dota de vida a la zona con su actividad artística, aunque ésta tenga un alto grado restrictivo, marcado especialmente por el costo. Siendo periódicamente, accesible al sector más bajo de la población gracias a un alto número de eventos culturales al aire libre con buen nivel de convocatoria. Se trata de una de las dos zonas que albergan la vida nocturna en el CHQ. El Teatro Nacional Sucre alberga una actividad muy enriquecedora –teatro, ópera, música–, quizá no apreciada por todos, y menos por el sector popular. No porque no puedan apreciarla, sino porque no han tenido la oportunidad. Porque la sociedad les dibujó como algo a lo que su capacidad, no les permitiría acceder y que su costo, lo confirmaba. Con todo, la importancia del teatro en el lugar es indudable. En días festivos se ofrecen espectáculos de ópera o teatro gratuito a los que un gran sector de la población es invitado a disfrutar y esta responde de manera masiva¹⁶.

En cuanto a la relación entre la política pública y las acciones materiales, la pretensión ha sido buscar efectividad en la recuperación del espacio público dentro de un propósito que manifiesta intención de ciudad nodal, de inserción en la globalización y de uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, efectividad a ese nivel no existe, pues la plaza sigue siendo tratada en la forma tradicional, como si lo global solo sirviera a lo privado y al mercado, como si la sociedad no pudiera ni siquiera hacer un intento fallido por ser parte de ella. Los cambios y tratamientos en la plazas no son más que una variación de los hechos de siglos anteriores, con alternativas que no distinguen tiempos y que mucho menos son atribuibles a la era informacional que desarrolla

16 La sorpresa de esa gran aceptación me llevó a preguntar entre la gente. ¿Que había esa noche?. La respuesta más interesante y precisa que se pudo obtener se puede sintetizar en: “No sé de qué se trata, pero se puede entrar”, “es gratis”. Ni siquiera sabían si era ópera, si era teatro... no sabían. Pero ya en el evento, el rostro de la gente mostraba que no hace falta saber francés, ni de ópera ni de teatro... Todas las funciones se llenaron.

Castells (1995). En ese estado de las cosas, parecería que han tomado como válido entender que la sociedad ha cambiado radicalmente el modo de satisfacer sus necesidades y a la vez que recuperar el espacio público es estancarlo en su pasado.

El análisis de las cuatro plazas, nos indica deficiencias de heterogeneidad desde el nivel local. Se denota un espacio del que solo se apropia un sector. Las políticas contribuyen a ello. Las medidas que se han tomado en temas como la accesibilidad, los programas que se fomentan, el direccionamiento comercial y demás son formas de permitir y hasta de ser partícipes de la fragmentación de la ciudad, aceptando simplemente que solo es una clase –la menos adinerada– la que busca la plaza, mientras que el resto preferirá espacios privados y costosos. Así, se sigue queriendo recuperar el espacio público de la forma tradicional, para una sociedad tradicional. Eso lo limita a ser un espacio para el marginado, para el que no tiene a dónde ir, para un fragmento de la sociedad.

Las plazas en estudio, al ser parte de un centro histórico patrimonial, viven una doble tensión entre ser espacio público o magnificar el patrimonio. Su tensión, mientras exista un equilibrio, beneficiaría ambos aspectos. A través de la centralidad urbana, se devolvería su función al espacio público, acoplándolo a la sociedad actual y devolviéndole vida al patrimonio para que pueda seguir escribiendo su historia. Hoy en día, sin embargo, estas plazas sirven únicamente al turismo “patrimonial”, que es la forma de sostenibilidad a la que le ha apostado la ciudad. A través de ello, también están sirviendo al mercado, que se beneficia económicamente. Lo que queda para la sociedad es el beneficio emocional (lo que es importante, pero no suficiente).

En una mirada ampliada y como conclusión

El espacio público es tal en medida que posee un uso colectivo, un uso realmente público. La ciudadanía: las organizaciones sociales y políticas, la universidad, las organizaciones de derechos humanos, todos los que se deben a la búsqueda de la verdad y la libertad no pueden permanecer impávidos, mientras este espacio ganado, este lugar conquistado, en pala-

bras de Borja, se diluye y desaparece en una sutil transformación de su función.

Las fuerzas de poder —el mercado, los gobiernos de turno— no están realmente interesadas. El mercado no necesita al ciudadano, necesita al consumidor. El gobierno no necesita al que cuestiona, necesita al que se somete. Tal como están las cosas, la población entra al juego del mercado, los niños crecen junto a una competitiva y audaz fuerza, se envuelven en lo que ésta les ofrece, y casi sin darse cuenta su vida se convierte en una carrera inalcanzable por los bienes que esperan y hasta necesitan consumir. En esta carrera individual, la sociedad diluye sus acuerdos, cada quién busca lo que le beneficia individualmente y la comunidad se desintegra.

No debemos dejarnos deslumbrar por los distintos disfraces que usan las fuerzas que no están interesadas en el fortalecimiento del espacio público, ni podemos dejar que un título como el de “patrimonio” se convierta en la excusa perfecta para hacer que prevalezca la contemplación de éste y se liquide su esencia, su verdadera función.

El espacio, al ser pensado como espacio público, debe ser diseñado para que funcione, para que cree posibilidades de encuentro, para que se muestre amistoso y dispuesto a proteger y albergar al que lo demanda, así como para garantizar el respeto del derecho ciudadano a expresarse, a estar en contra, a apropiarse, a vivir lo que se quiere vivir. Cuando se pide al diseñador del espacio comercial, se exige el enganche a través del escaparate, el cual transmite el mensaje correcto o el esperado por el cliente, multiplicando de esta manera el consumo. Sin embargo, con el diseñador del espacio público se es más benevolente y no se le exige más que unos pocos requisitos, generalmente asociados a la ornamentación que pueda proveer a la ciudad o al prestigio que pueda aportarle. Es necesario pues, crear claras políticas públicas de regulación del espacio público, las cuales deben estar respaldadas por estudios. Así, quienes estén encargados de su diseño tendrán clara su función.

Si la sociedad ha cambiado, el espacio público debe acoplarse a ella y ser parte de este cambio, pero a la vez debe intentar prever a dónde lo lleva ese camino para evitar su disolución. La plaza, como la conocemos hoy en el CHQ, ya no es el lugar a donde todos acuden a informarse, a ser

parte de lo que la ciudad vive. La plaza ha perdido su función. Sin embargo, sigue siendo en la ciudad el espacio potencialmente público. No podemos enamorarnos de la plaza como forma física, para eso están los defensores del patrimonio. Los amantes de la ciudad, de una ciudad en democracia –en donde el patrimonio también tiene su lugar–, debemos ante todo procurar el espacio público sin aferrarnos a la forma, sino al contenido, pues la arquitectura y el urbanismo evolucionan cuando abstraen el contenido y dan paso a una nueva forma, cuando recuerdan que, sin sociedad, el urbanismo no tiene sentido.

Bibliografía

- Benjamín, Walter 1998 *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II* (Madrid: Taurus) Prólogo y traducción de Jesús Aguirre.
- Borja, Jordi 2003 *La ciudad conquistada* (Madrid: Alianza).
- Borja, Jordi 2008 “Espacio público y memoria democrática” en *Seminario espacio público, sociabilidad y espacios de ciudadanía* (Roma: Academia española de Roma).
- Borja, Jordi 2009 *Notas sobre lectura de investigación: espacio público y patrimonio* (Barcelona).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1998 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (Barcelona: Taurus).
- Borja, Jordi y Muxi, Zaida 2003 *El espacio público: ciudad y ciudadanía* (Barcelona: Electa).
- Calinescu, Matei 2003 *Cinco caras de la modernidad* (Madrid: Tecnos) Colección Neometrópolis, traducción de Francisco Rodríguez.
- Carrión, Fernando 2004 “Los centros históricos en la era digital” en *Íconos* (Quito: FLACSO Ecuador) N.º 20.
- Carrión, Fernando 2005 “El centro histórico como proyecto y objeto de deseo” en *Revista Eure* (Santiago de Chile) Vol. XXXI, n.º 93, pp. 89-100.
- Carrión, Fernando 2006 “El fútbol como hecho social total” en *Área de candela. Fútbol y literatura* (Quito: Ecuador: FLACSO), pp 11-18.

- Carrión, Fernando 2007 “Espacio público: punto de partida para la alteridad” en *Espacios públicos y construcción social* (Santiago de Chile: Ed. Olga Segovia).
- Castells, Manuel 1995 *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional* (Madrid: Alianza Editorial).
- Castells, Manuel 1998 “Espacios públicos en la sociedad informacional” en *Ciutat real, ciutat ideal. Significat i funció a l'espai urbà modern* (Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona)
- Córdova, Marco 2005 *Quito: imagen urbana, espacio público, memoria e identidad* (Quito: FLACSO-Trama).
- Cueva, Sonia (2008) Tesis maestría Gobierno de la Ciudad 2006-2008: Espacio Público y patrimonio. Políticas de recuperación en el centro histórico de Quito. (Quito: Flacso)
- De Mattos, Carlos 2006 “Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas” en *América Latina: cidade, campo e turismo* (Buenos Aires: CLACSO-Universidad de San Pablo)
- Descamps, Françoise 1994 *La Loma Grande y la Plaza de Santo Domingo* (Quito: Librimundi).
- Jurado, Fernando 1989 *Plazas y plazuelas de Quito* (Quito: Banco Central del Ecuador).
- Jurado, Fernando 2008 *Calles, casas y gente del centro histórico de Quito* (Quito: Trama).
- Ley de Patrimonio Cultural 200) en *Registro Oficial* (Quito) Suplemento n.º 465, 19 de noviembre. En <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/images/objetos/ley_patrimonio.pdf> acceso agosto 2009.
- Nietzsche, Friedrich 2004 *Estética y teoría de las artes* (España: Tecnos) Colección Neometrópolis. Edición de Agustín Izquierdo Sánchez.
- Núñez, Jorge, Manuel Damert (2007) Etnografía musical: producción y organización del Quitofest en *Música Danza y Teatro: Lectura desde las Ciencias Sociales* (Quito: Flacso)
- Municipio Metropolitano de Quito (s.f.) Ordenanzas sobre el espacio público del DMQ: 029, 143, 147 y 213.

- Municipio Metropolitano de Quito 2001 “Plan General de Desarrollo Territorial” (PGDT). Documento.
- Municipio Metropolitano de Quito 2004 “Plan Equinoccio XXI. Referente actual de la planificación y desarrollo del DMQ”. Documento.
- Municipio Metropolitano de Quito 2006 “Plan maestro de rehabilitación integral de las áreas históricas de Quito”. Documento.
- Oliveras, Elena 2004 *Estética. La cuestión del arte* (Argentina: Ed. Planeta/Ariel).
- Peralta, Evelia 1991 *Quito: guía arquitectónica* (Quito: Fraga).
- Ramírez, Patricia 2003 *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (México: FLACSO).
- Samaniego, Pablo 2007 “El financiamiento de centros históricos: el caso del centro histórico de Quito”, en Fernando Carrión (ed.) *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe* (Quito: FLACSO) 203-243.
- Saraví, Gonzalo A. 2004 “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural” en *Revista CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N.º 83.

Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires

Paula Cecilia Rosa*

Resumen

La ponencia abordará la problemática de las personas en situación de calle de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas son personas que viven en una emergencia habitacional extrema y que dependen de la asistencia pública como privada para subsistir dentro de la ciudad. Es por esto que se analizarán las políticas públicas impulsadas para esta población (subsidios habitacionales, hogares de tránsito, etc.) y los servicios que se ofrecen desde el ámbito privado (ONG, OSC) en torno a lo habitacional. A partir de esto, se reflexionará sobre las consecuencias de cada uno de los servicios ofrecidos, las características de la vida en la calle y los “circuitos” y “usos” de la ciudad.

Las personas en situación de calle viven en extrema vulnerabilidad, se encuentran excluidas del ámbito laboral, de la posibilidad de tener una vivienda, de una salud física y mental íntegra, etc. Es por todo esto que se cree esencial dar a conocer el fenómeno, que está en aumento, y pensar soluciones efectivas que impulsen el acceso a la vivienda, el uso igualitario de la ciudad y la inclusión social. Se considera que lo planteado en la ponencia apunta en esta dirección dado que aporta ciertos conocimientos sobre la temática en torno a los servicios ofrecidos para atender la problemática pero, a su vez, los “mira” desde un ángulo crítico sin olvidar las consecuencias que tienen en la vida cotidiana de las personas en situación de calle.

Palabras clave: programas estatales, organizaciones de la sociedad civil, personas en situación de calle, ciudad.

* Licenciada en Sociología. Becaria Conicet de Postgrado Tipo II en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales Ceur/Conicet. Doctoranda en Ciencias Sociales en el Instituto de Desarrollo Económico y Social de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Docente de Metodología de la Investigación Social I, II y III en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Abstract

The article will tackle the problematic of people in a street situation in the Autonomous City of Buenos Aires. These are people that live in an extreme housing emergency and that depend on public and private assistance to subsist within the city. This is why I will analyze the public policies implemented for this population (housing subsidies, transitory homes, etc.) and the services that are offered from the private sector (NGO, CSO) regarding housing. From this I will reflect upon the consequences of each one of the offered services, the characteristics of life on the street, and the “circuits” and “uses” of the city.

People in a street situation live in extreme vulnerability, are excluded from the work field, from the possibility of having a home, from complete physical and mental health, etc. It is because of all of this that I believe it essential to make this growing phenomenon known, and to think about effective solutions that promote access to housing, the equal use of the city and social inclusion. I think that what is presented in this article points in that direction since it provides some knowledge about the available services to deal with the problem but also “looks at them” from a critical point of view without forgetting the consequences that they have in the daily life of people in a street situation.

Keywords: State programs, civil society organizations, people in street situation, city.

Introducción

En las últimas décadas, Argentina ha enfrentado grandes cambios en la esfera política, económica, cultural y social. Se han desarrollado grandes transformaciones en las bases estructurales de la vida social. Estos cambios no han sido producidos por “generación espontánea”, sino que forman parte de un largo devenir de procesos que han derivado en la situación actual. Desde mediados de la década del setenta, se anunció la crisis del denominado Estado de bienestar, el cual fue considerado como el responsable de la crisis económica por ineficiente, amplio y de alto costo. Esta visión, que afirmaba el agotamiento de ese modelo, contó con un amplio consenso de diversos sectores de la sociedad.

Las posturas que se vieron afianzadas en la década del ochenta permitieron la implantación de políticas neoconservadoras que derivaron en drásticas modificaciones en el accionar del Estado. En este sentido, el nuevo modelo planteó “una radical separación entre la orientación de la política económica y la de aquellas políticas dirigidas al mercado de trabajo, por un lado, y la política social, por el otro” (Minujín, 1993:33). En

Argentina esa década estuvo atravesada por una aguda crisis económica que tuvo como consecuencia el aumento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de empleo y de salarios.

En la década del noventa, se vieron complejizados ciertos procesos iniciados en las décadas anteriores. Estos años se caracterizaron por las que se denominaron políticas de ajuste estructural, las cuales implicaron ciertas medidas como desregulación de la economía y los mercados, privatización de empresas públicas, modificaciones en la legislación laboral tendientes a la flexibilización laboral y cambios en el eje de las políticas públicas y sociales (Hintze, 2006). El mercado de trabajo se vio afectado por los bajos niveles de remuneración y actividad, por lo que hubo un aumento del desempleo y el subempleo. En ese contexto, se vieron “trabajadores que ‘envejecían’ (a menudo con cincuenta años o menos), que ya no encontraban sitio en el proceso productivo ni en ninguna otra parte; jóvenes en busca de su primer empleo, que vagaban de pasantía en pasantía y de una pequeña tarea a otra; desempleados por lapsos prolongados” (Castel, 1997). En esta perspectiva, los sectores medios se vieron afectados produciendo un aumento en el volumen de la pobreza y cambios en su composición. Estos sectores fueron denominados los nuevos pobres, es decir, personas que no eran pobres y se convirtieron en tales, aunque sin perder el acceso a los bienes y servicios básicos. En este panorama, no debemos olvidar a los pobres estructurales, personas que históricamente sufrieron carencias y que en el marco de esta situación no tuvieron posibilidades de salir de su pobreza¹. De este modo, importantes sectores de la sociedad vieron deteriorarse sus condiciones de vida por la desigualdad creciente.

En este contexto, se evidencia un aumento del número de personas que comenzaron a vivir en las calles. Personas que en su momento tenían trabajo y una vivienda no tuvieron otra opción que comenzar a pasar sus días y noches en las calles de la ciudad. Si bien este no es un fenómeno

1 A nivel nacional, se estima, hacia 1995, que “un 57% (13,9 millones de personas en aglomerados urbanos) tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza, y el 27% (6,6 millones) era considerado estadísticamente indigente, con ingresos que no alcanzaban a cubrir el costo de sus necesidades alimentarias básicas” (Hintze, 2006: 30). En el Gran Buenos Aires, la información muestra que, “con una tendencia sostenida, la brecha entre el quintil más pobre y el más rico de la población aumentó de 5 a 8 veces entre 1990 y 2000” (Salvia y Donza en Hintze, 2006: 30).

propio de esta década, es muy significativo su incremento y consolidación en estos años, a comienzos del siglo XXI. Esto se vincula con la precariedad en cuanto a lo habitacional –sumado a la falta de políticas habitacionales duraderas– y al aumento de la desocupación y el subempleo².

Este artículo busca realizar un acercamiento a la problemática de las personas que habitan en las calles de la ciudad autónoma de Buenos Aires, los denominados habitantes de la calle. Estas son personas y grupos familiares que viven en una emergencia habitacional extrema y que dependen de la asistencia pública y privada para subsistir dentro de la ciudad. Se presentarán tanto los programas impulsados para esta población desde el ámbito estatal como los servicios que se ofrecen desde el ámbito privado (organizaciones de la sociedad civil). Así mismo, se analizarán algunas de las consecuencias de los servicios ofrecidos para la vida cotidiana de estas personas y, por último, veremos cómo éstos construyen un tipo de ciudad muy particular en relación a los habitantes de la calle.

El texto se estructurará del siguiente modo: primero se ahondará en qué se entiende por la categoría de habitantes de la calle, haciendo especial hincapié en el concepto de habitar; segundo, se hará un acercamiento a la experiencia de vivir en las calles de la ciudad de Buenos Aires; tercero, se presentarán los principales programas estatales destinados a esta población y se ahondará en los servicios de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan con la temática (aquí se presentará una tipología de organizaciones que permite conocer los diferentes modos de atención); para finalizar, se analizarán las principales características de la totalidad del “círculo” de atención que configuran los servicios tanto públicos como privados.

El inicio de la vida en la calle está atravesado por una multiplicidad de motivos, es decir, es un fenómeno que no solo puede ser entendido por lo “estructural” (desocupación, falta de vivienda, etc.), sino que también debe ser entendido según las situaciones personales y vivenciales de la persona (separación, muerte de un ser querido, adicciones, maltratos, etc.). Esta es una problemática multidimensional, por lo cual, cuando se piensa en el inicio de vida en la calle, se debe pensar en una combinación de situaciones tanto estructurales como personales.

Los habitantes de la calle

Existen diversas formas para denominar a las personas que pasan sus días y noches en las calles. Sin embargo, hay dos que son las más habituales. En la bibliografía sobre la temática, en artículos periodísticos y hasta en documentos de políticas públicas, se las denomina “personas en situación de calle” o “sin techo”. La denominación “sin techo” prácticamente dejó de utilizarse dado que se consideró que caracteriza de un modo negativo a quienes son enunciados de este modo, pues hace énfasis solo en sus carencias habitacionales y, además, en muchos casos se la emplea como un descalificativo. En la actualidad, el término más utilizado, tanto por el Estado como por las OSC, es el de “personas en situación de calle”. Esta categoría fue propuesta desde el Estado y es empleada por las organizaciones, que la utilizan dado a que hace referencia a una “situación”. En otras palabras, a partir de esta categoría se entiende que vivir en la calle es una situación transitoria.

A raíz de estas dificultades en torno a las conceptualizaciones utilizadas –y dado que se consideró que no abarcaban la complejidad del fenómeno– es que se ha decidido utilizar la categoría “habitantes de la calle” para referirse a esta población³. Se considera que en esta enunciación el énfasis no está puesto en las carencias, sino en el medio en donde la persona habita y desarrolla su vida cotidiana. Se habla de habitantes porque se entiende que estos habitan el espacio de la calle, ya que allí entablan una relación con el entorno (se apropian y hacen uso de ese espacio) y establecen vínculos e interacciones con diferentes personas o grupos que se encuentran en su misma situación o no (vecinos, comerciantes, transeúntes, etc.). Los habitantes de la calle, en su cotidianeidad, significan y modifican el ámbito en el cual viven. Es por eso que se entiende el acto de habitar como “el proceso de significación, uso y apropiación del entorno que se realiza en el tiempo, y que por lo tanto nunca puede considerarse como “acabado”, ya que se está haciendo continuamente” (Signorelli en Duhau y Giglia, 2008: 22). A partir de la utilización de esta categoría,

3 Término utilizado para hacer referencia a un trabajo de tipo informal, poco calificado y de corta duración.

se busca entender la vida en la calle no solo como una condición física territorial, sino como “un contexto socio-cultural, un espacio de redes de relaciones que vehiculizan las interacciones sociales” (Marcús, 2006: 102).

Duhau y Giglia hacen una distinción entre el concepto de habitar y el de residir, distinciones conceptuales que resultan muy significativas para la temática trabajada dado que se podría afirmar que los habitantes de la calle habitan y residen en el mismo espacio. En este sentido, “el habitar define un conjunto amplio de fenómenos vinculados a la experiencia de la metrópoli y a la relación con los espacios en cuanto lugares, es decir, espacios geográficamente delimitados, materialmente reconocibles y provistos de significados compartidos, [mientras que] el residir alude a la vinculación con un espacio a donde se desempeñan las funciones propias de la reproducción social (descansar, dormir, comer, guardar sus pertenencias)” (2008: 24). Los habitantes de la calle son personas que desarrollan su vida cotidiana en el espacio de la calle; en ella realizan ciertas actividades que son consideradas como pertenecientes al mundo de lo doméstico: preparar los alimentos, comer, dormir, higienizarse, etc. Estas son actividades propias de la intimidad de la casa, pero en este caso se llevan a cabo en un espacio que se vincula con lo común, lo público, lo compartido. Es por esto que el ámbito de la calle cobra un sentido particular para quien vive allí.

Habitar las calles, una “experiencia urbana”

Desde diversos enfoques se afirma que la experiencia de vivir en la calle es una problemática predominantemente urbana. En la ciudad de Buenos Aires es en donde se halla la mayor cantidad de habitantes de la calle. En esta ciudad se ubican las más variadas (y, a veces, las únicas) opciones tanto estatales como privadas para asistirlos. Así mismo, en ella se localizan los establecimientos de la mayoría de las OSC, de los programas estatales, de las oficinas para trámites relacionados con los subsidios, etc. También es en esta ciudad donde existe la posibilidad de llevar a cabo diferentes actividades que otorguen dinero (venta de artículos en la vía

pública, changas⁴ relacionadas con algún oficio, mendicidad, limpieza de vidrios de autos, juntar cartones para vender, etc.). Por estas razones, en la ciudad de Buenos Aires se concentra la mayor cantidad de habitantes de la calle, los cuales provienen de la propia ciudad, del conurbano bonaerense, de diferentes provincias del país y, en menor medida, de países limítrofes.

Los habitantes de la calle circulan por la ciudad de un servicio a otro, ideando estrategias, coordinando horarios y necesidades durante el día y la noche. Este itinerario que realizan se asocia a la figura que Merklen (2000) denomina como “cazador”. Esta metáfora permite comprender la vida cotidiana de los habitantes de la calle y su relación con los servicios públicos y privados, dado que ellos recorren la ciudad desplegando diversidad de estrategias en función de lo que ésta les ofrece. Así, aprenden a vivir en el circuito de la atención que crean las distintas OSC y el Estado. En este entramado es que los habitantes de la calle desarrollan un sin fin de diferentes formas de movilidad y de organización de su tiempo. Se puede decir que configuran un mapa específico de la metrópoli según sus prácticas cotidianas, mapa que se elabora a partir de “ciertas representaciones, preferencias, elecciones y limitaciones acerca de lo que es pertinente o deseable hacer en la metrópoli” (Duhau y Giglia, 2008: 28).

De este modo, la vida de los habitantes de la calle puede ser identificada como una experiencia urbana. Siguiendo a Duhau y Giglia, “el concepto de experiencia urbana alude a las muchas circunstancias de la vida cotidiana en la metrópoli y a las diversas relaciones posibles entre los sujetos y los lugares urbanos, a la variedad de usos y significados del espacio por parte de diferentes habitantes” (2008: 21) Estos autores entienden a la experiencia como la vinculación entre las visiones del mundo y las prácticas sociales ancladas en contextos situacionales. Este concepto nos permite plantear, a partir del caso de los habitantes de la calle, que la experiencia urbana no es homogénea ni neutral, sino que cambia según los distintos sujetos que establecen una relación con el resto de la ciudad y que elaboran el sentido de su posición en ella. La experiencia permite ver

4 Término utilizado para hacer referencia a un trabajo de tipo informal, poco calificado y de corta duración.

“la cultura urbana en su concreta actualización por parte de diferentes sujetos y sus múltiples maneras de vivir y de ser parte de la metrópoli” (ibíd.).

Programas estatales

A raíz del aumento sostenido de esta población en las calles de la ciudad de Buenos Aires, a fines de la década del 90 se crearon los primeros programas que los tomaban como población objetivo. El Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad autónoma de Buenos Aires es el encargado de los programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables dentro de la ciudad. De este Ministerio depende la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar, encargada de los servicios sociales destinados a los habitantes de la calle. En este ministerio, en el año 1997 –a partir del decreto 607–, se creó el primer programa que tenía como población objetivo a los denominados, por ese entonces, “sin techo”. Fue nombrado como “Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional”. Con su creación apareció en la agenda pública esta problemática. Dado lo novedoso del programa, se debieron tomar varias decisiones iniciales vinculadas a la delimitación de la población: cómo abordarla, qué dispositivos de atención crear, etc. Años más tarde, específicamente en el año 1999, se creó el programa “Buenos Aires Presente”, conocido como BAP. Este programa atiende a las personas en situación de emergencia, es decir, no tiene como única población objetivo a los habitantes de la calle, sino que fue creado para asistir en situaciones de emergencia al conjunto de la sociedad. A través de sus unidades móviles, que circulan por toda la ciudad, el programa brinda información sobre los servicios sociales, y además traslada a las personas. El BAP es un articulador entre servicios y programas. En el caso específico de los habitantes de la calle, estos son detectados a través del BAP y en algunos casos derivados a los servicios que les brinda el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires o bien a los de las OSC destinadas para su atención.

Otro de los programas creados para poblaciones en riesgo habitacional que se gestiona desde el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires es el

programa “Atención para las familias en situación de calle”, el cual se encarga de la entrega de subsidios económicos, solo con fines habitacionales, para asistir a familias o a personas que se encuentran en dicha situación. Para acceder a este subsidio se deben cumplir varios requisitos, uno de los cuales es presentar un “certificado de situación de calle”, es decir, se debe acreditar que efectivamente se vive en la calle.

Por último, otro de los servicios destinados para esta población son los hogares de tránsito y los paradores nocturnos. El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires posee algunos propios, y a la vez subsidia otros establecimientos pertenecientes a las OSC que trabajan con habitantes de la calle. En síntesis, el Gobierno de Buenos Aires posee:

- Tres hogares, uno para mujeres solas o con niños, uno para hombres solos y uno para familias⁵. Los hogares ofrecen un lugar para dormir por un periodo prolongado de tiempo, alimentos, asistencia psicosocial y médica, y talleres de diferentes tipos. Las personas que allí asisten conviven en el hogar, para lo cual deben compartir comidas, habitaciones, baños y tareas de limpieza. Los hogares poseen horarios restringidos de ingreso y egreso, y durante el día las personas deben abandonar el lugar.
- Tres paradores, dos para hombres solos y uno para mujeres solas o con niños⁶. La mecánica del parador difiere del hogar de tránsito principalmente en el hecho de que las personas solo pueden pernoctar en el lugar una noche: al otro día, una vez pasada la noche, deben retirarse. El parador renueva sus vacantes día a día, a diferencia del hogar, en el cual la estadía es por un período de tiempo. En el parador se reciben servicios de alimentos y de higiene, así como derivaciones a hogares o consultas médicas, dependiendo del caso. Al igual que en el hogar, los horarios de ingreso y egreso son muy estrictos en cualquier época del año (por ejemplo, el horario de ingreso puede ser de 17 a 18 horas, y el de egreso de 7 a 8 de la mañana).

6 Podemos mencionar al parador Azucena Villaflor, para mujeres (solas o con niños), el parador Retiro y el parador Bepo Ghezzi, ambos para hombres mayores solos.

Servicios de las organizaciones de la sociedad civil⁷

Las OSC ofrecen a los habitantes de la calle comida, ropa, remedios, talleres, capacitación, duchas y atención médica. En muy pocos casos, también brindan servicio de alojamiento. Se encuentran ubicadas en diferentes barrios de la ciudad. Algunas poseen un lugar propio y otras no; estas últimas desarrollan sus actividades un día puntual en una plaza o una esquina de la ciudad. Este segmento de organizaciones es heterogéneo: está compuesto por organizaciones de distinto origen, tamaño, intereses, prácticas y grado de institucionalización.

Dada la variedad de organizaciones, se construyó una tipología que permitiera clasificar a los distintos tipos. Esta tipología fue central para realizar el análisis y para tener un conocimiento más exhaustivo del tema. Se han encontrado diversas tipologías de OSC en general (Gadis, 2004; González Bombal y Roitter, 2000; Filmus et al., 1997), pero no se han hallado tipologías que clasificasen a las OSC que específicamente tienen como población objetivo a los habitantes de la calle. A continuación se presentan los tres tipos de organizaciones construidas:

- Tradicionales/prestación de servicios. Son organizaciones que realizan tareas vinculadas a la filantropía y al voluntariado. Su modo de intervención es la atención primaria. En ellas, los habitantes de la calle pueden encontrar un lugar donde dormir, comida, ropa, servicios de peluquería, lectura o recreación, además de servicio religioso. También existen organizaciones que brindan similares servicios pero que no

7 La sociedad civil está compuesta por una multiplicidad de organizaciones que son agrupadas bajo diversas denominaciones. Entre ellas podemos mencionar a las organizaciones sin fines de lucro, entidades de bien público, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), organizaciones del tercer sector, organizaciones comunitarias o bien Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Utilizamos este último término porque lo consideramos abarcador de la heterogeneidad del universo de estudio. Siguiendo a Leiras (2009), entendemos a las OSC como privadas (institucionalmente independientes del Estado, aunque reciban fondos públicos), autogobernadas, que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios) y voluntarias. En este sentido, esta categoría coincide con los usos habituales y ofrece un punto de partida apropiado para el trabajo descriptivo (Leiras, 2009: 15). La unificación de este complejo espectro en una categoría se fundamentaría en la idea de que existe una tercera esfera de la sociedad, diferente del mercado y del Estado (Cogliati et al, 2002).

están relacionadas con lo religioso. No obstante, las acciones que realizan están asociadas a la caridad.

- Organizaciones de promoción de derechos. Son organizaciones vinculadas a la reivindicación derechos sociales y a la puesta en práctica de acciones relacionadas con la movilización y la demanda hacia el Estado. Ofrecen espacios de debate y de intercambio, información sobre trámites y legislaciones, etc. Están conformadas por habitantes de la calle, personas que en el pasado han vivido en la calle, estudiantes, profesionales, académicos y miembros de otras organizaciones sociales. Principalmente han sido creadas a partir del año 2001.
- Emprendimientos sociales. Son organizaciones que desarrollan micro-emprendimientos comerciales para los habitantes de la calle (ventas en la vía pública, arreglo de muebles, pinturas, talleres, capacitaciones en oficios, etc.). Si bien emprenden acciones vinculadas a la reivindicación de derechos sociales, en especial el laboral, no realizan demandas ni cuestionamientos puntuales hacia el Estado.

En estos tres tipos se intenta plasmar el universo de organizaciones sociales que trabajan con los habitantes de la calle, teniendo en cuenta sus objetivos, concepciones y acciones. Si bien desde el punto de vista analítico resulta necesario y útil construir una tipología, se sabe que en el accionar cotidiano las organizaciones combinan diferentes estrategias. Muchas de ellas, además, están en continuo cambio y adaptación, en especial las más nuevas.

El accionar de un “circuito”

A continuación se presentan las principales características encontradas en el sistema de atención para los habitantes de la calle tanto desde el ámbito estatal como privado, pues se considera que el “circuito” de atención está integrado por ambos ámbitos y sus servicios.

Una de las cuestiones principales a la hora de indagar en el funcionamiento de los servicios es que éstos son insuficientes. Son pocas las vacan-

tes que se ofrecen tanto desde el ámbito privado como público para la cantidad de personas que se encuentran en situación de calle. Hace unos años ya eran insuficientes, pero en la actualidad, con el incremento de la cantidad de personas en situación de calle, en especial por el aumento de los desalojos, el sistema se encuentra desbordado. No solo los servicios son insuficientes, sino que también podemos encontrar varios problemas, los cuales están vinculados a los horarios estrictos, la obtención de empleo, la falta de actividades durante el día, el retraso en las derivaciones a hogares de tercera u hogares para personas con algún problema físico, el tratamiento y control de enfermedades, la separación de las familias, los requisitos de ingreso muy restrictivos y los excesivos controles en el interior.

En cuanto al subsidio habitacional, se puede decir que es de un monto pequeño que no alcanza para alquilar una vivienda y solo sirve para pagar un cuarto de hotel o pensión, generalmente en muy malas condiciones. Además, el subsidio es entregado de modo intermitente, lo cual impide una continuidad habitacional. Así mismo, es difícil de conseguir, se dan pocos turnos por día y los trámites para obtenerlo son muy engorrosos y prolongados. Por ejemplo, para conseguirlo se debe tener “constancia de estar en calle”, es decir, un certificado que legitime que la persona o familia está viviendo efectivamente en la calle, condición que debe estar certificada por un asistente social. Como se observa, con este requisito no se previene la situación.

Muy relacionados a este punto, podemos mencionar los obstáculos burocráticos. Los habitantes de la calle pasan días, meses y años haciendo trámites, buscando “certificados de pobreza”, pidiendo números para subsidios, transitando de una ventanilla a otra, etc. Existe poca información sobre cómo hacer los trámites y cómo acceder a los servicios. Además, no se cuenta con un centro de atención específico en donde se puedan hallar respuestas o soluciones prácticas y claras para poder realizar un trámite. Otro grave problema se vincula con la falta de documentos de identidad, pues muchos no los tienen debido a diversas circunstancias. Sin la documentación necesaria, no se pueden realizar trámites o conseguir un subsidio.

Por su parte, en cuanto a los hogares y paradores, se puede decir que éstos son considerados como un mero paliativo a la situación que atravie-

san las personas y familias en situación de calle, pues no generan cambios efectivos en sus vidas. En términos generales, se trata lugares en donde se puede recibir alimentos, alojamiento y ducha, lo cual muestra que las principales acciones desde el ámbito estatal para los habitantes de la calle son asistenciales: desde las instituciones no se ponen en práctica intervenciones concretas en cuanto a la reinserción laboral, habitacional y afectiva de las personas.

Un eje común que atraviesa a todos los ámbitos del circuito de atención es la falta de contención institucional hacia los habitantes de la calle. Por ello, el vínculo que poseen éstos con las instituciones sociales es precario, inestable y dependiente. Esto se debe en parte a que los profesionales o las personas encargadas de los servicios no tienen una comprensión de la problemática. Muchas veces el fenómeno es abordado desde discursos estigmatizantes. Los habitantes de la calle son cotidianamente maltratados y rechazados en los servicios destinados para su atención. El ingreso en estos establecimientos, en vez de contribuir a encontrar una respuesta, agrava los problemas con los cuales se ingresan. Muchos prefieren continuar sus vidas en la calle en lugar de ingresar a lugares en los cuales no pueden expresarse, son maltratados o se sienten conducidos al conformismo o la frustración. A menudo resulta preferible buscar otras maneras de subsistir en la ciudad.

Por último, en relación a la totalidad del circuito asistencial, se plantean dificultades en relación a la articulación institucional. La falta de coordinación en el accionar se encuentra en el interior de los propios servicios estatales y entre las diferentes dependencias. Así mismo, existe una evidente falta de vinculación entre el Estado y las OSC. También se observan problemas entre estas últimas, principalmente en las diferencias entre los modos de atención, pues hay rivalidades y competencias en torno al “saber hacer”. Esto ha impedido la organización de espacios coordinados de atención, lo cual genera pérdida de recursos y de tiempo a la hora de atender los casos que se presentan. La puesta en práctica de acciones conjuntas podría facilitar el trabajo cotidiano y crear espacios de posibles respuestas a través de un acercamiento integral.

Reflexiones finales

Este artículo ha intentado hacer un acercamiento lo más acabado posible a la vida cotidiana de los denominados habitantes de la calle, personas que, durante el día y la noche, debe desplegar una multiplicidad de estrategias en relación a los servicios que se ofrecen desde los ámbitos estatal y privado en el marco de la ciudad.

Si bien son varios los programas y servicios sociales que se ejecutan desde el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, las respuestas son insuficientes. Los mencionados programas terminan siendo paliativos a corto plazo y no logran que las personas salgan de su difícil situación. No se han puesto en práctica intervenciones efectivas en cuanto a la reinserción laboral, habitacional y afectiva de las personas. Los programas sociales no han impulsado un desarrollo personal ni grupal a largo plazo que permita superar las condiciones actuales, principalmente porque no existe una amplia comprensión de las dimensiones del fenómeno y porque falta un acercamiento a las necesidades reales de la población. Además, el fenómeno es abordado desde una mirada estigmatizadora y reproductora de las imágenes negativas que se tienen de las personas en situación de calle, razón por la que los problemas vinculados a la exclusión no son solucionados, pudiendo incluso llegar a agravarse.

El vínculo que poseen los habitantes de la calle con las instituciones sociales es precario, inestable y dependiente. Las personas se han visto insertas en círculos burocráticos de los cuales es difícil “salir”. Las rutinas no tienden a la búsqueda de una integración efectiva, sino que generan sujetos pasivos que pasan días recorriendo ventanillas y esperando. De este modo, los habitantes de la calle han quedado atrapados dentro del “circuito asistencial” que ofrece este tipo de sistema de atención. Además, el circuito está atravesado por el riesgo a maltratos y por la violencia a la que se enfrentan en los servicios y espacios públicos, así como por la incertidumbre sobre dónde dormir, dónde comer, etc.

Las políticas sociales orientadas a esta población vulnerable deben presentar medidas que aborden la problemática en su conjunto y que eviten la reincidencia de las personas en la calle. Es necesario pensar que el abordaje de este fenómeno debe ser integral, involucrando tanto lo estatal

como a las OSC. Así mismo, se deben considerar tanto las dimensiones económicas (privaciones materiales) como las sociales. Este es un fenómeno que necesita ser entendido de modo multidimensional si se pretende realizar acciones positivas que mejoren la calidad de vida de las personas en situación de calle.

Por todo lo dicho, consideramos esencial dar a conocer esta problemática en distintos ámbitos, especialmente como un fenómeno que está en aumento en nuestros países y en el mundo entero. Es prioritario que pensemos soluciones efectivas que impulsen el acceso a la vivienda, el uso igualitario de la ciudad y la inclusión social, siempre con un claro objetivo en mente: que nadie pase ni un solo día en la calle.

Bibliografía

- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós).
- Cogliati, Cristina, Kossoy, Alicia y Kremenchutzky, Silvia 2002 “Gestión de organizaciones de la sociedad civil de combate a la pobreza. La estrategia de fortalecimiento institucional” en *Revista Dhiál Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (Buenos Aires) N.º 36.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela 2008 *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (México: Siglo XXI Editores/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco).
- Filmus, Daniel, Arroyo, Daniel y Estebanéz, María Elina 1997 *El perfil de las ONG en Argentina* (Buenos Aires: Fkacso/Banco Mundial).
- GADIS 2004 *Índice de desarrollo. Sociedad civil en Argentina. Total país* (Buenos Aires: Undp, BID, Gadis).
- González Bombal, Inés y Roitter, Mario (comps.) 2000 *Estudios sobre el Tercer Sector en Argentina. The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad).
- Hintze, Susana 2006 *Políticas sociales. Argentina en el cambio: conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacio Editorial).

- Leiras, Marcelo 2009 “Relaciones entre Estado y sociedad civil en Argentina: un marco de análisis” en *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil* (Buenos Aires: Fundación Cippec/Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia/Jefatura de Ministerios/Presidencia de la Nación).
- Marcús, Juliana 2006 “Ser madre en los sectores populares: una aproximación al sentido que las mujeres le otorgan a la maternidad” en *Revista Argentina de Sociología* (Buenos Aires) Vol. 4, n.º 07, noviembre-diciembre.
- Merklen Denis 2000 “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90” en Maristella Svampa (ed.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales* (Buenos Aires: Editorial Biblos y Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Minujín, Alberto (ed.) 1993 *Desigualdad y exclusión* (Buenos Aires: Unicef/ Editorial Losada).
- Rosa, Paula 2009 “Las prácticas de encierro hoy. Reflexiones de la mano de Michel Foucault sobre los programas destinados a personas en situación de calle” en revista *Afuera. Estudios de crítica cultural* (Buenos Aires) n.º 6, mayo.
- Rosa, Paula y García, Ariel 2009 “Exclusión: dilemas de una noción aplicada a situaciones de desigualdad social” en revista *Margen* (Buenos Aires) n.º 54, julio.
- Salvia, Agustín y Donza, Eduardo 2001 “Cambio estructural y desigualdad social. Ejercicios de simulación sobre la distribución del ingreso 1990-2000” en Javier Lindenboim (comp.) *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 2: Aportes metodológicos y otras evidencias* (Buenos Aires: FCE-UBA) Cuaderno del Ceped, n.º 5.

Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad¹

María Antonieta Urquieta A.*
y Claudia Campillo T.**

Resumen

Habitamos la ciudad de manera fragmentada. Cada persona dibuja circuitos diferenciales en el espacio urbano dependiendo de su condición de género, edad, clase social, situación familiar, laboral o étnica. Esos modos distintos de participar de la vida urbana nos hacen representarla de manera igualmente diversa. El presente estudio, se planteó el desafío de reconstruir esos modos de apropiación simbólica del espacio desde la perspectiva de las mujeres adultas y urbanas del municipio de Monterrey y para ello se recurrió a una investigación de representaciones sociales (RS) de tipo estructural-procedural con un enfoque inductivo y plurimetodológico.

Palabras clave: Ciudad, mujeres, representaciones sociales

Summary

We live in the city in a fragmented way. Each person draws different kinds of circuits in the urban space depending on their condition of gender, age, social class, family, work or ethnic status. Those different manners to participate in the urban life make us represent it in an equally diverse way. The current study set itself out the challenge of rebuilt those manners of symbolic appropriation of the space, from the grown up and urban women's point of view of the Monterrey council and to accomplish that a social representation (RS), type structural-procedure with an inductive and multimethod research was made.

Keywords: City, women, social representations

* Dra. María Antonieta Urquieta Alvarez, es docente e investigadora de la Universidad de Valparaíso, Chile.

** Dra Claudia Campillo Toledano, es docente e investigadora de la Universidad Autónoma de Nuevo León e Investigadora Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), México.

1 Este artículo deriva de la tesis titulada "Representaciones sociales femeninas de la vivienda y la

Introducción

La vida social se desarrolla fundamentalmente en las ciudades. Actualmente 6 de cada 10 habitantes viven en zonas urbanas (Sucrí, 2010) y por ello el estudio de las cuestiones territoriales y de los fenómenos que allí se producen, son temas centrales del debate contemporáneo de las ciencias sociales, las cuales se ven desafiadas a proponer nuevos y más pertinentes esquemas conceptuales para comprender y explicar las diversas aristas de lo que genéricamente se ha denominado el problema urbano y que muestra matices tan diversos como la pobreza, la violencia, la migración y la exclusión social.

Para Ezra Park (1999) el definir la ciudad involucra un esfuerzo por evitar la simplificación, al reconocer que “es algo más que una aglomeración de individuos y servicios colectivos; es algo más que una simple constelación de instituciones y aparatos administrativos. Es sobre todo un estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, actitudes y sentimientos. No es simplemente un mecanismo físico y una construcción artificial: está implicado en los procesos vitales de las gentes que la forman, es un producto de la naturaleza, y en particular, de la naturaleza humana” (Park, 1999: 30-31). La ciudad se conceptualiza entonces como un espacio social y dinámicamente construido. Para analizar la conformación de los espacios sociales es necesario entonces operar en niveles de abstracción simultáneos, a varias escalas y desde varios ángulos, uno de los cuales es el que se obtiene de observarla desde sus propios habitantes.

Antecedentes generales

Monterrey es la capital del Estado de Nuevo León, México. Tiene una población de 1.133.814 habitantes (Inegi, 2005), y su área metropolitana abarca otros ocho municipios conurbados. Por sus calles circulan dia-

ciudad en el municipio de Monterrey”, desarrollada en el marco del programa de Doctorado en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social, dictado por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

riamente hombres y mujeres, infantes, jóvenes, adultos y ancianos, cada uno configurando experiencias distintas del habitar. En consecuencia, sus formas de contacto disímiles redundan en apropiaciones diferenciadas del espacio urbano (Duhau y Giglia, 2008).

En la actualidad, Monterrey presenta una configuración urbana con una población principalmente femenina. Datos censales y empíricos muestran a la mujer como un sujeto urbano que cumple un rol protagónico en la gestión de la unidad habitacional y del espacio público (Massolo, 1994 y 2004). No obstante estas generalidades, los modos de habitar femeninos se manifiestan diversos en esta ciudad. Mientras unas mujeres trabajan fuera de casa, otras lo hacen dentro de ella. Mientras unas inician sus proyectos familiares y tienen hijos pequeños, otras se encuentran en una etapa de madurez caracterizada por la partida de los hijos y la viudez. Mientras algunas son analfabetas, otras alcanzan altos grados de especialización educativa. Estas características singularizan formas diferentes de habitar el espacio urbano, en tanto los circuitos y trayectorias de apropiación de la ciudad se dibujan de formas y tiempos distintos.

En síntesis, el espacio urbano es producto de la práctica cotidiana y se construye no sólo material, sino simbólicamente, dando sentido e identidad a quienes lo habitan (Esquivel, 2004). Por ello el significado que las mujeres le otorgan se relaciona directamente con sus experiencias de habitar en su condición de organizadoras fundamentales de la vida doméstica en articulación con la esfera pública (Esquivel, 2004).

Comprender la ciudad implica mirar el espacio urbano más allá de sus dimensiones físicas y aproximarse a las experiencias de quienes viven en él, por tanto la urbe será escenario de heterogeneidades por descubrir. Según Rizo (2006) la característica de indefinición y ambigüedad de la ciudad hacen vanos los afanes por la explicación totalizante e invitan a la comprensión de la ciudad como un sistema complejo que es representado simbólicamente y es creador de sentido. Es decir, no sólo depende de las imágenes que construyen los habitantes acerca de ella, sino que es el entorno constructivo que dota de sentido la vida de las personas que la conforman.

La aproximación al estudio de las representaciones femeninas sobre el espacio urbano se orienta a reconocer esas formas de apropiación diversa,

planteándose como foco de observación la ciudad vista como el gran escenario de las relaciones sociales contemporáneas. En torno a este objeto significativo, esta investigación articuló un proceso de carácter plurimetodológico, el cual permitió reconocer los modos en que las mujeres adultas del municipio de Monterrey la representan socialmente. Los resultados de esta indagación son presentados tomando como hilo conductor los relatos de las propias mujeres quienes a través de una serie de entrevistas en profundidad, compartieron con la investigadora sus imaginarios de una ciudad que se les presenta inmensa, presente y contradictoria.

Las representaciones sociales femeninas de la ciudad.

Una construcción bifronte

Las mujeres construyen binariamente su representación social de la ciudad, reconociendo en ella un espacio vivido y uno deseado. El primero se caracteriza por el conflicto social y ambiental, mientras que el segundo se añora como un lugar de sociabilidad y ciudadanía. Se reconoce entonces en las mujeres una representación social bifronte (Choay, 2009) donde la belleza y lo social se oponen a la maldad, el caos y la perversión. Las mujeres se sienten fragmentadas entre su constatación cotidiana del conflicto social y ambiental y la construcción de la ciudad futura. Sobre esta última, Wagner anticipaba que sería imposible prefigurarla con certeza, “porque un catecismo de lo urbano no existe” (en Choay, 2009:168).

a) La ciudad vivida: espacio de conflicto social y ambiental

Las mujeres representan la ciudad como un espacio violento, amenazante e inseguro, caracterizado por el narcotráfico, los asaltos y el temor al otro. Esta sensación de peligro se sustenta en el agravamiento de las situaciones de violencia en los espacios públicos, como son los enfrentamientos que se han producido en las calles en los últimos meses en Monterrey, lo que las hace percibir el mundo externo como un escenario de riesgo, donde cualquiera puede ser agredido, aunque no esté relacionado con actividades delictuales.

Por lo general ha muerto mucha gente inocente que no tiene nada que ver con lo que está pasando... Mujeres baleadas por una bala perdida... A mí me da miedo (JH/AD/Mimu²).

Según cifras oficiales de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León³, no sólo se ha registrado un aumento de las acciones delictuales ligadas al crimen organizado, sino también un aumento en los robos a casas-habitación y homicidios. Si a ello sumamos la permanente exposición a noticias de este tipo en los medios de comunicación, tenemos un entorno que refuerza la idea del miedo a un enemigo, genéricamente denominado “los narcotraficantes”, cuya presencia se teme aunque no se constate personalmente. Así interpretada⁴ la cotidianeidad, se acepta como verdadera la noción de un entorno violento, amenazante e inseguro.

La ciudad es moderna, porque hay mucha modernidad y todo, pero también hay mucha inseguridad. [...] Hay mucha modernidad, pero a mí no me impresiona eso; y siento que no es una gran ventaja... Sí sería una gran ventaja si hubiera también mucha seguridad (NJH/AD/Mimu).

Estos discursos de temor se refuerzan con los emanados desde los medios de comunicación y los emitidos por personeros públicos, quienes, como medida de seguridad para enfrentar el aumento de los actos delictivos, invitan a crear una cultura de la desconfianza, lo cual se opone totalmente a lo que las mujeres ven como ideal: la reconstrucción de los lazos

2 Nota metodológica de las autoras: la selección de las entrevistadas se realizó por muestreo teórico de máxima diversidad. Los fragmentos presentados a lo largo de este artículo corresponden a extractos de entrevistas en profundidad realizadas a mujeres adultas del municipio de Monterrey, NL, que accedieron voluntariamente a participar del estudio. Con la finalidad de resguardar el anonimato de sus expresiones, sólo son identificadas por una sigla que caracteriza su situación social según el siguiente esquema (Jefatura del hogar/Etapa del ciclo vital/Índice de marginalidad urbana). Tenemos así que las posibles categorías para cada tipología son: Jefa de Hogar (JH) o no Jefa de Hogar (NJH); Joven (JOV), adulta (AD) o adulta mayor (ADM); bajo (Bimu), mediano (Mimu) o alto (Aimu) índice de marginación urbana.

3 Ver detalles en <http://www.nl.gob.mx/?P=pgj_estmunicipalmty>.

4 Se usa intencionalmente el concepto de interpretar, toda vez que éste remite a una apreciación subjetivamente situada de la realidad que no necesariamente se corresponde exactamente con las evidencias objetivas de la misma.

comunitarios de confianza y apoyo mutuo. Esto las lleva a evocar nostálgicamente un Monterrey pretérito, donde las relaciones con los vecinos eran parte importante de la sociabilidad cotidiana y ampliaban las redes de apoyo mutuo y capital social.

Haz de cuenta que ya temes por todos; todos se te hacen sospechosos y no confías en nadie. Antes platicábamos con los vecinos, pero ahora ya no. La gente está más en su casa, así que la cosa se volvió un poquito más antisocial en comparación con antes. Más que nada por eso... por la inseguridad (NJH/AD/Bimu).

Así como las mujeres entrevistadas relevan la situación de conflicto social que aqueja a la ciudad, perciben también una segunda dimensión problemática, que es la ambiental, aspecto que se posiciona con fuerza en su discurso femenino compartido acerca de Monterrey. Desde su punto de vista, el conflicto ambiental está caracterizado fundamentalmente por la depredación y la contaminación, aspectos que se traducen en la construcción de nuevos fraccionamientos en áreas verdes y en la presencia de abundante basura.

Acerca de la depredación, las mujeres lamentan cómo el aumento de construcciones tanto formales como informales ha ido restando espacios que antes eran el pulmón de la ciudad. Del mismo modo, desaprueban la construcción de viviendas en el sector de los cerros, y recuerdan nostálgicas que antes podían salir a pasear a lugares donde había montes y ríos.

Pues eso es lo malo del progreso: que quita. Se va ampliando la ciudad y a la vez se van quitando árboles. Vas quitando tierra y pones pavimento (NJH/AD/Aimu).

En sus discursos, las mujeres constatan el crecimiento inorgánico de la ciudad y se cuestionan sobre el futuro de una urbe que se extiende más allá de sus límites naturales. Aventuran predicciones y para ello recurren a argumentos que van desde los conceptos divinos hasta otros más ambientalistas y evidentemente aprendidos, como puede ser “el efecto invernadero”.

Vamos a tener problemas, porque vamos quitando la configuración natural de la ciudad o del lugar donde estamos. ¡Siempre andamos queriendo saber más que Dios! Si Él lo creó así, dejémoslo así. Allá en el cerro de La Silla, las casas ya casi llegan a la cúspide. ¡Y es zona restringida! Supuestamente es zona restringida, pero ¿para quién? ¿Qué es lo restringido? Cada mañana me levanto y veo allá una casa más. Este cerro que usted ve aquí fue poblado en un ratito. ¡En un ratito! (JH/ADM/Aimu)

La basura genera molestia en la población, pero es reconocida como una responsabilidad compartida de las personas y el gobierno. Es responsabilidad de la ciudadanía observar conductas ambientalmente apropiadas, pero es tarea del sector público proveer condiciones de infraestructura adecuadas para el manejo de los residuos domiciliarios.

[El problema es la] cultura de la gente, que ensucia. Siguen tirando animales muertos a la calle. Yo digo: ¡Ya! ¡Eso no se hace! Uno debe de tomar conciencia, porque si no... ¿Qué les espera a los niños que ahora están chiquitos? ¿Qué ciudad les espera? ¿Qué mundo? (NJH/AD/Mimu)

b) La ciudad deseada: sociabilidad y ciudadanía

La ciudad a la que las mujeres aspiran es un espacio donde puedan establecer lazos de confianza, reciprocidad y ayuda mutua con los otros. Aspiran a volver a un espacio de afectos y encuentros, lo cual asocian con un pasado donde el vínculo con la familia y los vecinos era posible.

Lo que me acuerdo cuando estaba chiquita es que al menos salíamos mucho a jugar. Hacíamos muchos juegos, salíamos todos los vecinos y jugábamos [...] Había más seguridad, no tanta psicosis como ahorita. Ahora uno piensa que en cualquier lado le van a hacer algo (NJH/AD/Bimu).

Las mujeres aluden con frecuencia a su deseo de volver a recorrer las calles con tranquilidad, caminando en compañía de su familia. Su deseo es recuperar las avenidas como espacios de sociabilidad y ciudadanía.

Andar por la calle, caminando en toda esta zona céntrica, es muy rico. Por las tardes y noches es muy rico encontrarte con la gente a la que tienes aprecio, y con las que no también (JH/JOV/Bimu).

El proyecto de ciudad apunta, desde la óptica de las mujeres, a recuperar el sentido social del espacio urbano como escenario de la construcción de lazos de afecto y oportunidades para el desarrollo de los proyectos vitales y familiares. Una ciudad social para las mujeres es un espacio de convivencia donde los espacios públicos sirven como puntos de encuentro para la familia, la comunidad y la ciudadanía. Una ciudad social es, para las mujeres, una urbe que se preocupa de sus habitantes y los protege.

Haga de cuenta una persona con mucho amor y con los brazos abiertos: esa es una ciudad social (JH/ADM/Aimu).

Las mujeres urbanas de Monterrey desean un espacio para el ejercicio pleno de sus derechos en tres ámbitos: civil, político y social (Marshall, 1997). La dimensión civil se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual, mientras que la política se refiere al derecho a participar del poder. El ámbito social hace referencia al derecho de acceder a un mínimo de bienestar económico y de seguridad, así como al derecho de participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado, conforme a los estándares corrientes en la sociedad.

Las entrevistadas esperan de la ciudad un espacio que les otorgue condiciones básicas de calidad de vida y de respeto a sus derechos civiles. De este modo, las mujeres quieren recuperar su derecho a desplazarse por las calles, sin temor a la extorsión, o la agresión institucional. En este sentido, hablan de su derecho a la impartición de justicia, del término de la corrupción y de su deseo de poder confiar en las instituciones de seguridad pública.

Le digo que una ciudad justa [sería aquella] en la que la policía sea justa y en donde no hubiera tanta corrupción. Yo siempre digo que la corrupción viene desde mero arriba, porque ¿quién tiene jodidos a los de abajo?... Los de mero arriba (NJH/AD/Mimu).

La vocación política de la ciudad también está unida al de una segunda dimensión de la justicia, donde la (re)distribución de los recursos tributarios se dirige a la mejora ostensible de las condiciones de vida de la población.

Yo creo que en lo político hay mucho rebaje de impuestos en los trabajadores, pero no se ve nada de lo que desgraciadamente se rebaja. Las calles están despavimentadas, el drenaje está perdido, llueve y ya nos estamos ahogando, las viviendas son muy caras y a los dos días ya se cuarteán, pues su calidad es muy baja. Yo creo que hay que ser más justos en la cuestión política (NJH/JOV/Bimu).

Las condiciones de calidad de vida son centrales en la construcción de ciudadanía, como expresión de la garantía del respeto a los derechos humanos fundamentales: vivienda, salud y educación. Este punto ya ha sido reconocido como un aspecto central para la construcción democrática de las urbes y así se declara en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, cuando se señala que éste “es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Foro Social Mundial, 2005: 2). Esto, en palabras de las mujeres, se traduce en:

Que tenga de todo, que tenga cerca unos espacios limpios, que no tenga tantos carros... Las calles deberían ser más amplias, con gente contenta. Quisiera vivir cerca de mis hermanos, tener plazas, clínicas, centros comerciales. Ése es el ideal de una ciudad: más parques, que estuviera todo pavimentado (nada de calles de tierra) y más seguridad (NJH/AD/Aimu).

Un aspecto de la calidad de vida que les interesa resguardar es el deseo de vivir en una ciudad ambientalmente sustentable, libre de contaminación, con áreas verdes y en armonía con el entorno natural que cobija a Monterrey.

[La ciudad tiene que convivir] con el cerro para que se vea bonita. Todas las casas deben tener sus ventanitas para que todos tengan espacio para respirar, porque de repente no hay dónde respirar. [...] También le vamos a poner árboles para que respiren, porque hay mucha contaminación (NJH/JOV/Bimu).

Desde el punto de vista de los derechos políticos, las mujeres sienten a las autoridades distantes y despreocupadas de sus necesidades. Con frecuencia aluden a que los representantes desconocen la experiencia de la escasez y que ello les resta empatía con las problemáticas de la ciudadanía.

¿Cómo es que yo estoy viviendo en una vivienda que está así cuando al que yo estoy pagando vive en un palacio, tiene una extensión de terreno tremenda y sus hijos van a los mejores colegios? El gobierno no escucha. Le vale un cacahuete lo que nos pase mientras ellos estén viviendo bien. ¿Qué si los demás estamos viviendo mal? ¡No les importa! (JH/ADM/Aimu)

La cuestión del contacto con las autoridades es aislada y ocasionalmente expresada como condición para la ciudadanía activa. Parece haber cierto desaliento frente a este mecanismo concreto de participación social, ya que las mujeres sienten que las opciones de contacto con los representantes públicos no sólo no están garantizadas, sino que son poco posibles.

Hoy en día, rara vez se puede hablar con una autoridad. Es más, creo que ni un policía de demarcación te atendería (JH/ADM/Aimu).

Así construida la representación social, la ciudad ideal desde la óptica de las mujeres debe ser un espacio de sociabilidad y ciudadanía, donde la construcción de los proyectos vitales, familiares y comunitarios sean posibles en un contexto de garantía democrática al ejercicio pleno de los derechos humanos universales.

Representaciones diversas de la urbe

Ambas perspectivas de la ciudad, la vivida y la soñada, son sostenidas transversalmente en el discurso de las mujeres, sin distinción de edad, nivel socioeconómico, situación laboral o de estudios. Esta constatación conduce a la conclusión preliminar de que existe una sola representación social femenina para la ciudad. Sin embargo, cuando se estudian en profundidad los discursos particulares de las mujeres en función de su nivel de escolaridad, es posible reconocer singularidades en torno a la centralidad de los conceptos señalados como esenciales en la comprensión de su entorno urbano inmediato. Así, las mujeres sin escolaridad o estudios primarios completos atribuyen la posición de centralidad a los asaltos y los edificios, connotando con ellos la vivencia del conflicto social y el reconocimiento de la dimensión material de la urbe. Del mismo modo, las mujeres con estudios secundarios completos tienen núcleos de representación que corresponden al ambiente de violencia (odio) y al ambiente físico (edificios). Por su parte, para las mujeres con estudios de preparatoria o universitarios la dimensión que define a la ciudad es únicamente la del odio. Es decir, para el caso de Monterrey, las mujeres adultas tienen diferentes representaciones sociales de la ciudad dependiendo de sus particulares patrones de pertenencia social, dentro de los que destaca el nivel de escolaridad.

De lo anteriormente señalado se desprenden consecuencias importantes para la comprensión del espacio urbano y las dinámicas de apropiación simbólica por parte de sus habitantes. La primera de estas consecuencias se deriva de la idea misma de la representación social y sus funciones: la forma en que representamos un objeto define lo que conocemos de él, la postura que adoptamos y finalmente lo que haremos. Estas funciones, cognitiva, orientadora y práctica, largamente fundamentadas desde el punto de vista teórico (Abrić, 2001; Jodelet, 1986), permiten sostener que a representaciones diversas se esperan conductas y posiciones igualmente diferenciadas. De este modo, si las mujeres de alta escolaridad conceptualizan la ciudad como un espacio donde el “odio” es la característica principal, la consecuencia natural es que eviten participar de la vida ciudadana y se protejan de un entorno que les parece amenazante. En este

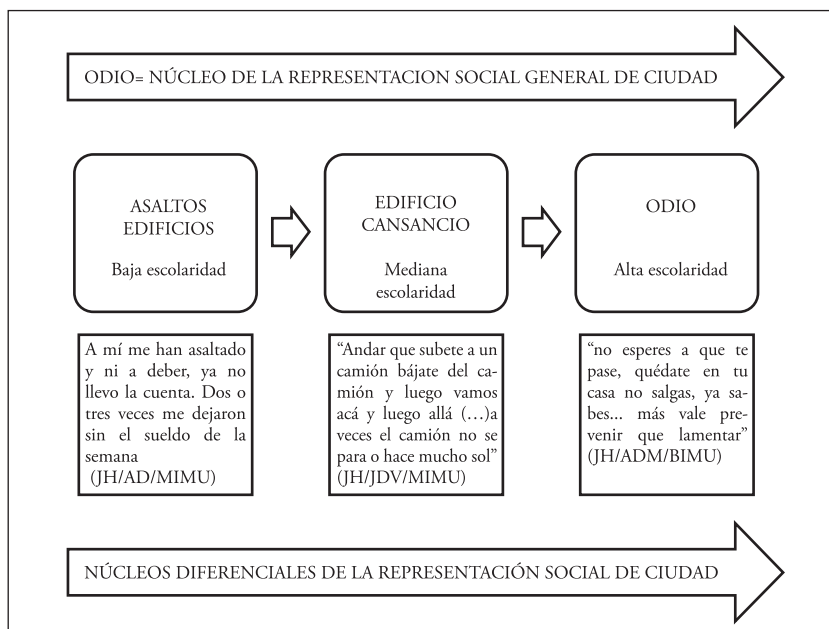
sentido, cabe retomar el concepto de peligro construido vs. peligro vivido, ya que parece ser que las mujeres de alta escolaridad temen más a un enemigo que les ha sido social y objetivamente comunicado que a uno al que realmente se enfrenten cotidianamente. Esto marca un aspecto diferencial con respecto a las mujeres de escolaridad baja, ya que ellas se contactan a diario con la experiencia del microtráfico y la delincuencia común, cuya manifestación concreta, los asaltos, adquiere una posición de centralidad respecto al resto de los componentes de la estructura representacional. No obstante, aunque existan vivencias distintas del peligro, ambos grupos han reaccionado de manera similar: decidieron resguardarse en sus casas. En el caso de las mujeres con altos estudios porque temen la violencia que ven en los medios y en el caso de las mujeres de baja escolaridad porque la han vivido directamente o a través de algún integrante de su familia.

A mi hermano ya lo han asaltado, aquí lo asaltaron hace poco en la colonia. Y en el centro lo han asaltado ya también en 2 ocasiones (JH/AD/Aimu)

Una segunda consecuencia de la constatación del habitar diverso deriva del origen de las representaciones sociales. Teóricamente, la representación encuentra su fuente en la cultura, en la comunicación o en la necesidad de normalización (Alfonso, 2007; Páez, 1992). En el caso estudiado, la segunda fuente pareciera ser decisiva en la conformación de la representación social en tanto los medios de comunicación han jugado un rol activo en la configuración de una simbología violenta de la ciudad, ya que presentan abundantes y reiterados mensajes conducentes a significar a Monterrey como un lugar asolado por la violencia, el narcotráfico y la delincuencia, concepción que luego las mujeres retoman para construir su propia representación social de esta ciudad. En este sentido, la representación social se muestra especialmente permeable a los aspectos coyunturales del objeto representado, toda vez que el sujeto recoge y actualiza el conocimiento que tiene sobre el objeto y modifica la posición que adopta respecto de él. Sin perjuicio de lo señalado, el punto de distinción entre las mujeres con escolaridad media y alta se da como primer y segundo

grupo, pues las primeras matizan el núcleo con un segundo nodo de centralidad –los edificios y el cansancio–, que no es atendido por las mujeres de mayor especialidad educativa. De este modo, la “posición” actitudinal de estas últimas frente a la ciudad no contempla esos elementos ni les concede esencialidad en la representación de la misma. De estas evidencias se puede interpretar que la exposición al mensaje de “ciudad violenta” –divulgado en los medios– penetra diferencialmente a los grupos estudiados de tal modo que un segmento lo adopta completamente mientras que los otros dos sólo lo hacen parcialmente.

Gráfico 1
Representaciones sociales urbanas diversas



Fuente: Elaboración propia

Representaciones femeninas y política pública

Los resultados del presente estudio son consistentes a la hora de ubicar a la ciudad y el territorio como referentes básicos para la comprensión y el abordaje del bienestar social. El ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos se concreta en el espacio urbano y se traduce en lo que las mujeres llamaron “vivir bien”, concepto que rápidamente evoca a una visión aristotélica de la polis. Las mujeres de Monterrey quieren vivir bien en la ciudad ideal que ellas definieron como espacio de sociabilidad y ciudadanía, quieren incluirse en un territorio que les procure garantías para el pleno ejercicio de sus derechos, dentro de los cuales contar con una vivienda es fundamental, porque es en ella y alrededor de ella donde se construyen los proyectos individuales, familiares y comunitarios, dotándola de una particular trascendencia en la vida social.

Así declarada la visión femenina del espacio urbano, la primera consecuencia para la política pública es la consideración del referente territorial como categoría analítica obligatoria en el diseño y sobre todo en la implementación de planes, programas y proyectos orientados al bienestar social. Se trata de retornar a los habitantes la posibilidad de construir el proyecto de ciudad que quieren, de recuperar las visiones de futuro de los ciudadanos que, lejos de desear vivir en las redes de la desconfianza y el temor, añoran el tiempo en que conocían el nombre de sus vecinos y podían construir relaciones de amistad, apoyo mutuo y reciprocidad, es decir, lo que teóricamente se designa con el nombre de capital social. La recuperación del espacio público es posible no sólo en términos materiales, sino sobre todo en términos de apropiación simbólica. Las mujeres del estudio añoran recuperar las calles como símbolo supremo de la vivencia ciudadana, ya que el poder caminar por las avenidas de Monterrey junto a la familia es señalado como un gesto no sólo de convivencia, sino de civilidad. Con este discurso, las entrevistadas connotan un proyecto de ciudad contrario al individualismo que reina en la política social.

Las políticas urbanas del Estado de Nuevo León no fomentan ni reconocen la acción comunitaria como estrategia de apropiación colectiva del espacio público, ni tampoco como herramienta para la provisión de viviendas. La política habitacional regiomontana no contempla ni recono-

ce legalmente figuras como la postulación colectiva, las cooperativas o los comités de mejoramiento barrial. La consideración de estos mecanismos que potencian el capital social de los grupos y comunidades se erige como una alternativa a considerar a la luz de lo señalado por las principales gestoras del equipamiento público y el mejoramiento habitacional: las mujeres. De este modo, la política social en general, y la urbana en particular, pudieran resignificarse a la luz del paradigma de la construcción colectiva del espacio más que a la de la añeja concepción de la fragmentación individualizante del mismo.

Al develar estos resultados, cobra relevancia el debate acerca de la utilidad que el estudio de las representaciones puede tener para retroalimentar a la política pública. En este sentido, es relevante establecer como argumento de base que la promoción del bienestar social por parte del Estado descansa en una relación dinámica entre el actor público, el mercado y las familias (Esping-Andersen, 1990). En este orden de cosas, el Estado expresa su visión del desarrollo a partir de un extenso paquete de planes, programas y proyectos que encarnan valores declarados como la democracia, la equidad, la solidaridad y la justicia social⁵. El mercado participa también de la definición de la agenda pública en la medida en que ha configurado un escenario de planeación donde los supuestos y principios del neoliberalismo le conceden al Estado un rol cada vez más residual en el bienestar. En este sentido, se puede sostener que ambos actores han encontrado canales para visibilizar sus proyectos de bienestar y el modo en que desean alcanzarlo.

La pregunta que se deriva de esta constatación es: ¿Y la ciudadanía? ¿Y las familias? ¿De qué manera pueden presentar su particular visión del bienestar? ¿Cómo podrían incidir en la construcción de la agenda pública? Una respuesta parcial a estos cuestionamientos es que la ciudadanía puede expresarse a través de los mecanismos que la democracia representativa ha creado para eso. Sin embargo, esa contestación resulta insuficiente no sólo porque a la luz de los resultados de este estudio las mujeres declaran sentir que los gobernantes se muestran lejanos y poco sensi-

5 Ver como ejemplos el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 y el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012.

bles a las demandas populares, sino porque los mecanismos que institucionalmente se han creado para resguardar la participación ciudadana no muestran ni la solidez ni la estabilidad suficiente, con lo que los actos de civilidad se reducen a un ocasional acto deliberativo, como es votar. Si la respuesta de los mecanismos de la democracia deliberativa es parcial, los hallazgos de este estudio sugieren la necesidad de atender a las visiones de los ciudadanos para incorporarlos activamente a la construcción de la agenda de desarrollo.

Este estudio demanda replicarse con otros segmentos de la población que aun no han sido reconocidos al momento de debatir acerca del tipo de ciudad en la que quieren habitar y, finalmente, con las estrategias y prácticas con las que proponen abordar temas como la provisión habitacional y la apropiación de los espacios públicos. De este modo, podemos dar un paso significativo en la construcción colectiva de ciudades democráticas, diversas e incluyentes, donde pueda vivirse a plenitud el ejercicio efectivo de los derechos humanos fundamentales.

Bibliografía

- Abric, J. 2001 *Prácticas sociales y representaciones sociales* (México: Ediciones Coyoacán).
- Alfonso, I. 2007 “*La teoría de las representaciones sociales*”. En <<http://psicologia-online.com/colaboradores/index2.shtml>> acceso el 30 de noviembre de 2009.
- Choay, F. 2009 “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad” en *Revista Andamios* (México: Universidad Autónoma de Ciudad de México) Vol. 6, n.º 12, 157-187.
- Duhau, E. y Giglia, A. 2008 *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli* (México: Siglo XXI).
- Esping-Andersen, G. 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton University Press).
- Foro Social Mundial. 2005. “*Carta Mundial por el Derecho a la ciudad*”. En www.fedevivienda.org.co/.../Carta_mundial_por_el_derecho_a_la_ciudad.PDF, acceso el 15 de enero de 2010. Porto Alegre

- Inegi 2005 *Informe de resultados. Censo de población y vivienda 2005* (México: Dirección General de Difusión).
- Jodelet, D. 1986 “La representación social: fenómenos, conceptos y teoría” en Serge Moscovici, *Psicología Social II* (Barcelona: Paidós) 469-494.
- Marshall, H. 1997 “Ciudadanía y clase social”. En *REIS*, n.º 79, pp. 297-344. En: <http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_079_13.pdf> acceso el 15 de agosto de 2009.
- Massolo, A. 1994 *Mujeres y ciudades* (México: Colegio de México).
- Massolo, A. 2004 “Los temas de la ciudad desde una perspectiva de género” en *Una mirada de género a la ciudad de México* (México: RNIU). 7-31.
- Páez, D. 1992 *Teoría y método en psicología social* (España: Editorial Anthropos).
- Park, R (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- Sucrí, A (2010). *Salud urbana. El gran desafío del Siglo XXI*. Obtenido el 20 de abril desde <http://comminit.com/es/node/317193>.

Capítulo V
Mercados de suelo y vivienda:
regularización y propiedad

Nota introductoria al Capítulo V

Oscar Raúl Ospina Lozano*

El acceso a suelo urbano podría catalogarse como uno de los derechos más importantes que requieren ser consumados para materializar el paradigma de la ciudad incluyente, escenario privilegiado del proyecto político, económico, social y cultural de la Modernidad. En ese proceso entran en juego factores como las políticas nacionales y locales de hábitat y vivienda, el dinamismo de un mercado ampliamente liberalizado, y la función y los condicionamientos sociales y económicos de la propiedad.

Una instantánea de la actual ciudad latinoamericana amalgama la segregación socioeconómica (el desequilibrio de actividades, servicios, equipamientos e infraestructura) con la presencia de amplios asentamientos humanos de origen ilegal, especialmente en áreas periféricas, un fenómeno histórico en pleno dinamismo y con posibilidades de profundizarse.

En términos de vivienda y acceso a suelo urbano, podría hablarse de una dualidad: una urbe formal estructurada por la vieja planificación del Estado interventor y el actual impulso del libre mercado, el cual localiza

* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, sede Ecuador. Se ha desempeñado como consultor e investigador en procesos de planificación y desarrollo urbano en el ámbito ecuatoriano, especialmente en análisis de mercados de suelo urbano y vivienda, centralidades urbanas y acceso a servicios, intervenciones en centros históricos, sustentabilidad urbana y medio ambiente construido. Recientemente coordinó un estudio que abordó las dinámicas de inserción de población refugiada de origen colombiano en las ciudades de Quito y Guayaquil.

social y espacialmente su oferta, escoge su demanda en un rango poblacional restringido y concentra la propiedad urbana. A su lado convive una amplia y creciente ciudad informal que se erige principalmente en la periferia que nace en los límites que impone el mercado, la ausencia de políticas de hábitat y vivienda integrales, la inestabilidad económica, la carencia de ahorro, la pobreza, y la “escasez” y alto costo del suelo urbano.

La disyuntiva entre democracia, entendida como el derecho a la ciudad, y en este caso al suelo urbano, y el dinamismo del mercado que define a las urbes contemporáneas como escenario privilegiado para la obtención de ganancias, tiene su correlato cotidiano en esa dualidad formal/informal atravesada por una olvidada pero necesaria y urgente discusión sobre la función social de la propiedad y los elementos jurídicos que la estructuran, los procesos de organización social que buscan garantizar el acceso a vivienda y los intentos que el Estado desarrolla para corregir las múltiples “imperfecciones” del mercado.

Los siguientes artículos nos hablan de esa cotidianidad en Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela. En el caso de Schettini, Gandelman y Nahoum, se invoca esa necesaria discusión sobre la función social de la propiedad del suelo urbano, ejercicio básico para la implementación de cualquier reforma urbana que sea retomada en los gobiernos autodenominados progresistas.

Se analizan y describen propuestas que buscan garantizar que el suelo urbano sea de naturaleza pública o privada, así como que esté dispuesto al servicio de la sociedad. Estas alternativas incorporan a actores públicos y privados bajo el paradigma del deber de usar, al tiempo que se integran a elementos tributarios y jurídicos. Justamente, la propuesta de los autores, denominada “prescripción especial”, busca generar mayor disponibilidad del recurso suelo, sacándolo del estado de abandono en el cual, a menudo, lo mantiene su propietario transformando así la estructura de la propiedad.

La discusión sobre la propiedad y su relación con el derecho a la ciudad continúa con el trabajo de Miguel Cavero, quien argumenta la necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación masiva de la propiedad en el Perú. En ese sentido se hace una evaluación de la política y el sistema de titulación, así como de las princi-

pales dificultades que ha enfrentado históricamente. Específicamente, su análisis se concentra en el Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

Además de los múltiples beneficios generados por la acción de este organismo, Cavero reconoce el desgaste de la estrategia de intervención al considerar la inviabilidad de la titulación masiva y proponiendo la titulación selectiva o esporádica bajo el argumento de que el título de propiedad es sólo un comienzo (no es igual a crédito, servicios o capital). Así mismo, afirma que la política de titulación no ha contribuido al acceso ordenado al suelo ni al crecimiento ordenado de la ciudad. Por el contrario, de alguna manera ha incentivado las ocupaciones informales o ilegales de tierras.

En ese orden de ideas, propone la necesidad de que la titulación sea parte de una política integral que fomente el acceso a la vivienda digna, entendiendo el término “vivienda” como el espacio físico para vivir y su entorno. Ello debe ser el punto de partida de una política urbana integral que promueva la inclusión socio-espacial.

En seguida, María Laura Canestraro, con su artículo “¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios”, nos introduce al debate generado en torno a la relación existente entre la ilegalidad/informalidad/irregularidad en el acceso al suelo urbano. Específicamente, y más allá de la denominada regularización dominiar, Canestraro se pregunta por los actores y procesos a los cuales está sujeta esta demanda de los ocupantes de asentamientos precarios, teniendo como referencia el trabajo de campo desarrollado en tres casos puntuales de asentamientos ilegales. Como elementos a considerar, hay que advertir que la autora pone en entredicho la propiedad privada individual como único camino hacia la legalización, al mismo tiempo que integra la consideración de la transformación de las concepciones y prácticas jurídicas en los distintos casos analizados.

A la contextualización histórica del fenómeno, la autora articula el andamiaje jurídico elaborado y lo pone en diálogo con tres experiencias de regularización: Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura. Justamente la riqueza del estudio radica en la búsqueda de los diversos conceptos y elementos que estructuran la propiedad en esos escenarios, así como en su

constatación de la manera en que la experiencia y los testimonios incorporados en el estudio ponen en entredicho paradigmas planteados sobre la propiedad y la titulación. La diversidad de situaciones y percepciones generadas desde los miembros de estas comunidades matizan y enriquecen el debate.

El trabajo de Carmenofelia Machado se desarrolla en torno a la generación de principios orientadores para la producción de inclusión social y de vínculos con el hábitat popular llevados a cabo hace más de una década en Caracas. Se parte de un intento por concebir y dinamizar la elaboración de nuevas variables sociales que contribuyan al mejoramiento o reestructuración de la vivienda, así como de la generación de una nueva forma de vinculación con la ciudad. Específicamente se toma el caso de un proceso de homologación de la dualidad urbana a la que nos referimos arriba: la incorporación de una zona informal de barrios a la ciudad formal, lo cual tuvo como resultado una comunidad organizada y comprometida a llevar adelante las obras físicas y sociales establecidas en un proceso de planificación discutido con las demás comunidades.

El artículo resalta la metodología de acercamiento a las comunidades identificada como investigación-intervención, la cual se llevó a cabo a través del trabajo con líderes comunitarios. A través de él se propició un intercambio de saberes que reconoció el conocimiento acumulado de los habitantes y lo incorporó al proceso de construcción y planificación barrial.

Finalmente, el trabajo de Alex Smith Araque y Yadira Caballero aborda el comportamiento del mercado de Vivienda de Interés Social (VIS) en Bogotá. En un interesante análisis que tiene como eje central la comprensión del comportamiento del precio del suelo abordando tres dimensiones básicas (la relación precio-oferta de suelo, la dinámica de los precios del suelo y la interacción de constructores y propietarios del suelo), se construyen explicaciones sobre el comportamiento de los agentes y las condiciones estructurales en que se desenvuelve la especificidad de ese mercado.

Este es un estudio de economía urbana que deja en evidencia los desequilibrios sociales de Bogotá y su expresión en el territorio de la ciudad. En ese contexto operan factores como la escasez de suelo urbano y la exis-

tencia de un precario mercado formal de suelo que funciona paralelamente a un vigoroso mercado informal que, en palabras de los autores, es “especulativo o quizás depredatorio de las clases menos favorecidas”. De antemano, esta condición básica implica la multiplicación de las acciones institucionales para el fomento de la VIS; sin embargo, las condiciones específicas en las que se desarrolla el mercado de VIS implican fuertes obstáculos para el logro de este objetivo.

Los distintos análisis brevemente presentados constituyen un relato diverso, rico y matizado de una compleja realidad urbana que recorre el subcontinente, que pone en entredicho el paradigma del mercado, y que nos informa de soluciones desarrolladas desde las comunidades y la academia. Así mismo, deja en evidencia que ya hay propuestas ante la necesidad de generar elaboraciones jurídicas que dinamicen el derecho a la ciudad, las cuales deberán ser respaldadas por gobiernos capaces de intervenir en la materialización de una necesaria e irrenunciable reforma urbana.

Aproximaciones para la reestructuración física y social desde la vivienda popular en barrios de Caracas

Carmenofelia Machado Colmenares*

Resumen

El presente extracto pretende difundir aproximaciones relacionadas con la ciudad y la inclusión social; es de destacar que para el tema, se enfatiza un gran número de zonas de barrios asentadas dentro del ámbito metropolitano de la ciudad de Caracas y un porcentaje menor en la periferia. Esta reflexión se convierte en un punto de partida para el pensamiento de la homologación de tejidos y morfologías urbanas disímiles.

Para el desarrollo de este pensamiento centramos el discurso en dos temas los cuales nos relaciona con la atención a los barrios en el país; uno se basa en la inclusión como proceso gubernamental existente al referenciar las políticas públicas puestas en práctica para la atención y desarrollo de las zonas populares. El otro, se centra en dos ejemplos claves en la línea de investigación llevada adelante por la Universidad Central de Venezuela.

En base a esta premisa se desarrolla aproximaciones para la homologación de ciudades disímiles a través de la incorporación de un grupo familiar a su entorno inmediato. Esta condición se presenta a través de la experiencia con casos de exclusión social y física de familias que residen en zonas en situación precaria.

El punto de reflexión se alcanza al aproximarse al caso en una perspectiva física condicionada con nuevas variables sociales formulando principios orientadores, para pensar en una reestructuración del espacio público para conseguir una motivación por parte de las personas que se sientan excluidos dentro de su entorno y en consecuencia con la ciudad que conocemos como formal.

Palabras Clave: Planificación, ciudad Informal, entorno, inclusión.

* Experiencia en diseño ambiental y arquitectónico. En la actualidad es profesor investigador en la Universidad Central de Venezuela, así como también en la Coordinación para la Habilitación Física de Barrios de la Alcaldía Mayor de Caracas. Anteriormente, trabajo para la Asociación Civil Fuerza Promotora Barrio Julián Blanco, ha trabajado en la coordinación en el programa

Abstract

This extract attempts to promote approaches related to the city and social inclusion; it is worth noting that regarding the subject, I emphasize a great number of areas from neighborhoods within the metropolitan area of the City of Caracas and a smaller percentage from the periphery. This reflection becomes a starting point for the thought of standardization of distinct urban morphologies and fabrics.

For the development of this thought I centered the discourse in two themes which guide us to the neighborhood services of the country; one is based on inclusion as an existing governmental process by referencing the public policies put in practice for the provision of services and development of the popular areas. The other is centered on two key examples in the line of research conducted by the *Universidad Central de Venezuela*.

Based on this premise I develop approaches for the standardization of dissimilar cities through the incorporation of a family to its immediate surrounding. This condition is presented through the experience with cases of social and physical exclusion of families that reside in precarious areas.

The point of reflection is reached when approaching the case in a physical perspective, conditioning with new social variables and formulating guiding principles to think in a restructuration of public space to motivate people that feel excluded from their environment and therefore from the so-called formal city.

Keywords: Planning, informal city, environment, inclusion.

En el marco de la relevancia teórica relacionada a la problemática propuesta en este artículo, proponer principios orientadores para la producción de inclusión social y de vínculos con el hábitat popular en nuestra ciudad se muestra como el eje central para el desarrollo de esta investigación. Venezuela tiene la oportunidad de presentar una propuesta entrelazada con dos ejes temáticos: uno, la identificación de problemas relacionados con el hábitat popular, la vivienda adecuada y la inclusión social; otro, el hábitat popular y la inclusión social como proceso político dentro del marco gubernamental existente en nuestro país.

Aunque las líneas de pobreza y pobreza extrema son relativas –siempre vinculadas al consumo necesario, social, cultural e históricamente deter-

Urbanizar Mi Barrio, como especialista en la Dirección de Planificación Urbana y Catastro de la Alcaldía de Baruta así como también, asistente del Comisionado por el Ministerio para la Vivienda y Hábitat para la Transformación Endógena de Barrios de la UPE. 1 Ojo de Agua, de igual forma, en la preparación para la aprobación del Plan Maestro de Obras Físicas y Sociales de la Asociación Civil Los Mangos

minado para cada sociedad y grupo social concreto—, suele admitirse que el 56% de la población del mundo es pobre y un cuarto vive en pobreza extrema. El 90% de ella está en los países del sur, sin vivienda, ropa o comida adecuada o suficiente. Según estimaciones, a nivel mundial, 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar por día, y 2.800 millones con menos de dos dólares diarios. Una de las regiones en donde la pobreza ha crecido alarmadamente es en América Latina, donde cerca de la mitad de la población se halla en dicha condición. En diversos países de la región, los porcentajes son superiores al 70%. (Baldó Ayala y Villanueva Brandt, 2009b). Un tercio de los pobladores urbanos del planeta reside en desarrollos no controlados y otros tipos de asentamientos precarios de ciudades de Asia, África y América Latina.

Dentro del contexto, en nuestro país gran parte de los venezolanos, aun formando parte social y económicamente activa en nuestra sociedad, padecen condiciones de vida desiguales; se trata de la mayoría de los ciudadanos de nuestra nación, integrados particular e imperfectamente en todos los sistemas que constituyen lo urbano. Con bajo nivel de ingresos, ellos enfrentan su problemática habitacional sin planificación. En algunos casos, se han asentado en cerros con alta pendiente, próximos a quebradas, o en terrenos inundables. Así mismo, han construido, con sus propios recursos, edificaciones de uso predominantemente residencial para dar una respuesta primaria a sus necesidades de vivienda y hábitat.

Frente a este fenómeno de crecimiento poblacional, la principal forma de respuesta práctica del Estado fue establecerse una meta de acción denominada “batalla contra el rancho”, es así como junto al Banco Obrero, se presentó el Plan Nacional de Vivienda con prácticas sostenidas desde 1951 hasta el 54; es de destacar que el esfuerzo sostenido del Estado puede haber producido, hasta la actualidad, cerca de un millón de viviendas en las ciudades venezolanas. Para nuestros días las viviendas existentes en desarrollos no controlados duplican esta cantidad; es así como se desarrolla un interés particular en este tema el cual pretende concluir en una premisa relacionada con el medio ambiente construido y en la manera en que éste se diferencia sustantivamente en ciudad informal y formal.

En la búsqueda de ilustrar el desarrollo de las políticas públicas aplicadas en nuestro país relacionado con el hábitat popular, es necesario desa-

tacar la iniciativa constante del Estado para el proceso de reconocimiento de los sectores informales con miras de implantar programas de asistencia y planificación progresiva. Es, finalmente cuando en 1978 se publican los resultados del I Inventario Nacional de Barrios; para el momento de la realización del segundo, no pudo completarse y en 1993 la OCEI Oficina Central de Estadísticas e Información (OCEI), realizó el III Inventario utilizando datos de censo de 1990. De acuerdo con este último Inventario Nacional de Barrios (1990), en las ciudades que constituyen la región metropolitana de Caracas el 40% de la población reside en barrios; así mismo se estableció que en el conjunto de las 128 ciudades principales del país, el promedio de la población residenciada en barrios o desarrollos no controlados supera el 61% de la población total de esas ciudades. En 1950 aparece oficialmente, con fines estadísticos y censales, la denominación Área Metropolitana de Caracas, que para la época no incluía zonas como el parque Macarao. En 1951 la Comisión Nacional de Urbanismo elaboró el Plano Regulador y de Zonificación para Caracas, gestionando su aprobación como Plano Regulador para el Distrito Federal en 1952 y para el Distrito Sucre en 1953. Las ordenanzas de zonificación correspondientes fueron posteriormente modificadas y finalmente aprobadas en 1958, cuando ya la comisión había sido declarada inexistente, pasando sus atribuciones, teóricamente, al Ministerio de Obras Públicas.

Algunos de los barrios de ranchos de la ciudad, como El Guarataro y los de la Puerta de Caracas, comienzan a conformarse desde comienzos de siglo. Pero buena parte de las que hoy constituyen grandes zonas continuas de barrios se desarrollaron hacia la segunda parte de la década de 1930, mediados de la década de 1940 y, sobre todo, desde finales de la siguiente, coincidiendo con momentos de cambios políticos. Es de pensar que el crecimiento acelerado de nuestro país junto con los datos descritos en grueso y presentadas en último inventario, nuestra ciudad capital se ve envuelta en un fenómeno de crecimiento donde la ocupación del espacio territorial y urbano fue impulsado por el proceso de modernización en función del desarrollo petrolero de la época. Para 1951 se presenta un informe a la Gobernación del Distrito Federal, que implica el reconocimiento de las zonas de barrios como parte de la ciudad que tiende a permanecer, adelanta tipos de soluciones técnicas para urbanizar estas

zonas en edificación progresiva y recomienda emprender estudios para establecer las características de urbanización existentes en cada zona de barrios y determinar las obras e inversiones necesarias para completar su urbanización,

En nuestro país, el Consejo Nacional de la Vivienda desarrolló programas para la incorporación de tejidos urbanos informales en tejidos urbanos formales a través de tipos de soluciones técnicas para urbanizar estas zonas en edificación progresiva e implemento a través de concursos públicos la delegación de estudios, proyectos y obras para establecer las características de urbanización existentes en cada zona de barrios y determinar las obras e inversiones necesarias para completar su urbanización. Técnicamente, se identifico el medio urbano construido en las zonas populares como “zonas de desarrollo no controlado”, mientras que los tejidos urbanos formales se identifican como “zonas de desarrollo controlado”. Esta metodología apuesta, a través de análisis de sitios, anteproyectos urbanos y frentes de obra, a la homologación de esas dos ciudades claramente identificables en periodos sucesivos de 18 meses, dependiendo el caso. Este programa, además, presenta cambios sustanciales, tanto técnicos como sociales, en función de un proceso de inclusión a través de una nueva ocupación del suelo y su estructura urbana. Mediante un plan detallado de obras físicas y sociales, se identifica la demanda de equipamientos asistenciales según la población y el territorio ocupado, la dotación de redes de acueductos, cloacas y drenajes según la suficiencia y cantidad de metros lineales que se requiera de vialidad, y la vulnerabilidad en riesgos geotécnicos, hidráulicos o de alta tensión en los casos en donde se encuentre demanda de equipamientos asistenciales, educacionales, recreacionales y deportivos.

El Programa de Habilitación Física de Barrios se consolidó como respuesta de política pública al crecimiento de la pobreza en nuestro país. El proceso de formulación de esta política de Estado, la cual involucraba altísimos niveles de participación comunitaria en el manejo de los fondos públicos, coincidió con el proceso constituyente venezolano de finales del siglo XX. La descripción a grandes rasgos del desarrollo de las políticas públicas en función a la inclusión social en nuestro país pretende mostrar el cómo las comunidades se preparan y se fortalecen para el manejo de los

recursos del Estado de manera transparente y eficiente en función de un proceso progresivo para la incorporación a la estructura urbana. El vínculo que promulga los programas de vivienda con las políticas públicas se refleja en la reforma constitucional del año 1999 donde se afirma:

La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo la transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000: Capítulo IV, Del Poder Público Municipal).

En la búsqueda de fundamentar el proceso de investigación relativo con la inclusión social y los mecanismos e instrumentos de planificación antes descritos, se hace necesario describir el desarrollo de dos líneas de investigación desde la Universidad Central de Venezuela, que a mi juicio enmarcan la intervención en barrios a través de la investigación y una acción inmediata.

En 1993, un grupo de investigadores y universitarios presentaron ante el extinto Consejo Nacional de la Vivienda, un reconocido y amplio trabajo de investigación vinculado con “La densificación y vivienda en los barrios de Caracas: contribución a la determinación de problemas y soluciones”. La preocupación primordial motivadora fue el reconocimiento y valorización de lo construido en barrios y en consecuencia la incorporación efectiva de estos en la metrópolis, es a partir de este momento y hasta nuestras fechas que se desarrolla la línea de investigación-acción-intervención en el Sector de Estudios Urbanos, departamento del Centro Ciudades de la Gente.

Para el año de 1984, en una iniciativa del Sector de Estudios Urbanos junto con el Sector de Diseño llevaron adelante una experiencia que se

llamo “Taller Vivienda”, consistió a grandes rasgos en desarrollar propuestas de viviendas en barrios según las demandas del análisis urbano respectivas con vulnerabilidad del suelo y propuestas urbanas enmarcadas en trazados progresivos de infraestructura y redes de servicios. Esta experiencia se convirtió en el pilar de la metodología aplicada para programas de atención a la vivienda (Habilitación Física de Barrios 1999), hoy en día la Facultad de Arquitectura sigue impartiendo cursos relacionados con esta metodología inclusive desde hace un corto tiempo se imparte la materia “Habilitación Física de Barrios”. Estas experiencias desde la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central de Venezuela, contribuyeron a infundir conciencia sobre este tema.

Dentro del objetivo que enmarca esta investigación, es de desatacar las distintas intervenciones en el sector de Julián Blanco, Parroquia Petare Norte dentro del área Metropolitana de Caracas; por ejemplo, la construcción de la casa comunitaria El Nazareno, iniciativa que surgió por la necesidad de la comunidad de tener acceso a un espacio donde se vinculen las actividades con las carencias comunales del sector; así mismo Organismos No Gubernamentales como la Fundación Polar, junto con el Servicio Latinoamericano, Asiático y Africano de la Vivienda Popular (Selavip), y con la participación del Centro Ciudades de la Gente, realizó un trabajo de contribución a la mejora habitacional de 16 casos específicos a través de talleres y actividades técnico-sociales. Julián Blanco cuenta con un trazado general de urbanización, análisis de sitio y distintos frentes de obra a nivel de ingeniería de detalle y listos para su construcción producto del concurso de ideas promocionado por el Conavi para las parroquias de Petare y La Vega. Todo esto deja una reflexión profunda de toma de conciencia al definir nuestra visión y acción en función a una concepción ideológica influenciada por los valores sociales que tienen que ver con la manera como miramos los barrios y la ciudad

En el marco de las intervenciones mencionadas anteriormente, Julián Blanco presenta hoy en día acciones de distinta índole en las que se evidencia la preparación de la comunidad para un cambio sustantivo de la zona. Desde el punto de vista técnico-social, se destacan dos tipos de líneas de acción: una de carácter estructurante, vinculada con la transformación integral de una zona pobre para integrarla con la ciudad formal, y

otra fundamentada en un aspecto puntual dentro de un plan de actuación global. Ambas tienen la significación del trabajo social participativo. El método investigación-acción-intervención, junto con un programa de políticas públicas como la Habilitación Física de Barrios, son acciones certeras para desarrollar un proceso de inclusión social del hábitat popular urbano. En lo que respecta a esta investigación, un plan de diseño urbano se convierte en el primer instrumento a considerar. Es necesaria una visión global de toda la zona que considere las variables de riesgo e hidráulica, en primera instancia, así como también la disposición de condominios según el diagnóstico. En vista de que este trabajo se realizó en el año 2000, la oportunidad de estudiar los casos extremos con la perspectiva de una inclusión social nos obliga a reconsiderar estas variables de diagnóstico a través de un nuevo análisis del sitio.

Una vez establecido el marco donde se desarrolla esta investigación, se hace necesario avanzar con una propuesta que formule principios orientadores para la producción de inclusión social y de vínculos con el hábitat popular en nuestra ciudad el entorno se presenta como una variable a sumar en las consideraciones para reestructurar el espacio común. Se trata de partir desde un punto de vista físico condicionado por nuevas variables sociales, pensar en la hipótesis del mejoramiento o reestructuración de la vivienda, y fomentar la condición para la motivación por parte de las personas que viven en sectores excluidos dentro de su propia comunidad, siempre con la visión de incorporar un grupo familiar con condiciones particulares en su forma de vida e identificado por representantes comunitarios a su entorno inmediato, su zona y la ciudad en general.

En el marco de la relevancia teórica relacionada a la problemática propuesta en este capítulo, proponer principios orientadores para la producción de inclusión social y de vínculos con el hábitat popular en nuestra ciudad se muestra como el eje central para el desarrollo de esta investigación. Venezuela tiene la oportunidad de presentar una propuesta entrelazada con dos ejes temáticos: uno, la identificación de problemas relacionados con el hábitat popular, la vivienda adecuada y la inclusión social; otro, el hábitat popular y la inclusión social como proceso político dentro del marco gubernamental existente en nuestro país. Pensado en una reestructuración continua de las redes de servicio, se lograrían dos acciones

una de carácter hidráulico y la segunda acción se convierte en una resultante de espacios públicos de menor escala (plazas o espacios recreativos según cada caso) pensados para el grupo familiar al cual se relacionan.

Esta premisa es una de las estructurantes de esta investigación, pues el uso de un espacio semipúblico pensado para los habitantes de forma particular y vinculada con el grupo familiar implica una motivación de inclusión para los pobres dentro de una zona de desarrollo no controlado a través de una visión de reestructuración social. Se trata de pensar en un proceso de crecimiento de lo particular a lo general, asumiendo la vivienda y al grupo familiar en dos escenarios de ciudad distintos y posibles de homologar.

Desde el punto de vista de inclusión social, la muestra se lleva a una comunidad situada en el ámbito del área metropolitana de Caracas, en un sector de la parroquia Petare Norte llamado Julián Blanco. Para introducir el tema se hace necesario empezar por la definición de “barrios o asentamientos de *squatters*” recomendada para su uso internacional por las Naciones Unidas (Baldó Ayala y Villanueva Brandt, 2009a).

Los barrios o *squatters* son asentamientos residenciales de desarrollo progresivo construidos a partir de invasiones u ocupaciones de terrenos que no pertenecen a sus residentes, y sin un plan o proyecto de trazado urbano que cubra los requerimientos a satisfacer por toda urbanización producida reguladamente en la misma ciudad y época.

La Unidad de Planificación Física 4, Petare Norte (UPF 4 Petare Norte) y Unidad de Diseño Urbano 4.4 Sector Julián Blanco (UDU 4.4 Julián Blanco) es la nomenclatura como se reconoce a este barrio en nuestro país, relacionada con la delimitación precisa de grandes zonas para el primer caso, y para áreas de menor escala y contiguas dentro de las grandes zonas en el segundo (Consejo Nacional de la Vivienda, Conavi, 2001). Tiene una población por encima de los 24.210 habitantes. Asentado en una superficie de 68,84 ha, con una densidad de 351,69 hab /ha, conforma la denominada UDU 4.4, perteneciente a la UPF 4, en el Municipio Sucre del Estado Miranda (Baldó Ayala y Villanueva Brandt, 1998).

Como propuesta, y según los objetivos descritos, este trabajo pretende someter a consideración el grupo familiar de cada vivienda en función de las edades como otra herramienta fundamental para la reestructuración

de los accesos a las viviendas buscando como resultado un espacio semi-privado de calidad. Las directrices relacionadas a las variables técnicas y la ingeniería hidráulica correctiva resulta una principal atención para la reestructuración tanto del espacio inmediato de cada vivienda, así como también los espacios semipúblicos identificados como escaleras y veredas.

Las condiciones naturales ambientales tales como el suelo, la topografía y las escorrentías se encuentran en los planos de análisis de sitio y desarrollan una estructurante a través de un anteproyecto integral de diseño urbano, es así como también, en los anteproyectos parciales y proyectos específicos para el sector, estos instrumentos se convierten en una herramienta fundamental para la propuesta de inclusión social vista desde el punto del mejoramiento estructural de los espacios semipúblicos y las viviendas.

En el proceso vinculado con la línea de investigación-acción-intervención que realiza el Centro Ciudades de la Gente (CCG) en el barrio Julián Blanco, Petare Norte, el estudiante de último año de carrera, Joel Valencia Paredes, quien forma parte del equipo de investigación, efectuó el levantamiento de información sobre 75 casos de familias que se encuentran en situación de extrema precariedad. Éstas fueron calificadas como en situación de urgencia. La exploración se realizó entre el 12 de septiembre y el 19 de diciembre de 2009, a la vez, la investigación constó de siete recorridos y fue apoyada por miembros de los tres consejos comunales que viven en dicho barrio. El número de casos levantados representa el 10% del total de familias existentes en el barrio. Como fundamento de la propuesta, la vivienda aparece como una variable a considerar desde el punto de vista de su consolidación y su significado en los barrios. En relación al esfuerzo que implica su edificación y a la calidad constructiva de la misma, ésta puede ser vista como expresión de un sistema informal de producción de edificaciones, pues las casas, muy precarias al comienzo, se consolidan progresivamente para transformarse en edificaciones duraderas.

Desde el punto de vista estructural, realizar un levantamiento de los casos significó un punto de partida para entender el espacio físico donde se implanta el proyecto. Las variables técnicas –como la vulnerabilidad del suelo y la topografía– son herramientas fundamentales para una ingeniería correctiva de cada una de las estructuras detectadas.

Sólo como desarrollo complementario a una visión general de diseño

urbano de una zona de barrios en su conjunto se puede repensar la homologación de la ciudad informal con la ciudad formal desde un punto de vista puntual.

En el entendido de posturas vinculadas con la homologación de ciudades es preciso entender la ciudad formal urbanizada, como un modelo desarrollado para satisfacer las necesidades urbanas generales y de vivienda con servicios de los grupos de población que cuentan con ingresos altos y medios (y también, parcialmente, de ingresos bajos), posee centros de múltiples usos, zonas de trabajo, redes viales, sistemas de transporte, grandes y medianos equipamientos de uso colectivo (incluye urbanizaciones residenciales con sus dotaciones urbanas). La ciudad informal, por su parte, se compone de asentamientos no planificados, insuficientemente dotados de infraestructuras y equipamientos, conformados por edificaciones de uso casi exclusivamente residencial, construidas por los pobladores para dar una respuesta primaria a necesidades insatisfechas de vivienda y hábitat.

Bajo esta premisa, la acción se perfila dentro de un ámbito de inclusión circunscrito en un sector que involucra a un grupo de personas con situaciones similares dentro de una zona de desarrollo no controlado, insertas en un ámbito de carácter metropolitano con características formales y vinculadas al tema de regularización del derecho de propiedad, visto éste como un marco jurídico a homologar dentro del proceso de inclusión social. Las premisas en este ámbito son proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra y posibilitar la adquisición no especulativa del suelo, todo con el fin de disminuir la desigualdad en su apropiación y mejorar el entorno físico y social de los asentamientos precarios. Por ese camino se busca lograr la legalización de la ocupación de la tierra y de las construcciones en un tiempo menor a los diez años establecidos por ley.

Desde una visión para una propuesta integral que va desde lo general a lo particular y las consideraciones expuestas se convertirían en un mecanismo jurídico al delimitar las áreas de suelos de dominio público y semi-público tras un micro-recuadre de lo que se reconozca como semi-privado, para así obtener los límites de cada parcela individual. Así mismo, la adquisición de una propiedad en un tiempo de uso de cinco años permitiría atender los nuevos desarrollos que evolucionan a una velocidad

mayor al de las intervenciones formales, en concordancia con un proyecto de ordenanza. También es necesario promover una actitud crítica hacia los procesos de la producción social del hábitat y el medio ambiente urbano resultante con el objeto de evaluar la calidad de las estructuras físicas en función del modo de vida de la comunidad.

La creación de un espacio público dentro de una zona de barrios es uno de los equipamientos imprescindibles para la homologación con la ciudad formal. Si bien se entiende como un requerimiento dentro de un plan de actuaciones urbanísticas al igual que la salud, la educación y el deporte, el reto de alcanzar la unión entre un ciudadano común –como usuario de un bien comunitario– con el uso de cualquiera de estos espacios semipúblicos y públicos se puede lograr a través de la participación como base para la formulación de planes de obras sociales en función de un plan de obras físicas.

Promover una actitud crítica hacia los procesos de la producción social del hábitat y el medio ambiente urbano resultante, para evaluar la calidad de las estructuras físicas en función del modo de vida de la comunidad como segunda reflexión.

Así, proponer una fase de participación comunitaria en el proceso de construcción de los planos de arquitectura para los espacios semipúblicos –en función de la definición parcelaria y la vivienda calificada en situación de urgencia como un proceso de reversión vinculado con la formulación de planes de obras sociales– implicaría en una motivación y en un primer paso de inclusión para unos habitantes que se consideran a sí mismos excluidos en su propia zona.

La relación entre los técnicos y las comunidades se convertiría así en una herramienta fundamental para un cambio sustantivo y a corto plazo en los barrios. El intercambio de saberes en primeras instancias hace que las personas que se identifiquen con el proceso de reestructuración actúen como replicadoras del conocimiento para las siguientes experiencias reflejadas en el plan maestro establecido para todo el sector. En un periodo de mediano plazo, se puede pensar que la continuidad de planes como estos, en manos de los mismos habitantes y con asesorías de los técnicos, lograría la incorporación, al entorno inmediato, de un grupo de personas o familias que en la actualidad se encuentran excluidas de su propio siste-

ma. Así mismo, en un periodo de largo plazo, esta estrategia facilitaría la incorporación integral de estos sectores a la ciudad formal. Así, hacer énfasis en el análisis crítico de los aspectos de la estructura morfológica urbana asociados a las diversas variables que definen la complejidad en la conformación de las zonas de barrios es uno de los retos a considerar.

Más allá de la ilusión que confiaba en la provisionalidad de los asentamientos precarios, basándose en las expectativas de mejoramiento socioeconómico que permitirían a toda la población urbana acceder a algún submercado de la vivienda de desarrollo controlado, y más allá de la promoción pública masiva de viviendas, los barrios de ranchos han permanecido a lo largo del proceso de crecimiento de las ciudades venezolanas. Más que de cualquier otro tipo, la acción directa del Estado sobre ellos ha tenido que ser de tolerancia, incluyendo la dotación desestructurada de infraestructuras y servicios, de materiales de construcción y de créditos individuales a lo largo de los años. Hasta ahora, ha faltado voluntad política y capacidad de gestión para acometer el insoslayable proceso de urbanización de los barrios, integrándolos adecuadamente en las distintas ciudades

Los barrios de ranchos han permanecido a lo largo del proceso de crecimiento de las ciudades venezolanas más allá de la ilusión que confiaba en la provisionalidad de los asentamientos precarios, basándose en las expectativas de mejoramiento socioeconómico que permitirían a toda la población urbana acceder a algún sub-mercado de la vivienda de desarrollo controlado, y más allá de la promoción pública masiva de viviendas. Más que de cualquier otro tipo, la acción directa del Estado sobre ellos ha tenido que ser de tolerancia, incluyendo la dotación desestructurada de infraestructuras y servicios, de materiales de construcción y de créditos individuales a lo largo de los años. Hasta ahora, ha faltado voluntad política y capacidad de gestión para acometer el insoslayable proceso de urbanización de los barrios, integrándolos adecuadamente en las distintas ciudades

El propósito de esta investigación es apostar a la construcción de un orden social autosustentable en una ciudad auto-producida que crece a una velocidad mayor que la ciudad formal y sin condiciones relacionadas con la formalidad. Es por esta razón que se hace prescindible partir desde un punto de vista físico, condicionado con nuevas variables sociales, apli-

cado al mejoramiento y la reestructuración de la vivienda en función de una condición de apropiación del entorno y de los espacios públicos que se desarrollen.

Procedimientos, figuras jurídicas, planes, estudios, anteproyectos y proyectos se conjugan con el saber técnico-social en las zonas de barrio pobre de nuestro país. A pesar de esto, en los últimos diez años la condición de pobreza se ha acentuado, si bien el Estado ha llevado adelante, en dos oportunidades, un programa de habilitación física de barrios como política nacional de vivienda. Se podría pensar, pues, que la participación ciudadana como protagonista de la reestructuración profunda de los sectores informales, capaces de manejar recursos del Estado, atenta contra la práctica tradicional de nuestro país, donde el Estado es el único capaz de dirigir la construcción de nuevas viviendas, sin la participación ciudadana.

Es necesaria una visión integral para implementar una experiencia de servicio y asistencia a las demandas habitacionales dentro de los casos de familias que se encuentran en situación de extrema precariedad. Esta visión integral debe tomar en cuenta propuestas de mejoramiento físico, social, económico, jurídico y cultural. Todo esto se convierte en una visión que destaca los valores sociales que tienen que ver con la manera como miramos el desarrollo de las comunidades populares.

Bibliografía

- Arcila Farías, Eduardo. *Centenario del Ministerio de Obras Públicas*. Caracas Ministerio de Obras Públicas, 1975.
- Baldó Ayala, Josefina y Federico Villanueva B. (1994) *Plan Sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de los barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital (sector Panamericana y Los Teques)*. Ministerio del Desarrollo Urbano. Caracas.
- Baldó Ayala, J. y Villanueva Brandt, F. (1998) *Un plan para los barrios de Caracas* (Caracas: Conavi, Mindur). Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1995.
- Baldó Ayala, J. y Villanueva Brandt, F. (2009a) *Descripción Preliminar del Contenido de la Metodología AMHABITAT para la Habilitación Física*

- de Barrios* (Caracas: Corporación Andina de Fomento).
- Baldó Ayala, J. y Villanueva Brandt, F. (2009b) “Ciudad sostenible”. Ponencia presentada en el Congreso ‘El reto de la habitabilidad básica para todos: qué hacer y cómo Hacerlo. Madrid. Abril.
- Banco Mundial (1974) *Proyectos de lotes y servicios* (Washington).
- Bolívar, Teolinda (2010) “Experiencia de gestión urbana” en *Ciudades* (Méjico) N. ° 80, 53.
- Conavi (2001) Programa de Habilitación Física de Barrios, 2000-2001. Documento inédito.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000) en *Gaceta Oficial Extraordinaria N. ° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela* (Caracas) Viernes 24 de marzo. Disponible en <<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>>.
- Fundacomun-Ocei III. *Inventario Nacional de Barrios*. Caracas: 1993.
- Oficina Central De Estadística e Informática (OCEI). *El Censo 90 en Venezuela*. Caracas: 1993.
- Oficina Municipal De Planeamiento Urbano. *Plan general urbano de Caracas 1970-1990*. Caracas: 1972
- Rosas M., Iris (2004) *La cultura constructiva de la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas*, Tesis de Doctorado, Caracas, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.
- Villanueva Brandt, Federico (2001) *Notas sobre la pobreza* (Documento inédito).

La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá

Alex Smith Araque Solano*
y Yadira Caballero Quintero**

Resumen

En este documento se estudia el problema de la vivienda de interés social (VIS) asociada al precio del suelo, en Bogotá. Se revisan algunos postulados que hicieron o han hecho carrera frente a cómo manejar el problema del precio del suelo. Se parte de la revisión de la estructura de asentamiento poblacional de la ciudad como evidencia de la desequilibrada ocupación y oferta de bienes urbanos. La perspectiva cuantitativa utilizada indica que la incorporación de suelo urbano no tiene el efecto señalado de bajar los precios. La dinámica de los precios del suelo muestra un comportamiento inercial de éstos, derivados de la racionalidad algo *naive* de los propietarios. La asociación con la evolución de la construcción indica que los constructores y su tendencia a capturar rentas de anticipación los lleva a cometer errores si no prevén los ciclos. A pesar de ser una industria con una organización competitiva, existe evidencia de un componente no explicado del precio que puede ser igualmente una renta, en este caso tecnológica.

Palabras clave: Renta del suelo, oferta de suelo, series de tiempo, juegos secuenciales, función de producción

Abstract

This document analyzes the issue of social interest housing related with land prices in Bogotá. Additionally, some postulates that have had an impact over land pricing issues have been reviewed. As a starting point it has been reviewed the population settlement structure in the city as an evidence of the unbalanced occupation and offer of property.

* Magister en Economía por la Universidad Nacional de Colombia. Investigador de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: alex.araque@usa.edu.co

** Magister en Economía del Medio Ambiente y Recursos Naturales por la Universidad de Los Andes y la Maryland University. Investigadora de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: yadira.caballero@usa.edu.co

The quantitative perspective used shows that the incorporation of urban land does not have the aforementioned effect of lowering prices. The dynamic of land prices shows an inertial behavior of such, derived from the somehow *naive* rationality of the owners. The association with the construction evolution shows the tendency of constructors to capture rent anticipation leads them to make mistakes if cycles are not foreseen. Although being an industry with a competitive organization, there is evidence of a non explained element of pricing that may be a rent, in this case a technological one.

Keywords: Land rent, land offer, time series, sequential games, production function

Introducción

El problema de la vivienda en Colombia, de acuerdo con el DANE, se traduce en un déficit que alcanza las 3,8 millones unidades en el país y 370.000 viviendas en Bogotá en el año 2005. Son muchas las acciones institucionales adelantadas en todos los frentes, pero ante los resultados es claro que se requiere entender mejor las particularidades de los comportamientos de los agentes y las condiciones estructurales del mercado. En este documento presentamos la aproximación realizada a la luz del estudio de los precios del suelo en tres direcciones: 1) la relación precio-oferta del suelo, 2) la dinámica de los precios del suelo, y 3) la interacción de constructores y propietarios del suelo.

A continuación se presentan los resultados de las elecciones de asentamiento de la población. Luego, en la siguiente sección, se establece y cuantifica la relación precio-oferta del suelo. Posteriormente se analiza la dinámica de los precios y su asociación con el sector de la construcción. Por último, se aborda el resultado del conflicto entre propietarios y constructores en un marco de teoría de juegos, y se complementa con el análisis de la función de producción de vivienda y la expedición de los instrumentos de planeamiento y gestión del suelo.

Estructura urbana y desequilibrio social

La estructura urbana de Bogotá es una evidencia del desequilibrio urbano que refleja la asimetría del contrato social expresado en normas de

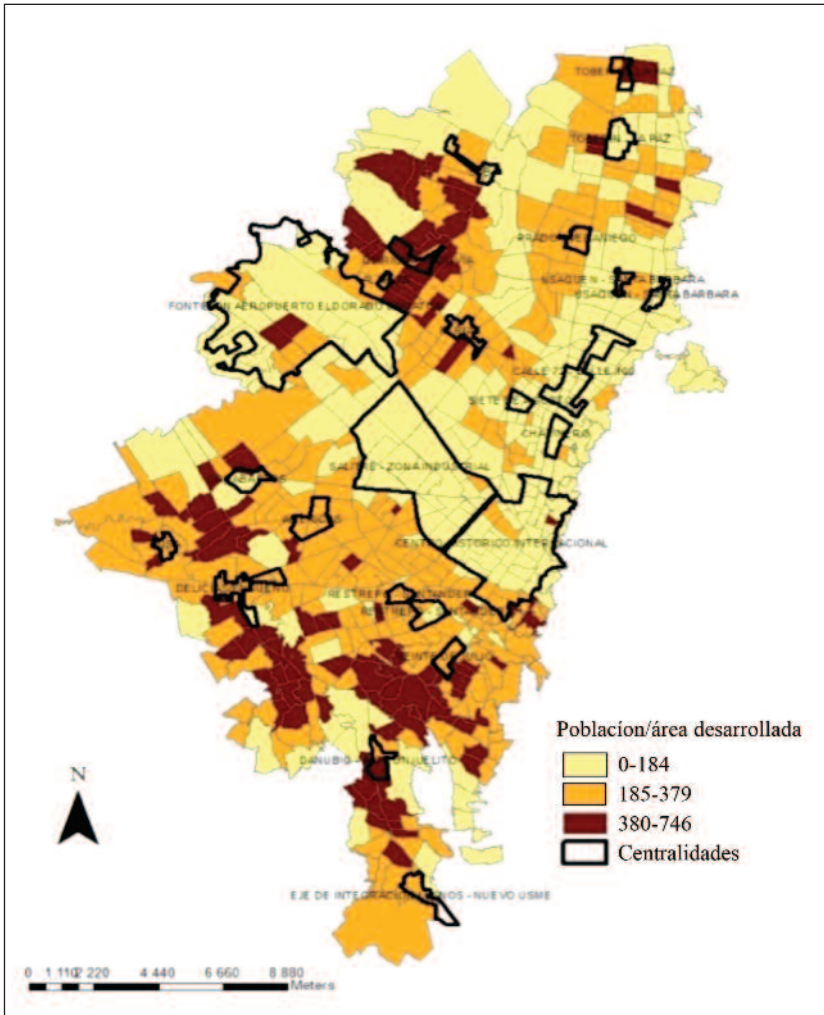
aprovechamiento económico del territorio (Giraldo, 1999). El paisaje urbano permite apreciar la huella del patrón de asentamiento poblacional, de la actividad económica y de la exclusión de la mayor parte de la población. La localización de los hogares de bajos ingresos se realiza en el margen de la ciudad, en donde tanto las dotaciones urbanas como las condiciones de accesibilidad son precarias, en paralelo a los bajos precios del suelo y las altas densidades de población.

En las imágenes se aprecian las densidades de población por sector censal (mapa 1) y por densidad empresarial (mapa 2). El color oscurece con el incremento de la densidad y el tamaño de los establecimientos. En el centro y norte de la ciudad, se tienen bajas densidades (entre 0,01 a 3,39 personas por vivienda), lo cual es consistente con la lógica de localización de las actividades económicas. La mayor densidad de población se encuentra al sur de la ciudad, en las localidades de Bosa, Tunjuelito, Rafael Uribe y San Cristóbal, en donde la densidad económica es baja¹.

En los mapas 3 y 4 se puede observar cómo los hogares de bajos ingresos están confinados a los extramuros de la ciudad, evidencia de un claro patrón de exclusión social y territorial. Este patrón de asentamiento poblacional y de la actividad económica es consistente con los postulados teóricos de la economía urbana. Los lugares de mayor accesibilidad (hogares de estratos altos) se localizan en las zonas urbanas cercanas al Distrito Central de Negocios (DCN). En la figura 1 (paneles A, B y C) se observa la tradicional relación entre el precio del suelo y la distancia al DCN, así como la consecuente localización empresarial en un modelo monocéntrico y la densidad de población en una ciudad como Bogotá.

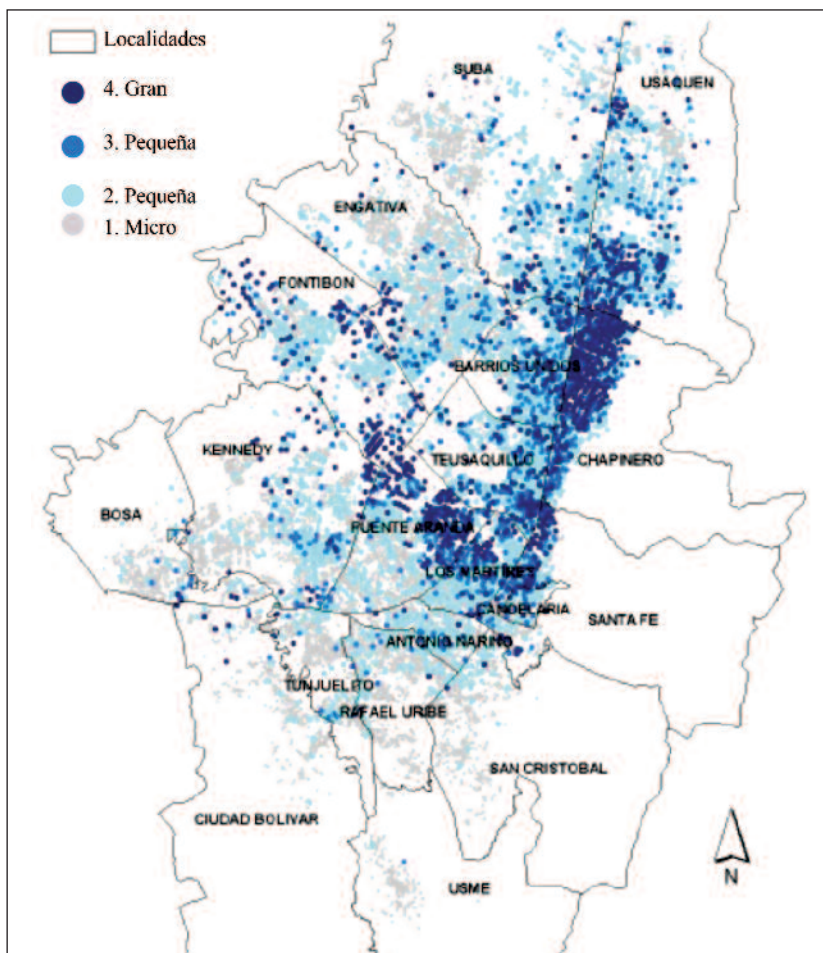
1 Una detallada revisión de la dinámica de asentamiento poblacional en Bogotá-Soacha puede encontrarse en Dureau y Delaunay (2005).

Mapa 1
Densidad de población en Bogotá
Área desarrollada por sector



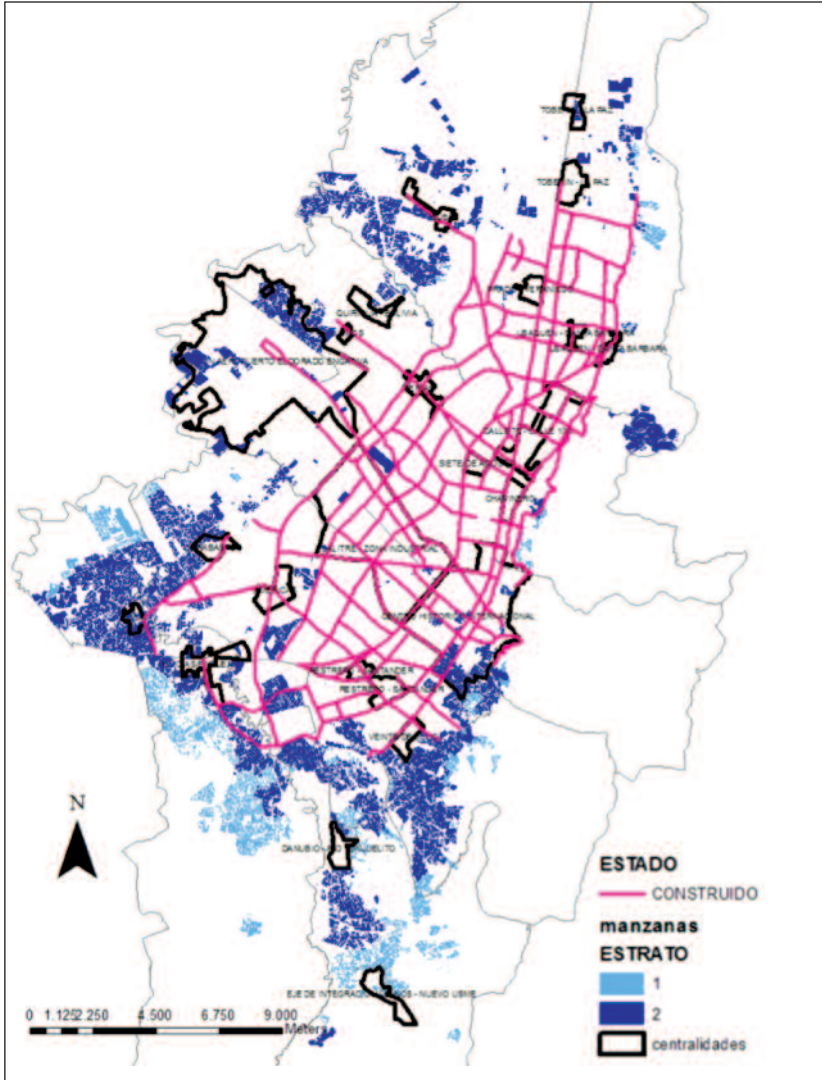
Fuente: SDP-CEA-UN, 2007.

Mapa 2
Densidad empresarial en Bogotá
según tamaño de empresas



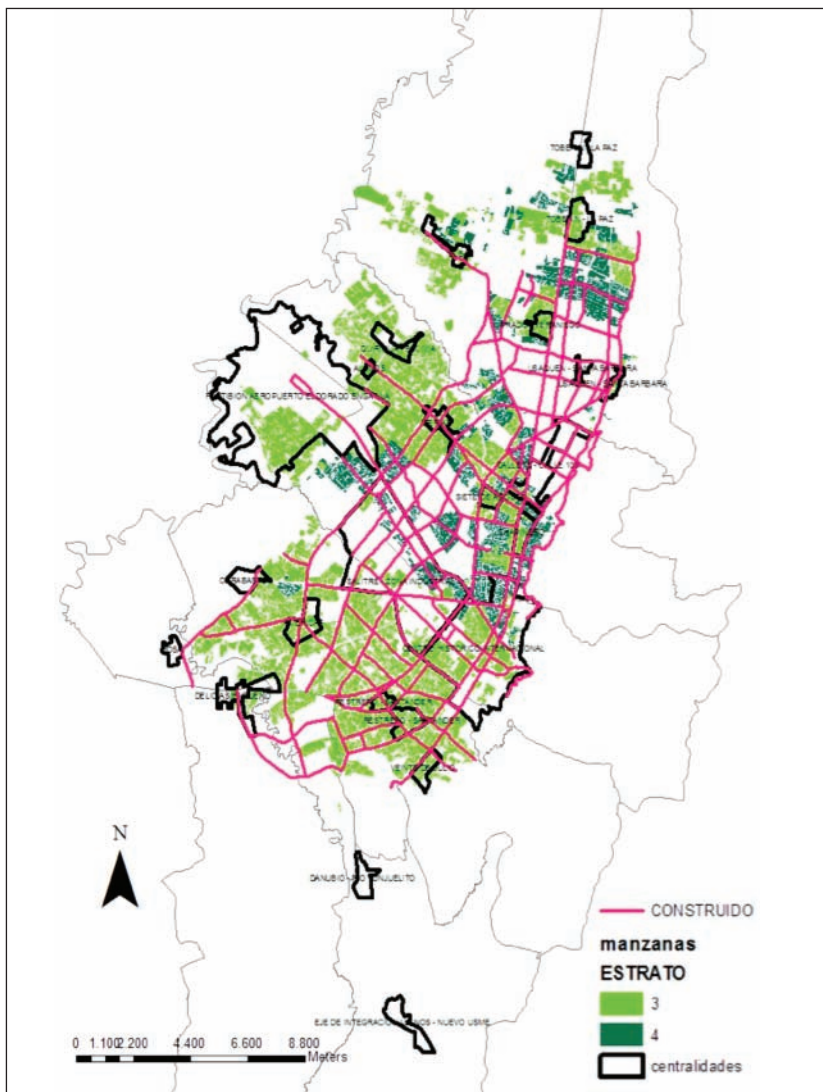
Fuente: SDP-CEA-UN, 2007.

Mapa 3
Estratificación económica de hogares de ingresos bajos y medios en Bogotá
Manzanas de estratos y malla vial construida



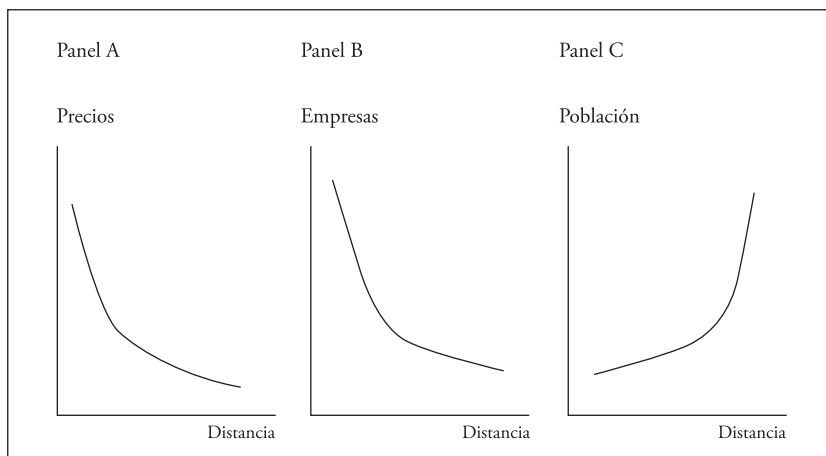
Fuente: SDP-CEA-UN, 2007.

Mapa 4
Estratificación económica de hogares de ingresos bajos y medios en Bogotá
Manzanas de estratos y malla vial construida



Fuente: SDP-CEA-UN, 2007.

Figura 1
Relación precio del suelo/distancia al DCN en Bogotá

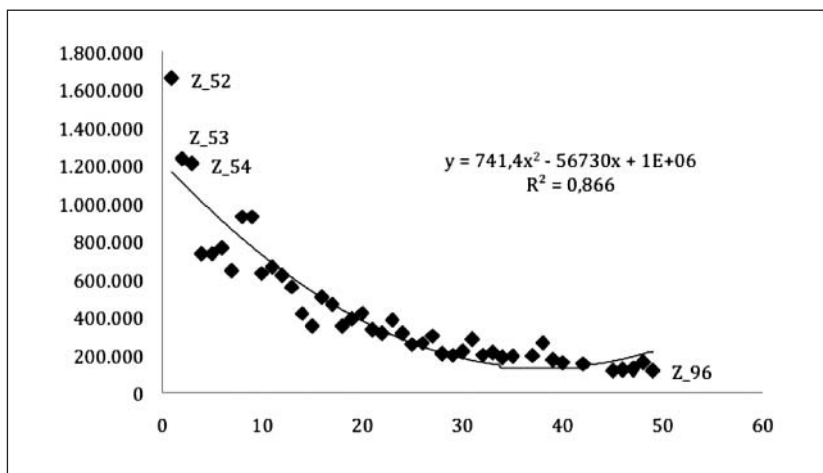


Fuente: Autor.

En el eje horizontal de las figuras se tiene la distancia al centro, en el vertical se tiene el precio del suelo, el número de empresas y la densidad poblacional en el panel A, B y C respectivamente. Nótese que la concentración empresarial es alta en el centro, o los sitios de mayor accesibilidad en donde por supuesto la densidad poblacional será baja asociada a unos precios del suelo altos que confinan grandes masas de población a la periferia como indica el panel C y el mapa 1, de densidad poblacional.

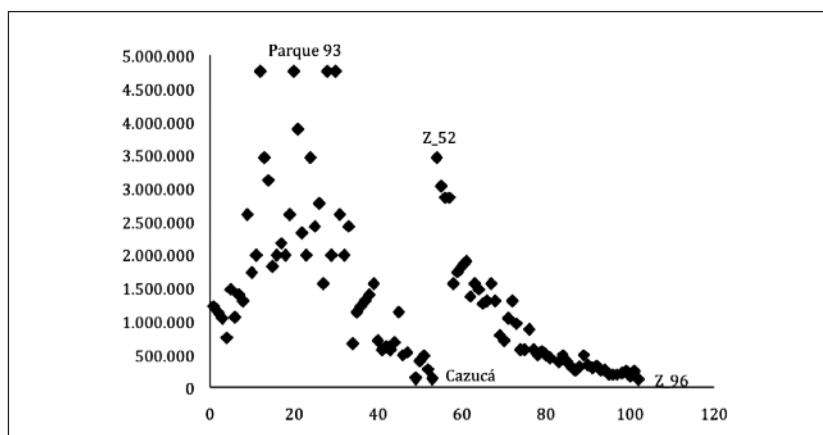
La información de precios del suelo residencial de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (Lprb), organizada de forma descendente, describe una envolvente similar a la del panel A de la figura 1, tal como se puede apreciar en las figuras 2 y 3. La zona 52, La Cabrera, es el sector de la ciudad que tiene el precio más alto de los suelos residenciales, se constituye en el referente del gradiente del vector de precios del suelo. De allí se ordenan los hogares hasta Ciudad Bolívar (zona 96, en el sur de Bogotá), Engativá (hacia el occidente), Suba (en el nororiente) y Soacha (en el sur occidente), todas ellas en el margen urbano.

Figura 2
Precios del suelo residencial en Bogotá (1990)



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá².

Figura 3
Precios del suelo en Bogotá (2008)



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

2 El ajuste de la base se realizó sobre la base de Borrero y Duran (1980) quienes tenían información histórica

La figura 2 corresponde al año 1990 similar a las cifras del año 2008, puntos de la derecha de la figura 3, son similares aunque en proporciones muy distintas. De hecho, la elasticidad de la curva media, la distancia de precios se ha incrementado de manera significativa. El precio del suelo en La Cabrera (zona de hogares con altos ingresos) en relación al precio en Ciudad Bolívar (la localidad con mayor concentración de hogares de bajos ingresos) fue 14,3 veces mayor en 1990 y 29,3 en 2008. Los precios de todas las zonas exhiben un evidente contraste, lo cual se aprecia en la figura 3. En la zona izquierda se observan los distintos precios del suelo comercial e industrial de la ciudad, mientras que en la derecha están los precios del suelo residencial. Como ejemplo de la diferenciación, se observa que, en el 2008, el precio del suelo del Parque de la 93 en relación al de la zona industrial de Cazucá, en el sur de la ciudad, fue 36,7 veces superior.

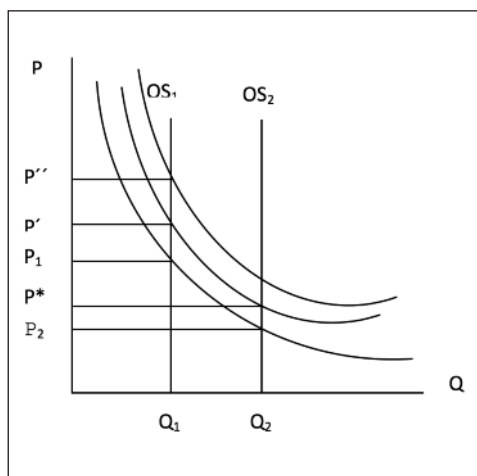
Disponibilidad de suelo en Bogotá

Descritos los principales hechos del paisaje socio-urbano en Bogotá, se revisan los postulados sobre los cuales se ha fundamentado la política pública sobre la vivienda de bajos ingresos. El primero de ellos se fundamentaba en el argumento según el cual la dinámica de los precios del suelo de las zonas populares está atada a la disponibilidad de suelo urbano (Misión Siglo XXI, 1995). La situación se puede apreciar en la figura 4.

En esta figura, el eje horizontal corresponde a la cantidad de suelo y en el vertical los precios. La oferta de suelo inicial, OS_1 igual a Q_1 , define el precio en P_1 . La oferta inelástica de suelo implica que las presiones del crecimiento poblacional y económico³ fuerzan el ascenso del precio a P'' . La expansión del perímetro urbano a OS_2 , deberían llevar los precios a P_2 aun cuando conservarán la tendencia a crecer presionados por el mercado informal; es decir, pasan de P_2 a P^* un cambio en precios mucho menor al esperado. El incremento de la oferta sin presiones de demanda implica un descenso de los precios de P_1 a P_2 como se aprecia

3 En la figura estas fuerzas desplazan las curvas de demanda a la derecha.

Figura 4
Precios vs. Oferta de suelo



Fuente: Autor

en la figura. No obstante detrás de todo incremento del perímetro urbano se encuentra el crecimiento poblacional y de de la actividad económica. Lo interesante es que, dada la presencia de renta del suelo, una ampliación del perímetro urbano encarecerá el precio del suelo⁴.

Las zonas residenciales

Los precios del suelo reflejan un conjunto de atributos anexos, así como los desajustes entre oferta reducida y demanda amplia de vivienda de hogares con bajo nivel de compra o demanda efectiva. La presión de demanda tensiona el precio de la vivienda al alza y con ello el del suelo, lo que crea una nueva tensión, esta vez de intereses entre los propietarios del

4 Finalmente el precio del suelo es una suma de rentas esperadas como se puede demostrar siguiendo un mecanismo de burbujas especulativas y caso de Blanchard y Fischer (1990).

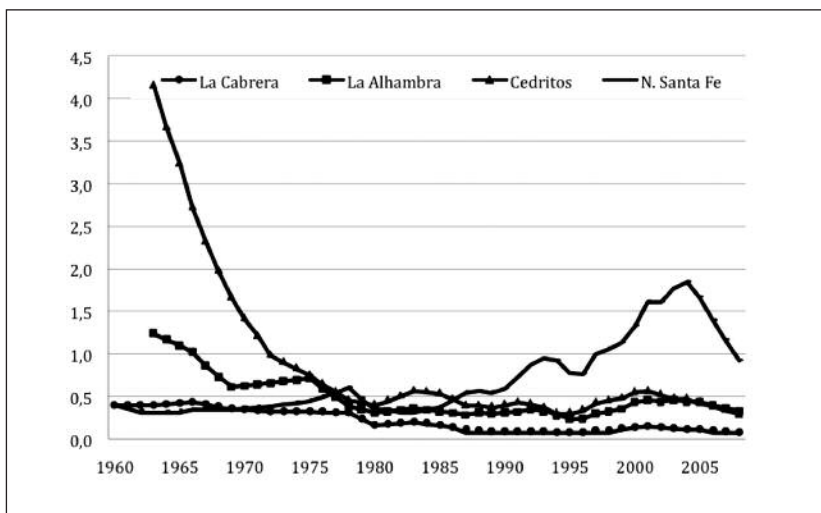
suelo y los constructores. Sin el arbitraje público, los resultados saltan a la vista, como puede verse en los mapas 2 y 3. El equilibrio e inclusión de la mayor parte de la población a la ciudad fueron objetivos públicos, pero el desconocimiento de la lógica y funcionamiento de los factores, así como los mismos fenómenos intervenidos, diluyeron las acciones públicas.

La información de precios permite apreciar eventos importantes del desarrollo urbano y de las intervenciones en la ciudad. El primero de ellos hace referencia al precario mercado formal de suelo que existía en la ciudad en el año 1960. Si se toma como *proxy* del desarrollo del mercado formal del suelo la existencia de avalúos de la Lonja, se aprecia que, de las 97 zonas existentes en el 2010, solo se tenía información para 23. Un segundo hecho se asocia con los altos precios de las zonas del DCN, cuyas áreas residenciales vecinas tenían precios homogéneos a las hoy consideradas de estratos altos. Esta cercanía de precios de las zonas residenciales tiene explicación en la precariedad del desarrollo urbano y la consecuente escasez de suelo servido, principalmente para viviendas populares. La provisión de infraestructura promueve el crecimiento exagerado de los precios de los suelos cercanos y condena los suelos distantes al mercado informal. No extraña que los precios de zonas residenciales consolidadas en 1960 tengan precios de zonas con vocación de estratos altos. Es decir, los propietarios esperan que allí se localicen hogares de estratos altos, de manera que el precio no es más que una suma acumulada de rentas futuras esperadas.

La entrada al mercado de los suelos

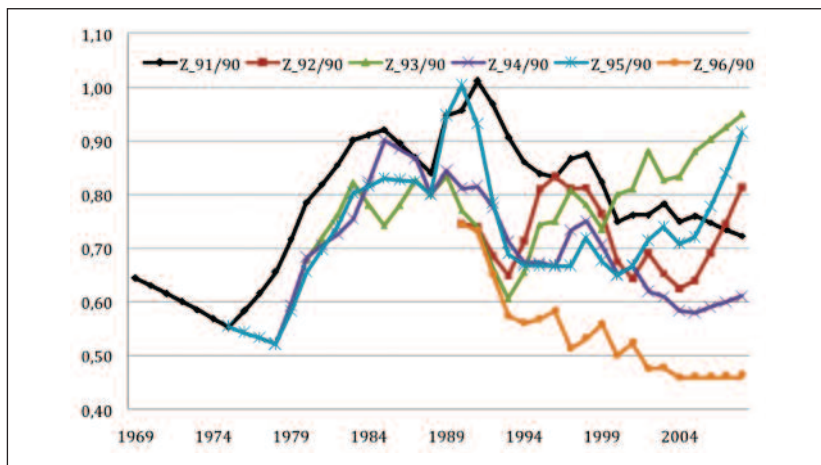
En las figuras 5 y 6 se presenta la razón de precios de Sur Oriente 1 frente a zonas representativas de la ciudad. En estratos altos se eligió La Cabrera, en medio-alto La Alhambra, en medio-medio Cedritos y en medio-bajo Nueva Santa Fe. La figura 5 permite apreciar la homogeneidad de predios sin desarrollar y los altos precios por suelos que tardarán 30 o 40 años en realizarse. Con el tiempo y la ampliación del mercado, la zona sur oriente se ha convertido en zona de suelos de estratos populares.

Figura 5
Relación de precios entre Sur Oriente 1 y otras zonas



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá – cálculos autor

Figura 6
Razón de precios entre zonas residenciales populares



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá – cálculos autor

Para los años sesenta, Cedritos tenía precios bajos, mientras que el precio de Sur Oriente 1 era más de cuatro veces mayor. Tan solo 10 años después, esta razón cambió a ser apenas del 50 por ciento del precio de Cedritos. De igual manera es notorio el acelerado crecimiento del precio del suelo de La Cabrera y la cercanía a la paridad de precios con los del año 1960 (en 2005, el cambio de precio de Sur Oriente 1 es apenas de 4,6 por ciento).

Adicional al comportamiento relativo de los precios del suelo hacia los años sesenta, la entrada al mercado formal de las diversas zonas urbanas de estratos populares explica la manera en que se especula con el precio, o por lo menos lo contraproducente que resulta la política de expansión urbana. En la figura 6 se muestran las razones de precios ahora frente a las zonas residenciales populares de acuerdo con su entrada al mercado formal⁵. Sur Oriente 1 es la primera zona popular en el mercado formal. Sur Oriente 2 (Z_92), aparece con información hacia el año 1969. Sur Oriente 3 entra al mercado formal del suelo en 1975. En este sentido, la razón se calcula como la participación del precio de la última zona que entra al mercado formal respecto de la inmediatamente anterior.

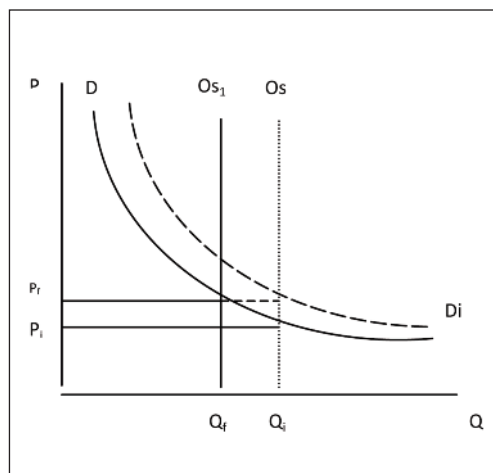
En el caso de Sur Oriente 2, entró al mercado con un precio cercano al 65% del precio de Sur Oriente 1. El desarrollo de la zona se aceleró desde ese año hasta comienzos de los noventa, fecha en la cual alcanzó un precio igual al de Sur Oriente 1. De allí su precio declinó hasta llegar a ser el 76% en el año 2005. En la figura se aprecia cómo, a excepción de la zona Sur Oriente 2, todas las demás entraron al mercado con precios nivelados respecto de la última zona en entrar al mercado. Una vez que entran al mercado, el precio se deprime con el paso del tiempo. Esto último no ocurre con la zona de Patio Bonito (Z_93) y Sur Oriente 3 (Z_94). Patio Bonito tiene un notorio crecimiento de precios, lo cual lo lleva a acercarse incluso a Sur Oriente 1.

Esta dinámica de precios frente a la incorporación de los predios al mercado formal implica que la extensión del mercado formal se rezaga ante la dinámica del mercado informal encargado de presionar los precios al alza, de manera que las zonas entran al mercado con precios nivelados.

5 En retrospectiva, lo que hoy es un suelo popular en aquella época no lo era.

Esto implica una alta demanda potencial de suelo urbano y una baja demanda efectiva de suelo, lo cual se equilibra con el suelo formal ofrecido por la ciudad. La figura 7 presenta una aproximación a este fenómeno.

Figura 7
Incorporación y precios del suelo



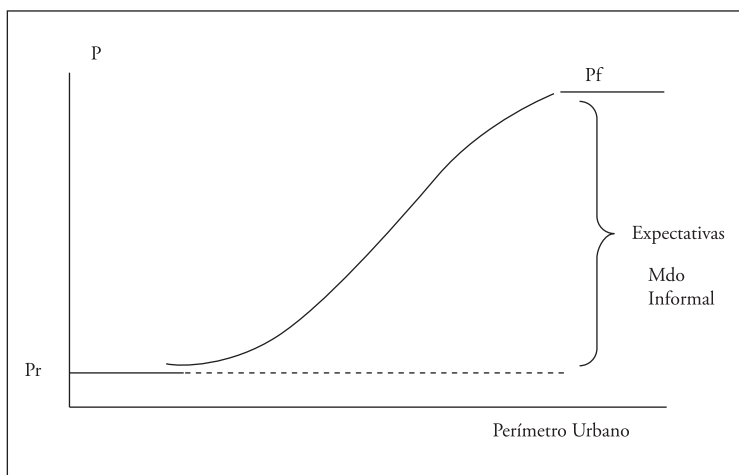
Fuente: Autor

La figura 7 presenta un mercado de suelo urbano formal en equilibrio. La cantidad de suelo urbano Q_f se ofrece al precio P_f . Aun en equilibrio, es notoria la presencia de una demanda no satisfecha excluida del mercado por su baja capacidad de pago y por la reducida oferta de suelo urbano. Estas condiciones crean el entorno preciso para la aparición de un mercado informal de suelo. Los propietarios saben que la ciudad no puede, en el corto plazo, proveer infraestructuras de servicios para ampliar la oferta de suelo. En la figura, la línea $Q_f OS_1$ se desplaza hacia la derecha, de manera que se satisfaga esta demanda a unos precios menores.

Ante esta perspectivas, para la realización de predios, los propietarios desplazan la oferta de suelo a precios menores, pero capturando un mayor valor sobre la expectativa de futuras intervenciones de la administración en la provisión de infraestructuras y bienes urbanos. Cuando la oferta

final se concreta, los precios de estas nuevas zonas se nivelan con los de la oferta formal. En otras palabras, se presenta un desplazamiento de la demanda de manera que los precios del suelo no descienden con la oferta de suelo. La figura 8 abandona la estática comparativa de la figura 7 para explicar la dinámica temporal de este fenómeno.

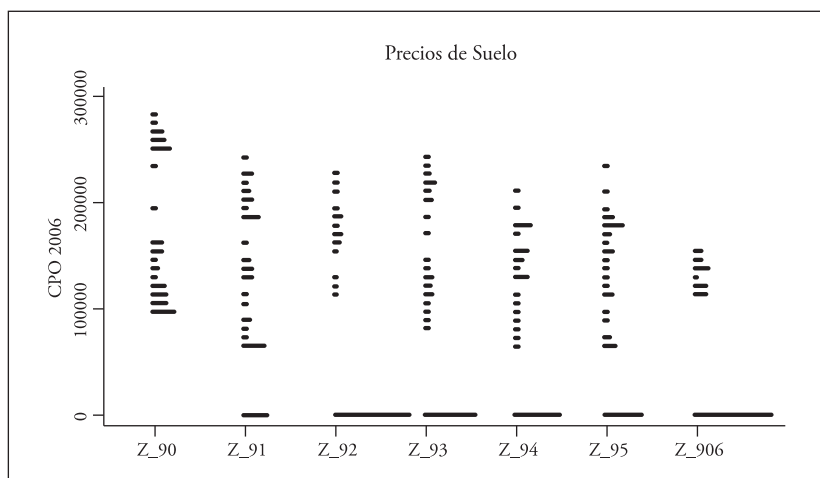
Figura 8
PreciosVs. distancia con relación al perímetro urbano



Fuente: Autor

En la figura 8, el eje vertical corresponde a los precios y el horizontal a la distancia con relación al perímetro urbano. Los suelos rurales tendrán un precio (P_r) menor a los localizados en el margen de la ciudad (P_f), por cuanto las actividades urbanas generan aprovechamientos superiores a los rurales. Los precios del suelo se incrementan con la cercanía al perímetro urbano sobre la base de las expectativas de incorporación del suelo rural al suelo urbano. Cuando efectivamente los suelos se incorporan al mercado formal, los precios de estos dos suelos ya se han nivelado.

Figura 9
Precios del suelo en Zonas Populares



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá

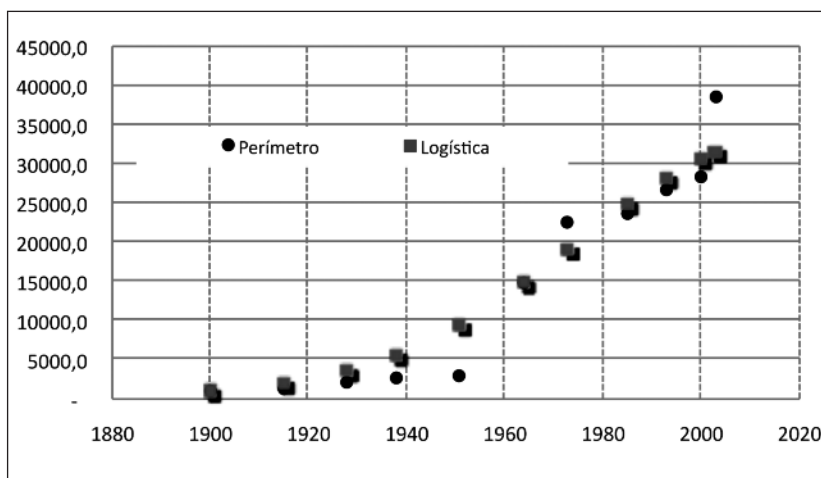
La figura 9 presenta las fluctuaciones de los precios de las distintas zonas residenciales populares a lo largo del periodo de 1960 a 2005. En el eje vertical se tienen los precios constantes del suelo, mientras que en el horizontal se indica la zona respectiva. El año de incorporación a las zonas de la Lonja y el orden en que lo hicieron es el siguiente: Z_90 en 1960, Z_91 en 1969, Z_95 en 1975, Z_94 en 1978, Z_93 en 1980, Z_96 en 1990 y Z_92 en 1990.

Se aprecia que la zona 90 tiene unos precios mínimos (cerca de los 100 mil pesos) superiores a los bajos niveles de las otras zonas, a excepción de Soacha (zona 92) que se mantiene en un intervalo de 115 mil a 170 mil pesos. La demora en aparecer en el mercado formal implica una baja probabilidad de ver incrementados los precios a niveles de las primeras zonas en entrar al mercado. Las últimas zonas en entrar al mercado se localizan a mayor distancia del DCN, de manera que les corresponderá un precio inferior. Adicionalmente, las dos últimas zonas en entrar, Soacha y Ciudad Bolívar, entraron con precios nivelados frente a las otras zonas.

Precios del suelo residencial y expansión urbana

Se construyó una *proxy* de la oferta de suelo sobre los censos de población en los cuales se midió el perímetro urbano. En la figura 10 se muestra esta información sumada a mediciones realizadas por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) en los escenarios del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD, 2000⁶), documento técnico de soporte a la cual se ajustó una función logística.

Figura 10
Perímetro y ajuste de la función



Fuente: DANE. Cálculos del autor.

6 Ver Decretos 619 de 2000 y 190 de 2003 de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Tabla 1
Resultados numéricos de perímetro y logística por año

Año	Perímetro	Logística
1900	909	906
1915	1.130	1.890
1928	1.958	3.495
1938	2.514	5.476
1951	2.700	9.350
1964	14.615	14.742
1973	22.299	19.055
1985	23.424	24.763
1993	26.654	28.114
2000	28.153	30.586
2003	38.431	31.503

Fuente: DANE. Censos de Población. Estimación del autor.

En la figura 10 se aprecian los resultados del ajuste. El punto de inflexión se tomó en el año 1964, y se dejó que las colas se acomodaran. Los resultados numéricos se aprecian en la tabla 1, en donde se muestran los datos estimados para compararlos con los reales. La estimación permitió construir una serie del suelo ofertado en la ciudad desde el año 1900 hasta el año 2010⁷. Nótese que, para 1973, el perímetro urbano se incrementó en 1,53 veces respecto del año 1964, pero los precios subieron a pesar del incremento de la oferta de suelo. Esto indica que las presiones de demanda son por el suelo servido. Este evento contradictorio se pone a prueba con una regresión en donde la variable dependiente es el precio y la independiente la oferta de suelo.

7 Esta última serie se construyó como la diferencia entre el *stock* del suelo en el año 2003 y el consumo anual de suelo, 400 hectáreas (Económica Consultores, 1999). Como la serie de consumo es acumulativa, a mayor consumo acumulado, menor la disponibilidad de suelo y mayor el

Tabla 2
Estimación de la elasticidad precio de la oferta- consumo de suelo

l_z90	Coef.	Std. Err	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
l_csuelo	1,280388	0,0935001	13,69	0,000	1,091951	1,468825
_cons	-0,914397	0,9369818	-0,98	0,334	-2,80275	0,973965

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Estimaciones del autor

Según puede verse en la tabla 2, un incremento del 1% en la oferta-consumo de suelo se traduce en un incremento del 1,28% en el precio de las zonas residenciales populares. Esto tiene explicación en que las presiones de demanda son superiores a la respuesta institucional de ofertar suelo o a las previsiones de la ciudad frente a la dinámica poblacional. Este punto es fundamental: si la administración hierra frente a las previsiones de demanda, genera restricciones normativas que tienen necesariamente un impacto en los precios del suelo.

Otro hecho que soporta la hipótesis de las percepciones erróneas de la administración de la ciudad frente a la dinámica poblacional y la oferta de suelo se aprecia en el periodo inicial de la información. En el año 1964 el perímetro urbano alcanzaba las 14.615 hectáreas; en el año 1973 alcanzó 22.299 hectáreas. Este incremento sustancial del perímetro urbano no se tradujo en una reducción de los precios. Solo a partir de ese periodo los precios iniciaron una escalada sostenida, aun cuando el perímetro apenas se incrementó en algo más de 1.000 hectáreas. Este cambio de comportamiento en los precios se cuantifica con una variable dicotómica (d_{73}), cuyos valores son cero en el periodo 1960-1973 y uno en todo el periodo restante. Se adiciona una variable similar que mide el cambio de pendiente en este año (bp_{73}) y se deja la variable oferta-consumo de suelo.

La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá

Tabla 3
Estimación de la elasticidad precio de la oferta- consumo de suelo

l_z90	Coef.	Std. Err	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
d_73	-65,21996	8,197718	-7,96	0,000	-81,76362	-48,67629
bp_73	0,0330588	0,0041747	7,92	0,000	0,0246338	,0414837
l_csuelo	0,0480682	0,2333403	0,21	0,838	-0,4228316	,5189679
_cons	11,04738	2,253199	4,90	0,000	6,500242	15,59452

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Estimaciones del autor

Los resultados de la tabla 3 indican que en este periodo el precio de la zona Z_90 tuvo un incremento anual de 3,3 por ciento. La variable oferta-consumo de suelo no tiene relevancia estadística. Si bien la oferta de suelo en el largo plazo no impacta los precios del suelo, los cambios de la oferta en el corto plazo podrían explicar las variaciones de los precios. Para el efecto, se toma la diferencia entre oferta y consumo de suelo como la oferta anual de suelo con las mismas variables y se corrigen los residuos.

Tabla 4
Estimación de la elasticidad precio de la oferta-consumo de suelo,
con corrección de residuos

l_z_90	Coef.	Std. Err	t	P> t
Constant	4,2934	1,4348	2,9923	0,0047
l_ca_suelo	-0,3733	0,1312	-2,8458	0,0069
l_z_90(1)	0,8272	0,0576	14,3583	0,0000
ma(1)	0,5388	0,1349	3,9946	0,0003

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Estimaciones del autor

Los cambios de corto plazo de la oferta de suelo reducen los precios. Si la oferta de corto plazo se incrementa en 100%, los precios se reducen en 37%. Los propietarios tienen un referente informativo de corto plazo. Lo ocurrido en el periodo anterior, la significativa inercia de los precios, los

cambios en el consumo de suelo y los eventos aleatorios sobre los precios incorporados en un periodo posterior a su ocurrencia son hechos que no han sido considerados de manera adecuada por la administración de la ciudad.

Tabla 5
Estimación de la elasticidad precio de la disponibilidad de suelo,
con corrección de residuos

l_{z_90}	Coef.	Std. Err	t	$P> t $
Constant	4,8570	2,0650	2,3520	0,0236
l_{d_suelo}	-0,2098	0,0944	-2,2224	0,0318
$l_{z_90}(1)$	0,7593	0,0994	7,6407	0,0000
$ma(1)$	0,6017	0,1226	4,9079	0,0000

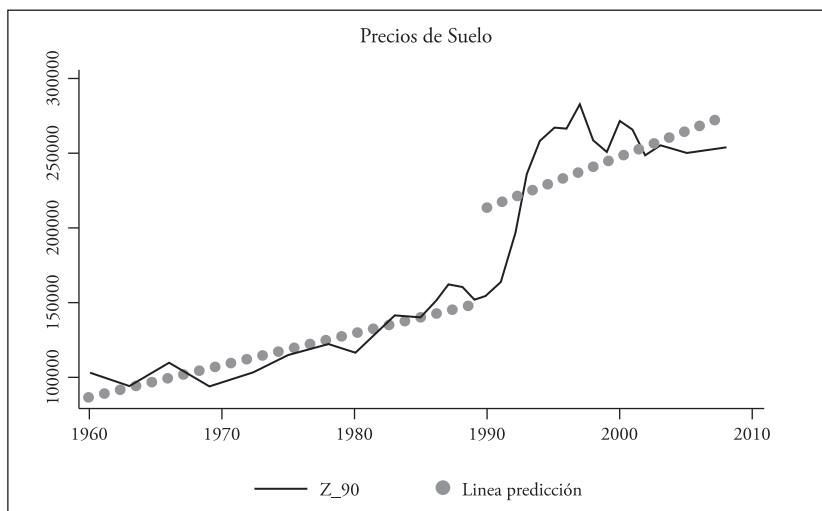
Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Estimaciones del autor

Estas conclusiones son fortalecidas al considerar la variable disponibilidad de suelo, presentada en la tabla 5. Los resultados se conservan hasta un periodo posterior a su ocurrencia, así como la inercia de los precios y la incorporación de eventos aleatorios. Al incrementar la disponibilidad de suelo en 100%, los precios de los sectores populares se reducen en 21%. Puede resultar un porcentaje bajo si se quiere, pero unido a los instrumentos de gestión del suelo se tiene una reducción importante del precio del suelo.

La dinámica de los precios

En esta sección se estudiará la dinámica de los precios del suelo. Se comenzará por la zona popular con mayor información disponible de la LPRB, que es Sur Oriente 1. En la figura 11 se aprecia la evolución del precio del suelo de dicha zona, de la cual se derivan tres eventos. El primero, un periodo de estabilidad de precios en la década del sesenta y comienzos de la del setenta. Segundo, el crecimiento sostenido de precios a partir de 1970 y el siguiente periodo. Finalmente, el insostenible incremento de precios a comienzos de década del noventa y el posterior retorno a la tendencia de crecimiento de largo plazo.

Figura 11
Evolución de los precios del suelo en Sur Oriente 1



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Ajuste del autor.

Las funciones de autocorrelación sugieren la existencia de una fuerte asociación intertemporal de precios que podría traducirse o bien en una tendencia ‘determinística’ o bien en una estocástica. La primera implicaría que las desviaciones de los precios originadas en eventos económicos o normativos son temporales por cuanto convergen al equilibrio. Si la tendencia es estocástica, en cambio, los *shocks* tienen efectos permanentes en los precios. El exagerado incremento de los precios de los años noventa y su posterior convergencia a la tendencia de largo plazo indicaría que los precios son estacionarios, es decir, efectos normativos impuestos al suelo o presiones de demanda en un sector urbano sólo generan incrementos temporales de precios. La existencia de la tendencia estacionaria se probó con un estadístico ADF. El test indica que no existe evidencia de este tipo de tendencia⁸. En consecuencia, se procedió a modelar el precio del suelo usando la metodología de Box-Jenkins.

8 Se descontaron los componentes determinísticos y sobre estos residuos se aplicó ADF (Enders, 2004).

Tabla 6
Modelo ARMA precio del suelo logaritmo Sur Oriente 1

l_z_90	Coef.	Std. Err	t	P> t
Constant	13,9653	6,6478	2,1007	0,0417
ar (1)	0,9904	0,0306	32,4177	0,0000
ma(1)	0,5655	0,1267	4,4626	0,0001

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Estimaciones del autor

El proceso generador de los precios del suelo es Arma (1,1). El coeficiente de los precios rezagados provee evidencia de la importancia de la inercia. Los propietarios fijan los precios pensando fundamentalmente en el nivel que tenían los precios en el periodo anterior. Los efectos de los eventos aleatorios ocurridos en el mercado del suelo no son incorporados inmediatamente, sino que los propietarios esperan un periodo para incorporar parte de este efecto en el precio del suelo. Estas dos determinantes explican la variación de los precios actuales. Con base en la anterior especificación, se estimó una forma funcional en la que la evolución de los precios es función de la tendencia determinística, los componentes estacionarios y las desviaciones de los precios en relación a sus precios potenciales usando un filtro Hodrick-Prescott. Los resultados se presentan en la tabla 7.

Tabla 7
Modelo ARMAX precio del suelo logaritmo Sur Oriente 1

l_z_90	Coef.	Std. Err	t	P> t
Constant	11,2401	0,1212	92,7631	0,0000
trend	0,0282	0,0038	7,4214	0,0000
gap_lz90	4,59E-06	0,0000	16,6697	0,0000
ar (1)	1,6014	0,1237	12,9506	0,0000
ar (2)	-0,6611	0,1160	-5,6984	0,0000

Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Estimaciones del autor

El coeficiente de la tendencia temporal revela que los precios del suelo crecieron a una tasa anual de 2,8% en el periodo, es decir, que el ciclo de precios afecta de manera directa la evolución de los precios. En un periodo de crecimiento de precios, las desviaciones de la tendencia potencial refuerzan el crecimiento. En periodos de descenso de precios, las desviaciones presionan los precios a la baja hasta alcanzar el equilibrio de largo plazo. Los componentes auto-regresivos indican que los propietarios fijan sus precios actuales de manera especulativa incrementando el precio del periodo anterior en 60%. Este comportamiento es insostenible en el largo plazo, pues los precios crecerían de manera indefinida. El coeficiente del componente auto-regresivo de segundo orden frena el crecimiento de los precios en el segundo periodo. Las dos fuerzas hacen que los precios sean estacionarios, por lo que convergen al promedio de largo plazo.

Zona Sur Oriente 2

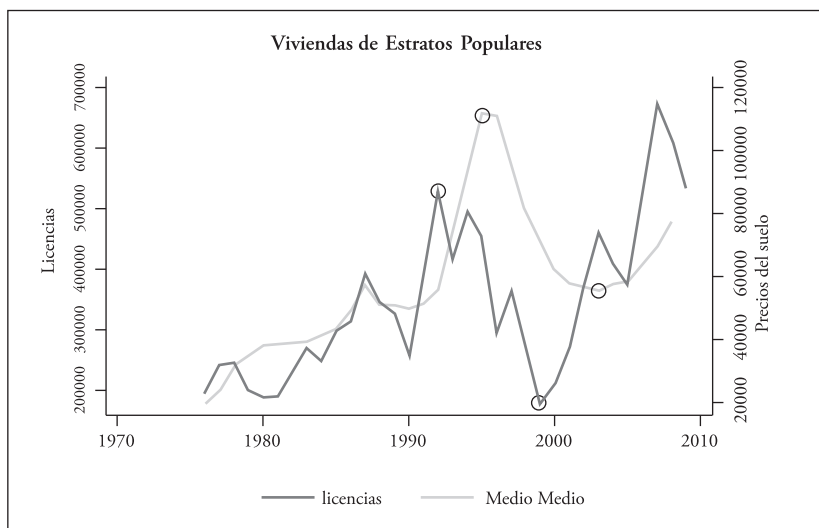
Un segundo ejercicio econométrico se realizó sobre los precios del suelo de la zona Sur Oriente 2. En ella, los precios se mueven sobre una tendencia determinística sobre la cual convergen, una vez que las fuerzas económicas logran desviarlos del equilibrio. En particular, es ostensible la desviación positiva de los precios ocurrida en la primera mitad de la década del noventa, esto es, la desaceleración sufrida en la segunda mitad de la década que llevó los precios a niveles inferiores de los de equilibrio de largo plazo. Se aprecia igualmente cómo los niveles de estos precios se han paralizado en los últimos años, fenómeno originado en el estancamiento reciente de la oferta de vivienda de interés social.

Actividad edificadora y precios del suelo

La relación entre constructores y propietarios del suelo se puede describir en las licencias de construcción otorgadas por el Dane y los precios del suelo. En la figura 12 se presenta la evolución temporal de las dos series. El eje vertical izquierdo corresponde al área licenciada, mientras que el

derecho a los precios de estrato medio-medio. También se aprecia cómo las dos series comparten una tendencia creciente y cómo se encuentran desfasados los ciclos. Esto es muy importante, en tanto indican el tipo de relación de este par de agentes.

Figura 12
Precios del suelo en Bogotá y área total licenciada de construcción residencial para el estrato medio-medio



Fuente: Dane en Licencias, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá precios.

En primer lugar, la presencia de la tendencia creciente es económicamente justificable. El crecimiento poblacional y económico de la ciudad implica una oferta anual de área edificada cada vez mayor, de manera que estos requerimientos de vivienda llevan implícita una demanda secundaria de suelo. Los desfases de los ciclos son consistentes con la lógica del proceso constructor. Antes de iniciar algún negocio inmobiliario, el constructor debe tener el suelo, por tanto es quien lleva la iniciativa en el desarrollo. Ese es precisamente su talón de Aquiles. Si el constructor forma sus expectativas sin considerar toda la información de la economía, se afectará ante una crisis. Ante eventuales *booms* inmobiliarios, la estrategia del

constructor es comprar por adelantado el suelo para ganar rentas de anticipación. Las pérdidas y los beneficios se reflejan en la brecha de los niveles de equilibrio de largo plazo y los precios observados.

En la figura 12 se incluyeron dos pares de círculos sobre el último gran ciclo de esta industria para presentar evidencia visual de lo señalado. Los dos primeros círculos indican la cima del ciclo de cada una de las variables. En el caso de la construcción, tal cima ocurrió en el año 1992, aun cuando los niveles se sostuvieron hasta 1995, año en el cual los precios del suelo alcanzaron la cima. Esto quiere decir que los propietarios del suelo mantuvieron sus expectativas de incrementos hasta tres periodos posteriores, lo cual estuvo soportado en los niveles altos de edificación de la primera parte de la década del noventa.

El piso de la crisis de la construcción ocurrió en 1999, mientras que para los precios se presentó en el 2002. Para el 2005 apenas si se notó una leve mejoría. La falta de recuperación de los precios se debe fundamentalmente a que éste es el precio promedio de sectores de la ciudad de estratos medio-medio, en donde no se presenta un esfuerzo concentrado de política pública.

El *boom* de la construcción de estos últimos años tiene soporte en los estratos de altos ingresos. En la figura 12 se observa cómo la construcción de los últimos años de la muestra correspondiente al 2003, 2004 y 2005 apenas llega a los niveles medios de largo plazo.

La evolución de la serie de precios del suelo y de las licencias cuestiona la racionalidad de los propietarios del suelo. Ya se adelantó una respuesta, pero pareciera que los propietarios tienen expectativas inocentes. Ellos tienden a fijar los precios en el tiempo (t) de acuerdo con lo ocurrido en un momento del tiempo anterior ($t-1$), es decir, intentan sostener esta dinámica, pero su desaceleración ocurre cuando ya la construcción está en crisis. Igual ocurre con las desaceleraciones que, como es razonable, sólo se detienen gracias a ciertos eventos de recuperación de la construcción. Esta inercia de los propietarios puede verse igualmente reflejada en la inexistente respuesta de los precios frente a la volatilidad de las licencias de construcción. De hecho, si se suaviza la burbuja del periodo 1990-2000, se observa que las desviaciones de los precios de la tendencia media son estables, cosa que no ocurre con las licencias cuya volatilidad es cre-

ciente en todo el periodo analizado. Con el fin de darle un soporte estadístico al desfase, se realizó el test de causalidad de Granger. En la tabla 8 se aprecian los resultados sobre cinco rezagos, definidos a partir del periodo medio del ciclo de la construcción.

Tabla 8
Resultados del test de Granger sobre cinco rezagos del ciclo de la construcción

Test de causalidad de Granger					
Rezagos	1	2	3	4	5
PS_MED no causa en el sentido de Granger a LIC_TOT no causa en el sentido de Granger a PS_MED	0,00708	0,01995	0,05758	0,07035	0,30093
PS_MED	0,97538	0,65271	0,01916	0,01974	0,03149
PS_MED= Precios del suelo de estratos medios. LIC_TOT = Licencias totales de construcción					

Fuente: Estimaciones de los autores

En la tabla 8, la primera fila corresponde a la hipótesis nula de no causalidad de los precios de la actividad constructora en el sentido de Granger. Las columnas corresponden a los rezagos y los valores que aparecen debajo de ellos a los *p-value*⁹.

Estos resultados son consistentes con lo descrito anteriormente. En un periodo de recuperación, los bajos precios del suelo permiten expandir la oferta de espacio construido. A partir del tercer periodo, los precios del suelo ya no son una ventaja para el constructor. Por el contrario, el dinamismo de los primeros dos periodos arrastra los precios en el tercer periodo y de allí se dispara el crecimiento de estos. Como se evidencia, estas dos aceleraciones presionan al alza los precios de la vivienda. Aun cuando el precio de la vivienda llegue al máximo, el conflicto interno continúa

9 Con uno y dos rezagos se indica lo que los precios del suelo causan a las licencias de construcción, cosa que no ocurre a la inversa. Las licencias de construcción no causan los precios en los primeros dos rezagos, pero sí en los restantes tres. Sucede lo contrario con los precios: en los rezagos cuarto y quinto no causan, en sentido estricto, las licencias de construcción.

por la captura del excedente, reflejo de esto se observa de manera nítida en las restricciones de acabados y áreas de cesiones.

Tabla 9
Causalidad de precios de la vivienda de interés social (VIS)
y la construcción en la ciudad

Test de causalidad de Granger			
Rezagos	1	2	3
PS_BJ no causa en el sentido de Granger a LIC_TOT	0,00714	0,14095	0,12294
LIC_TOT no causa en el sentido de Granger a PS_BJ	0,38161	0,41293	0,73426
PS_MED= Precios del suelo de estratos medios. LIC_TOT = Licencias totales de construcción			

Fuente: Estimaciones de los autores

La tabla 9 señala que los precios reaccionan rápidamente a la actividad constructora. Los precios bajos son transitorios, por cuanto en el segundo periodo no se asocian con la actividad constructora. Lo interesante es definir por qué no existe una causalidad de la actividad constructora en relación a los precios del suelo. Una explicación se encuentra en que la serie tomada, por ser la de mayor longitud, corresponde a un sector de la ciudad de consolidación más o menos temprana. Desafortunadamente, no se cuenta con información de precios de terrenos urbanizados no edificados para vivienda de interés social. En otras palabras, si los precios del suelo están bajos, sería lógico que los constructores ofrezcan vivienda de interés social, pero, al contrario, esta señal indica a los propietarios que deben subir los precios, de forma que los constructores no la ofrecen debido a que no cuentan con el producto inmobiliario. Los precios del suelo de los sectores populares generalmente tienen un nivel alto, y cuando se presentan condiciones de precios bajos y se inicia la construcción, los precios suben. Por consiguiente, este escenario muestra cómo la oferta de vivienda de interés social es demasiado sensible a los precios del suelo.

Conflicto entre propietarios del suelo y constructores

En este mercado se dan cita los hogares, los constructores, los propietarios del suelo y los distintos niveles de gobierno que fijan el marco institucional. Tanto las condiciones macroeconómicas y la distribución del ingreso como la gestión individual y los niveles de riqueza son afluentes del ingreso que permiten a los demandantes comprometerse en la compra de espacio edificado residencial.

En este apartado se estudian las relaciones de los agentes asociados con la oferta: constructores y propietarios del suelo.

El precio de producción de espacio construido (Pec) es:

$$Pec = S + B + P_s \tag{1}$$

$$B = (1 + r) * \sum_{i=1}^n C_i$$

En tal fórmula, S es el salario, B la retribución por el capital y P_s el precio del suelo. El precio del espacio construido no es el costo de producción, por cuanto las situaciones particulares del mercado en el corto plazo pueden desviarlo. Los beneficios de estas desviaciones temporales son rivalizados por el constructor y el propietario del suelo. Esta ecuación pone en evidencia la contradicción de los hechos económicos, sobre todo si pensamos que la economía clásica formuló su teoría de los precios de las mercancías sobre la base de los costos de producción. Para David Ricardo (1973: 10), los precios de una mercancía hacían referencia al esfuerzo que le costaba a la humanidad producirla¹⁰.

Las mercancías son producidas por individuos que exigen, como remuneración por parte del propietario de los recursos de capital, una retribución por la labor desarrollada, sea ésta en forma de salario por el trabajo o de beneficio.

10 Por tanto, al hablar de los bienes, de su valor en cambio y de las leyes que rigen sus precios relativos, siempre hacemos alusión a aquellos bienes que pueden producirse en mayor cantidad mediante ejercicio de la actividad humana y en cuya producción opera la competencia sin restricción alguna.

En el precio del espacio construido se incluye la retribución de un factor sin costo de producción: el suelo. En consecuencia, la interpretación de los hechos debe reevaluarse para ser consistente. La ecuación (1) se reescribe como la ecuación inferior de la ecuación (2):

$$pa_{11}(h)(1+r) + wl_1(h) + t(h)r(h) = p_k \quad h = 1 \dots k \quad (2)$$

$$pa_{ij}(h)(1+r) + wl_j(h) = p_j \quad j = \dots n$$

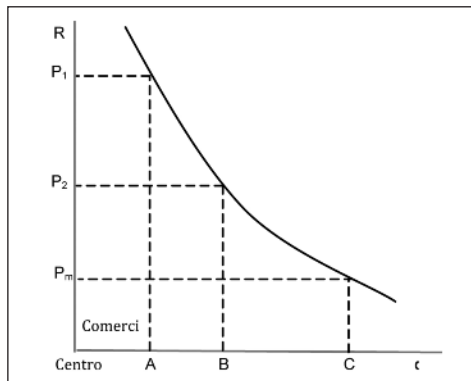
En donde $a_{ij}(h) = [a_{1j}(h), \dots, a_{m+1,j}(h)]$, p es un vector de precios de los insumos, w el salario, l la cantidad de trabajo incorporado, $t(h)$ la tierra incorporada a la producción de este bien y r la renta del suelo.

La primera ecuación representa la producción de vivienda en donde existen h tipos diferentes de suelos. En la segunda ecuación se fijan los precios de producción sin renta del suelo.

Renta del suelo

El precio del espacio construido se deriva de los costos de producción (salario más beneficio) sin incluir el precio del suelo. El productor de vivienda debe localizarse en un lugar específico del territorio, de manera

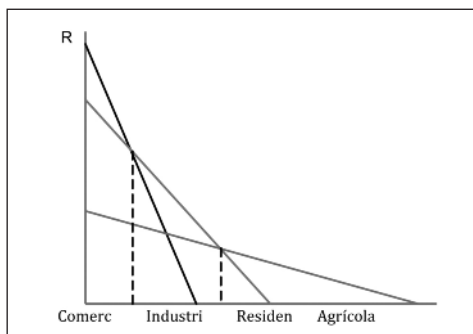
Figura 13
Precios frente a la distancia al centro



Fuente: Autor

que el derecho de propiedad del lugar permita al propietario exigir para sí el diferencial entre el precio de la vivienda excedente que provee el mercado y el costo de construcción.

Figura 14
Precio vs. usos del suelo



Fuente: Autores

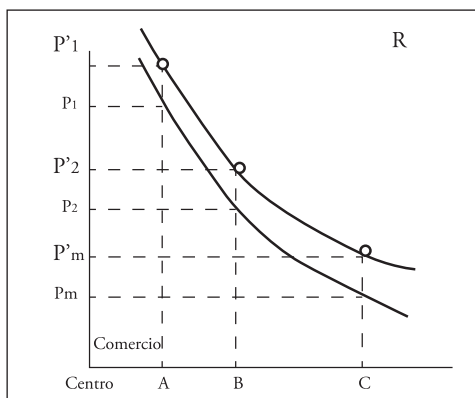
En la figura 13 se presenta la inversa relación entre el precio y la distancia al centro como territorio de uso comercial, en la figura 14 se establecen localizaciones que implican ofertas de rentas diferentes para los propietarios del suelo. Las diversas localizaciones representan distintas fertilidades —como en la versión agrícola de la teoría de la renta de Smith (1776), Ricardo (1817) y Marx (1810)—, de manera que los precios del suelo se fijan respecto del margen de la ciudad, en donde el precio del suelo sería nulo para usos urbanos.

En el punto C de la figura 13, los productores no ofrecen renta del suelo, situación mostrada en la ecuación (2). Los predios a la izquierda de C ofrecen renta urbana adicionada a la rural (diferenciaciones de localización al interior de los mismos usos en el agregado urbano), en donde sólo se aprecia un vector de rentas derivado de la relación entre precio y distancia, pero no es más que la sumatoria de rentas, es decir, la envolvente de las rentas diferenciales descrita por Alonso (1968).

Cambios en los precios del suelo

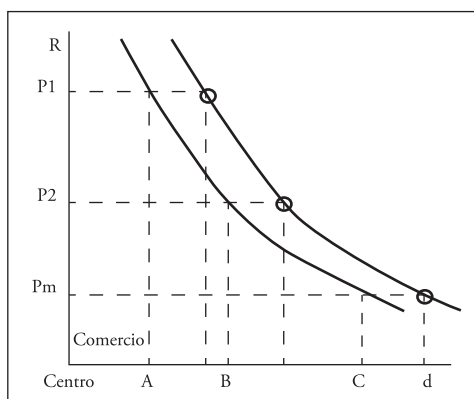
El papel de la administración se muestra en las figuras 15 y 16. En la primera, la administración de la ciudad no interviene en la configuración urbana, y el gradiente de rentas se desplaza hacia arriba. La concurrencia por los lugares accesibles y la escasez de espacio para nuevas actividades originan una tensión al alza de los precios del suelo de toda la ciudad ($P_i < P'_i$).

Figura 15
Administración sin intervención



Fuente: Autores

Figura 16
Administración con intervención



Fuente: Autores

El papel de la administración de la ciudad se observa en la figura 16, donde ésta interviene reconfigurando el territorio urbano, cambiando de uso los distintos sectores e incorporando nuevo suelo urbano proveniente del suelo rural.

La presión de precios se dispersa sobre otros suelos y el gradiente se desplaza hacia la derecha. Las figuras muestran únicamente dos fuentes de variaciones de precios, pero pueden presentarse más; por ejemplo, la combinación de las dos anteriores: un desplazamiento hacia la derecha y hacia arriba del gradiente de rentas originado en una intervención gradual de la administración de la ciudad, o una situación similar originada en un cambio de la intensidad del aprovechamiento del uso del suelo (Jaramillo, 2009).

Se requiere, entonces, volver a los precios de la vivienda y el comportamiento de los agentes involucrados. Inicialmente se supone una competencia perfecta, de manera que los agentes no tienen poder de mercado para determinar el precio de la vivienda. Éste se deriva de las fuentes de ingreso de los hogares, es decir, de su disponibilidad a pagar por vivienda.

En la estructura de precios de la vivienda, se percibe cómo la búsqueda del máximo beneficio implica un conjunto de conflictos entre agentes. El promotor inmobiliario querrá capturar el mayor beneficio posible, lo cual se traduce en un precio máximo por el espacio construido hasta donde el mercado lo permita. Esta fuerza de la oferta es contrarrestada por la de la demanda, que desea pagar el mínimo precio, maximizando la utilidad.

Los excedentes generados en el conflicto entre oferentes y demandantes son asumidos por el promotor inmobiliario en el corto plazo. Una vez en el mercado, se conoce de beneficios, con lo cual la concurrencia iguala la situación de todos los promotores a la de todos los agentes de la economía. Los oferentes de insumos querrán parte de estos beneficios extraordinarios y presionarán por ellos, al igual que lo harán los propietarios del suelo, con una ventaja derivada del poder de mercado que les provee la unicidad de la localización del terreno en donde se levanta la edificación.

El conflicto entre oferta y demanda, de corto plazo, se resuelve en un conflicto entre propietarios y promotores, de largo plazo. Bajo una situación en donde existe claridad y separación de roles entre constructores y propietarios, no existe campo para la convergencia de intereses rivales.

Cuando uno de los dos agentes recaba por el otro, se configura una situación igual a la del famoso doctor Jekyll y su contraparte, el sr. Hyde (Stevenson, 1886). Propietarios y constructores entran en un juego dinámico secuencial con información completa, el cual es apropiado para analizarse desde la teoría de juegos. Los jugadores toman decisiones sucesivas, las determinaciones anteriores se conocen antes de tomar la siguiente, y las ganancias de los jugadores son información de dominio público.

El juego se desarrolla de la siguiente manera:

- El jugador 1 elige una acción (a_1) del conjunto factible (A_1).
- El jugador 2 observa esa acción y escoge otra (a_2) del conjunto factible (A_2).
- Las ganancias son $u_1(a_1, a_2)$ y $u_2(a_1, a_2)$.

El jugador 1 es el constructor, el jugador 2 el propietario del suelo. Entre ambos negocian el reparto del beneficio extra. Hacen ofertas alternativas, el constructor ofrece un precio por el suelo que el propietario del suelo puede rechazar o aceptar, y así sucesivamente. Si la oferta es aceptada, las siguientes etapas del juego son irrelevantes. Los jugadores son impacientes, descuentan las ganancias obtenidas en periodos posteriores de acuerdo con el factor (d) del intervalo $0 < d < 1$. La secuencia del juego es:

- Al principio del primer periodo, el constructor propone quedarse con una fracción (f_1) del beneficio extra (R) y dejar la fracción ($1-f_1$) para el propietario del suelo.
- El propietario del suelo puede aceptar la oferta y los jugadores reciben inmediatamente (f_1) y ($1-f_1$) del beneficio extra como ganancias. Con ello el juego finaliza. Si se rechaza la oferta, se pasa al segundo periodo.
- Al principio del segundo periodo, el propietario del suelo propone que el constructor se quede con la fracción (f_2), dejando para sí la restante ($1-f_2$).
- El constructor puede aceptar la oferta y los jugadores reciben cada uno (f_2)(R) y ($1-f_2$)(R) de la ganancia. De nuevo, el juego finaliza. Si la oferta es rechazada, se pasar al tercer periodo.

- Al comienzo del tercer periodo, el constructor recibe la fracción (f) y el propietario del suelo ($1-f$) del beneficio extra, en donde $0 < f < 1$, y el juego acaba.

Si el juego llega a la tercera etapa, el mercado, bajo la condición de equilibrio de largo plazo, resuelve el conflicto de manera exógena. Si los jugadores alcanzan la tercera etapa, lo máximo que recibirán será (f) y ($1-f$) del beneficio extra. El juego puede acabar en la primera etapa con una oferta óptima si los jugadores son racionales, como se mostró en la sección de la dinámica de los precios del suelo. Al comienzo del tercer periodo, la máxima participación del beneficio que le corresponde al propietario es ($1-f$) y al constructor le correspondería f . Como esta participación es obtenida al comienzo del segundo periodo, la oferta óptima del jugador 2 a comienzo del segundo periodo sería esa misma oferta disminuida en (d), correspondiente a la ganancia máxima que obtendría el constructor de llegar al comienzo del tercer periodo. El constructor aceptaría esta oferta al comienzo del segundo periodo si y sólo si:

$$f_2 \geq df$$

De lo contrario la rechaza. Los jugadores aceptarán la oferta si son indiferentes entre aceptarla o rechazarla. Si el juego llega a esta instancia y el propietario del suelo ofrece $f^* = df$, el juego acaba al comienzo del segundo periodo, porque el constructor acepta esta oferta. El constructor, a su vez, puede resolver el mismo problema del propietario del suelo, de manera que sabe que lo máximo que recibirá el propietario del suelo al comienzo del segundo periodo será ($1-f^*$) si rechaza la oferta al comienzo del periodo 1. El constructor también sabe que su máxima oferta debe ser óptima en términos de igualar el valor descontado que recibiría el propietario del suelo, es decir, que el propietario del suelo aceptará su oferta si y sólo si:

$$1-f_1 \geq d(1-f^*)$$

En otros términos:

$$f_1 \leq 1-d(1-f^*)$$

El problema de decisión del constructor al comienzo del juego se limita a elegir entre recibir $1-d(1-f^*)$ o recibir df al inicio del segundo periodo, cuyo valor descontado será d_2f . La oferta óptima del constructor al propietario del suelo será d_2f , y éste aceptará. El juego puede definirse en un horizonte de tiempo superior a tres periodos, y quizás infinito. Si se siguen los planteamientos de Shaked y Sutton (1984), la oferta óptima del constructor en el primer periodo será $f^* = 1/(1-d)$ para sí mismo y $1-f^* = 1-1/(1-d)$ para el propietario del suelo. Si éste acepta, el juego concluye. Esta oferta en el largo plazo es el precio de equilibrio.

Evidencia del proceso constructivo

La solución de este juego de dos agentes se realiza siguiendo un algoritmo de Glaeser, Gyourko y Saks (2005). Bajo condiciones de competencia perfecta en la producción de vivienda, el precio de venta es el precio de producción. El diferencial de estos dos precios tendría un origen normativo: restricciones sobre el uso del suelo o de las pérdidas de calidad del producto¹¹.

En la tabla 10 sde la página siguiente presentan dos medidas de tendencia central de los precios de venta: las áreas y el precio promedio derivado de estas dos variables.

En los proyectos de la zona norte, el precio promedio de venta se desvía de la mediana en cerca de 6 millones de pesos, las áreas en dos metros cuadrados y el precio por metro cuadrado en cerca de 100 mil pesos. En el occidente, la desviación del precio de venta de la mediana ocurre hacia la izquierda en cerca de 3,3 millones de pesos, las áreas se desvían hacia la derecha en tres metros cuadrados y el precio promedio lo hace hacia la izquierda en 148 mil pesos. Las dos medidas son similares en el noroccidente y el sur¹².

11 La información del mercado de la construcción en Bogotá proviene de las revistas *Metrocuadrado* y *Construdata*, las tasas de interés del Banco de la República y los precios del suelo de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (ver bibliografía).

12 Los costos provienen de la revista *Construdata*, la tasa de interés es el Deposito a Término Fijo (DTF), a 90 días, a la cual se agregaron unos puntos adicionales para establecerla en 15%.

Tabla 10
Medidas de tendencia central de los precios de venta

Zona	Medida de tendencia central	Precio de venta miles de pesos 2006	Área m ²	Precio medio del m ²
Norte	Media	51.765	46	1.121
	Mediana	45.381	44	1.023
Noroccidente	Media	54.705	49	1.113
	Mediana	58.000	46	1.261
Occidente	Media	50.267	47	1.065
	Mediana	49.113	45	1.090
Sur	Media	31.356	45	701
	Mediana	30.500	43	718

Fuente: Metrocuadrado. Cálculos de los autores

Para el precio del suelo se tomó el de bolsa residencial, actualizado en la tasa de crecimiento de largo plazo, al 3,9% anual. Para el caso de la zona sur se tomó el de Ciudad Bolívar, actualizado por la misma tasa de crecimiento anual. Estos costos de producción serían los mayores de la ciudad. Los resultados se presentan en la tabla 11.

Tabla 11.
Medidas de tendencia central precios del suelo

Zona	Medida de tendencia central	Precio medio del m ²	Precio de producción	Diferencial
Norte	Media	1'120.611	976.256	144.355
	Mediana	1'023.478	976.256	47.221
Noroccidente	Media	1'113.069	976.256	136.813
	Mediana	1'260.870	976.256	284.613
Occidente	Media	1'065.183	976.256	88.927
	Mediana	1'090.068	976.256	113.811
Sur	Media	700.505	689.590	10.915
	Mediana	717.647	689.590	28.057

Fuente: Metrocuadrado. Cálculos de los autores

De acuerdo con la tabla 11, producir un metro cuadrado de construcción en el norte, noroccidente y occidente cuesta 976.256 pesos, y en el sur 689.590 pesos. No obstante las cifras a favor de la actividad constructora y los precios del suelo, queda una porción del precio diferencial por explicar.

Al costo de producción se le descuenta el precio del suelo. El valor será luego el que disputen los propietarios y los constructores, donde P_v es el precio de venta del metro cuadrado de construcción, la sumatoria (Σ) indica los costos de construcción y los insumos por su precio (incluido el salario) y B el beneficio del constructor. Una vez realizado este cálculo, el constructor inicia el juego con el propietario del suelo. Como el precio de éste se determina en el mercado, la información de la L_{prb} permite calcular el f^* y el $(1-f^*)$ del juego.

$$P_v - \sum_{i=1}^n P_i * I_i - B = \text{Excedente}$$

Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 12
Resultados modelo

Zona	Excedente	Propietario del suelo	Constructor
Norte	346.322	0,5832	0,4168
Noroccidente	338.780	0,5962	0,4038
Occidente	290.893	0,6943	0,3057
Sur	139.949	0,9220	0,0780

Fuente: Cálculos de los autores

En el norte, el constructor ofrece el 58,3% del excedente y conserva 41,6% para él. En el noroccidente la cifra aumenta a cerca del 60%, mientras que en el occidente se llega casi al 70% y en el sur al 92% del excedente. En otras palabras, a medida en que se avanza hacia el sur, casi todo el excedente lo captura el propietario del suelo.

Distorsiones de precios

Si bien se ha dicho que el constructor se queda con una parte del excedente (el diferencial), es necesario indagar por el origen de este componente del precio de venta, cosa que no se ha explicado. En primer lugar, deben revisarse las condiciones productivas del sector, indagar si existe competencia perfecta y cuáles son las restricciones regulatorias de la norma. Si existe competencia perfecta, no queda otro espacio que estas dos razones para explicar el diferencial de precio.

Organización industrial

Respecto del tipo de organización industrial, se revisaron las constructoras de los proyectos de referencia. De las 56 ofertas, 11 pertenecen a la Constructora Bolívar. Las restantes pertenecen a diversas firmas constructoras.

En la página *web* de la revista *La Guía* aparecen registradas, en Bogotá, 127 firmas constructoras con distintos proyectos en la ciudad. Adicionalmente, se tomó información de la Superintendencia de Sociedades, que incluye una cantidad igual de firmas, lo cual indica que la construcción se organiza bajo competencia. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital contrató un estudio con la firma Económica Consultores, la cual encontró un nivel de escala del 1,9%, lo cual quiere decir que existe evidencia de rendimientos constantes a escala, situación que no se presenta en los insumos en donde existe evidencia de economías de escala, por ejemplo, en el cemento (Dapd, 1998).

La norma

El mercado de la construcción en Bogotá no es homogéneo. De hecho, las ofertas de vivienda en la ciudad son distintas, dependiendo del estrato. En los estratos altos, el constructor no puede reducir las condiciones básicas de la vivienda, léase áreas y cesiones. En consecuencia, debe apro-

vechar al máximo el uso del suelo. No es extraño, por tanto, ver edificios que promedian los 15 pisos de altura en zonas de estratos altos. Si bien en cuanto a la vivienda de interés social las cesiones son obligatorias, allí la altura no importa, pues lo fundamental es la ocupación del suelo. Los costos de construcción en altura se vuelven prohibitivos.

La norma juega entonces un papel importante en la definición del precio (Maldonado, 2006). Dos componentes de la norma ocasionan un incremento en los precios del suelo. De un lado se tienen las restricciones normativas, ya sean de incorporación de suelos o de ocupación de la vivienda. En lo pertinente a la incorporación, se ha discutido el efecto sobre los precios. En lo relativo al índice de ocupación, se ha notado que físicamente es imposible, a menos que se eliminen las calles y los parques, porque la ocupación ya se encuentra en el límite (Undp, 2005).

El otro elemento distorsionador de los precios es el tributario, en particular la participación en plusvalías. La revisión de las unidades de planeamiento zonal (UPZ), de desarrollo integral, ha encontrado las zonas en las cuales se provee un mayor aprovechamiento. Con ello se definió que el cobro de la participación es apenas marginal. Resta entonces revisar, con detalle, la estructura de producción de vivienda de la ciudad.

Función de producción de vivienda

El documento del DAPD (1998) sirve de referencia para describir la forma y la racionalidad implícita en la producción de vivienda. En primer lugar, se parte de las ecuaciones de un modelo de equilibrio general computable en el cual la producción de vivienda es función de la construcción y del suelo. La tecnología es del tipo Cobb Douglas (Varian, 1999):

$$Q_{AV} = a_0 * A_{con}^{a_1} A_{lot}^{a_2} \quad (1)$$

El área vendible es Q_{av} , el área construida es A_{con} y A_{lot} el área del lote. La estimación de la transformación lineal produce los siguientes resultados:

$$[\ln(Q)]_{AV} = b + a_1 \ln(A_{con}) + a_2 \ln(A_{lot}) \quad (2)$$

En donde $a_1 = 0,86$ y $a_2 = 0,15$.

Un test de Wald señala la presencia de economías de escala del 2%, lo que en términos prácticos permite trabajar con el supuesto de rendimientos constantes a escala. Los resultados no son contra-intuitivos; de hecho, incrementar el área construida tiene un mayor aporte al área vendible que incrementar el área del lote. Para obtener la demanda de factores, se requiere plantear el problema de optimización al que se enfrenta el productor.

$$\text{Max}[p \cdot Q(A_{con}, A_{lot}) - rA_{con} - rA_{lot}] \quad (3)$$

En donde p es el precio del producto inmobiliario, r el pago por el espacio construido y r el pago por el suelo o, como se conocen, r y r son los costos de los factores. Si se reemplaza la función de producción, la expresión anterior puede presentarse como

$$\text{Max} [p \cdot a_0 * A_{con}^{a_1} A_{lot}^{a_2} - rA_{con} - rA_{lot}] \quad (4)$$

Las condiciones de primer orden son:

$$p\{\partial Q(A_{con}, A_{lot})/\partial(A_{con})\} - r = 0 \quad (5)$$

$$p\{\partial Q(A_{con}, A_{lot})/\partial(A_{lot})\} - r = 0 \quad (6)$$

Es decir, de acuerdo con la función de producción definida antes, las CPO son:

$$p a_1 a_0 A_{con}^{a_1-1} A_{lot}^{a_2} - r = 0 \quad (7)$$

$$p a_2 a_0 A_{con}^{a_1} A_{lot}^{a_2-1} - r = 0 \quad (8)$$

Si se multiplica la ecuación (7) por A_{con} y la (8) por A_{lot} , se obtiene:

$$pa_1 a_0 A_{con} a_1 A_{lot} a_2 - r A_{con} = 0 \quad (9)$$

$$pa_2 a_0 A_{con} a_1 A_{lot} a_2 - r A_{lot} = 0 \quad (10)$$

Como se aprecia, estas ecuaciones pueden reducirse a una expresión simple como:

$$pa_1 Q - r A_{con} = 0 \quad (11)$$

$$pa_2 Q - r A_{lot} = 0 \quad (12)$$

Lo cual permite obtener la demanda de factores en función del nivel óptimo de producción, si se despeja el área de la construcción y del lote, respectivamente.

$$A_{con}^* = [(pa_1 Q)/r] \quad (13)$$

$$A_{lot}^* = [(pa_2 Q)/r] \quad (14)$$

Del producto de los precios y las demandas de factores se define la función de costos y el nivel óptimo de producción. La expresión final del precio del metro cuadrado vendible es:

$$p = [(ra_1^* ra_2 / a_0 a_1 a_2^2)] \quad (15)$$

Para el caso de la vivienda de interés social, se usaron los referentes de costos de construcción y precios del suelo.

Tabla 13
Precios estimados y de mercado

Costo construcción	Precio modelo	Precio mercado	Desviación	% desviación
486.574	1'047.213	1'072.727	-25.514	-0,02
609.820	1'271.629	1'150.000	121.629	0,11
811.812	1'826.367	1'512.855	113.512	0,08

Fuente: Construdata, Metrocuadrado y estimaciones de los autores.

Los resultados que predice el modelo (segunda columna) se desvían de los precios medios de mercado en menos del 10%, como se observa en la tabla 13. La relación teórica de utilización de factores es 2,30, 1,84 y 1,38, respectivamente. La relación marginal de sustitución estimada es de 2,98, lo que significa que requiere sacrificar un metro cuadrado de construcción en favor del consumo de tres metros cuadrados de suelo si recompone la producción de vivienda.

Por su parte, la elasticidad de sustitución entre factores indica que si los precios se incrementan en 30% en todos los suelos de la ciudad, es necesario incrementar la densificación urbana en esta proporción. Sobre esto último, deben señalarse dos cosas. La primera es que aquí se señala una causalidad del precio hacia la densificación, causalidad que teóricamente no es muy clara. En segundo lugar, dada la tecnología productiva, existe una relación unitaria entre precios del suelo y edificabilidad, lo cual se traduce en un hecho significativo. Los incrementos porcentuales de los índices implican un incremento porcentual de la misma magnitud en el índice de edificabilidad, hecho que hasta ahora muy pocos agentes reconocen.

Resulta contradictorio un hecho respecto de las estimaciones desarrolladas en la sección anterior y de las realizadas aquí. En la primera, con información del mercado, se encuentra un componente no explicado o diferencial de los precios de venta y de producción. Aquí, con los mismos costos de construcción y precios del suelo, se presentan desviaciones pequeñas de los precios del metro cuadrado vendible. Esto significaría que no existe un componente no explicado, y que uno de los ejercicios se desvía de los hechos. En realidad, sin embargo, no es así. Si se revisa la ecuación (1), puede notarse que la constante a_0 hace referencia a un componente no explicado, el cual, visto desde la perspectiva del crecimiento, hace referencia al crecimiento de la productividad total de los factores.

$$p = [(r^{a_1} * r^{a_2}) / a_0 a_1^{a_1} a_2^{a_2}] \quad (15)$$

Como se aprecia en la ecuación (15), este componente es determinante del precio del metro cuadrado vendible. En las estimaciones, esta constante es de 0,75 en promedio para la muestra utilizada. En consecuencia, el

componente no explicado de los precios del espacio edificable persiste en ambos casos (en la estimación de la función de producción Cobb Douglas se encuentra en la constante a_0). Si se supone que este componente se origina en el cambio técnico, aquellas empresas constructoras con bajo componente tecnológico determinan el precio de mercado, y aquellas con alto componente tecnológico concretan este componente no explicado en una renta tecnológica.

Conclusiones

La configuración urbana de Bogotá expresa los desajustes sociales de nuestra nación, cuya huella en el territorio evidencia un agudo desequilibrio urbano. Los diferenciales de ingresos de los distintos sectores de la población y la escasez de suelo urbano para la edificación de vivienda marcan la coexistencia de un precario mercado formal del suelo y un mercado informal especulativo depredador para las clases menos favorecidas. En el mercado informal se concretan expectativas de futuras inversiones públicas de manera que los precios del suelo de los sectores populares entran al mercado formal en condiciones similares a las de los sectores ya transados en este mercado.

La política de expansión del perímetro urbano deja de tener sentido si se considera que, en la ciudad, la existencia de suelo no ha sido un determinante de la reducción de los precios del suelo. Todo lo contrario: existe evidencia de incrementos de la oferta de suelo acompañados de incrementos en los precios del suelo.

La oferta de suelo en el largo plazo tiene un impacto nulo sobre el precio del suelo. La oferta de corto plazo sí favorece la reducción de precios, pero quien actúa en realidad es la inercia de los precios o la tendencia de los propietarios a exigir un precio sobre la base del precio del periodo inmediatamente anterior.

Los eventos aleatorios sobre el mercado de la vivienda de interés social tiene efectos transitorios sobre los precios. Los propietarios del suelo prefieren sostener las condiciones sobre las cuales forman el precio e incorporar estos eventos solo un periodo después de su ocurrencia. La dinámi-

ca de la construcción, por su parte, indica cierta racionalidad rentista de los constructores. Los ciclos del precio del suelo y el de la construcción se desfasan por la propia actividad edificatoria y las previsiones de la actividad constructiva futura. Al requerirse suelo para desarrollar un proceso edificatorio, se separa suelo con anticipación, lo que puede traducirse en pérdidas para el constructor si sus expectativas son erróneas.

El despegue de la construcción se inicia con precios bajos del suelo. Una vez fortalecida la actividad, los precios incrementan. La actividad edificatoria de la ciudad causa los precios sólo en el tercer rezago, pero los precios sí causan la construcción en los dos primeros rezagos. En el caso de la vivienda de interés social, los precios le dan un respiro a los constructores únicamente durante un periodo, en tanto que la construcción y los precios del suelo tienen su propia dinámica.

Los precios del suelo se definen en términos del máximo componente del excedente de los precios de producción del espacio construido. El juego entre propietarios del suelo y constructores indica que los constructores, aun pagando el precio máximo del suelo, se quedan con un porcentaje del precio. Este porcentaje del precio, aun cuando se supone una organización industrial competitiva, se deriva de una renta tecnológica¹³.

Bibliografía

- Alcaldía de Bogotá 2000. “Decreto N.º 619” en *Registro Distrital* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá) N.º 2197, 28 de julio.
- Alcaldía de Bogotá 2004. “Decreto N.º 190” en *Registro Distrital* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá).
- Alonso, W. 1968. *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent* (Cambridge: Harvard University Press).
- Blandchard, O. y Fischer, S. 1990. *Lectures on macroeconomics* (Cambridge: MIT Press).

13 Cuevas (1999, 2001) revisa con profundidad las nuevas formas de renta

- Borrero, O. y Durán, E. 1980. *El valor del suelo urbano y sus implicaciones en el desarrollo de la ciudad. Análisis del caso Bogotá* (Bogotá: CENAC).
- Construdata 2008. (Bogotá: Legis) N.º 146, febrero.
- Cuevas, Homero 1999. “Rentas monopolísticas en el sistema de precios” en *Economía Institucional FE* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Cuevas, Homero 2001. *La Economía clásica en renovación*. (Bogotá: UN/FCE).
- Dapd -Departamento Administrativo de Planeación Distrital- 1998. “Precios del suelo urbano y formación de la renta en Santa Fe de Bogotá”, Económica Consultores, Bogotá, informe.
- Dapd (Departamento Administrativo de Planeación Distrital) 2000. Decreto 619 de 2000. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Documento técnico de soporte. Bogotá.
- Dureau, F. y Delaunay, D. 2005. “Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993): resultados preliminares” en Gouëset, V. et al. *Hacer metrópoli la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia)..
- Enders, Walter 2004. *Applied Econometric Time Series* (Jhon Wiley & Sons, Inc) Wiley Series in Probability and Statistics. 2ª ed.
- Económica Consultores 1999. “Precios del suelo urbano y formación de la renta en Santa Fe de Bogotá” en *Observatorio de dinámica urbana* (Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital) 168.
- Gibbons, Robert 1992. *Un primer curso de teoría de juegos* (Barcelona: Antoni Bosch).
- Giraldo F. 1999. “Ciudad y creación” en *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad* (Bogotá: UN).
- Glaeser, Edward L., Gyourko, Joseph y Saks, Raven 2005. “Why is Manhattan so Expensive? Regulation and the Rise in House Prices” en *Journal of Law and Economics* (Chicago: University of Chicago) Vol. 48, n.º 2, pp. 331-370.
- Jaramillo, Samuel 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (Bogotá: Universidad de Los Andes/Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico) 2ª ed.

- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá 1985. *El valor del suelo urbano en Bogotá* (Bogotá: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá).
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá 1990. *El valor del suelo urbano en Bogotá* (Bogotá: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá).
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá 1999. *El valor del suelo urbano en Bogotá* (Bogotá: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá).
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá 2006. *El valor del suelo urbano en Bogotá* (Bogotá: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá).
- Maldonado, M. et al. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativas de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano* (Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy).
- Marx, Karl 1973 (1864-1877). *El Capital. Crítica de la Economía Política* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Metroc cuadrado* 2008 (Bogotá: El Tiempo) N.º 60, marzo.
- Misión Siglo XXI para Bogotá 1995. *Estudio prospectivo de las relaciones de Santa Fe de Bogotá con Cundinamarca* (Bogotá: ELC).
- Ricardo, David 1973 (1817). *Principios de economía política y tributación* (México: Fondo de Cultura Económica) 2ª reimp.
- Romer, P. 1986. “Increasing Returns and Long-Run Growth” en *Journal of Political Economy* (Chicago: University of Chicago Press) N.º 94, octubre.
- Smith, Adam 1994. (1776) *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* (México: Fondo de Cultura Económica).
- SDP-CEA-UN 2007. “Las operaciones estratégicas y las centralidades urbanas del POT”. Contrato Inter-administrativo de cooperación.
- Shaked, Avner y Sutton, John 1984. “Involuntary Unemployment as a Perfect Equilibrium in a Bargaining Model” en *Econometrica* (Cleveland: Econometric Society) Vol. 52, n.º 6, pp. 1351-64.
- Stevenson, Robert Louis 1886. *The Strange Case of Dr. Jekyll and Mr. Hyde*, 1886 (Londres: Longmans, Green & Co). Disponible en <http://etext.virginia.edu/toc/modeng/public/SteJekl.html>.
- Undp, ONU Hábitat y otros 2005. “Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia, Una práctica colectiva hecha realidad”.
- Varian, H. 1999. *Microeconomía intermedia* (Barcelona: Antoni Bosch) 5ª edición.

Páginas web consultadas

Finca raíz. Recuperado septiembre 10 de 2007. Consultado desde http://www.fincaraiz.com.co/descripcion-revistas__fincaraiz.aspx.

Supersociedades. Recuperado septiembre 15 de 2007. Consultado desde <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll>

¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios

María Laura Canestraro*

Resumen

El propósito de este artículo es revisar el debate alrededor de la *ilegalidad/informalidad/irregularidad* en el acceso al suelo urbano (Azuela; 1993, Rolnik; 1996, Fernandes; 2003, Rincón; 2006); poniendo en discusión si la regularización dominial y, con ello, el alcance del estatus de propietario constituye una demanda de quienes ocupan suelo ajeno o es una política impulsada por otros sectores; y qué incidencia tiene ello en los resultados de los diversos procesos que se llevan a cabo.

Todo ello se analiza a partir de un estudio de casos de tres asentamientos precarios en la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a la luz del corpus teórico relevante, las entrevistas en profundidad realizadas, los instrumentos jurídicos existentes (arts. 14 y 17 Constitución Nacional, art. 2.506 Código Civil, decreto-ley 8912/77, ley 24374/94, ley 11622/95, entre otros), y la información periodística relevada.

Palabras clave: Acceso al suelo, derecho, ilegalidad/informalidad/irregularidad, seguridad en la tenencia.

Abstract

The purpose of this article is to review the debate surrounding the *illegality/informality/irregularity* in the access to urban land (Azuela; 1993, Rolnik; 1996, Fernandes; 2003, Rincón; 2006); questioning whether regularization and, with it, the status of owner constitutes a demand of those who occupy other people's land or if it is a policy that is promoted by other sectors; and what incidence that has on the results of the diverse processes that are taking place.

All of this is analyzed from a case study of three precarious settlements in the city of Mar del Plata (Argentina), under the light of the relevant theoretical body of work, the in-depth interviews carried out, the existing legal instruments (art. 14 and 17 National Constitution, art. 2.506 civil Code, decree-law 8912/77, law 24374/94, law 11622/95, among others), and the journalistic information gathered.

Keywords: Access to land, right, illegality/informality/irregularity, ownership security.

* Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de La Plata, 2002), Magíster en Ciencia y Filosofía Política (Universidad Nacional de Mar del Plata, 2008) y Doctora en Ciencias Sociales

A modo de introducción

Dice Topalov (1979: 20) que, en el marco de la urbanización capitalista, la ciudad es un producto social y, al mismo tiempo, “una multitud de procesos privados de apropiación del espacio”. Esta tensión constitutiva de la ciudad –socialmente producida y privadamente apropiada– se halla legitimada por el derecho, entendido como una mediación entre lo político y lo económico (Sousa Santos, 1984), que es monopolizado por el Estado. Sin embargo, existen diversas racionalidades normativas sustentadas en parámetros diferentes (Rincón, 2006)¹, en donde aquel no se encuentra completamente ausente, sino que alternadamente aparece bajo diversas alusiones (Azuela, 1993; Rolnik, 1996).

Una de las instancias centrales en la que se materializa dicha tensión es en el acceso al suelo. En nuestras ciudades latinoamericanas, se estima que entre el 40 y el 80% de los habitantes viabiliza dicho proceso por fuera de la normativa legal-estatal (Fernandes, 2003), de forma que son las lógicas de la necesidad y del “mercado informal” (Herzer y Pérez, 1994; Abramo, 2003) las que sustentan dichas prácticas. Ellas, lejos de ser excepciones, se han convertido en generalidades (Rincón, 2006).

En este marco, nos proponemos revisar parte del debate alrededor de la ilegalidad/informalidad/irregularidad² en el acceso al suelo urbano, dis-

(Universidad de Buenos Aires, 2011). Ex - becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (abril 2004 – septiembre 2010) y del Lincoln Institute of Land Policy (julio 2008 – julio 2009). Desde 2003, docente y extensionista de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Socia fundadora e integrante de la Asociación Civil Hábitat y Vida (Mar del Plata, 2009). Ya me doctoré, en febrero de 2011. No sé cómo corresponde que figure.

- 1 Dice Rincón (2006: 688) que “las racionalidades normativas en la apropiación del territorio urbano se entienden como prácticas producidas y transformadas socialmente a través del tiempo, que circulan en la sociedad, ejercen un control de la acción social dentro del territorio y aspiran a tener el monopolio en la regulación”. Así mismo, distingue tres tipos: “la normatividad estatal expedida y aplicada mediante la institucionalidad legal estatal; la normatividad tácita-social, desarrollada, fundamentalmente, por prácticas regulatorias comunitarias; y la normatividad paraestatal, impuesta por los diversos grupos armados” (2006: 689). En nuestro caso, creemos que las dos primeras nos ofrecen interesantes marcos explicativos, en tanto la última se vincula estrechamente a la realidad colombiana.
- 2 Frecuentemente los tres son utilizados como sinónimos; en tal sentido, a pesar de sus diferencias, todos ellos confluyen en la asunción de una situación en conflicto con la normatividad estatal vigente en una sociedad –la “definición por la negación” de la que habla Cardoso (2003) – y, bajo ese argumento, merecen ser revisadas de manera conjunta.

cutiendo si la regularización dominial —que se asume como resolución del conflicto— y, con ello, el alcance del estatus de propietario, constituye una demanda de los ocupantes de asentamientos precarios o es una política impulsada por otros sectores. Así mismo, plantharemos la incidencia que tiene ello tanto en las limitaciones evidenciadas en tales procesos como en posibles alternativas que garanticen un hábitat inclusivo.

Para ello, presentamos algunas reflexiones preliminares de un estudio de tres asentamientos (Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura) originados por ocupación de tierras en la ciudad de Mar del Plata (Argentina), analizando el corpus teórico relevante, las entrevistas en profundidad realizadas, los instrumentos jurídicos existentes y la información periodística relevada.

Sobre el acceso al suelo en la ciudad de Mar del Plata

Ya en el origen de Mar del Plata —fundada en 1874 y actual cabecera del Partido de General Pueyrredón— se planteó una primera tensión en la legalidad, dado que fue un loteo aprobado por excepción, fundándose sobre tierras privadas y transgrediendo la normativa estatal vigente (Núñez, 1994)³. En este contexto, los intereses centrales del grupo de terratenientes que dieron origen a la ciudad giraron en torno a la obtención de rentas inmobiliarias, y, por ello, el desarrollo parcelario implicó un rápido loteo de tierras, incluso anterior a los procesos de ocupación (Núñez 1994 y 2000). En tal sentido, desde la década de 1930 hasta la de 1960, los sectores populares pudieron acceder al suelo, primero a través de diversas formas (subasta, alquiler de tierra, etc.), y luego mediante la compra de lotes en mensualidades, lo cual posibilitó el acceso a la propiedad, aunque no necesariamente supuso una mejora en las condiciones habitacionales, ya que se dio en zonas sin infraestructura de servicios ni aptitudes para la localización residencial (Núñez, 1994). A partir de 1970, se desarrollaron

3 Dice Núñez (2000) que la Ley de Ejidos (1870) establecía la forma de división del ejido de los pueblos en solares, quintas y chacras, estipulándose que debían destinarse a la producción y cómo podían adquirirse esas tierras, que constituían una forma de movilización pública. Sin embargo, siendo Peralta Ramos el único propietario de la superficie de la ciudad, tal procedimiento quedó sin efecto.

diversas formas de hábitat popular (principalmente autoconstrucción en pequeños lotes adquiridos con financiamiento) con escaso nivel de equipamiento, accesibilidad e infraestructura. Hasta principios de los noventa, incluso se llevaron adelante algunos conjuntos habitacionales estatales (Fernández, 1996), cuyos resultados han sido bastante cuestionados.

En paralelo, emergieron diversos asentamientos, tanto en tierras privadas como fiscales, cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años. Precisamente allí se ubican las ocupaciones de Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura, las cuales constituyen las experiencias que aquí estudiamos.

Recién hacia el año 2003, con el inicio de la ejecución de la relocalización de la Villa de Paso, se reinstaló la problemática habitacional en la agenda municipal. En este contexto, tal como sucede en todo el país, las políticas de vivienda quedaron supeditadas a lineamientos nacionales que viran hacia la recentralización a partir de dos grandes operatorias: el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” y el Programa Federal de Viviendas (Rodríguez, 2006). Si bien su implementación es reciente y resulta prematuro realizar una evaluación de proceso, se observan diversos inconvenientes tanto en su diseño como en su ejecución. Sumado a ello, hasta el año 2009, la cantidad de viviendas implicadas en él (enmarcadas en las tres operatorias que unifican acceso al suelo y vivienda, y que se hallan terminadas, en construcción, licitadas o sin licitación) superan apenas las 2.500 unidades, hallándose muy por debajo de las necesidades habitacionales de gran parte de la población de la ciudad.

En tal sentido, según el Censo 2001, en Mar del Plata, casi un 13% de la población accede irregularmente al suelo, lo cual supone más de 22.000 hogares. Por su parte, el municipio estima que existen más de 200 asentamientos precarios en donde habitan más de 15.000 familias.

Avances y retrocesos en la cuestión jurídica

Como sostiene Clichevsky (1990), en la mayoría de las ciudades argentinas el espacio urbano se configura con escasas regulaciones en materia de

subdivisión y uso de la tierra, sobre todo en virtud del rápido aumento de la población, no sólo de sectores de bajos ingresos. En relación a ello, Cardoso (2003) vincula las causas de la irregularidad al proceso de urbanización, en donde el Estado interviene a través de infraestructuras e inversión directa en actividades productivas consideradas estratégicas para el desarrollo capitalista⁴. Como contrapartida, dice Cardoso, el mismo Estado es incapaz de garantizar mínimos sociales universales, tolerando la trasgresión en el acceso al suelo. Desde otra perspectiva, Rolnik (1997) señala la existencia de una legalidad completamente construida y adaptada a la lógica económica y a los ritmos y estrategias de mercadeo de los inversionistas inmobiliarios. Adherimos a esta idea, considerando que, más que incapacidad, se evidencia una discrecionalidad en la aplicación de la normativa estatal, lo cual ha viabilizado la consolidación de un mercado especulativo que obstaculiza el acceso al suelo urbano para todos los sectores sociales, en definitiva, no sólo debido a una política de suelo casi inexistente, sino a una ejecución antojadiza.

En Argentina, la producción tardía de diversos instrumentos se ve reforzada por una tímida regulación. Ya en 1853 se sanciona el derecho a la propiedad en la Constitución Nacional (artículos 14 y 17) y, en 1871, en el Código Civil de ese año (artículo 2.506). Sumado a ello, si bien en la carta magna se establece que es facultad del Congreso “disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional” (artículo 75, inciso 5), se estipula que las provincias conservan todo el poder no delegado del Gobierno federal (artículo 121). Por tanto, el marco jurídico determina que no exista un criterio homogéneo de ocupación y uso del territorio, en tanto las provincias estipulan sus propias instituciones (artículo 122)⁵ (COHRE, 2004).

De esta manera, existe un corpus de normativas dispersas que reglamentan el fraccionamiento y el uso del suelo —por ejemplo, el decreto-ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 1977, y otras que actualmente están siendo

4 El estudio de Cardoso se centra en el caso brasileño, pero bien podría extenderse a casi toda Latinoamérica.

5 Éstas varían incluso en los criterios para establecer los municipios, lo cual complejiza aún más la problemática del suelo urbano (por ejemplo, en función de las incumbencias jurisdiccionales).

reformadas—, todas ellas enmarcadas en la garantía del derecho de propiedad, que aún continúa vigente en su acepción original. En relación a ello, Morales (2003) sostiene que, en las discusiones latinoamericanas relativas a los derechos de la propiedad privada, Argentina se ubica dentro de los países donde predomina un enfoque de pleno dominio sobre el suelo por parte de los particulares, y subyace la idea de que su libre intercambio racionalizará la asignación de recursos.

Cabe destacarse que en la Constitución de 1949 se estableció la función social de la propiedad (artículo 38), pero que ésta fue derogada en su totalidad en 1957. Hasta el día de hoy no ha habido ninguna otra resolución con similar contenido. Si bien se han producido diversas modificaciones constitucionales con la reforma de 1994, estas se subsumen al derecho a la vivienda — que ya estaba incluido en el artículo 14 de 1853, pero que ahora adquiere otra dimensión a partir de la adhesión a diversos tratados internacionales (por ejemplo, el Pacto de San José de Costa Rica), teniendo así status constitucional (artículo 75 inciso 22) —, y no problematizan la cuestión específica del acceso al suelo.

En definitiva, hasta la década del noventa no existió una política explícita vinculada a la problemática del suelo urbano. Así mismo, lo que se produjo se restringió a la regularización dominial, manteniéndose casi intacta la política específica de producción de suelo. Como dice Smolka (2003), se trata de una política curativa y no preventiva que incluso refuerza el círculo perverso de pobreza-informalidad. En tal sentido, Durand-Lasserve y Pajoni (1992, citados en Clichevsky, 1999) sostienen que es una paradoja que la regularización sea parte casi obligada de las agendas de políticas de hábitat, mientras que, en paralelo, las definiciones económicas refuerzan el acceso desigual a la tierra urbana⁶.

6 Durante la década del noventa, se profundizaron las tendencias económicas implantadas con el modelo de acumulación aperturista iniciado a mediados de 1970. Con ello, la concentración de capital, la distribución regresiva del ingreso, la economía del endeudamiento y la valorización financiera, entre otros tantos, se asumieron como las *vedettes* de estos procesos, los cuales fueron viabilizados por reformas estructurales que orientaron la acción estatal hacia la promoción de áreas consideradas estratégicas para la ampliación de los mercados, y, como contrapartida, retrajeron su capacidad de acción en materia de política social. Con un Estado subsidiario, los derechos básicos quedaron vulnerados y su acceso subsumido a la esfera privada/doméstica.

Entre los principales instrumentos de regularización producidos a nivel nacional, se destaca la promulgación de la Ley Nacional de Tierras⁷, el Programa Arraigo⁸ y la creación del Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos, que constituye la primera política sobre regularización de tierra privada⁹. A nivel provincial, por su parte, constan el Programa Social y Familiar de Tierras (Pro-Tierra)¹⁰, el Régimen de Reconstrucción Urbana para Asentamientos Humanos¹¹ y el Programa Familia Propietaria¹².

En el caso de Mar del Plata, las políticas de tierra más importantes de la década (Pro-Tierra y Arraigo) no fueron implementadas exitosamente. Sólo se llevó adelante un programa de mejoramiento barrial (Reconstrucción de Barrios), que incluía la regularización dominial y que fue implementado sólo parcialmente en el barrio Bosque Grande. Las sucesivas postulaciones hechas por el Municipio para implementar el Programa Mejoramiento de Barrios –financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo– fueron rechazadas¹³.

Sumado a ello, en el año 1991 se creó el Banco Municipal de Tierras, abocado a trabajar en la problemática del suelo de la zona. Sin embargo, su limitado margen de acción quedó restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley 10.830), aprobaciones de lote-

7 Habilita al Estado nacional para vender tierras que se consideren innecesarias para sus ocupantes (Ley 23.967/91).

8 Implementa la venta colectiva de tierras a través de organizaciones sociales, obviando requisitos como subdivisiones, arreglos normativos, etc. (Decreto 2.441/90).

9 Conocida como Ley Pierri (24.374/94), establece la legalización a favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, con anterioridad a 1991, y que tengan como destino el de vivienda única y permanente. En marzo de 2009, mediante la Ley 26.493 se reformó parcialmente, estableciéndose la acreditación de la posesión durante tres años, con anterioridad al 1 de enero de 2009.

10 Sus objetivos principales son la producción de lotes con servicios y la regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente (Decreto 815/88).

11 Apunta a lograr la regularización urbanística-ambiental del asentamiento y facilitar el saneamiento de la situación dominial (Decreto 3.736/91).

12 Garantiza a toda familia el acceso a un lote de tierra a título oneroso –para que construya su vivienda única– y de ocupación permanente en pueblos de hasta 50 mil habitantes (Decreto 1.782/92).

13 En 1994 y en 2002, se realizaron propuestas para ejecutar el PROMESA en Villa de Paso y en los barrios Las Américas, Autódromo, Belgrano, etc., así como en los asentamientos de Las Heras, Jorge Newbery, Nuevo Golf y Juramento, entre otros.

os y subdivisiones por excepción (Decretos 2.210/80 y 3.736/91), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la condonación de deudas de particulares (Ley 11.622), etc. Esto se traduce en una política focalizada que apunta a la resolución de problemáticas a escala de situaciones de hogares particulares –vinculadas principalmente a cuestiones burocráticas–, y que no se complementa con una política integral que busque soluciones definitivas al problema del hábitat, en general, y del acceso al suelo, en particular.

¿La regularización en debate? Análisis comparativo de tres experiencias

Breve caracterización

Jorge Newbery

Ubicado en el noroeste de la ciudad, en parte del barrio que lleva ese nombre, se originó hacia fines de la década del setenta, a partir de la ocupación de tierras privadas por parte de un grupo de familias¹⁴. Fue creciendo progresivamente y, hoy en día, aquellas 60 familias que se organizaron en torno a la problemática de la producción del hábitat pasaron a ser aproximadamente 1.300. En términos comparativos, Newbery presenta un mayor nivel de consolidación en relación a los otros dos casos analizados, aunque ello varía sensiblemente según la zona que se ocupe. En parte, ello se explica en virtud de su antigüedad y, por ende, de las estrategias habitacionales (Di Virgilio, 2007) de sus habitantes¹⁵, desarrolladas conjuntamente con la Asociación Vecinal de Fomento y otros movimientos barriales emergentes, los que alternadamente han intermediado en el conflicto por el suelo. En su origen estas se ligaron a la gestión de la infraestructura de servicios y el equipamiento colectivo; luego,

14 El barrio nació hacia mediados de la década del cincuenta, originándose en torno a un plan de viviendas del Sindicato de Empleados de Comercio, el cual conformó “el casco” del barrio.

15 Estas aluden a las decisiones que toman las familias/unidades domésticas y los objetivos que ellas persiguen en materia de hábitat, y forman parte del espectro más amplio de estrategias familiares de vida.

a partir de mediados de la década de 1990, a otras demandas que trascienden la esfera barrial (como el trabajo).

Históricamente, se han producido diversas mediaciones estatales para que los propietarios de las tierras ocupadas las vendieran a los ocupantes, pero la cuestión no ha prosperado. A pesar de que nunca se ha planteado la relocalización de sus habitantes, sí han existido diversas amenazas de desalojo que, en su mayoría, han sido resistidas.

Villa Evita

Nació a mediados de 1980, con ocupantes provenientes de la contigua Villa Cariño que debieron desocupar ese predio debido a la construcción de un hospital. Se ubica en tierras de dominio del Estado nacional, administradas por la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, aunque hay una minoría de familias que ocupan tierras privadas, adyacentes a las vías del ferrocarril. En relación a los otros dos casos, tiene una localización intermedia, aunque menos accesible y con mayor nivel de precariedad que las anteriores. Se estima que en ella viven aproximadamente de 350 a 400 familias. En 1992, en el marco del Programa Arraigo, se realizaron estudios para relocalizar el asentamiento, dando preferencia a una consolidación del área. Sin embargo, según el Municipio el proyecto no es viable por cuestiones técnicas. Mientras tanto, algunos ocupantes se movilizaron por tentativas de desalojo, las cuales amenazaron a aproximadamente 50 familias. En 1994, se retomaron las gestiones para posibilitar la relocalización, pero tampoco se avanzó. En ese mismo contexto, se llevó a cabo un proyecto autogestivo en torno a la construcción de un comedor comunitario, pero la problemática del suelo y la vivienda no apareció en él como una cuestión prioritaria. Recién en los últimos meses se ha reinstalado el rumor de reactivación del ramal.

La Herradura

Está ubicada hacia el noroeste de la ciudad, en tierras que originariamente pertenecieron al Jockey Club, que en 1968 compró 250 hectáreas para implantación de un circuito de carreras. Con un ambicioso proyecto de

obra, 73 hectáreas serían para la construcción del hipódromo, mientras que las restantes serían loteadas y destinadas a un complejo urbanístico. Sin embargo, hacia mediados de los setenta, los avatares económicos permitieron concretar sólo un mínimo porcentaje del proyecto originario. Ello no impidió que continúe, durante la siguiente década, la venta de tierras por parte del Jockey, aprobada aún sin tener la mínima infraestructura. La zona se vio escasamente poblada en ese entonces (Núñez, 2000). A partir del año 2000, en cambio, comenzó a producirse un masivo allegamiento de ocupantes. En 2006, el Jockey Club entró en convocatoria de acreedores. Hoy en día el asentamiento se extiende en 52 manzanas que albergan una población calculada de 3.000 personas, y el crecimiento sigue en ascenso. Si bien la relocalización no se ha presentado como una posibilidad certera, diversos rumores se han generado a partir de la situación legal del Jockey. Dichos rumores van desde la expulsión de las familias para el desarrollo de un gran proyecto urbano hasta la venta de los lotes a aquellas y la urbanización de la zona.

Percepciones en torno a la propiedad privada

Los tres casos estudiados forman parte de procesos de producción del hábitat que se originaron a partir de prácticas de acceso al suelo por fuera de la normatividad estatal. Tanto en Newbery como en Villa Evita, el acceso al suelo de los ocupantes originarios se viabilizó a partir de redes sociales (familiares, amigos). Luego, con el incremento de las ocupaciones y la llegada de nuevas familias —sobre todo en Newbery y no tanto en Villa Evita, donde prevalece la extensión de redes familiares—, los primeros habitantes desplegaron prácticas de organización y jerarquización del espacio, autorizando la ocupación de los recién llegados y permitiendo la emergencia de racionalidades normativas tácitas-sociales sustentadas en prácticas regulatorias comunitarias (Rincón, 2006).

Sin embargo, en la construcción de esta diversidad de racionalidades normativas, aparecieron parámetros propios de la estatal, tal como sugieren Rolnik (1996) y Azuela (1993): la ubicación en los terrenos se planteó siguiendo una trama similar a la que establece la ley, su división en

lotes por grupo familiar, etc. Esta dimensión se hizo más visible al avanzar el nivel de ocupación y configurarse otros procesos, los cuales devinieron en la emergencia de un primigenio mercado de suelo o, como sostiene Cravino (2006), de la “mercantilización de las relaciones de reciprocidad”. Así, ya no son sólo las redes familiares las que posibilitan el acceso al suelo, sino que media una transacción mercantil. En Villa Evita, incluso se produce la combinación de ambas estrategias.

En el caso de La Herradura, la estructuración de un creciente mercado ha marcado la dinámica de ocupación. Incluso siendo aún significativa la extensión de tierra que permanece vacante, muchos de quienes llegan se apropian de varios terrenos y luego los venden. Además, al igual que en Newbery y Villa Evita, quienes abandonan la zona para irse a otros lugares también “venden la posesión” y lo construido sobre el terreno. Tal transacción es legítima, aun cuando quien compra conoce que no se inserta en la normativa estatal vigente. Allí también se ponen en práctica normatividades tácitas-sociales (Rincón, 2006) que reactualizan, bajo códigos diferentes, el orden legal-estatal, aunque con una significación similar a la predominante en aquel (por ejemplo, recibos de compra-venta).

Ahora bien, ¿cómo aparece el derecho en relación a la percepción de la propiedad privada individual? ¿Constituye la regularización dominial –y, con ello, el alcance del estatus de propietario– una demanda de los ocupantes?

Para avanzar en esta cuestión, cabe señalar que ninguno de los casos estudiados fue –ni aparentemente lo será por el momento– objeto de política pública de vivienda: sea la ejecución de un programa¹⁶ o la aplicación de un instrumento normativo¹⁷. Sin embargo, sí se han ensayado diversos

16 A excepción de la ejecución del Programa “Techo y Trabajo”, por el cual se construyeron dos viviendas en La Herradura. Sin embargo, dado que la selección de los beneficiarios estuvo a cargo de las cooperativas que participaron en las obras, consideramos que no constituye una política relevante para la zona, sino que más bien es el resultado de una discusión que remite a otra dimensión y no a la que pudieran darse entre los vecinos del barrio.

17 No hacemos referencia aquí a la provisión de los servicios, si bien es una instancia contradictoria dado que, arbitrariamente, en algunos casos se realiza y en otros no, independientemente de quién sea el proveedor (el Estado o empresas privadas). Ello pone en tensión el accionar del primero, que no reconoce la legalidad de la ocupación aunque sí su legitimidad, brindándole servicios (el

intentos por encasillar el conflicto bajo la normativa estatal a partir de un proceso de regularización con diversas gradientes que alternadamente van desde la relocalización hasta la urbanización, pero ello sin ninguna (voluntad) política sostenida.

Por mencionar algunos ejemplos, en Newbery se han intentado acercamientos entre los propietarios y los ocupantes. Actualmente se registran diversos casos para ser incorporados al Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos. En Villa Evita, en 1999, el Banco Municipal de Tierras propuso gestionar el Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, y recientemente se ha planteado la posibilidad de relocalizar a sus habitantes a partir de la creación de un proyecto de reactivación del ramal ferroviario que atraviesa la villa. En La Herradura, se planteó la resolución del conflicto con la condonación de la abultada deuda que el Jockey Club mantiene con el fisco provincial, lo cual se lograría a partir de la transferencia de las tierras a título del municipio (Ley 11.622), viabilizando así la regularización dominial. Sin embargo, la quiebra de la institución y, con ello, la aparición de otros acreedores, complicó el proceso. Los tres casos se han presentado en diversas coyunturas y con objetivos disímiles para el Programa de Mejoramiento Barrial, pero ninguno de ellos ha prosperado.

En definitiva, son pocos los intentos que se han dado para allanar vías de resolución de la problemática, y éstos han emergido principalmente en coyunturas críticas en donde se debatían posibles desalojos. ¿Será acaso que las percepciones de los habitantes respecto de la propiedad privada individual pueden ofrecernos algunos indicios para indagar, en parte, por qué no se han viabilizado estos procesos?¹⁸

ejemplo más contundente es la actual extensión de la red de agua en La Herradura), y la clara intencionalidad de búsqueda de ganancia del segundo, que lo hace en función de la incorporación de nuevos clientes (dicho en otras palabras, reconocen que, si no brindan el servicio, los ocupantes se conectarán clandestinamente a él sin erogación alguna, como en el caso de la electricidad).

18 Hemos encontrado dos sugerentes trabajos vinculados a la cuestión. Por un lado, el de Cravino (2001), quien analiza las concepciones de la propiedad desde la perspectiva de habitantes de villas y asentamientos en procesos avanzados de regularización. Por otro, el de Baumann (2002), que se centra en las percepciones sobre la vivienda y la propiedad que tienen las poblaciones de baja renta y los técnicos y planificadores de políticas de hábitat, a la luz de la diversas situaciones de acceso a la vivienda que se viabilizan tanto a partir de la ausencia estatal como desde la

De acuerdo a las indagaciones realizadas, podemos decir que, en diversas situaciones, aparece discursivamente la idea de alcanzar el estatus de propietario, en principio como parte de una estrategia de salida de una trayectoria inestable, asociándose a la posibilidad de “dejar algo” para los hijos. No se percibe tanto una cuestión de incremento del patrimonio, ni mucho menos se visualiza cierto interés en especular con ello (la titularización no constituye un requisito para alquilar o vender la vivienda), sino más bien la necesidad de tener cierta “tranquilidad”:

A mí me preocupa mucho el tema de los hijos, que primero no le falte qué comer, qué vestir, el techo... (DN, habitante de Villa Evita. Entrevista, 02/07/2008)¹⁹.

Incluso se percibe la legitimidad de la posesión, aunque no tenga un estatus legal-estatal:

Sería mi sueño poder decir un día que esto es mío de verdad. Yo siento (te digo la verdad), yo siento que es mío porque veo todo mi sacrificio acá. Las cosas me costaron muchísimo. Yo sé lo que es pegar un ladrillito [...] Yo siento que es mío, pero me gustaría poderlo avalar legalmente. A mí me encantaría eso, sí. Ojalá tenga esa dicha. Para que quede algo para mis hijos, para que sea legal (AM, habitante de La Herradura. Entrevista personal, 03/07/2008).

En otros casos, se argumenta desde el orden legal estatal, apelando a la primacía del derecho de propiedad privada por sobre los derechos adqui-

aplicación de viejos y nuevos instrumentos legislativos promovidos por el Estatuto da Cidade (Brasil). En este sentido, nuestro análisis se diferencia de Cravino en tanto en los casos que estudiamos no existe aún ningún proceso masivo de titularización en marcha; y de Baumann en tanto éste analiza principalmente cómo las situaciones alternativas están permeadas por la imposibilidad de disociar el acceso a la vivienda y el acceso a la propiedad, mientras que aquí nos proponemos, dentro de un marco legislativo más rígido, explorar la existencia de prácticas que pugnen por materializar tales alternativas.

19 Los testimonios anotados son fruto de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. No se anotan los nombres de los testificantes por simple medida de discreción. Ya que el interés del presente trabajo radica en el contenido de las declaraciones más que en su composición formal, se han adaptado los textos para su mejor comprensión como lenguaje escrito.

ridos por los años de ocupación. Por ejemplo, ante un eventual desalojo no se visualiza la posibilidad de ampararse en leyes vigentes (usufructo, Ley 24.374, etc.), sino que sólo se exige el reconocimiento de mejoras, ante una posible compra del terreno, a un propietario que no cumplió con sus obligaciones. Incluso se exige al Estado sólo una posible intermediación que posibilite la compra, y no la garantía del derecho a la vivienda.

Tal percepción se refuerza en momentos en que la conflictividad se hace manifiesta (mandamientos o demandas de desalojo) y luego se desdibuja, quedando supeditada a un horizonte a alcanzar que no confluye en prácticas propositivas en ese sentido. Paradójicamente, incluso la solidaridad que prima en las acciones colectivas frente a las eventuales amenazas no encuentra un correlato en la demanda por figuras legales ancladas en una misma lógica:

Al principio se movieron todos [los vecinos]. El problema fue después, [porque] como que te va cansando, se va dilatando. [Cansa] ver que siempre está igual, siempre está igual.

[...]

La única que tiene todos estos papeles soy yo, los demás no tienen nada. Simplemente dije: 'me voy a preocupar por mi terreno y voy a ir a averiguar', porque en todos estos años nadie se preocupó" (JA, habitante de Newbery. Entrevista, 16/05/2008).

Cabe destacarse que tampoco persisten en el tiempo aquellas inquietudes personales por acceder a alguna información dominial del lote que permita regularizar la situación (en general, viabilizada a través de redes políticas). La regularización se percibe como un proceso burocrático que resulta ajeno, difícil de entender y, además, costoso (por la agrimensura de terrenos, por ejemplo). Finalmente, cabe destacar que en el único caso encontrado que se encaminó hacia la regularización —en función de la intermediación de un funcionario municipal ante una demanda de desalojo—, el proceso se visualizó como perjudicial en relación a quienes nunca pagan los terrenos ni las cargas que devienen de ello ("todos viven gratis"). Luego de 20 años de iniciado el proceso, aún no se ha podido escriturar

de manera individual. En última instancia, los vecinos no han superado el estado de precariedad en relación a la tenencia del suelo²⁰.

En otros casos, se manifiesta abiertamente la oposición a la regularización, en virtud de que constituye un obstáculo para continuar con el desarrollo de un mercado en ascenso (en tanto permitiría el acceso sólo a un terreno destinado a vivienda única, limitando las posibilidades de que quienes originariamente se apropian de diversos lotes para luego hacerlos circular). Por otra parte, para otros vecinos, el hecho de “tener un papel” ni siquiera se coloca como una prioridad en la lucha.

Así mismo, se cuestiona, sobre todo de parte de quienes participan en organizaciones sociales, la legitimidad del Estado en exigir el acceso a la propiedad privada cuando no garantiza el derecho a la vivienda:

Los problemas de tierras los tiene que solucionar el Estado, pero como el Estado es burocrático te lleva y te lleva. Además, cambian leyes y cambian leyes y cambian leyes: cuando querés acordarte encuentras que te corren de tu lugar, de donde has estado, porque no es tuyo. [...] No me alcanza para comprarme un terreno, a veces no tengo ni para el colectivo local. Entonces te preguntas: ¿qué tengo para pagar cuatro mil y pico de pesos? Eso lo tiene que hacer el Estado; de la indignancia se tiene que hacer cargo el Estado. (RF, habitante de Newbery. Entrevista, 20/02/2009).

En tal sentido, el discurso más radicalizado (“estamos contra la propiedad privada”) aparece en quienes lideran dichas organizaciones. Sin embargo, en él se repite la lógica de otras instancias colectivas: de la demanda se pasa a las eventuales soluciones individuales (es decir, el pasaje de la resistencia colectiva contra el desalojo al acceso a la propiedad privada individual), y no aparecen acciones proactivas que promuevan otras formas como la seguridad en la tenencia o la propiedad colectiva/cooperativa.

20 Precariedad en tanto perciben que no se ha alcanzado el estatus pretendido (la propiedad privada individual) y frente a la posibilidad de no poder cumplir con las nuevas cargas impositivas. Por esto mismo, la precariedad también está ligada a la posible emergencia de conflictos, dado que lo que uno haga puede perjudicar al resto (si no se paga el porcentaje correspondiente de algún impuesto, por ejemplo). A su vez, ninguno puede tomar decisiones sin tener el consenso de los demás (nadie puede vender, si no que sólo pueden hacerlo todos a la vez, puesto que es una propiedad indivisa).

Paradójicamente, sí emergen alternativas de organización ligadas a otras dimensiones de la reproducción cotidiana, como lo es el trabajo.

Finalmente, otro argumento que se percibe de manera contradictoria (poniendo en juego los efectos de la regularización) es el acceso al crédito. Algunos ocupantes plantean la necesidad de alcanzar el estatus de propietario en vistas a obtener un crédito (principalmente, para arreglar la vivienda; luego, para acceder a diversos bienes de consumo). Sin embargo, en los hechos se destaca una variedad de experiencias en sentido contrario, o al menos en tensión. Por una parte, funcionan diversas redes y mecanismos solidarios de préstamos para avanzar en la construcción de la vivienda. Por otra, aún quienes han avanzado en la regularización no la vinculan con la posibilidad de acceso al crédito, que incluso han materializado con anterioridad, a partir de otros códigos que prescinden del estatus de propietario como requisito indispensable. Ambas experiencias ponen en cuestión una doble naturalización: por un lado, la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para invertir en mejoras en su vivienda; por otro, la seguridad en la tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos (Fernandes, 2002).

Reflexiones emergentes: ¿es viable un hábitat seguro?

Es necesaria la comprensión del conflicto a partir de la naturaleza del orden jurídico-estatal vigente, eminentemente elitista y excluyente –en connivencia con una peculiar dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierra–, que no condice con la ciudad real (Fernandes, 2003). En tal sentido, vale aclarar que el proceso de producción de la ciudad por fuera de la normativa estatal no atañe exclusivamente a los sectores populares, sino también a sectores medios y altos, aunque su asunción como conflicto es diferente en los diversos casos, principalmente desde lo jurídico. Sumado a ello, como sostiene Panizzi (1989), la mentada “ilegalidad” se presenta como el último recurso y la única alternativa de la población más pobre, y también como un medio de acción de toda una parte del aparato de producción (aquella que trabaja *para y con* esta población). Estos pro-

cesos, en muchos casos, se viabilizan gracias a la connivencia del Estado, poniendo así en tensión los límites y superposiciones entre la legalidad/formalidad/regularidad y la ilegalidad/informalidad/irregularidad de los mismos.

Consideramos que el derecho no está ausente en estas prácticas, o dicho en otras palabras, que estas prácticas no están al margen del derecho, sino que éste aparece bajo diferentes formas (Azuela; 1993). La heterogeneidad y complejidad que se evidencia en los mecanismos de acceso al suelo hace lo propio en relación a las percepciones en torno a la propiedad y la demanda o no por la regularización. En ese sentido, creemos que puede matizarse la mirada de Cravino, quien sostiene que “contradictoriamente violan la propiedad privada para defenderla” (2001: 26), puesto que el “tener papeles” no se percibe como una prioridad sostenida en el tiempo, o, en todo caso, se manifiesta discursivamente, pero no se condice con estrategias proactivas que confluyan en ese camino. Mayoritariamente, la cuestión de la regularización emerge ante posibles desalojos, demandados por parte los propietarios de suelo ocupado. Es allí donde hace eco el Estado. Distendida la situación, las acciones se repliegan.

En tal sentido, desde la perspectiva de los ocupantes observamos un doble contra-argumento: por un lado, la existencia de necesidades que se perciben con mayor urgencia (por ejemplo, el alimento, la salud, etc.), y, por otro, la disociación de la organización en otras esferas en relación a la organización por la vivienda (la más central, sin dudas, el trabajo)²¹. Si bien en última instancia puede no ser el alcance de la propiedad privada individual un horizonte, sí es necesario garantizar algún tipo de seguridad en la tenencia que implique la salida del estado de precariedad latente que supone ocupar suelo ajeno.

Creemos que es necesaria la atención a las diversidades y a las demandas que requieran las experiencias, prescindiendo de soluciones universales que entronquen el alcance de la propiedad privada individual como único camino posible. En relación a ello, retomamos el planteo de Morales (2003), quien se pregunta si deben simplificarse los regímenes de

21 Esto es, sin dudas, una cuestión a analizar. En ese sentido puede verse Rodríguez (2006), en donde analiza la experiencia del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos), que construyó un proceso integral, asociando ambos ejes.

tenencia o, más bien, reconocerse y organizarse en su diversidad, y si es válido que las políticas de regularización confluyan en el alcance de la propiedad privada. Finalmente, como expresa Pedrotti (2006), abogamos porque la seguridad en la tenencia no se limite a los derechos de posesión, sino que se amplíe hacia la seguridad integral del hábitat como mecanismo superador de la crítica pobreza urbana que caracteriza a nuestras ciudades latinoamericanas.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (ed.) 2003 *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Río de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ).
- Azuela, A. 1993 “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina” en *Revista Mexicana de Sociología* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales) N.º 55, pp. 133-168.
- Baumann, F. 2002 “Moradia e propriedade: um estudo sobre as percepções de moradores e formuladores de políticas de habitação”, Disertación presentada en el Programa de Postgrado en Sociología de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul como requisito parcial para la obtención del título de Maestro en Sociología.
- Cardoso, A. 2003 “Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses” en *Cadernos Metrópole* (Brasil: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia) N.º 10, pp. 9-25.
- Clichevsky, N. 1990 “Política y mercado de tierras” en N. Clichevsky (coord.) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana* (Buenos Aires: IIED-AL/GEL).
- Clichevsky, N. 1999 “Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración” (Buenos Aires: CONICET/UBA) Mimeografía.
- COHRE (Center On Housing Rigths & Evictions) (2004) “El derecho a la vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina”, Informe de Misión, Buenos Aires.

- Cravino, M.C. 2001 “La propiedad como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el área metropolitana de Buenos Aires” Ponencia presentada al SLAS Conference. Land Tenure Issues in Latin America, Birmingham, abril.
- Cravino, M.C. 2006 *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana* (Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Di Virgilio, M.M. 2007 “Trayectorias habitacionales y estrategias residenciales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires”, Tesis para optar por título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Fernandes E. (2002) “La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto” en *Land Lines* (Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy) Vol. 14, n.º 1.
- Fernandes, E. 2003 “Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil” en Pedro Abramo (ed.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Río de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ).
- Fernández, Roberto (director) 1996 *Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas* (Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata).
- Herzer, H. y Pérez, P. 1994 *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina* (Nairobi: Hábitat-ONU).
- Morales, C. 2003 “El debate por las reformas del suelo urbano en América Latina”, documento presentado al Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388ª de 1997, Colombia.
- Núñez, A. 1994 “Implicancias sociales de los procesos de apropiación de la tierra en Mar del Plata”, Informe Final de la Beca de Perfeccionamiento, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Núñez, A. 2000 *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990* (Tandil: Editorial Grafikart).
- Panizzi, W. 1989 “Entre a cidade e o Estado, a propriedade e seus direitos” en *Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos* (Brasil: Annablume) Vol. 26, año IX, pp. 84-90.

- Pedrotti, C. 2006 “La seguridad de la tenencia del suelo y la vivienda. Dimensiones del fenómeno desde la perspectiva de la pobreza urbana”, Tesis para optar por el título de Maestra en Estudios Urbanos y Regionales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Rincón Patiño, A. 2006 “Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de las legalidades” en revista *Economía, sociedad y territorio* (México: El Colegio Mexiquense S.A.) Vol. V, n.º 20, pp. 673-702.
- Rodríguez, M.C. 2006 “Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas del hábitat y transformación social”, Tesis para optar por título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rolnik, R. 1997 “Legislación urbana y mercados informales de tierra en São Paulo, Brasil: el vínculo perverso” (São Paulo) Mimeografía.
- Smolka, M. 2003 “A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução” en Pedro Abramo (ed.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Río de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ).
- Sousa Santos, B. 1984 “O Estado, o direito e a questão urbana” en Falcão Joaquim de Arruda (org.) *Conflito de direito de propriedades: invasões urbanas* (Río de Janeiro: Editora Forense) 10-86.
- Topalov, C. 1979 *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis* (México: Edicol).

La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación

Miguel Cavero Velaochaga*

Resumen

El presente trabajo no sólo permite conocer los antecedentes, resultados y perspectivas de la política de titulación de la propiedad aplicada en el Perú, desde la creación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, Cofopri en 1996 mediante el Decreto Legislativo N° 803, sino también, sobre la base de diversas investigaciones especializadas y la participación directa del autor durante el diseño y ejecución de dicha política pública, pretende colocar en agenda la necesidad de vincular la regularización jurídica con la regularización urbanística, de tal manera que la titulación contribuya a realizar el derecho a la ciudad.

Palabras clave: Titulación, propiedad, registro.

Abstract

The present work not only allows us to learn of the background, results and perspectives of the policies for granting ownership titles applied in Peru, since the creation of the Organism for the Formalization of Informal Property (Cofopri in Spanish) in 1996 through the Legislative Decree No. 803 but also, based on several specialized investigations and the direct participation of the author during the design and execution of said public policy, attempts to place in the agenda the need to link the legal regularization with urban regularization so that ownership recognition can contribute to realize the right to the city.

Keywords: Ownership titles, property, registry.

* Abogado nacido en Lima. Desde 1992 está vinculado a proyectos financiados por el Banco Mundial enfocados en Vivienda Social, Derechos de Propiedad Inmueble y Acceso al Registro Inmobiliario. Es fundador de COFOPRI (1996), y ha participado directamente en el diseño de

Los paradigmas y su correspondiente punto de quiebre han marcado los grandes momentos de la historia de la humanidad. Por ello, ese necesario empezar considerando que en el Perú, aproximadamente desde el año 1961 y hasta la fecha, en términos de política pública, un paradigma es la regularización de la tenencia informal de suelo urbano mediante la titulación individual masiva.

Ahora bien, no es posible encontrar una explicación suficiente de la razón por la cual desde entonces se aborda el tema de esa manera. No obstante, intentaremos brindar una.

Como en la mayoría de ciudades de América Latina, en Lima, la ocupación del suelo con fines de vivienda ha ocurrido de manera informal, siguiendo una “lógica de la necesidad”, según la definición del profesor Pedro Abramo (2003)¹. Las primeras ocupaciones que ocurrieron fueron denominadas “barriadas”, término peyorativo que deviene de la palabra barrio. Según diversas investigaciones, las primeras de ellas aparecieron a fines de los años cuarenta, creando un problema que se mantuvo sin solución por años.

El sociólogo peruano Gustavo Riofrío (1978), citando un texto de la revista peruana *Caretas*, en su número de abril de 1960, dice: “La barriada lo ofende todo. Ofende la vista, ofende el olfato y ofende el corazón. Es un inmundito lupanar en donde la vida humana se prostituye cada día y es, en verdad, la viga en el ojo de los limeños”. Quizá por este tipo de visión que la sociedad limeña tenía del tema desde los años 40, entre 1945 y 1996 se asignó un término “higienista” para denominar al procedimiento de regularización de la tenencia informal en asentamientos informales: se lo llamaba “saneamiento físico legal de asentamientos humanos”.

la metodología y procesos que aplica la entidad para regularizar propiedad inmueble en el ámbito urbano. Es consultor, docente universitario, conferencista y docente de Derecho Urbanístico en la Plataforma de Educación a Distancia para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy.

- 1 Para Abramo, la forma en que los pobres acceden al suelo urbano se puede entender a partir de tres grandes lógicas de acción social: 1) lógica del Estado, 2) lógica del mercado, y 3) lógica de la necesidad. En resumen, podemos decir que en la primera de ellas los individuos y la sociedad civil se someten a los lineamientos de política del Estado; en la segunda, el mercado define qué se oferta y que se adquiere; y en la tercera, se trata de una acción colectiva que busca suplir una necesidad sobre la base de carencias económicas o pobreza.

Se dice que en algún momento el número de personas que vivían en las “barriadas” era tal, que el Estado decidió regularizar masivamente y entregar títulos individuales como mecanismo de control que evitara su expansión y, por consiguiente, la ocupación desordenada del territorio. Esto habría sido una decisión estratégica de los altos mandos militares, quienes, han gobernado el Perú por años. Sea cual fuere la explicación, desde entonces, y hasta la fecha en que se escribe el presente trabajo, el paradigma de la titulación masiva se ha mantenido en el Perú.

Antecedentes de la reforma del sistema de titulación de la propiedad predial en el Perú y de la creación de Cofopri

Antes de abordar los antecedentes, es necesario señalar que, entre los años 1945 y 1996, la función de entregar títulos de propiedad en los asentamientos humanos ubicados en zonas urbanas ha ido “saltando” entre la municipalidad provincial y el Gobierno central, quien la ejercía a través de alguna de sus entidades creada con tales fines. Así, entre 1945 y 1981, la función estuvo a cargo a cargo del Gobierno central; entre 1981 y 1985 a cargo de las municipalidades; entre 1986 y 1989 a cargo del Gobierno central nuevamente; y entre 1989 y 1996 a cargo de las municipalidades. Desde el año 1996 en adelante la función ha estado a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), entidad perteneciente al Gobierno central, creada en el marco de una reforma institucional que buscaba establecer un nuevo sistema de titulación de la propiedad y cuyo objeto era acabar con las deficiencias del sistema anterior.

Ahora bien, ¿cuáles eran esas deficiencias del sistema anterior?

- Dada la cantidad de procedimientos que se debían hacer y la cantidad de veces que la persona debía desplazarse hasta la ventanilla pública, según un estudio elaborado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), el costo del título en las municipalidades llegó a alcanzar los 2.156 dólares americanos, y los trámites demoraban más de 3 años.
- El título de propiedad entregado por las entidades municipales o el Gobierno central no estaba inscrito en el registro de la propiedad

inmobiliaria, lo que producía duplicidades respecto a un mismo lote. Esto sucedía debido a que, en el caso de la propiedad inmobiliaria, en el Perú existe lo que se denomina Sistema Registral Declarativo. En dicho contexto, la inscripción registral es opcional, pues la adquisición de derechos de propiedad se consuma fuera del registro, simplemente con el consentimiento de quienes intervienen. Sin embargo, quien recibe la tutela del Estado (seguridad jurídica) en caso de un conflicto por mejor derecho de propiedad es aquél que se inscribe primero en el registro.

- No había estudio legal y técnico previo a la titulación, por lo que los títulos individuales entregados no eran seguros (las áreas individuales reconocidas podían encontrarse sobre zonas en las que existían derechos reconocidos con anterioridad). Si se daba un caso de superposición de derechos, prevalecía el título de mayor antigüedad, con lo cual el título entregado perdía su valor. Así, llegaron a presentarse casos de titulación sobre terrenos de propiedad privada, terrenos con derechos mineros, zonas de riesgo, zonas de patrimonio arqueológico, etc. En algunos casos había multiplicidad de derechos superpuestos.

Ahora bien, entre los antecedentes clave que marcaron la pauta para la reforma del sistema de titulación de la propiedad en el Perú, podemos citar los siguientes:

- La Ley de Titulación de Asentamientos Informales (Ley 13.517). Se emitió en el año 1961 y ha sido considerada como la primera ley en su género en Latinoamérica, así como una de las mejores. En los años subsiguientes, las normas legales han seguido el modelo de regularización jurídica planteado en esta norma.
- La influencia de Hernando de Soto. Discrepemos o concordemos con sus ideas, es indudable que el Dr. Hernando de Soto, con la publicación de su libro *El otro sendero* (1986), logró colocar en la agenda nacional e internacional el tema de la necesidad de que los pobres cuenten con un título de propiedad como mecanismo para mejorar su calidad de vida, pues ello permite diversas alternativas: transferencias, acceso crédito, inversión segura en construcción, etc.

- La acción del Instituto Libertad y Democracia (ILD). Ya que los títulos de propiedad que se entregaban no estaban inscritos en el Registro Inmobiliario, a finales de los ochentas, el ILD promovió reformas al sistema de derechos de propiedad, gracias a lo cual se emitieron los Decretos Legislativos 495 y 496, que buscaban promover el acceso al Registro Inmobiliario evitando las duplicidades mencionadas y mejorar el mercado del crédito.
- La Conferencia Hábitat II. Llevada a cabo en Estambul en 1996, en la que se trataron dos temas clave: “Vivienda adecuada para todos” y “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”. Resultó un referente importante para lo que se buscaba: el horizonte de la nueva política de formalización de la propiedad informal, entendida la “formalización” como una solución integral (técnica, jurídica y física) que debía sustituir a la mera titulación.
- La creación del Cofopri. Desde su creación en 1996, la política de regularización de la tenencia informal de suelo urbano se ejecuta mediante la entrega de un título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Inmobiliario. También desde entonces la formalización de la propiedad predial constituye política prioritaria en el Perú.

La reforma del acceso a la propiedad formal en el Perú

Los objetivos claves de esta reforma fueron los siguientes:

- Otorgar protección legal (seguridad jurídica) por parte del Estado, a los pobres y emprendedores. Como se ha señalado, el objetivo era evitar duplicidades y dotar de herramientas de desarrollo a los pobres, pero también a los emprendedores, pues era evidente que en los asentamientos informales habitaban muchos emprendedores que requerían mecanismos formales para asegurar su inversión.
- Incorporar el patrimonio inmobiliario del sector informal al mercado y dotarlo del máximo valor posible de uso e intercambio. Se encontró evidencia de que en los asentamientos informales había una conside-

rable inversión en fierro y ladrillo, pero que no existían documentos para acreditarla ni valorizarla, lo que impedía su transferencia en condiciones formales. Para tales fines, era necesaria la titulación individual.

- Permitir que la titulación logre beneficios socioeconómicos, de tal manera que en las zonas tituladas hubieran cambios concretos.
- Consolidar un sólido sistema de derechos de propiedad con herramientas técnico-legales para la determinación de la ubicación física exacta de la propiedad, así como su defensa y transferencia sin limitaciones.

La Creación del Organismo de Formalización Informal (Cofopri)

En el año 1996, mediante el Decreto Legislativo n.º 803 (Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal), se creó el Cofopri, máximo ente rector para el saneamiento físico legal de asentamientos humanos en el Perú, con el fin de aplicar economías de escala en las intervenciones y lograr un mayor impacto. Dicha institución centralizó todas las competencias vinculadas a la titulación.

Desde la perspectiva del suscrito, el sistema de acceso a la propiedad formal establecido con la creación del Cofopri tiene dos ejes fundamentales:

- La formalización de la propiedad informal.
- El fomento del acceso al Registro Inmobiliario.

Como se ha señalado, a diferencia del sistema anterior, el Cofopri entrega el título de propiedad debidamente registrado.

Metodología del proceso de formalización a cargo del Organismo de Formalización Informal en zonas urbanas

- El primer paso, denominado “diagnóstico de la informalidad”, supone identificar todos los focos de informalidad predial urbana en determinada zona, distrito o región. Es pertinente precisar que, para que un asentamiento informal sea formalizado por el Cofopri, la ocupación debe haber ocurrido hasta el 31 de diciembre de 2004. Debe quedar claro que, a la fecha en que se escribe el presente trabajo, en el Perú no se regularizan las nuevas ocupaciones informales².
- El segundo paso es la denominada “formalización integral”, que consiste en la elaboración de planos y la ejecución de procedimientos de regularización a nivel matriz. Se trata de regularizar a nivel general, produciendo dos tipos de planos: el “plano perimétrico” y el “plano de trazado y lotización”, este último contiene cada uno de los lotes individuales, las vías y los lotes de uso comunitario.
- El tercer paso se denomina “formalización individual” o “calificación del poseedor individual”. El resultado de este trabajo es la titulación individual. Aunque, como hemos señalado, la ocupación a nivel general debe haber ocurrido hasta el 31 de diciembre de 2004, a nivel individual se trata de hacer un trabajo casa por casa con el objeto de determinar que la persona haya residido un año en el lote y tenga documentos que le permitan demostrar esto.
- El cuarto paso es la inscripción del título de propiedad en el Registro Inmobiliario, lo cual se realiza como paso previo a la entrega definitiva del título.

2 La Ley 28.687 (2004) establece que sólo se entregarán títulos de propiedad a quienes hayan ocupado hasta el 31 de diciembre del año 2004, por lo que en el Perú ya no se titulan nuevas “tomas” o “invasiones”. Se debe señalar que existe un amplio archivo de imágenes satelitales y fotos aéreas que permiten establecer las fechas de ocupación, evitando titular a quienes han ocupado después de la fecha indicada.

Análisis del impacto de la titulación de la propiedad en el Perú

A nivel específico, las reformas generadas con motivo de la creación del Cofopri han generado lo siguiente:

- Mejores condiciones para realizar actos posteriores de disposición de la propiedad (hipotecas, transferencias por herencia o independizaciones).

Como en la mayoría de países, los sistemas legales en general resultan engorrosos, y en lo particular no están pensados para quienes pertenecen a los sectores populares. La idea al momento de crear el Cofopri no era la mera entrega de un título, sino también generar un marco legal e institucional sostenible para el mismo. El marco legal aprobado para la formalización ha establecido mecanismos y procedimientos simplificados que facilitan la realización de los segundos actos. Sin embargo, existe evidencia y algunas investigaciones realizadas por encargo del Banco Mundial, que señalan de manera preliminar, que alrededor del 40% de los predios formalizados entre los años 1996 y 2010 habrían retornado a la informalidad, debido a que los actos posteriores a la titulación no han sido inscritos en el Registro Inmobiliario.

Al respecto, una encuesta realizada por el Cofopri en el año 2004 demostró que la gran mayoría de la gente que vive en los sectores populares no inscribe los nuevos actos vinculados a su propiedad, simplemente porque desconoce los procedimientos a seguir.

Todo lo expresado nos lleva a señalar que en el Perú urge reforzar los programas de cultura registral y además repensar los procedimientos del Registro Inmobiliario para simplificarlos, revisando incluso los costos. De lo contrario, según la progresión mostrada, en los próximos 14 años el porcentaje de predios formalizados por el Cofopri que retornaría a la informalidad por no inscribir segundos actos en el Registro Inmobiliario podría llegar al 100%.

- Incremento del valor del predio.
Según se señala en un estudio elaborado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), los lotes formalizados han incrementado su valor en un promedio de 925 dólares americanos, lo que corresponde al 25%.
- Acceso a servicios públicos y mayor inversión en mejoras a la propiedad formalizada.
Con derechos definidos como resultado de la formalización, se ha mejorado notablemente el acceso a los servicios públicos. Así mismo, dada la percepción de seguridad de los propietarios, ha existido mayor inversión en mejoras a la propiedad formalizada.
- Mayor actividad crediticia.
Según un estudio del Instituto Libertad y Democracia (ILD), el monto de créditos hipotecarios se incrementó de 66 millones a 465 millones de dólares. No obstante, en la actualidad no existen indicadores claros que demuestren una dinamización del crédito luego del año 2004 hasta la fecha.
- La formalización contribuyó al empoderamiento de la mujer.
Según estudios efectuados por Erica Field para la Universidad de Princeton (2004), la formalización contribuyó al empoderamiento de la mujer. Se estima que aproximadamente 750.000 mujeres pobres obtuvieron titularidad sobre sus predios. Incluso hubo una reducción de la natalidad, dado que ahora ambos cónyuges podían salir a trabajar.
En el plano de las reformas legales, en algunos casos hubo un importante enfoque de género. Al respecto se emitieron dispositivos legales para que las esposas abandonadas por sus esposos y que se mantenían casadas al momento de las acciones de titulación, recibieran el título de manera individual, sin beneficiar al esposo que las había abandonado. Esta reforma legal se hace debido a que en el Perú, durante la vigencia del matrimonio, la adquisición de derechos supone beneficios para ambos cónyuges, aún cuando no vivan juntos, dado que conforman lo que en derecho se denomina sociedad conyugal.

- Impacto económico e institucional

En lo que respecta al impacto económico e institucional de las reformas con motivo de la creación del Cofopri, según información del Instituto Libertad y Democracia (ILD), hubo una considerable reducción de las barreras del acceso a la formalidad. Por ejemplo, el proceso para la adjudicación de un terreno, antes de la reforma tenía una duración de 43 meses con la realización de 207 pasos administrativos y la visita a 48 oficinas públicas. Después de la reforma, el proceso se redujo a 2 meses y con la intervención de 2 instituciones públicas: Cofopri y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), entidad a la que pertenece el Registro Inmobiliario, que es donde se inscriben los títulos entregados por el Cofopri.

En lo que respecta a los “costos de la formalidad”, según investigaciones del Instituto Libertad y Democracia (ILD), obtener un título de propiedad antes de la reforma costaba 2.146 dólares, lo que representaba 4,8 años de un sueldo básico promedio. Este costo era mayor al costo del lote. Después de la reforma, el costo por título llegó a 35 dólares (más 10 dólares que deben pagarse por el registro).

Todo el trabajo de titulación en terrenos del Estado que ha realizado el Cofopri en zonas urbanas desde 1996 ha sido gratuito. Igualmente, según fuentes de dicha entidad, al año 2008 el costo por título era de 110 dólares en promedio, cifra mayor a los 53 dólares que costaba en 1996 cuando empezó a operar la entidad. Esto se debe a que las zonas pendientes de formalizar se encuentran dispersas y son de menor número, lo que ya no permite aplicar economías de escala para reducir costos.

Balance y análisis de la política de formalización de la propiedad urbana aplicada en el Perú entre 1996 y 2010

Sin duda alguna, principalmente por las razones expresadas al final del acápite anterior, resulta necesario repensar la estrategia de intervención del Organismo de Formalización Informal - COFOPRI y considerar que ya no es viable la titulación masiva, sino más bien la titulación selectiva o

esporádica. En el balance, se debe señalar lo siguiente:

- La formalización de la propiedad ha tenido innegables logros cuantitativos, pues se han regularizado jurídicamente casi 3 millones de lotes urbanos.
- Como ya hemos visto, el sistema aplicado por el Cofopri es rápido y desburocratizado, por cuanto, como se ha señalado, intervienen sólo 2 instituciones públicas: El Cofopri y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).
- A diferencia de los años ochenta, los actores clave ya han comprendido que el título de propiedad es sólo un comienzo, y que no supone necesariamente crédito, servicios o capital. Es evidente que la política de formalización se encuentra en una etapa de “papelización”, y que aún faltan desarrollar las etapas subsiguientes. Ya que el Cofopri sólo hace regularización jurídica y otorga derechos de propiedad sobre el suelo, desde nuestra perspectiva, la siguiente etapa del programa de formalización a cargo de la entidad debe ser la regularización urbanística.
- Si bien es cierto que el Instituto Libertad y Democracia (ILD) intervino en el diseño y la concepción del Cofopri, como institución en 1996, el diseño y la ejecución de la metodología de trabajo en zonas urbanas que se aplica hasta la fecha estuvo íntegramente a cargo de técnicos pertenecientes al Gobierno central, pertenecientes al personal del Cofopri.
- De acuerdo a su norma de creación (el Decreto Legislativo 803), al iniciar sus actividades, el Cofopri sólo podía otorgar títulos a quienes hubieran ocupado antes del 22 de marzo de 1996. Luego se amplió este plazo hasta llegar al 31 de diciembre de 2004. Esta política de “amnistías” sin duda contribuyó a la ocupación informal de tierras, lo cual quiere decir que la política de titulación de alguna manera incentivó las ocupaciones informales o ilegales de tierras en lugar de contribuir al acceso ordenado al suelo y al consecuente crecimiento ordenado de la ciudad.
- Muchas de las zonas formalizadas “aún no se incorporan a la ciudad”. La intervención del Estado se ha dado exclusivamente para la entrega

del título, pero no existen obras complementarias de desarrollo urbano en las zonas formalizadas, por ejemplo, vías que incorporen las zonas formalizadas al tejido urbano. En ciudades como Lima, donde no existe metro ni un sistema de transporte urbano masivo, a los pobladores de las zonas de la periferia les toma, en promedio, cuatro horas llegar y salir de sus trabajos (dos horas de ida y dos de vuelta), lo cual significa media jornada de trabajo. Recién para junio de 2010 estuvo previsto el inicio de actividades de “El Metropolitano”, un medio de transporte masivo rápido, a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con un esquema operativo similar al Transmilenio de Bogotá o al Transantiago de Santiago de Chile. Se espera que esto contribuya a mejorar los problemas de transporte que tiene la población de la zonas urbanas de la periferia.

- En muchas de las zonas en las que se han entregado títulos, el entorno urbano sigue presentando carencias en infraestructura o servicios esenciales. De allí que sea necesario que la titulación forme parte de una política integral que fomente el acceso a la vivienda digna, entendiendo el término “vivienda” como el espacio físico para vivir y su entorno.

Algunas propuestas para la redefinición de la política de titulación de la propiedad en el Perú

La titulación debería ser el punto de partida de una política urbana integral que promueva la inclusión socio-espacial.

En el Perú, la política de titulación y las otras políticas con enfoque en los sectores populares se están planificando desde escritorios, sin conocimiento de la realidad urbana. Peor aún, se están ejecutando de manera aislada y sin articulación, lo que supone la creación de varios programas gubernamentales con superposición de funciones y duplicidad de esfuerzos. En suma, se está generando una gestión pública ineficiente en el tema urbano. Por tanto, resulta necesario acabar con la dispersión normativa que existe en el país y articular la normatividad urbanística, administrativa y civil de tal manera que haya una política urbana con adecuado soporte legal.

Actualmente existen en el Perú varias instituciones públicas que tienen la función de transferir el suelo del Estado bajo diferentes modalidades: de manera individual, de gran extensión (para hacer proyectos inmobiliarios), con fines productivos, etc. Consideramos que esto no debería ocurrir, y que la transferencia de la tierra pública debería ser parte de un sistema único centralizado a cargo de una sola institución pública. Esto permitiría un mayor control y una mayor transparencia, es decir, una gestión pública más eficiente.

La titulación masiva ya no es viable en el Perú. Considerando que los últimos “bolsones pendientes de titulación” ya no representan gran número, y que además se encuentran dispersos (lo que está haciendo que el costo por título se incremente en relación a las etapas anteriores del Cofopri), resulta necesario hacer “reformas de segunda generación” que permitan reconocer los nuevos tipos de informalidad. Un ejemplo claro de lo mencionado son los denominados cascos urbanos de los centros históricos de las ciudades, los cuales, pese su excelente localización e incluso a su alto valor por metro cuadrado, aún representan un tipo de informalidad que no recibe la debida atención del Estado.

En dicho orden de ideas y con el objeto de permitir el reconocimiento de derechos que no sean sólo propiedad plena, es necesario repensar el rol del Cofopri y convertirlo de “Organismo de Formalización de la Propiedad Informal” a “Organismo de Formalización de la Tenencia Informal”.

Conforme a lo señalado, reiteramos que es necesaria una política urbana integral y justa, y precisamos que esta debe incluir:

- Una clara política de tierras que promueva el acceso legal y ordenado al suelo urbano, evitando las ocupaciones ilegales.
- Formalización de la tenencia informal, no sólo mediante la titulación que otorga derechos de propiedad, sino también a través de la “formalización intermedia”, reconociendo otro tipo de derechos a la población, que le quite la condición de “informal”. Por ejemplo, se podría reconocer el derecho real de uso. La idea es permitir no sólo “el acceso al mercado” como señala De Soto (1986), sino también el acceso a oportunidades de desarrollo humano que son inalcanzables en condiciones de informalidad.

- La intervención del Estado sólo para entregar un título ya no es suficiente. El Estado debe proveer vivienda adecuada, acorde con la geografía, el cambio climático y los fenómenos naturales. Lima, como toda Latinoamérica, presenta vivienda popular auto-construida, sin ningún tipo de asistencia técnica. ¿Se imagina usted el impacto que tendría un terremoto de 8 grados en Lima? Al respecto, un documento del Instituto Nacional de Defensa Civil –Indeci, organismo gubernamental peruano, señala que en caso esto ocurriera, el número de muertos en los asentamientos humanos llegaría a 51 mil.
- En la agenda pendiente se aprecia que aún falta articular los programas gubernamentales para lograr una adecuada provisión de servicios públicos e infraestructura. Esto permitiría lograr ciudades sostenibles y no espacios siempre marginales, aunque titulados y con cierto mejoramiento urbano.
- Aún no se ha logrado extender el uso de las garantías reales, entre quienes han recibido títulos de propiedad, con el fin de consolidar su acceso al crédito. Se dice que una de las ventajas de tener un título es poder hipotecar el inmueble para obtener crédito. Sin embargo, debemos señalar que actualmente, en el Perú, los créditos de libre disponibilidad o créditos en efectivo no se están otorgando sobre la base de garantía hipotecaria, sino de garantía personal. Esto quiere decir que no se requiere hipotecar o tener título de propiedad para conseguir liquidez. Acerca de este tema, debemos citar como ejemplo la campaña del Estado por cambiar progresivamente la matriz energética para el transporte vehicular (de gasolina o petróleo a gas natural). Debido a esta política, existe una agresiva campaña de venta de vehículos a gas natural vehicular (GNV) para servicio de taxi. En el Perú, el servicio de taxi es libre, por consiguiente informal, de tal manera que cualquier persona puede brindarlo. Así, en uno de los diarios más leídos por los sectores populares o emergentes del país, una empresa ha llegado a publicitar la venta de vehículos a través de un aviso que decía: “Crédito directo: Todos califican, no se requiere título de propiedad ni aval”. En otras palabras, el mercado mismo se está encargando de demostrar que, en los sectores populares o emergentes del Perú, hacia donde se enfocó la titulación a cargo del Cofopri, es la

garantía personal y no la hipotecaria la que está permitiendo obtener capital.

- Los programas de mejoramiento de barrios y acceso a servicios de saneamiento deberían ser focalizados en las zonas tituladas por el Cofopri, y no en zonas que no cuentan con titulación y, por ende, no cuentan con vías aprobadas.
- Es necesario promover la creación de un crédito dirigido a los propietarios de lotes formalizados por el Cofopri, y en particular a aquellos que tengan sus actos posteriores a la titulación debidamente inscritos. De alguna manera, este sería un mecanismo para evitar la reversión a la informalidad.
- Adicionalmente, en la tarea de crear mecanismos para evitar la reversión a la informalidad, queda pendiente la tarea de fortalecer el Registro Inmobiliario, reduciendo sus costos y haciéndolo aún más simplificado. Al mismo tiempo, se debe promover la realización de campañas educativas de cultura registral dirigidas a las personas de menores recursos, en particular aquellas que han recibido un título del Cofopri, pues ellas constituyen el grupo objetivo que no suele registrar los actos respecto a su propiedad, lo que, como hemos señalado, conlleva al regreso a la informalidad.
- Resulta necesario que la banca estatal promueva la creación de un crédito especialmente dirigido a los propietarios formalizados por el Cofopri. Es necesario demostrar que existe un grupo objetivo capaz de insertarse al mercado financiero para que el sector privado siga la iniciativa. Un ejemplo de esto es el crédito para vivienda denominado “Mivivienda”, que fue creado a finales de los noventa con un fondo estatal y luego empezó a ser otorgado por las propias instituciones financieras, con sus propios recursos, cosa que se mantiene exitosamente hasta el día de hoy.
- Hasta la fecha no se ha cuantificado la demanda de suelo para fines de vivienda. Ese debería ser un reto del Cofopri, pues no se trata solamente de ejecutar la política de regularización de la tenencia informal de suelo urbano, sino también la política preventiva de promoción del acceso al suelo, lo cual incluso se encuentra en la legislación de Cofopro como una de sus funciones. Sin embargo, ésta aún no ha sido

aplicada, pues la entidad sólo se ha enfocado en la regularización o titulación, y últimamente en el catastro.

- En el Perú, la venta de tierras es una constante que va en aumento, por lo que resulta necesario regular los mercados de tierras. De lo contrario, los precios del suelo serán aún más inaccesibles para la gente de menores recursos, y eso incrementará la exclusión existente.
- Desde la aprobación de la Constitución de 1993, la propiedad ya no cumple su función social, lo que impide que el Estado actúe en beneficio de la sociedad frente propietarios que no cumplen sus obligaciones y que especulan con su propiedad. Es necesario impulsar una reforma constitucional que permita restituir la función social del derecho de propiedad.
- En el Perú no existen mecanismos de captura de plusvalías, lo que favorece la especulación en el mercado de tierras. Por ello, consideramos necesario revisar las políticas de arancelamiento de tierras en el país y establecer mecanismos de captura de plusvalías mediante cambios en la legislación.
- Aunque la Corte Suprema de la República ha emitido fallos que limitan el derecho de propiedad en beneficio de la ciudad, es necesario que desde las instancias encargadas de la política de titulación de la propiedad se considere el adecuado uso y respeto del espacio público.

Finalmente, creemos necesario precisar que la política de titulación a cargo del Cofopri supone una regularización jurídica, pero no urbanística. Estamos convencidos que uno de los desafíos de la entidad para los próximos años es precisamente formular políticas vinculadas a la regularización urbanística de las zonas en las que ha intervenido. Al respecto, queremos citar una frase que la arquitecta Raquel Rolnik dijera durante una entrevista que la revista argentina *Café de las ciudades* le hiciera en el año 2002: “La misión del urbanismo es redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión”.

Bibliografía

- Abramo, Pedro 2003 “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal” en *Ciudad y territorios* (España: Ministerio de Fomento) Vol XXXV, n.º 136-137, verano-otoño.
- Calderón Cockburn, Julio 2009 “Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas” en *Centro-h. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* (Quito: OLACCHI) No. 3, abril, pp. 47-62.
- Cavero Velaochaga, Miguel 2008 “El derecho a la propiedad”, en *El Peruano* (Lima) N.º 231, p. 6, martes 30 de abril.
- Cofopri: Presentación institucional durante el Foro “Las políticas sobre derechos de propiedad inmueble en el Perú: situación actual y propuesta de reforma (31-10-2008) Lámina: “Comportamiento del costo por título”, disponible en: http://www.cofopri.gob.pe/prensa/archivos/exp6_formpropinf.pdf
- De Soto, Hernando 1986 *El otro sendero. La respuesta económica al terrorismo* (Lima: ILD).
- Field, Erica 2004 “Property Rights, Land Titling, Development Policy, Urban Economics and Labor Supply” en <http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/Field_COFOPRI_QJE.pdf> acceso 25 de marzo de 2010
- Field, Erica y Torero, Máximo 2006 “Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program” en <<http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/FieldToreroocs.pdf>> acceso el 25 de marzo de 2010.
- ILD – “Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica el Caribe” en <http://www.scribd.com/doc/15905645/Peru-Resumen-ejecutivo-ILD>.
- Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) “Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao, Perú”, abril 2009. Disponible en : http://www.indeci.gob.pe/prev_desat/pdfs/dis_esc_lima.pdf.

- Mosqueira, Edgardo 2000 *Las reformas institucionales para la creación de un sistema de derechos de la propiedad* (Lima: Universidad del Pacífico/Instituto Peruano de Economía).
- Riofrío, Gustavo 1978 *Se busca terreno para próxima barriada* (Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO).
- Rolnik, Raquel 2002 Entrevista en la revista *Café de las ciudades* (Argentina) Año 1, n.º 1, noviembre. Disponible en: <http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero_uno.htm> acceso el 25 de marzo de 2010.

Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona

María Araceli Schettini*, Eduardo Gandelman** y
Benjamín Nahoum***

Resumen

El propósito del trabajo es presentar la importancia del acceso al suelo urbanizado; las dificultades que trae aparejado por la presencia de terrenos abandonados; las herramientas que existen para superar las mismas; las posibilidades y límites de éstas y, finalmente, proponer la creación de una nueva herramienta: la *prescripción especial*, o sea el retorno al dominio del Estado de los bienes abandonados.

Para ello nos apoyamos en la extensa jurisprudencia que existe sobre las limitaciones del derecho de propiedad, que entendemos actúa como una barrera a la utilización de los bienes necesarios al conjunto de la población, creando un inadmisibles despilfarro social.

Basándonos en antecedentes de esas limitaciones como la prescripción de la propiedad en beneficio del ocupante, bajo determinadas circunstancias, y el instrumento de la expropiación, entre otros, justificamos la propuesta, establecemos sus coordenadas básicas y discutimos su viabilidad conceptual y jurídica.

Palabras clave: Suelo, propiedad, derecho, prescripción, Estado.

* Abogada, integrante como asesora jurídica del equipo consultor que creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay.

** Escribano y abogado, integrante como asesor notarial del equipo consultor citado en la referencia anterior. Ex integrante de la cátedra de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay, y actual docente en Derecho de las Transacciones Económicas en la Universidad ORT.

*** Ingeniero Civil, coordinador del equipo consultor citado en las referencias anteriores. Responsable del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM y ex asesor en vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Abstract

The purpose of this article is to present the importance of the access to urbanized land; the difficulties that it presents because of the presence of abandoned lots; the tools that exist to overcome such difficulties, the possibilities and limits of these and, finally, to posit the creation of a new tool: the *special prescription*, that is, the devolution of the abandoned properties to the State.

To this end we relied on the vast existing jurisprudence regarding the limitations of the right to ownership, which we see as acting as a barrier to the use of the necessary properties to the whole of the population, creating an inadmissible social squander.

Based on the background of these limitations such as the prescription of ownership in the benefit of the occupier, under certain circumstances, and the instrument of expropriation among others, we justify our proposal, establish its basic coordinates and discuss its conceptual and legal viability.

Keywords: Land, ownership, right, prescription, State.

Introducción

El suelo urbanizado es un bien escaso e imprescindible. Producirlo es caro y engorroso, pero sin él el problema habitacional no tiene solución. Por eso es imperativa su utilización óptima. Pese a ello, existe mucho suelo urbanizado ocioso: esperando el “engorde”, por desidia o por complejos problemas legales.

Esto en buena parte es debido a la barrera del derecho de propiedad, razón básica de ese despilfarro social. Sin embargo, el de propiedad no es un derecho absoluto, como reconocen nuestras constituciones, sino que puede limitarse por razones de interés general, mediante la expropiación, la prescripción adquisitiva o la extinción de deudas.

Existen mecanismos legales que permiten atacar este problema, como la ya referida expropiación y también se puede recurrir a aplicar gravámenes a esos terrenos para inducir su uso. Hay abundante bibliografía al respecto.

Sin embargo esos mecanismos no son eficaces en ciertos casos, por ejemplo cuando el propietario ha desaparecido o cuando el abandono es contumaz. Por ello hace falta una herramienta más potente, que complemente las anteriores y resuelva estos casos límite. El propósito de este trabajo es proponer un nuevo recurso legal, la *prescripción especial*, que opere

en dichos casos, retornando el dominio de los bienes abandonados al Estado, para que éste les dé esa mejor utilidad social. La propuesta innova con relación al actual marco jurídico.

El problema del acceso al suelo urbanizado

El acceso al suelo urbanizado es un paso fundamental en la solución del problema de la vivienda y el hábitat de los sectores populares (y a veces es directamente *la* solución), porque disponer de la tierra es el primer requisito para llegar a la vivienda. Sin embargo, esa disponibilidad escasea o no existe en las cantidades necesarias, o su precio o condiciones de pago están muy lejos de las posibilidades de la población de menores recursos.

La gente, entonces, debe resolver irregularmente lo que no puede solucionar por la formalidad: proliferan así las ocupaciones de tierras y edificios abandonados, la construcción precaria, las conexiones piratas a los servicios de agua y luz.¹ Incorporar los nuevos asentamientos a la ciudad consolidada es muy dificultoso y también, en consecuencia, enormemente costoso.

Es claro que el acceso al suelo de los sectores populares no puede quedar sujeto a la voluntad o al interés del mercado², sino que el Estado debe intervenir normando, regulando y aún actuando él mismo, como productor de suelo urbanizado o asignando su uso y propiedad. Eso permitiría crear “*asentamientos regulares*”, generando medidas preventivas para adelantarse a la formación de asentamientos *irregulares*, con el consiguiente ahorro de energías para el propio Estado y la sociedad.

Se requiere también una reconceptualización del rol del suelo urbanizado, que tiene que ser considerado como un bien social cuyo disfrute debe estar al alcance de toda la población, y no como una mercancía objeto de especulación.

1 Es interesante pensar cómo de esta manera los pobres subsidian a los ricos, ahorrándoles una parte importante del costo de mantener el ejército industrial de reserva.

2 Raquel Rolnik, Relatora Especial de Naciones Unidas para la Vivienda, sostenía en 2008, según las agencias internacionales de noticias, que la crisis financiera demostraba que es errónea la idea que los mercados pueden darle una vivienda adecuada a toda la población y dejaba ver la necesidad de participación del sector público.

Esto choca con la existencia de suelo urbanizado ocioso —o, peor aún, abandonado—, lo que genera una absurda contradicción: mientras miles de familias deben asentarse en lugares sin servicios sociales y de infraestructura, alejados de los centros cívicos y laborales, existen cientos de hectáreas de tierra urbanizada que no se usan porque no se han configurado las condiciones adecuadas para “el negocio”.

Un solo ejemplo: en Montevideo, considerando nada más que los predios industriales abandonados, se reconocen áreas vacantes no menores a 140 hectáreas (Acuña, 2004). Teniendo en cuenta la ubicación de estos predios, que admiten densidades de ocupación medianas o aún mayores, ellos permitirían construir del orden de unas diez mil unidades de vivienda, un tercio del déficit absoluto de la ciudad.

La tierra urbanizada disponible no es suficiente en relación a las necesidades, y además es cara, y para suplir esas carencias y sus imposibilidades, los pobladores avanzan cada vez más hacia las áreas suburbanas y aún rurales, en la búsqueda de una tierra que es inicialmente barata o sin costo, pero que termina siendo carísima. Y los municipios van detrás, haciendo después, a enormes costos³, lo que pudieron hacer antes más sensatamente.

Pero además, la escasa tierra urbanizada está en buena parte ociosa, porque es propiedad de terratenientes urbanos que juegan a la especulación, cuando no de organismos públicos que a veces ni siquiera saben que es de ellos. En este último caso, sólo se requiere voluntad política para usar esos recursos; en cambio, disponer de la tierra privada útil que está ociosa sí requiere, además de acción política, un respaldo legal del que la mayoría de nuestros ordenamientos jurídicos carece o tiene sólo parcialmente. Esto implica, en primer lugar, la necesidad de redefinir los alcances del derecho de propiedad y su concordancia-oposición con otros derechos, y, en segundo lugar, crear, cuando ellos no existen, los instrumentos legales que permitan actuar.

3 Los programas de “integración de asentamientos irregulares” realizados en Montevideo con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuestan unos 7.000 dólares por lote regularizado, aun cuando sólo comprenden parcialmente actuaciones en vivienda, que se supone son las más caras. Ese costo es mayor que el de la tierra urbanizada en zonas consolidadas de la ciudad. Este despilfarro, fruto de la falta de estrategias urbanas, después se paga a tasa LIBOR más algún punto.

Algunas soluciones

El primer recurso del que se dispone es, sin duda, la utilización de las tierras públicas dotadas de servicios que ya están en poder del Estado. Una parte importante de ese patrimonio está sin uso como resultado de la compartimentación entre los organismos públicos, que hace que muchas veces uno de ellos no disponga de los recursos que necesita y que otro tiene y no usa. Para romper esta paradoja hace falta decisión política, coordinación interinstitucional y la asunción plena, por parte de todos los organismos, de que el Estado es uno solo y no una federación de islas separadas por mares procelosos.

Esto permitiría aprovechar sin costo —o casi— importantes recursos que ya se poseen y que muchas veces están subutilizados o directamente no utilizados. Es más: hasta podría significar un ahorro para el Estado, ya que, al solucionarse problemas de gente carente que vive en situaciones de complejidad jurídica, el estímulo que ello significa podría obviar la necesidad de invertir en otro tipo de programas. Puede haber también problemas jurídicos para usar esos bienes, pero muchas veces será mejor y más sencillo resolverlos que seguir extendiendo las ciudades.

Pero la población urbana crece a un ritmo tal que ese patrimonio, necesariamente finito —aunque hoy pueda ser cuantioso—, se agotará rápidamente y habrá que crear nuevo suelo urbanizado, lo que la población ya está haciendo en la informalidad.

Esto puede implementarse de manera planificada —y, por consiguiente, mejor— a través de fraccionadores o lotificadores que actúen dentro de las normas del desarrollo territorial, o del propio Estado, o de alianzas entre ambos actores. Lo primero puede estimularse mediante exoneraciones impositivas o políticas de financiamiento en condiciones favorables: al fraccionador para realizar las obras de infraestructura necesarias, y/o a los interesados para comprar. Sin embargo, siempre será importante que el propio Estado emprenda acciones en la materia para complementar las que realiza el sector privado y para dar señales claras al mercado.

Las alianzas, a su vez, pueden permitir que el Estado participe total o parcialmente en la realización de las obras de infraestructura sobre tierra rústica (apertura de calles, dotación de infraestructura física y social),

obteniendo a cambio tierra urbanizada o, por el contrario, que reciba financiamiento privado para realizar esas obras en terrenos de su propiedad, pagando con lotes urbanizados. En uno y en otro caso, se amplía la existencia de suelo servido, inyectando nuevos lotes al mercado y fortaleciendo los bancos públicos de tierra, lo cual permite al Estado jugar un papel privilegiado en la asignación del uso del suelo.

Esos bancos también pueden nutrirse adquiriendo tierra, ya sea por compra mediante licitación, daciones en pago para saldar deudas o por la expropiación (también llamada *desapropiación*, en algunos países) de tierras privadas útiles y necesarias a los efectos de llevar a cabo emprendimientos de interés común.

El mecanismo de la expropiación tiene la gran ventaja que permite al Estado determinar la tierra sobre la que se va a actuar, en función de los criterios establecidos en la planificación, lo que no siempre es posible cuando se depende de la oferta del mercado. Sin embargo, en general no es usado con demasiada frecuencia en programas de vivienda, porque el cúmulo de garantías que se otorgan para dar seguridad al expropiado (como la compensación justa y previa, y la posibilidad de discutir judicialmente el monto de la misma, fijado por la administración) hace que el procedimiento normalmente sea largo y engorroso.

Para superar esta dificultad, en la obra pública se apela al mecanismo de la *toma urgente de posesión*, que permite al organismo ejecutor tomar posesión del bien y realizar la obra en tanto se dilucidan las instancias judiciales de fijación del justo precio y en consecuencia se puede producir el traspaso de la propiedad. Este arbitrio, sin embargo, no resulta tan eficaz en los programas habitacionales, y particularmente en aquellos de crédito hipotecario, porque para ello se requiere tener previamente la propiedad del suelo en el que se va a construir, a efectos de hipotecarlo como garantía del préstamo.

Para superar esta dificultad, los autores han propuesto que en casos de desacuerdo con el propietario en la fijación del precio se proceda a la escrituración judicial de oficio del bien expropiado, garantizando el pago al propietario con el depósito judicial del monto ofrecido como indemnización, más un adicional adecuado, actuando además, como garantía subsidiaria, la responsabilidad del Estado.

La movilización del suelo ocioso

Por todo lo dicho, resulta un imperativo que el suelo ocioso, público o privado, deje de serlo y sea puesto al servicio de la sociedad. Como hemos visto, en el caso del suelo estatal ello es sólo cuestión de voluntad política y organización racional de los recursos, pero en el de la tierra privada el problema es más complejo, porque allí el derecho a usar ese suelo por parte de quien necesita vivienda choca con el derecho de propiedad del titular del bien.

Sin embargo, existen una serie de procedimientos, administrativos o jurisdiccionales, para lograr que el suelo urbanizado ocioso privado deje de estarlo y pase a ser útil. Analizaremos rápidamente los principales y veremos que, si bien resuelven muchos casos, tienen limitaciones que hacen necesario que el Estado cuente con otros instrumentos para lograr ese propósito.

En primer lugar, el *deber de usar*: las legislaciones modernas imponen cada vez más la existencia de obligaciones como contrapartida del derecho sobre la propiedad inmueble. Siguiendo el principio que la propiedad debe cumplir una función social y normativas pioneras como la española, se establece que los dueños del suelo, baldío o edificado, están sujetos a una serie de deberes que resultan del compromiso con la sociedad.

En el Uruguay, por ejemplo, la recientemente aprobada Ley N.º 18.308 de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, enumera los deberes y derechos territoriales y establece que el cumplimiento de los primeros es condición para el ejercicio de los segundos, dando así un sentido social a unos y otros, y poniendo por encima de todo los intereses colectivos.

Entre los deberes que se establecen figuran el de mantener los inmuebles en condiciones de seguridad y salubridad, realizando las obras de conservación necesarias, así como el de vigilarlos y protegerlos, incluso contra las intrusiones de terceros, y de rehabilitarlos o restituirlos cuando sea necesario. Se establece, además, la obligación de dejar reservas para espacios libres, equipamientos y carteras o bancos de tierras; de realizar las obras de infraestructura correspondientes, y, en las zonas consolidadas, de edificar los terrenos baldíos o consolidar las construcciones ruinosas.

La ley establece asimismo el derecho de los municipios de participar del plus-valor inmobiliario que derive de las actuaciones de ordenamiento territorial, y la obligatoriedad que, en las urbanizaciones, parte de las viviendas construidas sea de interés social. A su vez, se declara de utilidad pública la expropiación de “los inmuebles en estado de abandono que, teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras”.

Establecido el deber de usar, ¿cómo hacer para que el mismo se cumpla? Una herramienta eficiente en este sentido es *la política tributaria*, en especial los generalmente llamados *impuestos prediales* que gravan la propiedad inmueble, ya que estos tributos generalmente tienen tasas diferenciales para el caso de los terrenos baldíos, edificios desocupados, o aún de la edificación inapropiada.

La utilización de tasas progresivas, más severas a medida que la situación persiste en el tiempo, obra además como un poderoso disuasivo para que el propietario deponga su actitud abandonica. En efecto, la acción combinada del tiempo y de alícuotas crecientes en progresión casi geométrica, puede hacer que la persistencia en la no utilización del predio se transforme en un negocio ruinoso.

Sin embargo, este procedimiento, de indudable eficacia y que persigue un objetivo más de inducción que fiscalista, choca en algunos casos con la terquedad o la desidia del propietario; en otros, con dificultades económicas que obstaculizan el hacer del mismo, y en algunas situaciones, quizá limitadas numéricamente pero complejísimas, con dificultades legales que inciden para hacer casi imposible el uso.

Los casos de dueños no residentes o, peor aún, desconocidos; de personas jurídicas propietarias que han desaparecido sin que ellas se hayan disuelto formalmente; de sucesiones indivisas; de litigios judiciales que imponen no innovar, integran una larga lista de situaciones *en el limbo*, en las que es muy difícil desatar los nudos que impiden usar el bien.

Algunos de estos problemas tienen soluciones sencillas: por ejemplo, la inacción por incapacidad económica del propietario para efectuar las inversiones necesarias, puede ser salvada con créditos públicos blandos, que impongan como contrapartida la utilización inmediata del bien. Pero

hay otros casos más complejos cuya resolución requiere sustituir al propietario. Por ello son necesarias herramientas más poderosas y radicales, que resuelvan lo que la combinación de estímulos y presiones no consiga encauzar.

Un instrumento muy poderoso, pero no genérico, es la *prescripción adquisitiva o usucapión*, como se la conoce en algunos países rescatando el antiguo nombre romano. Este mecanismo jurídico existe desde hace muchos siglos y sirve para regularizar la situación legal de la propiedad, otorgándola a quien posee y hace uso del bien, transformándolo en propietario del mismo, en desmedro de quien, teniendo originalmente esa condición, lo ha abandonado.

Esta medida es tanto más eficaz si los plazos exigidos para configurar la prescripción son, no exagerada pero sí razonablemente cortos. En Uruguay, ese plazo fue durante muchas décadas de treinta años, lo cual quitaba fuerza al instrumento. La ya citada Ley 18.308 lo redujo drásticamente, llevándolo a cinco, siempre y cuando el accionante sea persona pobre que utiliza el bien para su vivienda⁴. Se adaptó así una normativa anticuada a lo que hoy sucede en otros países, como Brasil, donde ése es el plazo desde la Constitución de 1988.

La prescripción adquisitiva constituye un elemento poderoso para desestimular el abandono, pero presenta el inconveniente —que es parte de su lógica— que requiere de la ocupación del bien y, por consiguiente, no actúa en muchos casos. Si no hay otras herramientas, podría llegarse incluso al efecto seguramente no deseado de impulsar la ocupación como forma de revertir la situación de abandono.

Todos estos mecanismos, que apuntan a la movilización de los inmuebles ociosos, constituyen un conjunto consistente y complementario de instrumentos para lograr ese fin, y es bueno que sean conocidos y usados. Lamentablemente, existen muchos casos que no resuelven. Por eso hace falta una herramienta aún más fuerte, que se pueda aplicar luego de un tiempo prudencial si las otras no han dado resultado. Ése es el objetivo de la presente propuesta.

4 Para los demás casos se mantiene el plazo de treinta años.

Prescribir lo que se abandona

Si el derecho de propiedad conlleva obligaciones —la principal de ellas, darle al objeto de la propiedad una función social⁵—, resulta natural que quien no cumpla esas obligaciones respecto al bien del que es propietario, al mantenerlo en estado de abandono, pierda el derecho que tenía sobre él. Esto es lo que sucede en la prescripción adquisitiva, a favor de quien, en cambio, sí usa ese bien con carácter de poseedor.

Pero si no hay nadie en esa situación, ¿en manos de quién debería quedar el bien que su propietario ha perdido por no cumplir con sus obligaciones con la sociedad? Es claro que la falta no puede quedar sin sanción porque no haya quien reclame la propiedad. Entonces, la solución más lógica y justa es que ese bien vuelva a su origen: la sociedad, representada por el Estado, que es quien puede asegurar que tendrá el destino buscado. Y también es claro que la solución no puede ser la expropiación del bien, porque la indemnización correspondiente significaría premiar a quien ha incumplido su obligación social.

Esta es la idea central de nuestra propuesta⁶ (que hemos denominado “prescripción especial”, para distinguirla de otras modalidades prescriptivas, como la adquisitiva y la extintiva): que el dominio y demás derechos reales sobre un bien inmueble sean adquiridos sin cargo por el Estado, cuando aquél hubiera permanecido abandonado en forma continua durante diez años.

Se ponen a esto algunas condicionantes: que los inmuebles no sean del Estado (porque en ese caso se pueden usar otros mecanismos, ya existentes); que la prescripción tenga por efecto único e inmediato utilizar el inmueble en programas de interés social (porque la idea es que el Estado adquiera para usar, y no para atesorar), y que la ubicación del inmueble

5 Esta condición, si bien no aparece explícitamente en la Constitución uruguaya (como sí lo hace en otras de la región: la colombiana, la brasileña o la nueva boliviana, y también en la española) está claramente establecida en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que compromete a los países de la región que suscribieron dicho tratado: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”.

6 La propuesta completa, con el texto del proyecto de ley y su fundamentación, figura en Gandelman et al. (2008).

sea en zona urbana o suburbana, dado que la intención es recuperar suelo urbanizado, y sobre la tierra rural deben aplicarse otro tipo de instrumentos⁷. No se trata, además, que el Estado prescriba todo lo que esté abandonado, sino sólo aquello a lo que vaya a dar uso.

El objeto inmediato de esta nueva figura se basa en una *facultad de exigir* (el uso del inmueble) que se coloca a cargo del Estado, pretensión que nace con el tiempo y la omisión, y que el Estado ejercita no inmediata sino tardíamente (se otorga un plazo), para dar todas las garantías al titular del inmueble abandonado y a los posibles acreedores, involucrados directos en el mismo.

La pérdida del derecho del anterior titular se justifica en que hay una deslealtad (en el sentido jurídico) de quien abandona, que descarga un perjuicio colectivo. El abandono trae aparejado un franco desaprovechamiento material de la cosa, y la misma, para no perderse, debe movilizarse. Se espera un tiempo muy razonable para que cese el abandono y, si la situación no varía, ello habilita la “prescripción especial” por parte del Estado.

En efecto, si se tiene en cuenta las necesidades de la población en materia de vivienda; la incidencia de ésta en la calidad de vida de las personas; las ingentes inversiones que la sociedad ha hecho para dotar a los inmuebles de servicios básicos, y que se trata de bienes escasos, el abandono resulta claramente un despilfarro social.

Asimismo, la existencia de un inmueble abandonado constituye un riesgo para la seguridad pública (pues los edificios abandonados rápidamente se deterioran y pueden llegar a la ruina y el colapso, o pueden ser utilizados por antisociales como guarida o centros de tráfico) y atentan también contra la salubridad (depósitos de basura y criaderos de alimañas).

Pero aún cabe otra lectura, desde una visión totalmente distinta: en la sociedad de mercado en que vivimos, la economía funciona cuando los bienes circulan y se usan, y se detiene cuando quedan en el ostracismo. El uso implica que se movilizarán trabajadores, profesionales y técnicos para regularizar las situaciones dominiales, realizar los proyectos, llevar adelante las construcciones correspondientes, etc.

7 Y también es distinto el concepto de utilización, que en el caso de la tierra rural debe asociarse más con la productividad que con el abandono.

Y a su vez eso estimulará el comercio y generará ingresos tanto al fisco como a los organismos de previsión: en definitiva, se pondrá en marcha la rueda de la economía, probando así claramente que la transformación del inmueble de ocioso en activo respondía al interés general.

Por todo ello, el derecho de quien no usa su propiedad y abandona el bien del que es titular por un lapso razonablemente extenso debe extinguirse en beneficio de un mejor uso de ese bien. Y es natural que pase al Estado, en el caso uruguayo porque según el Código Civil (art. 476) los bienes “son de propiedad nacional o particular”, “son bienes fiscales todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites del Estado, carecen de otro dueño” (art. 481) y “los bienes vacantes y los de las personas que mueren sin dejar herederos, pertenecen también al Fisco; y en general, es propiedad fiscal todo lo que por leyes especiales está declarado serlo o se declare en adelante” (art. 482). Ante la situación de abandono, entonces, se produciría un *retorno fiscal*, así como se produce una *salida fiscal* cuando un bien estatal pasa al dominio de un particular. Seguramente existen disposiciones semejantes en las legislaciones de la región, que reconocen un mismo origen.

Es claro que no sería razonable exigir, como en la prescripción adquisitiva, la posesión, para fundamentar este derecho a prescribir: ese requisito, indispensable cuando el que prescribe es un particular (porque así justifica que le está dando al bien un mejor uso social), no es necesario para el Estado, bastando exigirle a éste que lo utilice con un fin social.

Dos aspectos muy importantes de la propuesta son *cómo se configura la situación de abandono* y *qué elementos tiene el propietario para defenderse*, demostrando lo contrario. Proponemos considerar que un inmueble se encuentra abandonado cuando su titular: a) no hubiere realizado en él obra permanente alguna destinada a residencia, comercio, depósito, servicio, industria u otros usos semejantes, o no le hubiere dado utilización en ese lapso para alguno de dichos fines; o b) no hubiere provisto a su conservación y mantenimiento en la medida de sus posibilidades económicas, encontrándose el inmueble en proceso de deterioro avanzado, con riesgo para la seguridad y salud de las personas y/o de daño a otras construcciones.

Es importante señalar que el concepto de abandono, por consiguiente, no sólo referiría a la utilización, sino también a la conservación del

inmueble, lo que tiene una gran relevancia desde el punto de vista urbano, porque la falta de conservación también acarrea daños a la colectividad, en particular en materia de seguridad e higiene, razón por la cual la conservación se considera un deber en la legislación moderna.

En cuanto a las garantías para el propietario, éste tiene la máxima posible: que la dilucidación de la prescripción será materia de una sentencia judicial, teniendo el propietario todas las oportunidades procesales correspondientes para hacer valer sus argumentos; y que, en la medida que la causal es la inacción continuada, bastará que interrumpa esa inacción para que no se configure.

Algunos antecedentes...

La base de la propuesta consiste en incorporar una nueva limitación a un derecho que ya las tiene (el de propiedad) para hacer posible otro derecho (el acceso a una vivienda adecuada). Por tanto, interesa analizar las disposiciones que consagran éste y las causas y condiciones por las cuales el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de limitar ciertos derechos, y en particular el de propiedad.

No es necesario detenerse demasiado en el primer aspecto, ya que el acceso a la vivienda como derecho humano fundamental ha sido consagrado en múltiples normas: para citar una sola, de gran importancia, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución n.º 217 del 10 de diciembre de 1948, que establece textualmente (art. 25): “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia [...] la vivienda”, a lo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la ONU el 16 de diciembre de 1966, en su art. 11, reiterando el mismo concepto, agrega la necesidad de que la vivienda sea “adecuada”.

Sobre la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de este derecho, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986, en su art. 8, inciso 1, establece que ellos “deben adoptar, en el plano nacio-

nal, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo” y garantizar, entre otros, el derecho a la vivienda y la adopción de las medidas legislativas en el plano nacional (art. 10).

Finalmente, la Conferencia Mundial de la ONU sobre los Objetivos del Milenio, en declaración aprobada el 25 de junio de 1993, dejó en claro que los derechos humanos (y por tanto el derecho a la vivienda) son universales, y que cada uno es interdependiente e indivisible con los demás.

Y si no alcanzara con esto, la gran mayoría de las constituciones nacionales de la región reafirman la consagración del derecho a la vivienda y, en muchos casos, esa consagración está reglamentada por leyes.

El derecho de propiedad, a su vez, también está consagrado por instrumentos internacionales y nacionales, pero en casi todos los casos estableciéndose que no se trata de un derecho absoluto, sino que está condicionado a la función social de la propiedad. Así, la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José, 22/11/1969), en su art. 30, establece que “las restricciones [...] al *goce y ejercicio* de los derechos y libertades reconocidas [...] no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.⁸

Esto se materializa en una gran cantidad de normas constitucionales y legales que limitan la propiedad y que figuran en el derecho positivo de nuestros países: para comenzar, los mecanismos ya comentados de la prescripción adquisitiva y extintiva, y de la expropiación, que extinguen y trasladan la propiedad, en el primer caso por su no ejercicio y en el segundo en función de intereses superiores. Asimismo, en las legislaciones modernas, como ya se ha dicho, se limita el derecho de propiedad estableciendo deberes: de usar, de cómo usar, de cuidar.

En consecuencia, el posible conflicto entre derechos (el de acceso a la vivienda adecuada y el de propiedad) debe ser resuelto asegurando que el ejercicio del segundo no impida efectivizar el primero. Y esto no podría suceder si los Estados asumen una actitud pasiva, sin buscar soluciones legales para levantar los obstáculos que impiden su ejercicio.

8 Las cursivas son nuestras.

Se conjugan, así, para limitar el derecho de propiedad: una causa razonable, un fin legítimo, el principio de racionalidad, la buena fe, el interés social, el bien común y el orden público, para el caso dando un destino a los recursos improductivos, o en su defecto movilizándolos.

Por otro lado, debe diferenciarse el derecho de *goce* del de *ejercicio* sobre la propiedad: el goce es un concepto genérico, mientras que el ejercicio es el derecho que se ejerce de hecho, es el derecho de obrar. La capacidad de goce del derecho de propiedad es inherente al individuo, a su condición de ser humano: es de naturaleza ontológica, como lo es la libertad en el hombre, y no puede ser limitado por ley alguna.

Es la capacidad de ejercicio la que atañe al derecho positivo y la que puede ser limitada. Por ello, si bien ambas capacidades constituyen una unidad, presentan una diferencia radical: mientras no es posible limitar la capacidad de goce, *sí es posible limitar la capacidad del ejercicio, mediante ley, cuando con el accionar la persona perjudica al resto de la colectividad.*

Existen ejemplos muy claros de esta distinción entre goce y ejercicio del derecho de propiedad en diferentes ámbitos: la regulación del derecho de propiedad del extranjero en ciertos sectores del territorio nacional, establecida, por ejemplo, en la constitución peruana vigente (1993); la situación del concebido, a quien se atribuye capacidad de goce, pero que obviamente no puede ejercer por sí mismo sus derechos hasta cierta edad: lo mismo sucede con las personas que son declaradas incapaces.

Otro ejemplo es la situación del deudor ejecutado: el titular de un bien que no paga una deuda es ejecutado por el acreedor y aquél es rematado, pasando a un nuevo titular. En ese caso, el deudor no pierde su capacidad genérica de gozar del derecho de propiedad, pero sí el derecho de ejercitarlo sobre el bien que se estableció como garantía.

De forma similar, en nuestra propuesta no está en cuestión la capacidad de goce del derecho de propiedad de quien abandona una propiedad, sino exclusivamente su ejercicio sobre el bien abandonado, el cual ha dejado de efectivizarse por la situación misma del abandono y, en consecuencia, ha perdido en favor del Estado, para que éste utilice el bien en beneficio de la comunidad.

...y otros antecedentes más antiguos

La idea que planteamos tiene algunos antecedentes muy significativos. Ya en el siglo XVIII, unas cuantas décadas antes que naciera Karl Marx, comenzó en España un largo proceso histórico, que duró bastante más de un siglo, conocido como *desamortización* y llevado adelante por gobernantes liberales como Godoy, Jovellanos o Mendizábal. La desamortización consistió en poner en el mercado, mediante subastas públicas, las tierras y bienes no productivos en poder de las llamadas “manos muertas” (la Iglesia, la nobleza). En otros países sucedió un fenómeno de características similares. Esos bienes no iban a parar a los pobres que las necesitaban, sino a los ricos que podían pagarlas, pero ello contribuyó a la creación y fortalecimiento de los Estados burgueses del siglo siguiente. La Iglesia no recibió ninguna compensación a cambio, y como decidió excomulgar a los expropiantes y a los compradores, muchas de las transacciones se hicieron mediante testaferros, a quienes preocupaba más su situación en este mundo que en el próximo.

En 1815 aún faltaban diez años para que el Uruguay existiera como país independiente y casi tantos para que a alguien se le ocurriera que lo fuera. Artigas, el “Protector de los Pueblos Libres”, luchaba para hacer realidad su sueño federal mientras le preocupaba la situación de la campaña, dividida en unos pocos latifundios, propiedad de familias que los habían recibido como mercedes de los reyes o de las autoridades locales. Era la época de las “estancias cimarronas”: la tierra, que no había costado nada, se manejaba como si no tuviera valor, en explotaciones extensivas sin ninguna mejora ni planificación. Como en toda América, sus anteriores poseedores, los indígenas, eran primero despojados y luego perseguidos, y no era mejor la situación de los esclavos liberados. Es por ello que el Congreso de los Pueblos Libres aprobó, a instancias de Artigas, el Reglamento de Tierras que pretendía poner fin a esas situaciones.

Ese Reglamento contenía disposiciones como éstas:

El señor alcalde provincial y demás subalternos se dedicarán a fomentar con brazos útiles la población de la campaña. Para ello revisará cada uno, en sus respectivas jurisdicciones, los terrenos disponibles y los sujetos dig-

nos de esta gracia, con prevención que los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia, si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y a la de la provincia. [...] Después de la posesión serán obligados los agraciados [...] a formar un rancho y dos corrales en el término preciso de dos meses, los que cumplidos, si se advierte la misma negligencia, será aquel terreno donado a otro vecino más laborioso y benéfico a la provincia. (Bruscherá et al., 1965).

Pocos años después, casi por las mismas razones, Bolívar emitió el Decreto de Trujillo, que disponía que las tierras de propiedad nacional (las baldías, las llamadas de comunidad y las haciendas del Estado, salvo las poseídas por los indios) se distribuyeran para fomentar las actividades productivas y la pequeña propiedad, y así contrarrestar el latifundio. Además, se reconocía a los indios la propiedad de las tierras que estaban poseyendo, rescatando así uno de los principales elementos del derecho andino.

Más de dos siglos después, la Ley de Reforma Urbana dictada por la Revolución Cubana en octubre de 1960, dispuso el traspaso de la propiedad de todos los inmuebles de casa-habitación a sus ocupantes, y la distribución entre familias necesitadas de aquellos que se encontraran desocupados.

Adelantando algunas objeciones

Para terminar, es del caso discutir algunos posibles reparos que podrían interponerse a esta propuesta, objetando su juridicidad. Siendo motivo de contiendas permanentes y enfáticas cualquier restricción que pretenda imponerse al derecho de propiedad, los argumentos a esgrimir son conocidos y conviene adelantarse a rebatirlos.

Desde el pasado hay quienes afirman que el derecho de propiedad es perpetuo e irrevocable⁹, y que no puede ser limitado ni cesar por el hecho

9 Y no falta quien afirme que es el principal de los derechos. Sin embargo, es claro que la idea recién aparece con las primeras sociedades. Más aún, la propiedad privada de la tierra es tan moderna, relativamente, que apenas surge después de la Edad Media, con el fin del feudalismo.

de un tercero contra la voluntad del propietario, lo cual cuestionaría nuestra propuesta, que precisamente condiciona ese derecho al cumplimiento de obligaciones. Sin embargo, esa afirmación no es correcta. Primero, porque el derecho de propiedad puede ser limitado por ley, como admiten numerosas constituciones: la uruguaya, por ejemplo, en su artículo 32, expresa que ello puede darse “por razones de interés general” o “en casos de necesidad o utilidad pública”. Y segundo, porque el derecho de propiedad puede también cesar, aún contra la voluntad del propietario, por ejemplo, por el hecho de un tercero.

En cuanto a lo primero, las constituciones por lo general admiten la limitación del derecho de propiedad mediante leyes. Razones urbanísticas, ecológicas, históricas, artísticas, ambientales, edilicias, sanitarias, industriales, agrícolas, económicas, en fin, sociales, han sido y son fuente de limitaciones al derecho de propiedad en todo el mundo.

En lo que refiere al Uruguay, en particular, a lo largo de su historia se han creado numerosas normas que limitan el derecho de propiedad persiguiendo distintos fines. Algunos ejemplos: desde una ley tan antigua como la 11.029 —que creó hace sesenta años el Instituto Nacional de Colonización, estableciendo condicionamientos a la utilización de las tierras para que éstas mantengan su potencial productivo—, pasando por las leyes sobre arrendamientos rurales —que imponen limitaciones a la explotación de la tierra para evitar la pérdida de fertilidad y la erosión—, hasta una tan moderna como la ya citada de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Sostenible.

Pero también el derecho de propiedad puede cesar, en ciertas circunstancias, aún contra la voluntad del propietario. La legislación uruguaya contiene, sin embargo, una disposición que podría ser tomada por los defensores a ultranza del derecho de propiedad como prueba de lo contrario. En efecto, el artículo 488 del Código Civil uruguayo establece que “el dominio o propiedad se considera como una calidad inherente a la cosa, con un vínculo real que liga al dueño y *que no puede romperse sin hecho suyo*”¹⁰. Sin embargo, este artículo debe ser interpretado en el marco de otras normas del mismo rango que limitan ese “vínculo real”. Y de

10 Las cursivas son nuestras.

todos modos no debemos pasar por alto las palabras del propio artículo que establece que la propiedad no “es”, sino que “se considera como...”.

Vale la pena seguir en esto al doctrino Álvaro Guillot, en su obra *Comentarios del Código Civil*, quien, tratando el tema de la propiedad, cita a Escriche:

La propiedad es obra de la ley civil. Antes del establecimiento de las leyes, el hombre no tenía sobre las cosas que ocupaba más derecho que el de la fuerza con que las defendía y conservaba hasta que un rival más fuerte le privaba de ellas; de suerte que las cosas se adquirían por la ocupación, se conservaban por la posesión y se perdían con la pérdida de la posesión. En medio de un estado tan precario vino la ley civil y estableció cierto vínculo moral entre la cosa y la persona que la había adquirido; *vínculo que ya no puede romperse sin la voluntad de la persona* aun cuando la cosa no estuviese en su mano. Este vínculo era el *derecho* de propiedad, derecho distinto e independiente de la posesión; de modo que desde entonces pudo uno ser propietario sin poseer la cosa y poseerla sin ser propietario. La propiedad, pues, es un *derecho* y la posesión no es más que un *hecho*; la propiedad puede conservarse, aunque se pierda la posesión; y la posesión puede conservarse asimismo, aunque se pierda la propiedad. Mas la propiedad y la posesión suelen ir juntas; y así es que el poseedor de una cosa se presume propietario, mientras no conste que estas dos calidades están separadas.

Y sigue Guillot:

Estas palabras de Escriche, aunque están de acuerdo con la falsa doctrina que hace depender la propiedad de la ley, siendo así que [...] aquella es anterior a ésta, demuestran en nuestro juicio, cuál es el verdadero sentido y alcance del artículo que examinamos. Él establece en principio que la propiedad es perpetua, irrevocable y que no puede, en consecuencia, cesar por el hecho de un tercero contra la voluntad del propietario. Pero nótese bien esto: el principio de que el vínculo real que liga la cosa al dueño no puede romperse sin un hecho de éste no es absoluto. La propiedad, el vínculo puede romperse aún sin hecho del propietario y contra su voluntad. Tal sucede en los casos de expropiación, en los de venta forzosa por ejecución de bienes, y en los de prescripción, cuando entra otra persona

a poseer la cosa por el tiempo y con los demás requisitos legales. La propiedad puede, además, perder el carácter de irrevocable cuando lo establecen las partes o la ley.

En definitiva debemos concluir, como lo hace Guillot en la obra citada, que la propiedad es anterior a la ley y que el vínculo que ésta establece entre el titular y la propiedad es limitado: los ejemplos referidos lo demuestran. La ley considera que existe un vínculo entre una persona y el bien objeto de propiedad, pero en las hipótesis que el sistema normativo del país considera que son pasibles de ser reforzadas y amparadas por la misma. Así, la propia ley limita el derecho de propiedad, permitiendo que esos bienes pasen a manos de otro titular.

También podría ponerse como objeción a nuestra propuesta la dificultad para demostrar, por parte del Estado, que un inmueble está abandonado o, a la inversa, para su propietario probar que no lo está. En todo caso, el problema mayor estará en las “perforaciones” que presente el sistema por la presentación de testigos o declaraciones falsas, si bien los nuevos procedimientos judiciales tienden a reducir mucho estos casos. Pero aún aceptando que existan huecos, en algunas de las situaciones más frecuentes y difíciles de resolver, como la ausencia de propietarios identificables, el sistema operará adecuadamente, porque no habrá quien se oponga a la demanda.

De cualquier modo, proponemos que el Estado pueda actuar si se configura la presunción de abandono, y que en definitiva la carga de la prueba recaiga sobre el propietario, quien deberá demostrar lo contrario. La presunción puede configurarse por la no realización de obras, en el caso de baldíos; la existencia de construcciones tapiadas o cerradas de cualquier otra forma permanente, o en grave estado de deterioro; el no pago de tributos; el que los consumos mensuales de agua y energía eléctrica no alcancen los mínimos que establezca la reglamentación, y otros criterios similares.

El propietario, a su vez, podrá probar la ocupación mediante contratos registrados de cesión o arrendamiento; permisos de organismos públicos para desarrollar actividades comerciales, industriales o de otra índole; la puesta en venta o alquiler por un valor máximo que determinará la reglamentación y que estará ligado a su valor imponible, etc.

En el caso que sobre el inmueble abandonado pesen deudas, la idea es dar un plazo al acreedor para proceder a la ejecución, vencido el cual se considerará que desiste del cobro. Si sucede lo primero, el inmueble reingresaré al mercado, con un nuevo propietario, que puede ser el propio Estado; si lo segundo, éste podrá prescribir sin cargar con gravámenes.

Todos estos mecanismos deberán ajustarse a la legislación de cada país: los ejemplos anteriores sólo intentan probar que las posibles objeciones no son tales o tienen soluciones relativamente simples.

Algunas conclusiones

En una región que se urbaniza a tasas gigantescas, con las mayores desigualdades sociales y económicas del planeta, con una mayoría que se empobrece en las crisis y sólo pasa a ser menos pobre en las bonanzas, el uso óptimo de los recursos es una necesidad y un imperativo, máxime cuando la calidad de vida de los sectores populares sigue estando muy por debajo de lo deseable.

En la vivienda y el hábitat, la situación es particularmente crítica, porque las políticas, cuando existen las voluntades, chocan con importantes obstáculos, entre ellos la escasa existencia y asignación de recursos, y la penuria del suelo urbanizado disponible. De ahí la necesidad de usar todo lo que sea adecuado y de transformar todo lo útil en disponible. A ello se puede llegar por diferentes caminos, en general complementarios, pero todos los que actualmente provee el marco jurídico adolecen de no resolver algunas situaciones importantes.

La prescripción especial tendrá sin duda el efecto de movilizar el parque ocioso: en la mayoría de los casos lo harán sus propios dueños, para no perder su propiedad, y, en último término, lo hará su pasaje al patrimonio estatal.

Las objeciones que se pueden hacer a esta propuesta respecto a que colide con el derecho de propiedad quedan refutadas al advertir que no se lesiona en absoluto el goce genérico de ese derecho, y que, en cuanto al ejercicio de éste, el mismo nunca es irrestricto, sino que puede ser limitado, como en el caso, cuando conviene a la comunidad.

Se podría así disponer de tierra apta para dar solución al problema habitacional de los sectores mayoritarios, aprovechando adecuadamente grandes inversiones que la sociedad ya ha realizado en equipamientos e infraestructura social y física, y movilizar importantes sectores de la economía: el inmobiliario, la industria de la construcción y los servicios. Esta movilización tendría además amplios efectos colaterales multiplicadores en el resto de la economía, y particularmente en el propio Estado (que incrementaría sus ingresos por tributos, aportes sociales y disminución de seguros de desempleo), y en los sectores del mercado interno vinculados con el consumo.

Por otra parte, el mecanismo posee las suficientes garantías para que no corra riesgos la propiedad de quien no tiene la voluntad de abandonar, sino solamente la de aquel que es contumaz en esa actitud.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (coord.) 2004 *Áreas vacantes industriales. Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas. Informe final de la Comisión Social Consultiva, Mesa Ciudades y Territorio* (Montevideo: Facultad de Arquitectura-UdelaR/Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo).
- Arévalo, Martha, Landaeta, Graciela y Solares, Humberto 2003 *Suelo urbano y vivienda popular en América Latina* (San José de Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco).
- Bruscher, Oscar; Melogno, Tabaré y Reyes Abadie, Washington 1965 *El Ciclo Artiguista* (Montevideo: Universidad de la República).
- Fernández Sessarego, Carlos 2000 “La Capacidad de Goce: ¿es posible su restricción legal?” en *Jurisprudencia Argentina* (Buenos Aires) N. ° 6.185.
- Gandelman, Eduardo; González, Paulo; Iriondo, Francisco; Méndez, Patricia; Nahoum, Benjamín; Pampillón, Andrés; Schettini, Araceli, y Vallés, Raúl 2008 “Informes de avance e Informe Final de consultoría para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente” (Montevideo: inédito).

- Guillot, Álvaro 1926 *Comentarios del Código Civil: de los bienes* (Montevideo: J. Sureda).
- Howard, Walter 2002 *Modos de adquirir el dominio* (Montevideo: Universidad de Montevideo).
- Nahoum, Benjamín 2006 “La tierra como respuesta”. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano ‘Teoría y Política sobre Asentamientos Informales’, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, 8-9 de noviembre.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2002. *Derechos Humanos. Recopilación de Instrumentos Internacionales, Volumen I Primera y Segunda Parte* (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas).
- República Oriental del Uruguay 2004 *Código Civil* (Montevideo: FCU) 1ª ed., anotado y concordado por Eugenio Cafaro y Santiago Carnelli.
- República Oriental del Uruguay 2000 *Código General del Proceso* (Montevideo: Ediciones del Foro S.R.L).
- Schettini, Araceli, Gandelman, Eduardo y Nahoum, Benjamín (2008) “Suelo Urbanizado: el deber de usar y el derecho de prescribir”. Ponencia presentada en el 3er. Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, CEVE, Córdoba, Argentina, 5 al 8 de noviembre.
- Información y textos sobre la legislación de la República Oriental del Uruguay disponibles en <www.parlamento.gub.uy>.

Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social

Paula Castello Starkoff* y Sonia Cueva Ortíz**

Resumen

En Quito se estiman alrededor de 800 asentamientos humanos irregulares, que reflejan otras vías de accesibilidad a la vivienda, debido a las importantes limitaciones por lograrlo a través de la vía formal. Se trata de la forma más común de acceso al suelo y vivienda en esta ciudad. La magnitud de la “informalidad” en Quito ha sido una constante en las últimas décadas y perdura sin mayores obstáculos, lo que preocupa en términos de políticas de planificación, de vivienda, de equidad y justicia, a la vez que abre el debate acerca de la noción de informalidad en este contexto. Tan solo una década tiene el programa específico de regularización, a la vez que los asentamientos irregulares se reproducen, y en donde los habitantes invierten parte de su trabajo. En este panorama, es necesario un lente en los repertorios de acción de los lotizadores irregulares, quienes comúnmente incurrir en delito de estafa, perjudicando a la población que pagó por el terreno y autoconstruyó su vivienda. Son escasos los procesos judiciales contra estos lotizadores, y allí donde existen se percibe la debilidad de la sanción debido a los innumerables recursos disponibles para evadirla. Muchos de los barrios nacidos por lotización irregular viven alto grado de conflictividad local, muchas veces directamente relacionada con esta realidad, lo que se traduce en una de las más complejas consecuencias de la lotización irregular. Finalmente, cabe reflexionar en torno a algunas alternativas, que apelan a una flexibilidad en las políticas para asumir lógicas diferentes de producción del hábitat.

Palabras clave: Lotización irregular, conflictividad social, políticas de vivienda, informalidad.

* Antropóloga, Ex coordinadora General de Investigación del Instituto de la Ciudad (ICQ) de la Secretaría General de Planificación del Municipio de Quito (paulicastello@gmail.com).

** Arquitecta, fue Investigadora Principal del Instituto de la Ciudad de la Secretaría General de Planificación del Municipio de Quito (soniamco@hotmail.com).

Abstract

In Quito it is estimated that around 800 irregular settlements exist, which reflects other avenues of accessibility to housing, because of the important limitations to accessing housing through formal avenues. It is the most common form of access to land and housing in this city. The magnitude of “informality” in Quito has been a constant of the last decades and lasts without major obstacles, which worries in terms of planning policies, housing, equality and justice, while opening the debate regarding the notion of informality in this context. The specific regularization project has barely a decade, while irregular settlements reproduce. In this panorama it is necessary to scrutinize the repertoires of action of the irregular developers who commonly incur in the crime of fraud, harming the population who paid for the land and built their own housing. The legal processes against developers are few and where they exist there is a perceived weakness of the penalties due to the innumerable resources available to avoid them. Many of the neighborhoods born through irregular development endure a high degree of local conflict, many times directly related to this reality, which translates in one of the most complex consequences of irregular development. Finally it is important to reflect upon some of the alternatives, which appeal to policy flexibility to assume different logics of habitat production.

Keywords: Irregular development, social conflict, housing policies, informality.

Introducción

En Quito se han registrado alrededor de 800 asentamientos humanos irregulares, muchos de ellos en zonas de riesgo y con precariedad en cuanto a la cobertura de servicios básicos. Los asentamientos irregulares se han convertido en una forma de acceso a la tierra —y de esta manera, a la ciudad— una manera de acceso irregular, denominados así principalmente por no regirse a la normativa establecida. Los pobladores de estas áreas difícilmente pueden acceder a una vivienda a través de los sistemas formales de crédito, ya que la inestabilidad o precariedad de sus ingresos económicos, difícilmente los califica como sujetos de crédito. Sin embargo, aún en este marco de exclusión, dejar de buscar y adquirir un espacio de refugio, de vida, es la última de las alternativas, ya que ésta es un bien necesario para la reproducción de la vida en todas sus dimensiones (Jaramillo, 2008). Por tanto, es necesario buscar y encontrar otras vías de accesibilidad a la vivienda, lo cual según muestran las estadísticas en Quito, generalmente se da a través de las ofertas que realizan los lotizadores irregula-

res, comúnmente denominados “traficantes de tierras” o “urbanizadores piratas”.

El acceso irregular al suelo, es en Quito una constante, como lo es en otras grandes áreas urbanas del Ecuador. Siendo común que los habitantes de estos asentamientos estén pagando por el suelo, aunque generalmente no lleguen a obtener la escritura de la propiedad. Se enfrentan a las autoridades locales o los dueños del terreno, así como a la estigmatización social al ser visibilizados como “invasores”. Ponen así en riesgo su vivienda y el dinero generalmente invertido en ello. El estigma que la informalidad está asociado a la pobreza, al conflicto y la violencia, muchas veces los deja fuera del sistema simbólico de valores, reforzándose un círculo de exclusión y marginalidad.

La investigación en que se basa el presente artículo, forma parte de una línea de trabajo del Instituto de la Ciudad. La principal interrogante que aborda este primer acercamiento, gira en torno a la comprensión de los repertorios de acción de los lotizadores irregulares y los factores que determinan el alto nivel de impunidad, sobre todo en los casos más serios de estafa y vulneración de múltiples derechos de la población asentada, como los que se estudió en esta ocasión.

Así en la primera parte de este artículo, se expone la amplitud del problema en cuanto que la irregularidad es la principal forma de crecimiento de la ciudad y las herramientas con las que se cuenta para evitar o reproducir estos asentamientos irregulares. Acercándose a los datos que arroja la construcción regular e irregular, los programas de regularización implementados y el avance alcanzado. Por otro lado, conociendo ya la ineficiente sancionadora para combatir la irregularidad, pone a la luz las razones de su ineficiencia, para con ello ayudar a parar este proceso. Por último se hace un acercamiento al lector a la forma más común, que en Quito se fragua un asentamiento irregular, describiendo las estrategias usadas por los lotizadores, para captar la decisión de quien busca acceder a la tierra y la vivienda.

La metodología usada, ha sido el estudio de casos, seleccionándose tres barrios emblemáticos por su grado de conflictividad, en los que se realizó entrevistas a profundidad a los involucrados, tanto en el proceso de asentamiento, como en el proceso sancionador. Se recorrió para ello, las dis-

tintas estancias municipales y civiles por donde pasa el trámite, entrevistándose y revisando la información que reposa en cada área, para reconstruir el proceso sancionador, cuyos casos se escabullen en la dispersión que experimenta dicha sanción.

El caso de Quito

“Yo fui y reclamé que me devuelvan el dinero, porque me topé con otra persona en mi lote. [Esa persona] me dijo: No. Yo estoy pagando este lote”.

La magnitud de la informalidad en Quito —más del 50% de la ciudad—, evidencia la profunda exclusión al derecho a la ciudad que aún viven las familias de menores ingresos, elemento básico para la construcción de ciudadanía. Así mismo, da cuenta de la debilidad en el diseño e implementación de políticas de planificación urbana orientadas a un crecimiento armónico y equitativo de la ciudad, donde el diálogo, la negociación y la regulación del mercado y el sector inmobiliario privado resultan indispensables. Todo esto es en Quito altamente precario. En el período 2001-2008, aunque entre barrios legalizados y urbanizaciones aprobadas sumaron un 55% de construcción legal actual, fue evidente la primacía del crecimiento informal de la ciudad, en la medida en que si bien los barrios legalizados forman parte de la ocupación formal del suelo en el presente, nacieron como procesos irregulares. Quito evidencia que “la informalidad urbana no es una excepción, sino que constituye una forma de acceso a la ciudad” (Cravino, 2008: 144).

Siguiendo el trazado histórico de la mancha urbana de Quito de las últimas tres décadas, se observa que la ciudad ha crecido fundamentalmente hacia los extremos sur y norte, y algo hacia los valles orientales (Secretaría de Ambiente, 2010). Este crecimiento coincide, sobre todo desde la década de los noventa, con la ubicación de los asentamientos humanos informales y refleja, la tendencia informal de crecimiento de Quito, con énfasis en las últimas décadas. Los asentamientos informales están ubicados en las parroquias geográficamente más extremas de la ciu-

dad, o en aquellos límites urbanos conformados por laderas o quebradas; muchas veces en zonas de protección ecológica o de riesgo, lo que intensifica –aunque no imposibilita, debido a la evidente autogestión de las familias de estos barrios- las limitaciones de acceso a infraestructura urbana en términos de servicios básicos, salud, movilidad, educación y otras (Mena, 2010).

Recién desde el año 2001 se percibe en Quito una política específica con respecto a la regularización y legalización de asentamientos humanos irregulares, con la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda, sustituida en 2010 por la Unidad Especial Regula Tu Barrio (Uerb). Sin embargo, el proceso de regularización de barrios ha sido bastante lento, con un total de 159 asentamientos humanos regularizados entre el 2001 y 2008, aun cuando se trabajó varios casos con el Centro de Mediación y Negociación Municipal. En el año 2009 se logró regularizar un asentamiento, mientras 36 permanecieron en proceso. En el año 2010, la situación ha sido distinta, hasta el mes de octubre, se registraron más de 53 asentamientos a la espera de aprobación por parte del Concejo Metropolitano, lo que muestra una tendencia acelerada en la regularización de asentamientos en la actualidad, con un objetivo trazado por la Uerb de 100 barrios regularizados por año.

El programa de regularización de Quito estipula tres procesos que definen su metodología: técnico, jurídico y social. El objetivo general de la Uerb es “otorgar seguridad jurídica de la tenencia de la tierra a sus legítimos poseedores a través de la regularización de asentamientos de interés social y la aprobación del fraccionamiento del predio donde se asientan, [seguridad] que por su dinámica entra en contradicción con la normativa vigente. Así mismo, planificará el uso y la conservación de áreas naturales, áreas de protección ecológica, ordenamiento vial; precisará o modificará determinaciones que sobre ordenamiento, uso y ocupación de suelo se establezcan en el PgdT, en el Puos, en las Normas de Arquitectura y Urbanismo, y en las ordenanzas que contengan normas sobre uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano, en coordinación con las administraciones zonales correspondientes de acuerdo a su circunscripción territorial...” (Mdmq, 2010, énfasis propio). Es interesante que no se habla de informalidad, sino de dinámicas particulares que no coinci-

den con las que establece la normativa, lo cual alude a una aceptación de lógicas diferentes de construcción de ciudad, aunque después se busque las formas de homogeneizarlas (lo que forma parte de otro debate importante).

Aún así, la informalidad sigue creciendo. Además de la debilidad en la gestión para satisfacer la demanda de vivienda, la posibilidad de controlar y sancionar a los lotizadores irregulares es irrisoria. Si bien existe el marco jurídico que respalda el control de uso del suelo en un área de 4.228 kilómetros cuadrados correspondiente al Distrito Metropolitano de Quito, con una población cercana a dos millones de habitantes y un déficit cuantitativo de 153 mil viviendas. Mientras que el control del territorio es asumido directamente por tan solo once comisarios de construcción, situación que señala las debilidades en materia de gestión para concretar lo que establece la ordenanza 255: que el Municipio realizará los controles, pudiendo contratar para ello la asistencia de servicios de revisión, monitoreo, inspección y fiscalización (art. 99).

La falacia de la sanción a lotizadores irregulares

Una vez iniciado el proceso de sanción, cuando se da, éste se estanca en distintas instancias administrativas, civiles o penales por motivos diversos, desde estrategias propias de los lotizadores para extender los procesos a periodos indefinidos, hasta limitaciones propias de la burocracia administrativa y judicial, así como por corrupción al interior de cada una de estas instancias, aspecto ligado a lo incontrolable del mercado informal de tierras.

De acuerdo a la información recabada en las comisarías de construcciones de las ocho administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito, se contabiliza un total de 128 procesos por lotización irregular de los últimos diez años. De estos, 24 están registrados en el Juzgado de Coactiva, aunque algunos aún sin juicio. Estos 24 procesos en coactiva suman un total de 40'127.536,55 dólares en multas por infracción en la lotización, de los que no se ha recaudado ni un solo centavo. Solo dos de ellos han llegado a remate. En su mayoría, se trata de procesos estancados

debido a *reclamos* (apelación a la Procuraduría, con recurso de revisión, apelación ante el Contencioso Administrativo o con excepciones ante el Juzgado de lo Civil), *novedades* (objeciones diversas que realiza la persona deudora), *suspensio* (solicitud de excepciones al Juzgado de lo Civil) o porque está recién iniciado el proceso y no se ha llamado a citación aún.

Desde la denuncia hasta la resolución, el proceso en comisaría puede tomar algunos años. Lo mismo se evidencia en las diferentes instancias a las cuales puede acudir el caso según los distintos recursos a los que acuden los lotizadores para dilatar el proceso y, en efecto, resultar absueltos, lo que sucede comúnmente. El siguiente gráfico busca ilustrar la compleja dinámica de los procesos de sanción al señalar la diversidad de recursos posibles y los largos períodos de tiempo involucrados en cada uno.

Vale la pena señalar que cumplir con las sanciones a los lotizadores irregulares ha demostrado ser, en algunos municipios de Brasil y México, una acción positiva en la disminución y prevención de la aparición de nuevos asentamientos humanos irregulares (Smolka, 2002).

Repertorios de acción y estrategias de los lotizadores

Las necesidades y anhelos de vivienda propia son bien conocidas por los lotizadores, quienes han armado un aparataje de seducción en torno a tales ilusiones. Conocen bien el entorno y contexto cultural de las personas interesadas, puesto que en muchas ocasiones provienen de grupos muy cercanos.

Entre las principales líneas de acción definidas entre lotizadores irregulares para captar a la demanda de vivienda entre sectores de bajos ingresos se evidencia la de difusión de los terrenos en venta, lograda por medio de publicidad en espacios públicos concurridos a través de hojas volantes y letreros, cuñas radiales y cuñas televisivas durante los partidos de fútbol, publicaciones en los periódicos más reconocidos y populares, anuncios en rótulos estratégicamente colocados y publicaciones en Internet.

Después de haber logrado un primer acercamiento hacia posibles compradores a través de los diferentes mecanismos publicitarios que utilizan, los lotizadores ofrecen servicios de transporte hacia los terrenos ofertados. Esta es la ocasión para persuadir a sus futuros clientes, a través de discursos muy solventes y claramente estudiados, concentrados en las necesidades e ilusiones de vivienda propia que tiene la población a quienes se dirigen.

Jamás olvido el discurso que nos dio cuando fuimos. Él decía: -Señores, ¿por qué ustedes no tienen casa propia?- Por una parte nos hacía sentir chiquititos. Nos decía: Vea, los vendedores de chicles tienen ya su casa propia, porque yo les he ayudado. Ellos a diario vienen y pagan. Ustedes de Santa Rita, a la ida van dejando un dólar, a la vuelta van dejando un dólar, y tienen su casa en tal sector. ¿Por qué ustedes no tienen un poquito más o no pueden hacer un poquito más? Nos hacía sentir como brutos. Si podíamos con tanta facilidad, ¿qué estábamos haciendo? [...]

Siempre dicen, en sus discursos y declaraciones: Yo hago lo que el gobierno no hace; quiero ayudar a los pobres con una vivienda. [...] Durante el discurso daba cafecito. Llevaba a toda la gente en un bus a las 9h00, a las 12h00 y a las 14h00, es decir, tres recorridos en el día. Sábados y domingos igual. Los que tenían suerte hasta recibían sánduche con cola (Entrevista señora de asentamiento: 2010).

Según testimonios, el lotizador lleva consigo planos del proyecto de urbanización que muestran las futuras calles, lotes bien delimitados, incluso con sellos del Municipio, dotando de un aura de seriedad y legalidad al proyecto. A través de mecanismos sencillos como la aparente generosidad y una disertación cautivante, convence a las personas removiendo el “talón de Aquiles” de gran parte de la población: las ilusiones de tener una casa propia, debido al gran valor simbólico, al estatus que les otorga, el valor de pertenencia a la sociedad y a la ciudad que ofrece la tenencia de la vivienda. Los lotizadores, además, ofrecen dar servicios básicos de manera progresiva y comunican que las escrituras de los terrenos serán entregadas al término del pago total de la deuda, y por su puesto las escrituras del mismo, lo que comúnmente no sucede, cayendo en estafa.

El acceso al lote, para comenzar a intervenir y construir, tan solo está sujeto al pago de la *inscripción* al proyecto (que varía entre 5 y 50 dólares, según el caso) y sin que en la mayoría de los casos, el comisario de control se haya dado por enterado. Posteriormente se debe hacer un pago para la *entrada*, es decir, una primera cuota. Después de haber pagado la *inscripción*, se indica a las personas que pueden hacer posesión de su lote e iniciar la construcción de su casa, lo que debe hacerse pronto o se tiene grandes posibilidades de perderlo. Es común que los lotizadores vendan y revendan un mismo lote dos, tres o más veces a compradores diferentes (Mena, 2010). Finalmente, se continúa con el pago de pequeñas cuotas mensuales durante varios años, las cuales van de 30 a 100 dólares mensuales (a veces más), según el tamaño del lote y su ubicación en la ciudad. Según la información recogida entre vecinos de asentamientos irregulares del sur de Quito, estos terrenos tienen un valor promedio de 35 dólares por metro cuadrado. La mayoría de personas compran lotes de 80, 100 o 200 metros cuadrados.

A estas cuotas mensuales por el pago del suelo se suman múltiples gastos relacionados con el acceso a servicios, bordillos, vías, uso de maquinaria, elaboración de planos, abogados para trámites de escritura, traspasos de un lote a otro, así como pagos por multas por la inasistencia a las asambleas barriales o a las mingas. Costos a los que también hay que sumar los derivados del transporte para llegar a los lugares de trabajo, de estudio, de consumo y de atención sanitaria, así como aspectos básicos de la cotidianidad, pues también hay que movilizarse para actividades recreativas, visitar a familiares y otros, ya que generalmente se ubican en sectores carentes de todo servicio.

Conforme al primer pago, la *inscripción* y la *entrada*, los lotizadores entregan promesas de compraventa. Documento sin validez legal, sin garantía de tenencia de la propiedad. En otras ocasiones, entregan recibos que no son en absoluto un respaldo de transacción encaminada a la transferencia del dominio. También existen casos en los que la negociación se realiza únicamente en el plano verbal. Los afectados guardan por años cada uno de estos papeles carentes de peso legal, hasta que reconocen la estafa, generalmente debido al intento fallido de obtener un crédito o a un intento de colocación de servicios básicos solicitados al Municipio.

Así, luego del pago de cuotas por varios años —que muchas veces involucra endeudamiento, también en el ámbito informal, a través de “chulqueros”—, se evidencia que en la práctica depende de la voluntad y decisión del lotizador. Los involucrados no pueden echarse para atrás, pues saben que no recuperarán el dinero invertido. Esta situación aumenta el poder del lotizador, quien recibe el dinero y somete a los vecinos asentados a una cadena interminable de chantajes y nuevos cobros bajo el pretexto de consolidar el barrio para que las empresas metropolitanas de servicios básicos respondan a sus necesidades, o para construir los bordillos, las calles, etc.

Lotización irregular y organización barrial

“Ellos habían sido el uno presidente, el otro tesorero. Todos ellos así habían sido y nosotros cerrados los ojos...”

Los lotizadores en Quito, como es común en otros países latinoamericanos, constituyen la primera dirigencia del barrio. Esta directiva tiene como principal objetivo el cobro de las cuotas y supuestas deudas de los vecinos, orientado a la acumulación de dinero, principal meta del lotizador. La necesidad del acceso a servicios básicos es el argumento y mecanismo de extorsión más claro que obliga al pago. Como dirigentes, los lotizadores abusan de un discurso de solidaridad y compañerismo en la vida del barrio. Construyen una imagen de compromiso con la comunidad y “con la gente pobre”. Los lotizadores involucrados con la dirigencia barrial suelen permanecer varios años a la cabeza, situación que legitima sus acciones y estrategias de extorsión para el recaudo efectivo de dinero.

El pago de cuotas constituye una práctica común y reiterada. Éstas deben pagarse mensualmente; cuando no se dan los pagos puntuales, se incrementan intereses. Hubo vecinas que contaron tener deudas de más de 3.000 dólares con los lotizadores, de acuerdo a los cálculos de estos últimos por la suma de intereses y pagos diversos no cancelados en los últimos años: se incluye hasta el dólar y medio de aquella rosa entregada por el día de la madre, uno de los eventos organizados por la dirigencia barrial comandada por los lotizadores.

El control de la dirigencia les permite a los lotizadores declarar nunca haber negociado algún terreno con los dirigentes opositores, quienes, por lo tanto, son invasores. Por su parte, estas personas acusadas de invasoras tienen todos los recibos y en ocasiones también las promesas de compraventa. La invalidez legal de estos papeles salva a los lotizadores de pruebas en su contra. Incluso, no resultan extrañas las amenazas de derrocamiento de las casas y de otro tipo hacia tales dirigentes barriales, en la medida en que se han convertido, muchas veces, en los principales enemigos para la perpetuidad del negocio de la lotización irregular.

Los pagos realizados por los vecinos comúnmente no resultan invertidos en la mejora de infraestructura del barrio ni en el apropiado acceso a

los servicios básicos y otras necesidades comunes, en la medida en que son más bien parte de las estrategias de lucro personal de los lotizadores. Esta es una de las principales razones por las que se inician los conflictos al interior de la población que habita estos barrios, primeros indicios de enfado hacia los lotizadores quienes prometieron esas condiciones habitacionales. Tal conflictividad local se manifiesta en divisiones de directivas, polarización entre vecinos y vecinas, cadenas de chismes en contra de un lado y de otro, y, en ocasiones, situaciones de alto grado de violencia, incluso con enfrentamientos armados. Esto se debe a las disputas con los nuevos liderazgos que comienzan a develar el abandono y, sobre todo, el importante negocio que hiciera el lotizador a través de la venta de estos terrenos sin cumplir con lo acordado: servicios básicos y demás infraestructura, así como tenencia de la tierra.

El conflicto que se agudiza cuando este nuevo liderazgo descubre la informalidad del barrio conformado y la ilegalidad de la transacción con el lotizador, y busca organizar a la población en contra de éste y a favor de un proceso sin él, para la legalización de las tierras y la consecuente consolidación del barrio de manera formal. Surge, entonces, una secuencia de nacimientos, inhabilitaciones y disputas entre comités pro-mejoras de un mismo barrio. La gente afectada decide organizarse, por lo general, para obtener sus títulos de propiedad, iniciar los procesos de demanda contra el lotizador y resolver sus problemas de acceso a servicios básicos e infraestructura.

El fenómeno organizativo en cada barrio es diferente y los enfrentamientos también. Sin embargo, se evidencia que el primer paso que da el lotizador es la apropiación del nivel organizativo. Luego, cuando pierde el monopolio de la fuerza, trabaja por la división entre vecinos y la conformación de “bandos” enfrentados dentro de los barrios. Recurren a la conformación de directivas paralelas, algunas veces incluso con personas que no viven en el barrio. Lo importante es mantenerse informados, fraccionar y debilitar a las organizaciones opositoras, impedir la acción a todo nivel, amedrentar a sus enemigos e intentar sostener a las personas estafadas bajo su control.

Tanto la organización del lotizador como la de los estafados se atribuyen logros en el mejoramiento de la infraestructura barrial, para lo cual

ambas organizaciones han cobrado cuotas. El clientelismo político es una de las estrategias más comunes para resolver estas necesidades, a la vez que uno de los factores que incide en las disputas, desacuerdos y conflictividad local, como se ha observado ya en muchos asentamientos irregulares a lo largo de Latinoamérica (Mena, 2010; Naranjo Giraldo et al., 2001). Aún así, los barrios persisten precarios en cuanto a infraestructura básica y algunos servicios, sobre todo alcantarillado.

Alternativas desde el gobierno local

Actualmente, el Municipio de Quito cuenta con planes de vivienda de interés social y ordenanzas que los respaldan, así como con una política de hábitat y vivienda orientada hacia la población con menos ingresos. Cuenta, además, con una interesante ordenanza (267, año 2008) que presenta tres mecanismos para propiciar el acceso formal al suelo: incentivos tributarios, promoción de tierra y mecanismos de ejecución de las políticas de promoción de suelo y vivienda.

Respecto a los incentivos tributarios, establece una exención y rebaja del impuesto predial y del impuesto de alcabalas para vivienda de interés social (VIS) y vivienda emergente (VE). Si bien el Municipio, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) y otros organismos competentes están interesados en la dotación de suelo y VIS, aún está en proceso el mecanismo para llegar a efectivizar las exenciones y rebajas que se consiguen con esta ordenanza. Respecto a la promoción de tierra se estipula que cada año se debe poner a disposición una lista de los solares no edificados aptos para VIS o VE, para que pueda declarárselos de uso exclusivo para este fin.

En mayo de 2010, con la ordenanza 311, se estableció el uso de suelo exclusivo para desarrollo de VIS o VE, anexando un listado de terrenos, predios o sectores sujetos a esta categoría de uso exclusivo, lo que representa un total de 2'560.554 m², calculado para satisfacer 11 mil unidades de vivienda. Contar con este inventario de tierras, declarado de uso exclusivo para VIS, sienta los primeros pasos para una ampliación en las posibilidades de acceso a vivienda formal entre la población de menores

ingresos, situación que aún se debe ejecutar y evaluar. Finalmente, los mecanismos para la planificación, promoción y ejecución de las políticas encaminan la formulación y definición de las políticas de manera participativa y en correspondencia al Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (Pgdt), dándole unos encargos específicos que se resumen en gestión de tierra urbanizada, transformación de barrios, relocalización de VE, establecimiento de especificaciones mínimas para urbanizaciones y VIS, coordinación de proyectos de vivienda, definición de mecanismos de vigilancia y control, información de las zonas irregulares con insuficiencia de servicios y apoyo a concursos de diseño de proyectos de VIS.

Adicionalmente, se creó también en 2010 la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda, con un fondo para la promoción de VIS, desde donde se gestionan proyectos de vivienda de 10 mil a 20 mil dólares, entre otros, que cubrirían la necesidad de 4.900 familias. Es necesario determinar cuántas de estas soluciones reducen realmente la demanda de suelo informal. Pues de los datos obtenidos al momento, éstas presentarían los mismos impedimentos de acceso a los sectores más pobres, por no estar calificados como sujetos de crédito dentro del sistema financiero oficial.

El Gobierno central, a través del ministerio responsable, es el encargado de dictar las políticas nacionales de hábitat y vivienda. Actualmente mantiene un subsidio a la demanda con el sistema ABC (Ahorro, Bono y Crédito). Es también el encargado de mantener un catastro nacional para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren sus relaciones con la ciudad y gestionen el financiamiento.

Reflexiones finales

La persistencia e incremento de la informalidad lleva a cuestionarnos sobre el alcance de las políticas establecidas y su posible interacción con la reproducción de la informalidad. Esto conduce a una importante interrogante en torno a la relación existente entre el programa de regularización de asentamientos humanos y la reproducción y aumento de la informalidad en el uso y ocupación del suelo en Quito.

Una realidad crónica de desigualdad y marginalidad, sumada a las deficiencias de los sistemas de control y sanción en la subdivisión, lotización y venta irregular del suelo, define las condiciones para que las personas de bajos ingresos activen soluciones desde sus precarias posibilidades. Así, el mercado informal de tierra es, generalmente, donde todavía encuentran esa solución.

Es alarmante la impunidad con que actúan los lotizadores irregulares de Quito. Han desarrollado múltiples estrategias para seducir a las familias necesitadas de vivienda y excluidas del sistema formal de acceso. Han encontrado eficientes mecanismos para evadir los controles y sanciones, infiltrarse en los juzgados y obtener sentencias a su favor. Una vez que inicia un proceso administrativo por lotización irregular, éste se pierde en un mar de recursos que permiten al administrado, de manera completamente legal, evadir por tiempo indefinido la sanción, y, finalmente, resultar absuelto, por lo tanto, impune. Los casos se pierden en el limbo procedimental. Cada instancia del proceso jurídico se dedica –con limitaciones– al caso, mientras allí permanece. Una vez que éste se muda de instancia a través de algún recurso que lo permite, la instancia anterior se desentien-de del caso y así sucesivamente.

Aparecen nombres de lotizadores que se repiten en casos diferentes. Estos son los más peligrosos en cuanto a trasgresión a la norma, niveles de estafa y extorsión a la población. Los hay de menor envergadura, aquellos que especulan con menor cantidad de tierras –por lo tanto, menor población– y no requieren de violencia para someter a las familias estafadas, así como tampoco logran insertarse en todo el aparato técnico, jurídico y político, cosa que sí logran los más expertos comerciantes del mercado informal de tierras, protagonistas de un aparato bien estructurado para lograr la máxima rentabilidad.

Los lotizadores desarrollan mecanismos para mantenerse bien informados, fraccionar y debilitar a las organizaciones opositoras, impedir la acción, amedrentar a sus enemigos, intentar sostener a las personas estafadas bajo su control y, sobre todo, inventarse cobros diversos que, de no ser pagados a tiempo, se acumulan en detallados registros, con intereses y todo. Tales estrategias de división al interior del barrio buscan debilitar los tejidos sociales que podrían fortalecer la organización encaminada a la

denuncia de los lotizadores y otros procesos para los cuales la participación comunitaria es fundamental.

Las rencillas introducidas por el lotizador generan enemistades dentro del barrio y consiguen la desmovilización social. Gran parte de la latente conflictividad que viven estos barrios está directamente relacionada con su realidad de asentamiento informal, con la irregularidad de la lotización, con la estafa del lotizador.

Es evidente que el costo de la vivienda “informal” es muy elevado, debido a los innumerables pagos que deben realizar las familias asentadas, además de las cuotas mensuales por el pago del terreno. Esto demuestra la clara capacidad de pago de las personas que allí habitan, algo subestimado por el sistema formal, que establece normas muy rígidas para acceso a sistemas de crédito y construcción de vivienda. De ser más flexibles a las diferentes realidades y lógicas de mercado existentes en la diversidad de las ciudades, tomando en cuenta pagos más extensos en el tiempo, pagos mensuales más reducidos, asesoría técnica en la construcción y otros elementos, la informalidad con seguridad tendría menor alcance.

Bibliografía

- Cravino, María Cristina 2008 “Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires” en *Revista Territorios* (Bogotá) N.º18-19, enero-diciembre.
- Fernandes, Edésio 2007 “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas” en de A. Larangeira, Adriana *Regularización de asentamientos informales en América Latina* (Massachusetts: The Lincoln Institute of Land Policy).
- Fernandes, Edésio 2008 “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina” en *Revista Eure* (Santiago) Vol. XXXIV, n.º 102, agosto.
- Instituto de la Ciudad de Quito (ICQ) 2010 *Etnografía urgente sobre lotizadores irregulares en la ciudad de Quito: Tres casos emblemáticos.*

- (Informe de investigación) (Quito: Secretaría de Planificación, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).
- Jaramillo G., Samuel 2008 “Reflexiones sobre la ‘informalidad’ fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina” en *Revista Territorios* (Bogotá) N.º18-19, enero-diciembre.
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) 2008 *Plan de Uso y Ocupación del Suelo – PUOS* (Quito).
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) 2010 *Resolución Municipal N.º 10* (Quito).
- Mena Segura, Alexandra Paulina 2010 *Asentamientos informales en el DMQ: Acceso al suelo urbano y políticas de legalización 1978-2008* (Tesis) (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLAC-SO).
- Secretaría de Ambiente del Municipio de Quito, Centro de Gestión de Información Ambiental 2010 *Mapa de la Mancha Urbana 1986-2009* (Quito).
- Smolka, Martim O. 2002 “Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema” en Fernandes, Edesio y Alfonsín, Betania (eds.) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. (Belo Horizonte: Del Rey).
- Smolka, Martim O. y Biderman, Ciro 2009 “Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿Para qué preocuparse?” en Smolka, Martim y Mullahy, Laura (eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (Massachusetts: The Lincoln Institute of Land Policy).

Anexos

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2

I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010

Teolinda Bolivar, Jaime Erazo Espinosa*

Pasaron 9 meses desde que se dio, en Quito, la reunión fundacional de lo que después sería el Grupo de Trabajo; y 6 meses desde el anuncio del dictamen de resultados de la 5^o Convocatoria para la presentación de propuestas de renovación o creación del Programa Grupos de Trabajo [2010-2012] del Consejo Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (Clacso), para, en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y, con el apoyo económico del Banco del Estado de Ecuador, encontráramos nuevamente pero ya como GT constituido. El marco de lo que fue nuestra I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, nos acogió otra vez. A continuación la relatoría del encuentro.

Los contenidos de la I Reunión y el I Congreso

El hábitat popular y la inclusión social, como temas y problemas de estudio, son actuales e históricos. Actuales porque sus consecuencias espaciales, cuantitativas, políticas y sociales, le otorgan a la ciudad, a cualquier ciudad, categorías de “in-visibilidad” e “in-vivencia”, dramáticas, violentas y desestructurantes; porque los sentidos de exclusión e insostenibilidad, pesan más y en diferentes modos, como componentes de marginali-

* Coordinadores del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso

dad y pobreza; porque las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada, no son democráticos y no están garantizados; y porque es importante el uso, sobre todo económico, que el suelo urbano y la vivienda tienen, para los hogares de menores recursos. Históricos porque se han construido vinculados a aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; y en último término, a los modelos de desarrollo de cada uno de nuestros países.

Las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, Hábitat I de 1976, y Estambul, Hábitat II de 1996), contribuyeron a ubicar los temas de “hábitat” e “inclusión” en las políticas públicas locales, nacionales, regionales e internacionales; lo que significó apoyo, un ir de la mano, con las organizaciones e instituciones, populares y académicas por ejemplo, que antes de las Conferencias ya estaban comprometidas con ambas temáticas, y que ya habían iniciado procesos de incidencia política y social para, por un lado, situar los mencionados tópicos como objetos de abordaje para los organismos multilaterales, los Estados y sus gobiernos; y por otro lado, para abrir la posibilidad de describir e interpretar los temas de muy diversos modos como aquellos relacionados con el acceso a las centralidades, con las prioridades urbanas que están en perpetua evolución, con los cambios estratégicos de los Estados, con la cooperación internacional del tercer sector, con el medio ambiente y el ambiente urbano, entre otros.

Preocupados por los esfuerzos que hacen tanto pobladores como profesores y por los procesos de investigación-acción-intervención entre ambos, el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (Gthi), tuvo el agrado de invitar a la comunidad de interesados/as en estudios sobre las ciudades, en sentido general; y del hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana, en sentido particular; a presentar propuestas de ponencia individual a partir de los cuatro ejes temáticos siguientes:

- Identificación de problemas relacionados con el hábitat popular, la vivienda adecuada y la inclusión social.
- Políticas públicas implementadas en América Latina.
- Derechos, crisis y demandas ciudadanas.
- El hábitat popular y la inclusión social como proceso político.

Los ejes temáticos convocados y abordados

Identificación de problemas relacionados con el hábitat popular, la vivienda adecuada y la inclusión social

Consideramos que existen, además de otros, dos tipos de problemas que están muy relacionados con el hábitat popular y la inclusión social: los económico-espaciales y los político-sociales. Para el desarrollo de este eje, nos propusimos seleccionar propuestas de ponencia individual que, en su desarrollo, reflexionen principalmente sobre las relaciones, conexiones y consecuencias entre la creciente necesidad de vivienda y la imparable extensión de nuestras ciudades; que, dentro de esos mismos procesos, a los cuales también podemos llamar de interconexión, sus proponentes se hayan interesado por cómo surgen, sueltos y en serie, los asentamientos populares, en su mayoría disfuncionales y sin imágenes propositivas, sobrepuestos con nombres propios en cada lugar de nuestra región: *chabolas, arrabales, guasmos, comunas, etc.*; que, también se hayan interesado por explicitar las modalidades de acceso y gestión a esos asentamientos, especialmente las que resultan de experiencias pretéritas de movilidad residencial, tanto rural-urbana como intraurbana y transnacional; y que, como científicos sociales, hayan abordado y entiendan, a través de su labor docente e investigativa, la dinámica de los segmentos sociales más desprotegidos, su ubicación y sus relaciones dentro de la sociedad. Ahondamos nuestra búsqueda, la de propuestas de ponencia individual para el primer eje, con los cuestionamientos siguientes:

- ¿Cuáles son las condiciones y cuáles los efectos de los mecanismos y apoyos de acceso para los pobres en América Latina?
- ¿Cuáles son los instrumentos de gestión con que cuentan los pobres de nuestra región para tener suelo y sobre suelo, casa?

Políticas públicas implementadas en América Latina

Sabemos que en nuestra región no es frecuente implementar, de forma integral –con reconocimientos y con prospectiva–, políticas públicas, en diversos niveles de gobierno, de acceso universal, gestión y participación a/por suelo urbano de calidad y vivienda adecuada para, especialmente, personas que viven en condición de pobreza. En este eje, nos propusimos encontrar propuestas que, reflexionen sobre las vocaciones que impulsaron e impulsan la “puesta en marcha” de sistemas y/o políticas públicas de acceso universal; que, evalúen, las políticas asistencialistas, de urgencia, sectoriales, focalizadas y con escaso alcance cuantitativo; y que, duramente critiquen, las políticas vinculadas a sistemas de producción mercantil y desvinculadas de las necesidades y derechos de los beneficiarios, del desarrollo económico-social y de la legislación sobre el uso y ocupación del suelo. Para no dejar por fuera los procesos de regularización, formulamos el siguiente y único cuestionamiento:

- ¿Cómo se financian las políticas de regularización de los asentamientos nominados ilegales, irregulares e informales?

Derechos, crisis y demandas ciudadanas

Nos preocupamos por los derechos, a la ciudad y a la vivienda, como afirmadores de posibilidades de vidas dignas y de construcciones colectivas; también de las crisis inmobiliarias provocadoras de otras crisis cuyas incidencias son, por decirlo menos, negativas en la demanda de esos mismos derechos. Por eso, elegimos propuestas que proponían reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la voluntad política de los gobiernos para, no sólo implementar políticas –con principios y herramientas de soporte–, tendientes a alcanzar los pactos y declaraciones que éstos han firmado; sino para continuar la discusión con quienes en cada gobierno y en cada Estado, están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas que apuntan a una mejora significativa en las vidas de sus conciudadanos. Así también, nos preocupamos por los actores –viejos y nuevos- que, como ya

mencionamos, antes de cualquier Conferencia, estaban promoviendo reflexiones técnicas y académicas sobre su participación dentro de la sociedad y sobre el intercambio de sus experiencias con otras, o exitosas o en proceso, pero enmarcadas siempre en las discusiones de gobernabilidad, inclusión y sostenibilidad del hábitat popular. Quisimos entonces, reconocer y dar a conocer las estrategias participativas, habitacionales y de subsistencia de los pobladores con privaciones; su construcción de vida y sus prácticas innovadoras; sus alternativas a la vivienda nueva como el mejoramiento, el alquiler de habitaciones o el alojamiento de familia extendida; y en especial, sus expectativas frente a las emergencias habitacionales extremas y las trayectorias residenciales. Finalmente, nos preocupamos por seleccionar reflexiones que visibilizaban las formas de demandas ciudadanas frente a las crisis globales, en sentido amplio, y a las medidas de expropiación y despenalización del uso de viviendas vacías que se encuentran en manos de especuladores inmobiliarios, a los cambios en las leyes hipotecarias, a las consecuencias de rescate público a constructoras privadas, etc., en sentido particular.

El hábitat popular y la inclusión social como proceso político

De gran impacto, para la I Reunión y I Congreso del Gthi, fueron las propuestas de ponencia individual que abordaron y elevaron, dentro de nuevos procesos políticos constituyentes, el hábitat y la vivienda como derecho constitucional; esos procesos se desarrollaron, en los últimos tiempos, en Venezuela, Ecuador y Bolivia especialmente, y nos permitieron, entre otras cosas, debatir lo siguiente:

- La vinculación entre las realidades urbanas de cada país, su marco legal vigente y el presente del derecho al hábitat, a la vivienda y a la inclusión.
- Las visiones panorámicas y esclarecedoras sobre posibles pasos a adoptar en pro del reconocimiento de los procesos de autoproducción.
- Las expectativas a futuro del estilo de desarrollo y conciencia sustentable adoptado de forma constitucional.

- La redefinición de ciudadanía desde los espacios públicos y habitacionales.

Los objetivos de la I Reunión y el I Congreso

El objetivo general de la I Reunión y el I Congreso fue proporcionar una plataforma de encuentro y debate sobre los desafíos, de ayer y hoy, para el hábitat popular y la inclusión social a partir de los cuatro ejes temáticos enunciados anteriormente; así como pasar revista al estado de la investigación sobre la concertación de la región en torno a los temas mencionados.

Objetivos específicos

- Generar una primera reunión y congreso, de excelencia académica, que eleve los estándares regionales de intercambio de investigaciones sobre el hábitat popular y la inclusión social.
- Contribuir a la creación de un escenario de debate y circulación de pensamiento, así como a la discusión y la construcción del conocimiento en América Latina.
- Integrar una red de investigación y reflexión internacional que permita dar un marco adecuado de relaciones a los/as investigadores/as del Grupo de Trabajo.
- Difundir por todos los medios y con apoyos externos apropiados los resultados de la I Reunión y I Congreso.
- Promover el intercambio de materiales de enseñanza de los estudios sobre el hábitat popular y la inclusión social en y para América Latina.

Los expositores

Apellido, Nombre	País de origen	Filiación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Aulestia, Diego	Ecuador	Centro Andino de Acción Popular	X		
Bolívar, Teolinda	Venezuela	Universidad Central de Venezuela	X		
Erazo Espinosa, Jaime	Ecuador	Flacso sede Ecuador	X		
Paniagua Arguedas, Laura	Costa Rica	Universidad de Costa Rica	X		
Cueva Ortíz, Sonia	Ecuador	Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito			X
Rosa, Paula	Argentina	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	X		
Urquieta, María Antonieta	Chile	Universidad de Valparaíso			X
Jiménez C., Sonia	Bolivia	Universidad Mayor de San Simón			X
Delgadillo, Víctor	México	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	X		
Hernández, Xiomara	El Salvador	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"	X		
Di Virgilio, María Mercedes	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Castro-Gómez, Carlos	Panamá	Universidad de Panamá	X		
Cravino, María Cristina	Argentina	Universidad Nacional de General Sarmiento	X		

TEolinda Bolívar y Jaime Erazo

Brites, Walter	Argentina	Universidad Nacional de Misiones			X
Vieira da Cunha, Neiva	Brasil	Universidad del Estado de Rio de Janeiro	X		
Abramo, Pedro	Brasil	Universidad Federal de Rio de Janeiro	X		
Duhau, Emilio	México	Universidad Autónoma Metropolitana			X
Solano C., Franklin	Costa Rica	Fundación Promotora de Vivienda/Flacso Costa Rica	X		
Martínez-Flores, Verónica	México	Universidad Autónoma de Nuevo León			X
Cabrera A., Magela	Panamá	Centro de Estudios Latinoamericanos	X		
Vitale, Pablo	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Machado, Carmenofelia	Venezuela	Universidad Central de Venezuela			X
Araque Solano, Alex	Colombia	Universidad Sergio Arboleda			X
Canestraro, María Laura	Argentina	Universidad Nacional de Mar del Plata		X	
Cavero Velaochaga, Miguel	Perú	Inmobilex			X
Nahoum, Benjamín	Uruguay	Universidad de la República			X
Ramos, Julia	Argentina	Universidad de Buenos Aires			X
Chugar, Miriam	Bolivia /Brasil	Universidad Federal de Rio de Janeiro			X
Palomino, Marina T.	Argentina	Asociación Civil Nueva Democracia			X

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2

Palleres, Griselda	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Cedrés Pérez, Laura	España /Ecuador	ONU-Hábitat Ecuador		X	
Flores, Ana Raquel	Paraguay	Universidad Nacional de Asunción/Base IS	X		
Veríssimo, Antônio Augusto	Brasil	Prefectura de la Ciudad de Rio de Janeiro			X
Alfonso Roa, Óscar	Colombia	Universidad Externado de Colombia	X		
Carrillo, Laura Olivia	México	Universidad Autónoma Metropolitana sede Xochimilco			X
Ceballos R., Olga	Colombia	Pontifica Universidad Javeriana de Bogotá	X		
Matute, Ninotchka	Guatemala	Fundación Crecer/Flacso Guatemala	X		
Portugal Viana, Cintia	Brasil	Universidad Federal de Rio de Janeiro			X
Ruíz P., Silvana	Ecuador	Centro de Investigaciones "Ciudad"	X		
Forero, Andrés	Colombia	Universidad Piloto de Bogotá			X
Navas P., Gabriela	Ecuador	Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito			X
Ospina Lozano, Oscar	Ecuador /Colombia	Flacso Ecuador			X
Louis, Ilionor	Haití	Universidad Estatal de Haití/Cresfed	X		

Maldonado, Luisa	Ecuador	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito		X	
Oteyza, Silvia	Venezuela	Banco de Desarrollo de América Latina, CAF		X	
Silva, Elisa	Venezuela	Banco de Desarrollo de América Latina, CAF		X	
Valdivieso, Diego	Ecuador	Banco del Estado de Ecuador		X	

La I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, cuya agenda, afiche y fotografía oficial se adjuntan a este documento, convocó a 220 asistentes y 45 expositores/as; además 16 funcionarios/as del Banco del Estado de Ecuador y del Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Las próximas actividades

El viernes 9 de abril, último día de nuestro primer encuentro como Grupo de Trabajo de Clacso, decidimos participar, en lo que restaba del año 2010, en dos actividades especiales. En la primera seríamos proponentes de dos mesas de debate en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de Flacso, que se desarrollaría en la sede de Flacso México, entre el 26 y el 28 de mayo de 2010. En la segunda seríamos co-organizadores, junto al Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (Iigg-UBA), del Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas”, que se desarrollaría desde el 4 al 6 de agosto de ese mismo año en una de las sedes de la UBA en Buenos Aires. Daremos cuenta de ambas actividades especiales en la tercera parte de esta historia llamada Gthi-Clacso.

Autores



Teolinda Bolívar, venezolana, Arquitecta por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (FAU-UCV), promoción N° 9, 1959, Doctora en Urbanismo por la Universidad de Paris XII, 1987. Actualmente es Coordinadora del Centro Ciudades de la Gente de la Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva de la FAU-UCV y co-Coordinadora del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso. Investigadora de los procesos de producción de la ciudad y en especial de los barrios autoproducidos. Tiene publicaciones en revistas y libros y ha recibido diversos premios, tanto nacionales como internacionales, por su trabajo, entre éstos últimos, el Pergamino de Honor de ONU-Hábitat en 2003.



Jaime Erazo Espinosa, ecuatoriano, Arquitecto, Maestro en Desarrollo Local y Territorial, Maestro en Estudios Urbanos, dibujante abstracto y estudioso de Filosofía estética. Profesor universitario de pre y postgrado, en instituciones nacionales y de la región, desde 1998 hasta hoy. Creador y gestor de más de cien proyectos académicos, editoriales y de investigación entre cursos

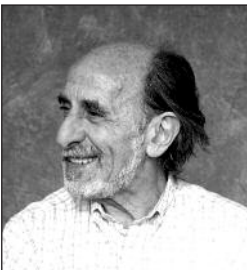
y ciclos de cursos de desarrollo profesional, seminarios y congresos; fue, junto a Teolinda Bolívar, el iniciador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clasco. Investigador de imágenes urbanas y de políticas y mercados de suelo urbano y vivienda; coordinó, entre otros procesos regionales, la investigación “Gobierno de las ciudades andinas” y, junto a Laura Cédres, el proyecto “Vivienda para pueblos indígenas en cinco ciudades andinas”. Enlazador de iniciativas, junto a Fernando Carrión, coordina las colecciones “Ciudades” y “Centralidades” de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi). Autor de artículos científico sociales y de opinión, contribuciones a libros y revistas especializadas, prologuista y compilador de libros. Activista urbano político social, a lo Jane Jacobs, amante de los movimientos sociales espontáneos y autoprodutores, es miembro de la directiva del Contrato Social por la Vivienda de Ecuador.



Óscar A. Alfonso R., colombiano, Doctor en Planeamiento Urbano y Regional por el Instituto de Investigaciones en Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Ippur-Ufrj). Economista. Profesor Titular e Investigador de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido investigador del Cinep, del Cede y del Cider, y profesor en las universidades de Los Andes y Javeriana. Conferencista internacional. Coautor, editor académico y traductor de libros y artículos sobre economía urbana y regional publicados en Brasil, Colombia, Ecuador, Argentina, México y Japón. Fue Jefe de la Oficina de Regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y Subdirector Técnico de Planeación del Departamento de Cundinamarca. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Ministerio de Desarrollo, de la CAR, de las Secretarías Distritales del Hábitat y de Planeación y del Fondo de Población de Naciones Unidas. Es promotor y coordinador académico de la colección *Economía Institucional Urbana* de la Universidad Externado de Colombia.



Antônio Augusto Veríssimo, brasileño, Arquitecto urbanista por la FAU-Ufrj, con maestría en Planeamiento Urbano y Regional por el Ippur-Ufrj, es funcionario público municipal de la Prefectura de la Ciudad de Rio de Janeiro donde ocupa el cargo de Coordinador de Planeamiento y Proyectos, en esta misma Prefectura ha desempeñado los cargos de Sub-Secretario Municipal de Vivienda, Secretario Ejecutivo de Asuntos de Suelo Urbano y Coordinador del Núcleo de Regularización de Loteamientos. En la Prefectura del Municipio de Niterói desempeño el cargo de Subsecretario de Urbanismo y Coordinador del Núcleo de Regularización de Suelo Urbano. Es Profesor colaborador del Lincoln Institute of Land Policy (Lilp) y profesor invitado de la Escuela Nacional de Servicios Urbanos (Ensur/Ibam) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas (Ipejur). Hizo un curso de posgrado en Administración Pública por la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (Ebap-FGV) y cursos de especialización promovidos por instituciones internacionales tales como el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo (Indes/BID) (Washington, USA) y del Lilp (Cambridge, USA). Ha hecho también varios trabajos y artículos que han sido publicados en Brasil y el exterior.



Benjamín Nahoum, uruguayo, Ingeniero Civil, trabaja desde 1973 en el campo de la vivienda popular habiendo sido Coordinador del Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo y asesor de organizaciones sociales, tanto en Uruguay como en otros países de América Latina, en temas de autogestión, financiamiento, legislación y acceso al suelo, así como Asesor en Vivienda de

la Intendencia Municipal de Montevideo entre 1990 y 1992, y de 1996 a 2000. De 2000 a la fecha forma parte del Departamento de Apoyo Técnico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) y es Coordinador de la Unidad de Vivienda de

la Comisión de Programa del Frente Amplio. Ha realizado, individualmente y como coordinador de equipos, numerosas consultorías sobre temas de vivienda y suelo urbano, en Uruguay y la región. Ha sido asimismo docente de las Facultades de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de la República y Redactor Responsable de la revista ¿Vivienda Popular?.



Carlos David Castro-Gómez, panameño, Sociólogo con Maestría en Sociología Económica por la Victoria University of Manchester (VU). Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Subdirector del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá (Iden). Profesor Titular de Sociología del Departamento de Sociología

de la Universidad de Panamá. Autor de numerosos artículos, folletos y libros en materia de derechos humanos, grupos étnicos urbanos, cultura y religión, pobreza y problemas migratorios y de seguridad ciudadana.



María Cristina Cravino, argentina, Antropóloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (Inap-UBA) y Doctora en Antropología (UBA). Ha publicado numerosos artículos y capítulos en libros, cinco libros sobre la problemática urbana (asentamientos informales, política habitacional y urbana y acción colectiva urbana).

Ha realizado consultorías para organismos públicos nacionales e internacionales y realizó asesorías técnicas a municipios y ONG. Ha dictado diferentes cursos de postgrado vinculados al mercado del suelo, hábitat popular y pobreza. Es docente de postgrado en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref), Universidad Nacional de General Sarmiento (Ungs), Universidad Nacional de La Plata (Unlp) y Universidad Nacional de Mar del Plata (Unmdp). Desde 1996 y hasta la actualidad es investigadora docente de la Ungs. Es investigadora indepen-

diente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Es Secretaria Académica del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y Coordinadora de Investigación del Instituto del Conurbano de la Ungs.



Walter Fernando Brites, argentino, Antropólogo Social y Magíster en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Misiones (UNaM). Profesor de las asignaturas Metodología de la Investigación y Problemas Sociológicos en la Universidad de la Cuenca del Plata. Es investigador e integró varios equipos en programas y proyectos vinculados a la pobreza urbana, las relocalizaciones y los efectos de la segregación socio-espacial. Fue becario doctoral del Conicet para acceder al doctorado en Antropología Social de la UNaM. Es miembro del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (Gthi-Clasco) y de la Comisión de Antropología Urbana de la Unión Internacional de Ciencias Antropológicas (Iuaes).



Neiva Vieira da Cunha, brasileña, Doctora en Antropología (2002) por el Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales (IFCS-UFRJ), con estancia doctoral en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Ehess) de Paris (2000-2001). Profesora adjunta de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (Uerj), vinculada al Programa de Pos-graduación en Educación, Cultura y Comunicación en Periferias Urbanas. Investigadora asociada al Laboratorio de Etnografía Metropolitana, Le Metro de la IFCS-UFRJ. Entre sus principales trabajos publicados están *Viagem, Experiência e Memória* (Premio Anpocs, 2005); *Historias de favelas da Grande Tijuca* (2006); e *Historia e Antropologia* (2011). Tiene experiencia de investigación en las áreas de Antropología Urbana y Antropología de la Salud, realizando investigaciones sobre procesos de renovación urbana y reforma sanitaria en Rio de Janeiro, favelas, procesos de segregación urbana, representación social da salud y de enfermedad.



Pablo Vitale, argentino, Licenciado en Ciencia Política y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es doctorando de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integra el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Iigg-UBA). Fue becario de investigación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Anpcyt) y, a partir de abril de 2012, del Conicet. Participa de jornadas, seminarios y cursos de posgrado nacionales e internacionales. Es docente de educación media y universitaria, ámbito en el que dicta la materia Administración y Políticas Públicas, de la carrera de Ciencia Política en la UBA. Trabaja desde 1999 en la Villa 31 de Retiro y desde 2010 en la Villa 20 y el complejo habitacional Piedrabuena de Villa Lugano, Buenos Aires, en instituciones dependientes del Gobierno de la Ciudad; allí desarrolla distintas actividades profesionales y coordina talleres de fotografía con adolescentes. Es autor de varios artículos y trabajos fotográficos referidos, entre otros temas urbanos, a las problemáticas de la Villa 31, los cuales han sido presentados en distintos espacios, congresos y jornadas del país y del exterior.



Griselda Palleres, argentina, Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Gestión de Proyectos Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo. Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integrante del proyecto de investigación “Antropología de los mundos contemporáneos” del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).



Laura Cedrés Pérez, española, Máster en Gestión de la Ciudad y Urbanismo por la Universitat Oberta de Catalunya, 2011; Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo por l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 2007; Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, 2006. Ha realizado cursos de desarrollo profesional del Lincoln Institute of Land Policy en: Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos (Montevideo 2011) y Gestión de Suelo en Grandes Proyectos Urbanos en América Latina (Quito, 2009).

Desde el 2006 hasta la fecha se desempeña como Técnica del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en Ecuador, siendo responsable de la coordinación técnica de programas y proyectos de cooperación internacional vinculados al desarrollo urbano sostenible y vivienda, entre otros, el programa Agenda Local 21, el programa Yasuní y el proyecto de investigación regional "Vivienda para pueblos indígenas en cinco ciudades andinas". Sobre estos temas ha sido conferencista en seminarios nacionales e internacionales.



Ana Raquel Flores, paraguaya, Arquitecta y Máster en Gobierno y Gerencia Pública. Docente en Diseño Urbano y Teoría III. Encargada de la cátedra de Riesgos Urbanos y docente técnica de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción. Se desempeña en el ámbito privado de la arquitectura y como Jefa de Rehabilitación Urbana de la

Municipalidad de Asunción hasta el 2008. Fue miembro de la Red XIV B "Viviendo y Construyendo" y de la Red XIV G "Hábitat en Riesgo" del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cyted), cuyo trabajo mereció una Mención de Mérito de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (Eird/ONU), en el año 2007. Ha participado de publicaciones y otras actividades del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Es socia fundadora de la Sociedad de Estudios

Urbanos, Regionales y Territoriales, y de la Red del Hábitat Popular del Paraguay. Es miembro de la Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda, para la elaboración de políticas de Estado sobre hábitat y vivienda. Integra el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y colabora en publicaciones de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi).



Andrés Forero Perilla, colombiano, Administrador de Empresas, experto en el diseño de modelos automatizados de captura y análisis de información con Excel® y VBA® (Visual Basic for Applications, Microsoft). Actualmente se encuentra dedicado exclusivamente a cursar su posgrado en Economía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Labora como analista de la política pública de carácter social dentro del grupo

de investigación de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia (GI-MGU) para la línea de investigación denominada *población y bienestar*, empleando el análisis econométrico de la información secundaria proporcionada por diversas fuentes oficiales, su labor le ha permitido practicar una evaluación formal de las políticas sociales en el Distrito Capital (Bogotá) y proponer cursos de acción alternativos, haciendo énfasis en la reducción de la pobreza y la mitigación de las condiciones de vulnerabilidad de los grupos de población tradicionalmente excluidos, desde una perspectiva de género y equidad social. Su experiencia profesional en el campo de la investigación social inició con una breve pero productiva experiencia en el sector de las TIC y la investigación de mercados, logrando adquirir los conocimientos prácticos requeridos para ingresar en el campo de la investigación académica de la política pública y social, específicamente en el análisis de las condiciones de pobreza, exclusión social y hábitat digno para la población vulnerable.



Laura Paniagua Arguedas, costarricense, Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica, estudiante de la Maestría Profesional en Vivienda y Equipamiento Social en dicha universidad. Es docente e investigadora. Actualmente labora en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) y en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica, así como en el Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo) de la Universidad Nacional. Sus proyectos de investigación se relacionan con la segregación socio-espacial, la violencia, el acceso a derechos, las migraciones, las vivencias en la ciudad de San José y el derecho a la vivienda digna. Posee una amplia experiencia en el trabajo con comunidades por su incursión en proyectos de acción social. Ha coordinado grupos de estudiantes que realizan el Trabajo Comunal Universitario (TCU) en conjunto con las comunidades de Barrio Nuevo, La Carpio, Linda Vista y Alajuelita, en el proyecto “Promoción de una cultura de respeto y solidaridad en el contexto de las migraciones en Costa Rica”, cuyo objetivo es contribuir con la creación de espacios de sensibilización e información para la población costarricense e inmigrante en torno al respeto a los derechos humanos. Asimismo trabaja en apoyo al proyecto “Construyendo mi comunidad: políticas de intervención socio-espacial para comunidades en asentamientos informales”, coordinado por el Arq. Isaac Salgado. Ambos proyectos fueron premiados en la reciente Convocatoria del Fondo Concursable para el Fortalecimiento de la Relación Universidad-Sociedad 2012. Su apuesta por unas ciencias sociales centroamericanas comprometidas con la transformación social le ha llevado a buscar y potenciar conexiones entre la generación de conocimiento y la puesta en práctica de propuestas para atender las situaciones de mayor emergencia para las comunidades en los proyectos.



Sonia M. Cueva Ortiz, ecuatoriana, Arquitecta por la Universidad Técnica Particular de Loja, Maestra en Gobierno de la Ciudad con mención en Desarrollo de la Ciudad por Flasco Ecuador, Doctoranda en Gestión Urbana y Arquitectónica por la Universidad Politécnica de Cataluña. Es profesora de la Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE), colaboradora externa del programa Estudios de la Ciudad de Flasco Ecuador y ex-Coordinadora de Investigación del Instituto de la Ciudad del Distrito Metropolitano de Quito (ICQ-DMQ). Ha realizado investigaciones enfocadas al espacio público, los asentamientos irregulares de vivienda y el derecho a la ciudad.



Paula Cecilia Rosa, argentina, Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Es becaria de postgrado, tipo II, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Docente de Metodología de la Investigación Social I, II y III en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales en el Instituto de Desarrollo Económico y Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (IDES-UNGS). Es miembro del Grupo de Trabajo de Desarrollo Regional del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET) y del Programa de Estudios Avanzados en Economía Solidaria de la Universidad Nacional de San Martín (Unsam). En esta misma línea forma parte del equipo docente de la materia “Economía social y empleo” dictada en la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del Seminario de maestría “Economía Política de la Política Social” de la misma universidad. Es investigadora del proyecto de investigación “Familiarización del enfoque de bienestar, últimas redes y reconfiguración de la pobreza y la indigencia en medios urbanos. Tensión entre comprensión y medición de la pobreza extrema” del Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (FCSS). Es integrante del equipo del

Programa “Desafíos para las políticas de los espacios públicos en Buenos Aires y Viena: Prácticas culturales e innovación social. Movimientos, dinámicas y Mecanismos” Mincyt y Bmwf (Viena).



María Antonieta Urquieta Álvarez, chilena, estudió Trabajo Social en la Universidad de Valparaíso, cursó estudios de Maestría en Trabajo Social y Políticas Sociales en la Universidad de Concepción, Chile, y de Doctorado en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social en la Universidad Autónoma de Nuevo León en México. Sus

líneas de investigación son el desarrollo social en contextos urbanos con énfasis en las desigualdades territoriales y la perspectiva de género. Es autora de publicaciones en libros y revistas especializadas en el campo de la investigación social, editadas en Chile y en el extranjero. Tiene diversas participaciones en congresos y encuentros académicos donde ha sido ponente y conferencista principal. Actualmente es académica investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso, Chile.



Claudia Campillo Toledano, mexicana, Economista con especialidad en Administración Pública por la Universidad Veracruzana, Maestra en Economía Aplicada con especialidad en Desarrollo Económico y Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación son políticas de bienestar social en

sus vertientes de análisis y evaluación. Su trabajo se ha concentrado en campos como la educación, la salud, la pobreza, la vivienda y la violencia, además de estudiar los vínculos entre política y trabajo social. Es autora de varios libros y cuenta con diversas publicaciones en libros y revistas especializadas en el campo de la investigación social editadas en México y en el extranjero, así como numerosas participaciones en congresos y encuentros académicos donde ha sido ponente y conferencista magistral.

Ha sido profesora visitante en prestigias universidades nacionales e internacionales. Actualmente es profesora titular de la Subdirección de Estudios de Posgrado de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002 a la fecha.



Oscar Raúl Ospina Lozano, colombiano, Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia, Maestro en Desarrollo Local y Territorial por Flacso Ecuador, Maestrante en Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona. Como consultor e investigador en planificación y desarrollo urbano en Ecuador ha estudiado el mercado de suelo y

vivienda, las centralidades urbanas, el mercado inmobiliario en Grandes Proyectos Urbanos (GPU), reformas en centros históricos, políticas de regularización de asentamientos humanos informales y urbanización e impactos ambientales. También ha sido docente en el área de planificación del desarrollo regional en Flacso Ecuador. En 2010 publicó su tesis de maestría, desarrollando un análisis del mercado de vivienda en Quito durante la dolarización de la economía ecuatoriana. Asimismo, revistas nacionales e internacionales han acogido artículos en los que ha participado de manera conjunta e individual. Se desempeñó como coordinador e investigador del estudio que abordó la inserción sociocultural y económica de la población colombiana refugiada en Quito y Guayaquil, trabajo pionero que será publicado este año. Actualmente está abordando el problema de la materialización del derecho a la ciudad, reflexión que sistematiza información de experiencias personales en planificación y el desarrollo urbano en Ecuador. Paralelamente lleva a cabo una investigación que intenta generar conceptos básicos para entender la sostenibilidad urbana en Quito.



Carmenofelia Machado Colmenares, venezolana, Arquitecta, Magíster en Diseño Urbano. En la actualidad trabaja para el Instituto Metropolitano Urbano Taller Caracas como Coordinadora de Habilitación Física de Barrios, es Profesora Investigadora del Centro Ciudades de la Gente de la Universidad Central de Venezuela. Su desarrollo profesional y académico se vincula

con establecer las bases y mecanismos que promuevan la descentralización para el empoderamiento de comunidades con sus planes, proyectos y trazados de urbanizaciones, en este sentido, desde hace diez años, trabaja junto a la Asociación Civil Fuerza Promotora Barrio Julián Blanco, a las comunidades organizadas en la Carretera Vieja Caracas La Guaira, al Consorcio Social Las Casitas del Inca y a la Asociación Civil Los Mangos de la Vega; sus experiencias han contribuido a establecer las bases para la continuidad de planes de incorporación de barrios a la estructura urbana en estricta relación jurídica e instrumental. Algunas de estas experiencias se han llevado a la discusión en congresos internacionales tanto en Quito como en Caracas. Es integrante del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso.



Alex Smith Araque Solano, colombiano, graduado en licenciatura en Mecánica y Electrónica, estudios de economía y Magister en Economía por la Universidad Nacional de Colombia. Cursos de programación matemática en California, econometría en Bélgica y gestión del suelo en Brasil y Uruguay. Funcionario público en instituciones del orden nacional, regional y local.

Como Gerente del Área de Dinámica Urbana de Planeación de Bogotá publicó los Observatorios de *Dinámica Urbana* y de *Precios del Suelo y Mercado Inmobiliario*, las estimaciones de participación en plusvalías derivadas del POT de Bogotá, modelos de equilibrio general computable de economía urbana, el sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo de Bogotá, entre otros. Profesor de universidades de Colombia como la

Escuela Colombiana de Ingeniería, la Universidad Nacional, la Universidad Externado, la Universidad del Norte y la Universidad Santo Tomás en pregrado y posgrado, en cursos de Econometría, Economía matemática, Economía urbana y regional, Planeamiento y gestión del suelo. Ha sido consultor en planeamiento, gestión del suelo y economía urbana. Actualmente es Profesor Investigador de Economía urbana y regional de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá.



Yadira Caballero Quintero, colombiana, Bióloga Marina, Economista Ambiental, Magíster en Economía del medio Ambiente y los recursos naturales por la Universidad de Los Andes y la Universidad de Maryland. Candidata a Doctor en Economía por la Swiss Management Center. Investigadora y consultora internacional. Docente e investigadora de la Universidad Sergio

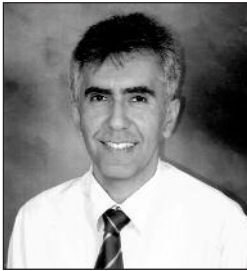
Arboleda de Bogotá (USA), docente de los postgrados de Estudios políticos y Gerencia de medio ambiente y prevención de desastres. Es editora de las revistas “Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas” y “Notas D Marketing” de la misma universidad. Es Subdirectora de Servicios de Investigación y Proyección Social Ambiental, Directora del Observatorio del Medio Ambiente y Directora de la Revista Digital “Matices Verdes” del Instituto de Estudios Ambientales de la USA.



María Laura Canestraro, argentina, Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (2002), Magíster en Ciencia y Filosofía Política por la misma universidad (2008) y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (2011). Desde 2012, es Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet),

organismo del cual fue becaria doctoral (2004–2010) y posdoctoral (2011). Ex becaria del Lincoln Institute of Land Policy (2008-2009). Desde 2003, docente, investigadora y extensionista de la Universidad

Nacional de Mar del Plata, en donde es miembro del Grupo de Estudios Socio-Históricos y Políticos. Socia fundadora e integrante de la Asociación Civil Hábitat y Vida (Mar del Plata, 2009), que trabaja en territorio sobre diversos proyectos vinculados a la problemática habitacional. Sus investigaciones se centran en los procesos de producción del hábitat, poniendo énfasis en la cuestión normativa. Ha sido ponente en varios congresos y publicado diversos artículos sobre la temática.



Miguel Cavero Velaochaga, peruano, Abogado y docente universitario. Tiene 20 años de experiencia en gestión pública en el Perú. En su trayectoria destaca haber sido fundador del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) y Asesor de Alta Dirección en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como en la Superintendencia

Nacional los Registros Públicos (Sunarp). Desde 1992 está vinculado a proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial, vinculados a las políticas de vivienda, la regularización de la tenencia informal de suelo, el catastro y el acceso al registro inmobiliario. Es docente en Derecho Urbanístico en la plataforma de educación a distancia para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy (Lilp). Es conferencista y panelista en el Perú y en el exterior. Publica artículos en temas de su especialidad. Actualmente es Gerente General de Inmobilex - Abogados para la propiedad inmobiliaria de Perú.



Eduardo Gandelman, uruguayo, Escribano y Abogado, integrante como asesor notarial del equipo consultor que creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay. Asesor técnico notarial de la misma Cartera. Fue consultor de Banco Interamericano de Desarrollo en el caso titulado “Gender Differentials in Judicial

Proceedings: field evidence from housing related cases in Uruguay” y “Los efectos del sector público en el financiamiento de la vivienda: El mercado hipotecario en Uruguay”. Ex asesor de miembros del Senado Nacional. Ex integrante de la cátedra de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay, y actual docente en Derecho de las Transacciones Económicas en la Universidad ORT. Coautor de varias ponencias y trabajos en materia de vivienda e inclusión social. Disertante en congresos nacionales e internacionales.



María Araceli Schettini, uruguaya, Rematadora y Tasadora Pública por la Escuela Superior de Comercio, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Cuenta con treinta años de experiencia en asesoramiento laboral, civil, familiar, menores, cooperativo y gremial. Consultante en el Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo en el proyecto Apoyo al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en Uruguay. Autora de los fundamentos del proyecto Prescripción de bienes abandonados por el Estado y de varias publicaciones entre ellas “Suelo urbanizado: el deber de usar y el derecho de prescribir”. Es docente de talleres en diferentes programas vinculados a Ministerios e Institutos uruguayos desde 2008 hasta 2011.



Paula Castello Starkoff, argentino-ecuatoriana, es Antropóloga e investigadora, diplomada en género, sociedad y políticas por Flacso. Concentrada en los derechos de las mujeres, jóvenes y adolescentes, especialmente en salud sexual y reproductiva, migración y asuntos urbanos. Vinculada en procesos de diseño arquitectónico participativo en barrios autoconstruidos de

Quito. Concentrada también en la investigación y aplicación de metodologías alternativas de investigación-acción en diferentes dimensiones del trabajo con comunidades diversas. Colaboradora y miembro de equipos

de producción de materiales educomunicacionales de distribución nacional sobre derechos sexuales y derechos reproductivos. Miembro de la Corporación Cultural La Yapa, multiplicadora del Teatro del Oprimido en Ecuador (<http://layapacultural.wordpress.com/>). Algunas de sus publicaciones son “Relaciones de género en la distancia: ¿Reestructuración o reafirmación? Un análisis sobre ‘remesas masculinas’ y ‘remesas femeninas’” (Ecuador, 2007), “Despenalización del aborto y nuevo proyecto constitucional: un tema polémico” (Ecuador, 2008), “El Plan” (Ecuador, 2010) (cuento para adolescentes), “Jóvenes afroecuatorianos/as en Quito: Sexualidad, familia y trabajo entre marginalidad y resistencia” (Ecuador, 2010) y “Jóvenes en el saber, experiencias en Ecuador”.

Este libro se terminó de
imprimir en febrero de 2012
en la imprenta CrearImagen
Quito, Ecuador