

Teolinda Bolívar, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

CIUDADES EN CONSTRUCCIÓN PERMANENTE ¿Destino de casas para todos?



Ciudades en construcción permanente

¿Destino de casas para todos?

Volumen II

Ciudades en construcción permanente

¿Destino de casas para todos?

Volumen II



Ciudades en construcción permanente

¿Destino de casas para todos?

Teolinda Bolívar Barreto, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

- 1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: (593-2) 2506-267 / 2962-800
E-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador
- CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar
- Universidad Central de Venezuela
Av. Los Ilustres, Ciudad Universitaria,
Edif. Facultad de Farmacia,
Los Chaguaramos
Caracas, Venezuela
(0212) 6054087/4098
www.ucv.ve
- Universidad Politécnica Salesiana
Av. Turuhuayco 3-69 y Calle Vieja
Casilla: 2074
P.B.X.: (+593 7) 2050000
Fax: (+593 7) 4088958
E-mail: rpublicas@ups.edu.ec
www.ups.edu.ec
Cuenca-Ecuador
- ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-265-6
- ISBN UPS: 978-9942-10-216-9
- Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador, marzo 2015
- Fotografía de portada: Roberth Benavides González
Título: Caracas y sus arcillas desnudas

Índice

Presentación	9
Prólogo <i>Teolinda Bolívar Barreto, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa</i>	13

PARTE I LAS CARAS DE NUESTRAS CIUDADES

Ciudades del futuro ¿Imperio del dinero o territorio de la gente? <i>Enrique Ortiz Flores</i>	35
Servicios urbanos y urbanización popular: mercantilización y desmercantilización <i>Pedro Pérez</i>	55

PARTE II LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL TIEMPO

Nota introductoria <i>Lorena Guerrero Palencia</i>	83
Vivienda y Estado en Colombia: 1918-1990 <i>Olga Lucía Ceballos Ramos y Alberto Saldarriaga Roa</i>	93
Veinte años de la política de vivienda en Colombia (1991-2010) y la emergencia del derecho a la vivienda digna <i>Julián Alberto Caicedo Medina</i>	125
Las políticas de vivienda social: entre la vivienda nueva y la construcción en sitio propio <i>Julio Calderón Cockburn</i>	147

Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay, (PLANHAVI) desde la mirada chilena <i>Paola Siclari Bravo</i>	179
---	-----

PARTE III

LAS POLÍTICAS HABITACIONALES Y SUS CONTENIDOS

Nota introductoria <i>Martin Scarpacci</i>	235
De espaldas a las barriadas populares: las paradojas de la política habitacional de Hugo Chávez <i>Alberto Lovera</i>	241
Políticas públicas habitacionales en la Zona de Expansión Urbana de Aracaju-SE, Brasil <i>Sarah Lúcia Alves França</i>	279
La consolidación de políticas públicas habitacionales en Paraguay <i>Ana Raquel Flores</i>	303

PARTE IV

LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL LUGAR

Nota introductoria <i>Alexandra Mena</i>	331
La entrada. La conquista del espacio urbano <i>Escarlet Torrico</i>	335
El programa <i>Morar Carioca</i> y la urbanización de favelas de la ciudad de Río de Janeiro <i>Gerônimo Leitão y Jonas Delecave</i>	355
La democratización en la construcción de la ciudad: la experiencia del centro para la educación, la cultura y el arte Simón Díaz, Petare Norte, Caracas <i>Zulma Bolívar</i>	371
Vista opuesta, imagen alternativa: aprendizaje de proyecto en la ciudad no proyectada <i>Ignacio Marcano Trujillo</i>	397

PARTE V
¡SI LAS POLÍTICAS RECONOCIERAN BELLEZAS!

Nota introductoria <i>Henry Moncrieff</i>	419
Imágenes villeras: fotografía y asentamientos populares en Buenos Aires <i>Pablo Vitale</i>	425
Ciudades de arriba..., la estética del rancho <i>Iván Amaya</i>	457
Experiencia constructiva y resultantes estéticas de la obra construida por la gente en barrios urbanos <i>Iris Rosas Meza</i>	493
La casa de barrio. Su forma y expresión. Una aproximación desde la Etnoarquitectura <i>Teresa Ontiveros</i>	517
Anexo <i>Jaime Erazo Espinosa</i>	547

Presentación

Es un placer presentar la Colección Ciudades de la Gente. Esta Colección nace de la convicción y 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.– pero con disfunciones y sobreposiciones tan generales que nos fuerzan a verlos iguales; y es que la visión que de ellos tenemos, más que panorámica y esclarecedora, más que de reconocimiento a su dinámica desprotegida y autoproductora, es diferenciadora en los marcos legales –por eso los llamamos ilegales–, en los órdenes urbanos –por eso irregulares– y en sus formas –por eso informales–.

La Colección contribuye a considerar y analizar lo que, por un lado, también son las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión a suelo urbano y vivienda de calidad en nuestras ciudades: no democráticas y sin garantías. Y por otro lado, cómo frente a esto y a la creciente necesidad de tenencia, nacen los hacedores, hombres y mujeres cuya cultura popular, producto de las mezclas de todos aquellos que vivían y otros que han llegado a nuestros territorios, han hecho de lugares declarados como no aptos, lugares donde vivir, y han creado dentro de estas, ya llamadas, nuestras Ciudades de la Gente: Habitadas por hogares pobres, que nacidas muy precarias también transitan, en las escalas “distribución espacial” y “condición socio-económico urbana”, entre el lado más inferior y extremo, y el promedio de ciudad. Ocupan áreas y suelos urbanos, determinados y sin calidad, y le otorgan carácter a la irregularidad –tramas ausentes–, a la informalidad –autorizaciones ausentes– y a la ilegalidad –propiedades ausentes–, aunque presentes irremediablemente están, en esos mismos caracteres, sus vicios. Con las Ciudades de la Gente

se inician asentamientos y (auto) producciones, de pobladores y viviendas, sin infraestructuras y servicios, sin planos y licencias, pero con ayudas mutuas y contratos simples que en conjunto las convierten en un tipo de poblamiento. Persistencias y décadas después, una, dos, tres o más, se sostienen y consolidan, a pesar de los límites existentes, en cuanto: Procesos de mejoramiento socio-urbano y socio-habitacional; Mejora de condiciones socio-económico urbanas, que las eleva del extremo inferior pero no del promedio, aunque comparten, con el resto de la ciudad, tendencias como el decrecimiento; y Mejora gradual de indicadores sociales –heterogeneidad, cooperación, solidaridad, etc.– y poblacionales –estabilización, niveles educativos, etc.–

La Colección sitúa al hábitat popular y a la inclusión social como objetos de abordaje para los organismos multilaterales pero principalmente para los Estados y sus gobiernos –nacionales, regionales, provinciales o locales–, quienes aún habiendo firmado pactos y declaraciones, incluso internacionales, sobre ambos temas, carecen de fortalezas y voluntades para implementar, con frecuencia e integridad, con reconocimientos y perspectivas, políticas con principios y herramientas de soporte que diversifiquen los modos de acceder y de gestionar suelo urbano y vivienda, especialmente para personas que, como los hacedores de las Ciudades de la Gente, viven en condiciones de pobreza. Por el contrario, las vocaciones que siguen impulsando a los gobiernos, a “poner en marcha” políticas, modalidades e instrumentos de acceso y gestión son: las de alternativa única, de asistencia y urgencia, de focalización y sectorización, y las más graves, de producción mercantil para disminuir el déficit.

Queremos continuar haciendo teoría de estos asentamientos históricamente determinados, sin dejar de reconocer todo lo que académica y técnicamente ya han producido profesores y pobladores; continuar también 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. Queremos promover reflexiones sobre la participación de los hacedores de ciudades dentro de sus sociedades, dar a conocer sus estrategias habitacionales y de subsistencia, así como intercambiar nuestras y sus experiencias con otras, exitosas o en proceso, pero en-

marcadas siempre en las discusiones sobre los sentidos de lo que son la exclusión y pobreza, la marginalidad e insostenibilidad. Queremos unirnos a todos aquellos que superando los miedos y con deseos de avanzar se atreven a caminar por lo desconocido y a no conformarse con lo conocido de otras realidades, buscando juntos afirmar, como derechos universales, las posibilidades de vidas dignas y de construcciones colectivas dentro de nuestras ciudades.

En esta Colección, el abordaje primero no es el andamiaje material de los asentamientos sino los hombres y mujeres que los producen. Empezar la tarea de describirlos e interpretarlos es abrir posibilidades para que, experimentados y debutantes investigadores, hablen sobre ellos de muy diversos modos. Así, en el encuentro de ambos, en las veces que y donde podamos, se favorecerá no sólo el nacimiento de aportes teóricos nuevos sino el crecimiento de la inteligencia colectiva de este Grupo de Trabajo denominado Hábitat Popular e Inclusión Social.

Javier Herrán
Rector
Universidad Politécnica Salesiana

Pablo Gentili
Secretario Ejecutivo
CLACSO

Prólogo

Teolinda Bolívar Barreto, Marcelo Rodríguez Mancilla
y Jaime Erazo Espinosa

Tenemos el agrado de presentarles el Tomo II de la Colección Ciudades de la Gente, denominado “Ciudades en permanente construcción ¿destino de casas para todos?” que representa un esfuerzo colectivo de investigadoras e investigadores latinoamericanos agrupados en el Grupo de Trabajo “Hábitat Popular e Inclusión Social” de CLACSO, que a través de sus reflexiones y prácticas cotidianas buscan producir conocimientos que dotan de sentido crítico y transformador a la vida urbana. Esta compilación se inscribe en el debate contemporáneo sobre la orientación política y popular de los procesos de producción, reproducción y transformación de ciudades latinoamericanas. Este interés se canaliza desde un acuerdo generalizado, que refiere a la necesidad de construir categorías analíticas, teóricas y prácticas que permitan describir, comprender, explicar y cambiar la realidad urbana desde y para las ciudades latinoamericanas.

Nuestras ciudades, desde sus diversas conceptualizaciones hasta las condiciones objetivas para su construcción, implican un conjunto de disputas de todo orden. Las tensiones y contradicciones que operan como ejes explicativos sobre las dinámicas de producción, reproducción y transformación de la formación social y espacial de la ciudad, constituye el centro del debate urbano. Este debate transcurre entre fuerzas sociales, culturales, económicas y políticas que mantienen o promueven cierto tipo de relaciones de poder, decantando en diversas estrategias de apropiación del espacio urbano. En este entramado de tensiones se va dotando de inteligibilidad a la relación y redefinición entre las lógicas del Estado, el mercado, la sociedad civil y el territo-

rio, en el decurso de matrices sociopolíticas situadas e históricamente determinadas.

Pero, ¿qué relación se hace visible entre la puesta en valor y las formas de producción popular del hábitat? ¿Qué efectos genera la diferenciación de tipos de gestión política de los espacios? ¿Cuál es el rol de los hacedores de ciudad en la producción del hábitat? Estas preguntas iniciales son sugerente cuando se trata de profundizar explicaciones de lo que se vive y de la proyección de formas alternativas de producción de la ciudad, en el marco de los proceso de reestructuración neoliberal de la sociedad capitalista.

Este esfuerzo colaborativo de quienes han participado en este libro, parte de la premisa de que es urgente trabajar en lo urbano latinoamericano, con las particularidades que lo caracterizan, con sus similitudes y diferencias locales. La producción de barrios populares es una de esas particularidades que nos diferencian de las ciudades de países hegemónicos y que es fundamental teorizar como respuesta a dinámicas de dominación cultural e intelectual. Para alcanzar este objetivo consideramos necesario conocer, más allá de las apariencias, estos territorios populares donde vive más de la mitad de los habitantes urbanos en América Latina. De hecho, cada barrio en las ciudades se ha creado con el correr del tiempo, siendo un producto de la fuerza de trabajo a partir de las infinitas privaciones de muchas personas que migraron desde el campo o desde pequeñas ciudades. Tal búsqueda trasciende el lugar para instalarse como una acción colectiva que pretende reproducir la vida familiar, desde donde se proyectan sueños y utopías.

En el devenir histórico de las ciudades latinoamericanas, se han planteado múltiples maneras de intervenir sobre lo urbano, desde las lógicas populares, estatales, público-privadas, y/o privadas, que evidencian diferentes modelos de sociedad y de complejos mecanismos de producción que son el resultado de diversos intereses. Si bien existen escenarios de luchas y contraposiciones entre propuestas de ordenamiento territorial e institución de la vida urbana, la ciudad es un hecho dinámico que articula acciones del saber científico con el saber popular.

La experiencia profesional nos ha mostrado que toda propuesta de transformación urbana y arquitectónica exige comprender a

hombres y mujeres que han construido y viven en esas ciudades. Para ello es necesario sumergirse en los procesos de desarrollo donde éste participa, especialmente los acaecidos en los tiempos de transformación de países eminentemente rurales a países donde predomina lo urbano. Reclama, asimismo, trabajar junto con el sistema de agentes sociales que se han ido conformando, que aseguran esos procesos y por supuesto esas transformaciones, lo que ha permitido garantizar la existencia de lo *urbano latinoamericano*.

Al estar entre nuestra gente que vive precariamente y en algunos casos en situaciones de riesgo, sus rostros nos interpelan, pues nos llaman a contribuir con potenciales soluciones. Ante esos semblantes sufridos, pasar con indiferencia, tan común en el mundo de hoy, sería traicionar nuestros más profundos ideales de humanización. Si aspiramos a la reestructuración y rescate de nuestras ciudades, es urgente desarrollar una reflexión sobre un aspecto tan elemental para la vida de todas y todos, como es el hábitat-comunidad y la casa-hogar en los sectores populares.

Una respuesta solidaria a la problemática de nuestras ciudades de la gente, cuenta por un lado con la voluntad de las y los profesionales dispuestos a cooperar, y por otro, con la disposición a solucionar una necesidad urgente de las personas de escasos recursos, quienes tienen el derecho de acceder a un hábitat y vivienda dignos. Este encuentro entre el saber técnico-científico que surge en la universidad y el saber popular que emerge de las familias y comunidades, materializan una relación social de carácter recíproco, generando un acontecer fraterno, un impulso de solidaridad que además de intervenciones habitacionales concretas, crea lazos entre la gente y las instituciones.

En lo profundo y en lo íntimo de nuestras intervenciones habitacionales, sociales, culturales, económicas y políticas, aspiramos a acercarnos al espíritu de la mujer y el hombre latinoamericano y caribeño, quienes luchan incesantemente por una nueva forma de convivencia socio-espacial. Entendemos esta relación de cooperación anclada a una praxis consistente y sostenida, como una posición ética y política que subvertirte los valores sociales imperantes, los cuales no colocan en primer lugar el bienestar de personas, familias y comunidades, sino que buscan el lucro en un escenario de excesiva mercantilización de las relaciones humanas.

Nos proponemos en este escrito destacar la importancia y la necesidad de comprender de qué manera se configura la realidad urbana del hombre y la mujer latinoamericana, dado que los barrios populares de la región dotan de una particularidad a las ciudades latinoamericanas. Esta condición y característica distintiva ha sido producto de procesos históricos de transformación urbana, que siguen teniendo como protagonistas a los hacedores de ciudad que construyen ciudad sin la participación de urbanistas, diseñadores urbanos, arquitectos, etc. La expresión de producción social en la experiencia de habitar conjuga complejas relaciones culturales urbanas que desbordan cualquier posibilidad de racionalización de lo vivido.

Este esfuerzo colectivo se inscribe en este desafío, el de revisar, documentar y problematizar las condiciones sobre las cuales se reproduce la vida urbana que caracteriza a nuestras ciudades latinoamericanas. Esto requiere la persistencia de una actitud de búsqueda por el conocimiento profundo y analítico de los hacedores que las producen en permanencia, es decir, del poder que activan las comunidades y que interpelan las lógicas de ordenamiento y disciplinamiento del territorio, impuestas por el poder estatal.

Queremos también llamar la atención sobre el valor metodológico de los trabajos que se nos presentan y del que hemos venido desplegando. Se trata de abordar la multidimensionalidad de lo urbano, en base a la heterogeneidad de métodos posibles y accesibles. Se trata de visibilizar el espacio urbano colonizado, es decir, hacer emerger las características de la vida cotidiana de los barrios urbanos populares, que son bombardeados por órdenes simbólicos y estereotipados sistemas de significación que los estigmatizan y excluyen permanentemente.

Como ciudadanos que habitamos nuestras ciudades asumimos la responsabilidad de innovar y enfrentar los desafíos que implica generar investigación y propuestas que materialicen un urbanismo democrático, cooperativo y alternativo, en donde se incluyen diferentes propuestas y oportunidades de diseño urbano, arquitectónico y formas de apropiación del espacio urbano. Esta cuestión convoca a profesionales de diversas latitudes que ven en este espacio de producción popular del habitar posibilidades de construcción de conocimiento científico, dada la vital importancia que tienen los barrios y

quienes los construyen para descubrir elementos claves para la construcción y reproducción de nuestro mundo urbano.

Conocer lo que somos implica reconocer nuestras capacidades para activar alternativas viables y sostenibles que se armonicen con los valores humanos como la solidaridad, ampliamente observada y vivida en los barrios populares. Es la unión de esfuerzos y conocimientos lo que permite crear y conducir mejoras en la reproducción de la vida que queremos. Se trata de entender, como lo explica en forma brillante Moreno Olmedo, que “el hombre popular *no es* ni está en relación sino: *vive relación*. *Vivir* es el verbo que posibilita el lenguaje popular” (Moreno, 2005: 467). Por tanto, es recomendable entender que se trata de interpretar cómo se vive esta relación, que implica contradicciones y disputas entre intereses sociales, culturales económicos y políticos.

La decisión de valorizar y situarnos en la realidad simbólica y material de la metrópoli latinoamericana, pasa por intervenir en los barrios, junto a sus *hacedores* y a todos aquellos agentes sociales que han participado en esa creación sui géneris. Esto requiere de mucha atención e interés para hacer de los barrios espacios sociales más seguros en lo que concierne a oportunidades de acceso a equipamientos y áreas de uso público, como vías, plazas, lugares de esparcimiento, etc. Para ello hay que tener en cuenta que sus espacios privados, constituidos por las casas, conforman la mayor proporción de lo construido en los barrios. Además estas construcciones siguen creciendo constantemente, de acuerdo a un proceso que en nuestras investigaciones hemos llamado *densificación*¹ (Bolívar et al., 1994).

1 Cuando hablamos de densificación nos referimos a una noción relativa al crecimiento horizontal y/o vertical de las edificaciones producidas en los barrios urbanos que conforman la ciudad-barrio, las cuales son construidas generalmente a partir de una vivienda precaria, que en Venezuela llamamos *rancho*. El proceso de densificación conlleva tanto dificultades estructurales como de diseño, entendiéndolo éste como la obra construida por los *hacedores* de casas y ciudades. Desde afuera un conjunto de casas de barrio ofrece una apariencia complicada e incluso heteróclita, pero lo es todavía más, hasta incomprensible, cuando uno entra en ese mundo de la casa producida para satisfacer la necesidad-obligación de tener hogares diferenciados. Nunca cesamos de sorprendernos cuando la gente de una casa nos invita a visitarla y nos encontramos con

Para lograr ese objetivo es necesario conocer más y mejor la realidad de esos territorios, descubrir las causas históricas y estructurales de esa incesante construcción, discernir los mecanismos y las estrategias para ser más eficaces en nuestro empeño de transformarla. Es una búsqueda con sus *hacedores* que intenta complementar el saber popular con nuestros conocimientos profesionales sobre arquitectura, diseño y urbanismo. Pensamos que no se trata de sustituir lo existente; sino que participamos en una búsqueda para transformar sin reemplazar lo que es rescatable. Valoramos la belleza de lo creado con tantas carencias para satisfacer necesidades urgentes. Sólo intervenimos para transformar y llevar a condiciones físicas y sociales lo construido, donde los habitantes puedan vivir mejor, en un hábitat que dé las condiciones para lograr una vida digna y que se fundamente en los derechos humanos. Como dijimos antes, una forma nueva de convivencia que tiene muy en cuenta lo encontrado por Moreno Olmedo (2005) en sus investigaciones: en los sectores populares le dan prioridad a las personas y no a las cosas.

“Los barrios pueden enseñarnos muchas cosas. No debemos aplicar nuestro análisis, debemos aprender a conocerlos y [a] identificar la calidad de los espacios y de las prácticas que contienen. Podemos y debemos aprender de nuevo a trabajar gracias a los barrios” (Bourdier, 2010: 119). Este principio es vital para desarrollar la humildad (muchas veces ausente en las arrogancias tecnificadoras del espacio) y el reconocimiento de la fuerza de trabajo acumulada de hombres, mujeres y niños, tal vez sin tener conciencia de la dimensión de su obra, pero sí de su fuerza para satisfacer sus necesidades humanas fundamentales.

una escalera de caracol que lleva a un baño y es a la vez la comunicación de la casa del hijo con la de la madre u otro familiar cercano. Como decimos coloquialmente, es sacarle punta al pedacito de terreno del que ya se han apropiado y de éste aparece la casa enredada y a la vez funcional (para una descripción de estas tipologías ver Mildred Guerrero en Bolívar et al., 1994, pp. 91-100). Esta investigadora nos aporta unas primeras consideraciones, no obstante hay que seguir analizando y a la vez indagando sobre esta cuestión tan importante para los que intervienen en la mejora de las casas de barrio.

El éxito está en encontrar con sus hacedores y habitantes las claves de esa ciudad latinoamericana que surge en gran parte de decisiones de los pobres de venirse a construir sus casas, sus hogares, creando una cosa distinta a lo que existía. Esos hombres y mujeres que vivían en el campo o en pequeñas ciudades no soportaban vivir así y se arriesgaron. De la satisfacción del conjunto de esas necesidades individuales nace lo que llamamos la *ciudad-barrio*. Este medio urbano creado espera nuestra comprensión, humildad y disposición para poder hacer con sus hacedores lo necesario para valorizarlo. No olvidemos que lo creado ha sido hecho con mucho amor. Incluso, algunos habitantes explican lo que hacen como *la querencia*.

Valiéndonos entonces de algunas nociones que se han ido revelando en las investigaciones sobre la ciudad construida por los usuarios², o que aparecen cuando se interviene en éstas con sus habitantes y otros agentes externos, aportaremos unas primeras consideraciones sobre la ciudad latinoamericana, que deberían ser tomadas en cuenta al diseñar cualquier objeto arquitectónico, o rediseñar lo urbano en ellas.

Cabe señalar que intervenimos en el mundo urbano ya creado por los *hacedores de ciudad*, donde se evidencia una sedimentación material y simbólica que ha configurado la dimensión sociofísica en los barrios. No se trata de aprovechar una oportunidad de diseño en un terreno cualquiera –sin utilización en el perímetro de la ciudad– sino de hacer propuestas en territorios que están en continua construcción (Bolívar, 1987), por la gente que ha decidido adaptar un lugar a sus necesidades, deseos y obligaciones de vivir en la ciudad.

Parece que el gran descubrimiento es construir en permanencia para vivir en lo urbano. En efecto, se construye mientras se vive al ritmo de las infinitas privaciones que caracterizan la vida de las familias populares. Eso ha dado y sigue dando un resultado que para unos debería ser ignorado, menospreciado, invisibilizado, como decíamos antes; para otros, como nosotros, constituye una creación cultural

2 Este escrito se ha nutrido de las reflexiones recogidas en el Taller 3 del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño, del grupo de trabajo de Clacso Hábitat Popular e Inclusión Social, el cual llamamos *Hacedores de Ciudades*. Teolinda Bolívar fue la coordinadora del taller.

(Chombart de Lauwe, 1975). Es pertinente en este sentido dar espacios para problematizar las investigaciones hechas y por hacer, que sigan en la búsqueda incesante orientada a resolver la cuestión de la vivienda digna, adecuada a la persona humana, especialmente para los pobres entre los pobres en América Latina y el Caribe.

Revisamos a continuación algunos elementos que a nuestro juicio nos permiten iniciar la caracterización de nuestras metrópolis latinoamericanas y caribeñas. Estos elementos son necesarios tomarlos en cuenta cuando se interviene en ellas, como fue el caso del Caracas Workshop 2009. En esta oportunidad nos referiremos a las ciudades autoproducidas y en continuo proceso de producción, a las ciudades diferenciadas y fragmentadas y a las ciudades populares estigmatizadas. Nos remitimos a primeras aproximaciones de las cuales extraeremos fundamentos que nos permitan contribuir a comprender lo urbano producido por el pueblo latinoamericano.

Desde ahora queremos precisar que denominamos *autoproducción* a lo que de una manera general se ha llamado *autoconstrucción*, ya que al indagar cómo se producen las casas en los barrios populares, encontramos que no son sólo los usuarios quienes las construyen, sino que hay mano de obra contratada en cualquier etapa del proceso constructivo. Los usuarios dirigen el proceso, al mismo tiempo, son directores de obra y contratan los obreros que necesitan, pagando a éstos lo que establecerán en acuerdos amistosos que no tienen que ver estrictamente con las tablas salariales oficialmente en vigencia.

Estas dinámicas de acuerdos extra-formales constituyen una característica propia de la cultura de los barrios, que con sus cambios y modificaciones, está todavía vigente en nuestro medio urbano. En un mismo momento puede hacerse una casa con obreros contratados por una familia y en otra parte de este mismo entorno realizarse una construcción regida por las contrataciones colectivas de los sindicatos de la construcción. Esto se ve especialmente en obras de servicios públicos pagadas por el gobierno, donde las condiciones de contratación tienen que regirse por lo establecido en los contratos vigentes.

Si bien ha existido una evolución de las formas de intercambios económicos y de la fuerza de trabajo para construir, como contratar a las juntas de vecinos, a los consejos comunales, entre otras; siguen existiendo peculiaridades y diversificaciones de la acción popular en

los barrios. En el proceso de producción se van evidenciando las contradicciones entre la concepción de la vivienda como valor de uso y como valor de cambio. Las políticas neoliberales han promovido el valor de la vivienda como mercancía, que responde a lógicas de acumulación de capital y especulación financiera. Por otra parte, es conveniente recordar que este tipo de producción tiene otra característica, que es el indefinido tiempo de producción ya que depende de las capacidades económicas y del crecimiento de las familias. De hecho, en la construcción de las casas de los barrios se sabe cuándo empieza pero no cuándo se termina (Bolívar, 1987; 2011: 39-80).

Esta manera de construir proporciona una de las claves que, a nuestro juicio, debe tenerse en cuenta cuando se pretende hacer edificaciones en los barrios populares, sin olvidar los ritmos que ellos acostumbran según sus posibilidades económicas y familiares, sus deseos, etc. Igualmente es indispensable considerar la posibilidad de hacer cambios en cualquiera de las edificaciones, tantos en las casas como en equipamientos que entran en el dominio de lo semipúblico y que muchas veces son construidos por intervención del Estado y son realizados en un solo proceso, a diferencia de lo que muchas veces hace la gente.

Es interesante constatar la relación de vinculación profunda que se genera en un proceso de autoproducción de la vivienda. En efecto, el trato que le dan los sectores populares a lo construido por ellos, con sus manos, esas viviendas y urbanizaciones construidas creativamente y muchas veces excepcionalmente; impactan positivamente en su identificación con el lugar, en su autoestima, y en un sentido de comunidad que canaliza el sentimiento de lucha permanente por salvaguardar su lugar y defender lo propio. De ahí la defensa que se ha concretado en el *derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda*, que es el resultado de luchas sociales y políticas como aspiración legítima y colectiva.

Estos procesos construyen y configuran diversas subjetividades, en tanto, forma de ser y estar en el mundo de personas, familias y organizaciones, que hacen del lugar producido parte de su ser. Trabajar en estos espacios sociales requiere de esfuerzos interdisciplinarios para comprender que la dimensión sociofísica de la existencia humana constituye una de las fuentes vitales que permiten realizar

las necesidades personales, relacionales y colectivas. Sabemos que la lucha por el territorio es una lucha por la vida, lo que lleva en algunos casos, a defender lo construido por medio de las diversas violencias existentes. De ahí la delicadeza que debemos tener en nuestra actuación. Por ejemplo, desalojarlos de una casa, aunque esté en peligro, es como despojarle una dimensión que le dota de sentido al ser de las personas, ya que en la vivienda y el barrio es el resultado de la entereza y del poder popular.

Es por esto que las soluciones genérica construidas de manera jerárquicas o tecnocráticas, que invisibilizan esta dimensión del sentir y ser de los hacedores de ciudad, corren el riesgo de producir más malestar, más estigmatización, bajo el deseo de control y formalización. Observamos una especie de deshumanización que se justifica desde modelamientos abstractos que no responden integralmente a la compleja problemática de producción de barrios populares. Las velocidades requeridas por los modelos de (con) gestión institucional, la participación ciudadana instrumentalizada por los intereses mercantiles y clientelares bajo asociaciones público-privadas, interpelan el sentido social y ético del modo en que se produce la ciudad y su relación con los actores sociales e institucionales.

También queremos destacar las notables diferencias morfológicas que marcan y dividen en fragmentos el territorio construido en nuestras ciudades. Como lo afirman M. Balbo y F. Navez-Bouchanine (1992), las ciudades de países hegemónicos pueden tener diferencias en el territorio construido pero éste es relativamente homogéneo si lo comparamos con ciudades de países latinoamericanos y caribeños. En algunas ciudades sus contrastes están a la vista, como es el caso de Caracas con sus barrios en colinas. Barrios desafiantes, construidos en laderas cuyas pendientes parecen ser para otros usos y no para fundar ciudades, sin embargo éstas están ahí, soportando las inclemencias del tiempo (Bolívar et al., 1993). Algunas veces estas viviendas se desploman pero en el conjunto de barrios populares nos atrevemos a decir que no sabemos científicamente cómo es que se mantienen firmes y permanecen.

No pretendemos extendernos en estos aspectos, incluso tratados por nosotros (Bolívar, 1998, 2002), solo queremos dejar constancia de que aspectos como éstos deben tenerse en cuenta al intervenir

en el mejoramiento de los barrios. No olvidemos que en los territorios constituidos por barrios también persisten las fragmentaciones. Por ejemplo, partes de éstos están servidas por vialidad vehicular, mientras en otras tienen que hacerse largos recorridos por escaleras y veredas en tierra o mal construidas. Esto no solo hay que tomarlo en cuenta en el diseño sino en la construcción. El transporte de materiales por esos laberintos de callejas y escalinatas es complicado y costoso. Por ello, es tan importante la toma de decisiones sobre el tipo de materiales, debido a la dificultad del mantenimiento en esos espacios.

Es oportuno tener presente que el vivir en esas áreas de las ciudades constituye un estigma. Se habla de la gente de los cerros, de las poblaciones, de las villas, de las favelas, entre otras. Se les percibe con temor y miedo. No pocos consideran una suerte de proeza llegar a un barrio. Para algunos miembros del gobierno local, regional y nacional la solución es reemplazarlos, construir en su lugar otras edificaciones. No es una propuesta nueva. En los años cincuenta se pretendió reemplazarlos por edificios de varios pisos. En el oeste de la capital venezolana se ven las improntas de aquel proyecto, pero los edificios construidos están rodeados de barrios. En este sentido la cultura del barrio autoproducido es de una gran fuerza e importancia (Trigo, 2005). Pensamos que es esencial ver si en otros países latinoamericanos los barrios populares, autoproducidos o los centros de ciudades son también estigmatizados. Esta búsqueda puede proveernos elementos comparativos y pistas para soluciones potenciales, aunque reconocemos las dificultades que esto implica.

En las notas expuestas apuntamos la gran complejidad física, económica, social y política, y las enormes diferencias y hasta contrastes en nuestras ciudades latinoamericanas. Consideramos urgente indagar las características dominantes en nuestras ciudades para tratar de hacer propuestas de diseño e intervención que tomen en cuenta lo existente que queremos transformar.

De una cierta manera esperamos que lo hecho por los necesitados habitantes permita encontrar soluciones para nuevos asentamientos que satisfagan los deseos y aspiraciones de los que van a vivir en tales territorios. Estamos en desacuerdo con que éstos surjan de ideologías extrañas a la cultura desde donde se propone el habitar. Se trata de materializar asentamientos nuevos surgidos de lo viejo

y de acuerdo con los usos y costumbres de los que vivirán en ellos. Cuando se trata de mejoras o habilitación de barrios, los estudios permitirán acercarnos a la relación entre lo viejo y lo nuevo, lo construido y lo imaginado.

Nos parece que uno de los retos es *hacer*. Este hacer debe contemplar la relación dialéctica entre acción-reflexión en el marco de un proceso móvil y dinámico de producción. No podemos olvidar que la gente de los barrios se caracteriza por llevar a la práctica sus propuestas, es decir, encontrar satisfacción a sus necesidades de vivienda y algunas cosas a su alcance, por ejemplo escaleras, veredas, tuberías de acueducto, cloacas, etc. No podemos negar que los hacedores han construido ciudades. Al ver las colinas que bordean nuestra metrópolis tenemos que reconocer que esa obra descomunal y desafiante es producto de los hacedores de ciudades, sin ninguna o con muy poca participación profesional en el diseño y la ejecución.

Esta fuerza popular que propone formas de vida en base a las condiciones precarias pero creativas para producirlas, se encuentra con la fuerza estatal y la del mercado que contraponen o complementan acciones tendientes a satisfacer las necesidades de habitabilidad. En este encuentro o desencuentro de fuerzas aparecen las tensiones y contradicciones que se visibilizan en las dinámicas de apropiación del espacio urbano.

En este sentido, las políticas públicas urbanas constituyen una dimensión central de la discusión dado los efectos concretos que generan en la gestión de las necesidades de habitabilidad y de producción social del hábitat popular. Nos preguntamos: ¿las políticas urbanas revierten las lógicas de exclusión social, segregación socio-espacial y fragmentación social en nuestras ciudades latinoamericanas? ¿Cuáles son las principales contradicciones cuando se relacionan las lógicas normativas con las lógicas de los hacedores de ciudades? ¿Cuáles son las dimensiones de lo urbano popular que la política urbana no ha considerado?

Para responder a estas preguntas transversales presentamos las contribuciones de investigadoras e investigadores urbanos de América Latina, a partir de una estructura que permite identificar y conocer de forma diversa las estrategias y acciones estatales, público-privadas y populares que se disputan el espacio urbano.

El primer capítulo del libro que hemos denominado, “Las caras de nuestras ciudades”, expone y examina la doble cara de la ciudad y los mecanismos y estrategias que operan en la sobreposición de unas caras sobre otras. La compleja imbricación entre lo social y lo espacial permiten identificar tales cuestiones como crítica a la ciudad y a la gestión política de la producción del hábitat. En este sentido, los artículos expuestos abordan transversalmente la paradoja permanente en los estudios de la ciudad, a saber: la antinomia exclusión-inclusión, las caras que se amalgaman y a la vez se recubren de aquello que concebimos, vivimos y percibimos como tensión entre actores sociales e institucionales que (re) configuran lo urbano.

En primer lugar, Enrique Ortiz desarrolla un análisis sugerente en torno a la relación entre vivienda y producción social del hábitat en México. En el marco del debate sobre el derecho a la ciudad y su relación con el peso que tienen las lógicas de mercado, se precisa un conocimiento crítico en torno a los discursos ideológicos de la habitabilidad que establecen tipologías sobre las concepciones de la vivienda. Las formas de producción habitacional, para el autor, tiene un desafío que es cada vez más necesario. Se trata de recuperar su integralidad y el entendimiento de sus impactos en el desarrollo social, económico y cultural, lo cual implica una lucha sobre la tendencia mercantil y burocrática hegemónicas. Cobran relevancia las formas participativas de la gestión y organización en la producción cultural y social del hábitat, con altos niveles de conciencia social. Esta problemática pendular y antagónica, puede permitir la progresividad de la democracia participativa en base a una colectividad organizada.

En segundo lugar, Pedro Pérez, situado en el caso de Buenos Aires, explica el proceso histórico de producción del hábitat, que relaciona la mercantilización y desmercantilización de los servicios urbanos, la urbanización popular y su incidencia sobre la configuración compacta o dispersa de la aglomeración urbana. El autor plantea que el Estado debe reconocer los mecanismos de producción no mercantil, de modo que se articule con la redistribución de recursos, donde los procesos de orientación popular redistributivos, constituyen una alternativa de redistribución por ser procesos de democratización del bienestar. Cobra relevancia, por lo tanto, el rol del Estado como garantista del proceso de orientación de la producción

del hábitat urbano y en particular de los servicios urbanos para favorecer la calidad de vida de la población de escasos recursos.

Luego de contextualizar el debate en base a la orientación política de la cuestión urbana en la región, presentamos el capítulo II “Las políticas de vivienda en el tiempo”. En este apartado agrupamos enfoques analíticos y crítico de las políticas de vivienda en los países de Colombia, Perú y Paraguay, desde diferentes enfoques disciplinares. En este capítulo se pueden observar los modelos emergentes de privatización de la construcción de vivienda de interés social y las contradicciones resultantes de este predominio.

Desde una perspectiva de periodización histórica, Olga Ceballos y Alberto Saldarriaga, describen detalladamente la evolución que ha tenido la política de vivienda en Colombia desde 1918 hasta 1990. Este recorrido da cuenta claramente del tránsito que va desde una política fundamentada en el higienismo, pasando por la una fase institucional y de transición, hasta llegar a un enfoque corporativo. Este análisis histórico sugiere una reflexión importante que vincula procesos políticos con los instrumentos de la política para avanzar hacia la consideración de la problemática de la vivienda como parte de los procesos de planeación urbana.

Juan Caicedo le da continuidad al análisis anterior al examinar críticamente la política de vivienda en Colombia desde 1991 al 2010. Su trabajo se centra en los factores socioeconómicos que estructuran el modelo de gestión habitacional en el país. El autor, sostiene que la política habitacional no solo funciona como política social sino macroeconómica, dado que predomina una lógica económica para satisfacer las necesidades de habitabilidad de los sectores de bajos ingresos económicos, a través de la gestión privada de la construcción con recursos públicos. El autor, muestra el fracaso de este tipo de política habitacional privatizada, que genera dificultades en el acceso y reproduce lógicas de exclusión social.

Julio Calderón, nos presenta un interesante trabajo que revisa críticamente las políticas de vivienda en Perú, en el periodo que va desde 1990 al 2011. En este artículo se evidencia el rol del Estado como facilitador y subsidiario del capital financiero asociado al mercado inmobiliario. Tal política tiene impactos positivos en los sec-

tores de la población con ingresos económicos medios y altos, pero negativos para los sectores sociales de escasos recursos económicos.

Paola Siclari nos muestra la experiencia de cooperación técnica de profesionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile para la implementación, monitoreo y evaluación del Plan de Vivienda Paraguay. Este trabajo detalla las características y modelos de gestión de las etapas que se fueron construyendo para el plan de vivienda.

El tercer capítulo: “Las políticas habitacionales y sus contenidos”, profundiza sobre los contenidos de las políticas habitacionales en Venezuela, Brasil y Paraguay, en donde se muestra de manera transversal que existe una gestión estatal reduccionista al focalizar preferentemente el problema habitacional a la vivienda nueva. Se argumenta que tal gestión no se piensa desde su relación con las condiciones de habitabilidad existentes que incluya a los barrios autoproducidos. Apertura este capítulo un brillante trabajo de investigación de Alberto Lovera. El autor identifica y analiza los factores que configuran la paradoja de las políticas habitacionales que se estarían configurando a las espaldas de las barriadas populares en el gobierno de Hugo Chávez. Se documenta y argumenta la idea de que la política de vivienda impulsada en esta administración tiene un fuerte correlato neoliberal articulado con intereses clientelares.

Sara Alves expone un estudio en el Municipio de Aracaju en el nordeste de Brasil. La autora logra sostener que la construcción de vivienda en las periferias termina beneficiando procesos de especulación privada. Tales procesos de especulación son favorecidos por las externalidades positivas brindadas por obras de infraestructuras que realiza el municipio con recursos públicos. Inversión pública y beneficio privado sobre la construcción de vivienda, refuerzan la tendencia general de segmentación socio-espacial.

Ana Flores, en esta misma línea, analiza la evolución de la política habitacional del Paraguay desde 1989, que coincide con la implementación de políticas estructuradas del Consenso de Washington. Este recorrido muestra el proceso de mercantilización de la vivienda. La lógica económica de responder con más soluciones habitacionales al menor costo posible, impacta en la persistencia de los problemas de expansión urbana no planificada, de acceso a bienes y servicios urbanos y de segregación. Con base en este análisis la

autora responde con una propuesta concreta dirigida a revertir estas políticas focalizadas y desarticuladas.

El cuarto capítulo denominado: “Las políticas urbanas en el lugar”, presenta experiencias de intervención en Bolivia, Río de Janeiro y Caracas, donde se destaca la importancia de generar procesos participativos en la toma de decisiones sobre las intervenciones urbanas. La participación ciudadana, que aumenta los niveles de compromiso e identificación con los lugares, incide en los mecanismos de apropiación del espacio urbano y por tanto mejora el ejercicio de la política urbana y la experiencia de habitar.

Es así que Escarlet Torrico profundiza sobre el proceso de apropiación del espacio urbano por parte de indígenas migrantes. Esto en el marco de profundos procesos coloniales de segregación etno-espacial que proviene de la ocupación española en la ciudad de Potosí. Este interesante trabajo destaca la relación entre lucha urbana y prácticas culturales, siendo la música, el baile y la fiesta popular una potente herramienta de lucha y re-territorialización de los valores sociales y estéticos que promueve la cosmovisión indígena.

Gerônimo Leitão y Jonas Delecave, nos sitúan en la discusión sobre los programas de urbanización en las favelas de Río de Janeiro, desde 1960 a la fecha, que muestran los principales cambios relacionales entre el Estado y los habitantes de las favelas. Este trabajo da cuenta de las dinámicas de participación ciudadana en el programa Vivir Carioca y su potenciación con un enfoque de trabajo multidisciplinar que favorece la priorización de necesidades y propuestas de intervención urbana.

Zulma Bolívar nos traslada a la ciudad de Caracas, al proyecto piloto de implementación del Centro para la Educación, la Cultura y el Arte Simón Díaz en Petare Norte; impulsado por el Sistema Metropolitano de Núcleos Sociales propuesto en el Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. La autora describe las principales áreas de trabajo, destacando la participación ciudadana y las oportunidades que genera este tipo de políticas a los habitantes de los barrios populares. En definitiva, se trata de un trabajo que ejemplifica y amplifica el modo en que se puede ir democratizando la ciudad de Caracas al tener una política municipal de proximidad con los actores sociales, fortaleciendo la construcción de ciudadanía.

Este capítulo finaliza con el aporte de Ignacio Marcano en torno a una experiencia de formación académica y extensión entre Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela y la comunidad. El autor nos convoca a una reflexión sobre las implicancias que tiene este tipo de procesos de docencia, en donde se repiensen las categorías con las cuales se educa la arquitectura. Constituye un potencial interesante el hecho de generar espacios de aprendizajes colectivos desde un enfoque vivencial que reconoce y se reconoce en el saber hacer de los hacedores de ciudad que habitan los ranchos caraqueños.

En el último capítulo, que hemos denominado, ¡si las políticas reconocieran bellezas!, nos adentramos en una dimensión de lo urbano muchas veces invisibilizada por las políticas públicas. Nos referimos al análisis estético y simbólico asociado a la formación social y espacial de los barrios populares en Buenos Aires y Caracas. La discusión transversal se identifica en la valoración estética, cultural y social de la fuerza de trabajo y la creatividad que se impregna en la construcción y mantenimiento de los barrios populares. Es aquí donde nos impresiona la inagotable capacidad humana de repensar el espacio en tanto lugares de bellezas que resultan de técnicas innovadoras y que representan a su vez una forma de disputar el espacio urbano.

Iniciamos este capítulo con el aporte de Pablo Vitale, que nos expone una breve reconstrucción de la historia política y social de las villas. Esta reconstrucción da cuenta de las disputas en el imaginario urbano metropolitano que relaciona la cuestión política con la cuestión estética de las villas en Buenos Aires. Por medio del análisis fotográfico histórico, el autor, desarrolla una línea argumental que sostiene la idea de que existe un proceso de negación de las villas por parte del modelo cultural bonaerense. Este fenómeno presenta una larga historia de estigmatización promovida por los medios de divulgación, que performa una imagen de las villas subordinada a la hegemonía cultural de la gran ciudad, lo que evidencia las dinámicas de exclusión social.

Continúa este capítulo con la presentación del artículo del artista Iván Amaya, quien ha venido desarrollando un largo trabajo fotográfico de las bellezas que resultan de la acción de hacedores

de ciudad que auto-producen sus ranchos en los cerros caraqueños. El autor concibe a la vivienda y los barrios populares como riqueza expresiva y estética. La producción de relaciones socio-espaciales y creativas constructivas penetra en la estética e imagen de los barrios, como una obra de arte en sociedad. El autor plantea que existe una dimensión artística en los barrios caraqueños que los relaciona con movimientos artísticos. Así, el autor relaciona las fotografías con obras de arte para relevar y revelar la potencia creativa de los hacedores de la ciudad popular.

Iris Rosas desarrolla una importante reflexión que se introduce en las prácticas concretas y rasgos característicos que se despliegan en el proceso de construcción de la vivienda popular. Ella asume una perspectiva espacial y sociocultural en donde resalta el valor estético y creativo de la obra construida por sus hacedores. El trabajo expone claramente la sobre-posición de lógicas arquitectónicas estandarizadas, intentando identificar tanto las debilidades y las fortalezas de este tipo de construcciones progresivas que dotan de heterogeneidad al hábitat popular. La autora nos convoca a establecer un tipo de complementariedad de saberes valorando la capacidad innovadora e imaginativa de los hacedores de ciudad para resolver problemas constructivos en la vivienda.

Para finalizar este capítulo, Teresa Ontiveros, desde un enfoque etno-arquitectónico, nos lleva a comprender los dos planos involucrados en el proceso de construcción de una casa como parte de la vida cotidiana en los barrios populares. Estos son el plano físico, como materialización del objeto construido y el simbólico, como el conjunto de significados relacionados con tal construcción. La autora sostiene que la casa de barrio constituye un dispositivo que permite tanto mantener procesos identitarios y de alteridad en los barrios caraqueños, como conocer los hábitos de clase. En efecto, los hacedores de ciudad se reproducen así mismo a través de la producción de la casa que se va ajustando a las condiciones y crecimientos de la familia. Todo esto es, a su vez, la expresión de la vida social.

Les convocamos a disfrutar y aprovechar la diversidad de perspectivas analíticas y críticas de las condiciones bajo las cuales se produce el hábitat popular. Creemos, sin duda, que este esfuerzo colectivo es parte de la necesaria difusión y problematización de

nuestras realidades latinoamericanas, que han venido subvirtiendo la homogenización analítica impuesta por agendas internacionales y teorías exportadas desde países hegemónicos que no explican nuestras realidades. Es así que, al visibilizar lo invisibilizado, al dar voz a los sin voz, al develar los mecanismos de producción del espacio popular y al poner nuestros compromisos profesionales, éticos y políticos; creemos que estamos aunando esfuerzos para pensar y sentir el modo de incidir sobre las ciudades.

Esto lo hacemos a partir de un profundo sentimiento de superación y de inclusión social y espacial para la construcción de alternativas factibles de implementación. Dado que la ciudad es una entidad hipercompleja y multidimensional que actualiza diversas formas de disputas políticas, esperamos que esta compilación aporte en la comprensión de la vida urbana y las relaciones sociales e institucionales que la hacen posible. El espíritu que movilizó este trabajo se sostuvo en la valoración de la capacidad creativa e imaginativa que proviene del pueblo, de los hacedores de ciudad que sufren violencias cotidianamente por la desigualdad estructural imperante, pero que mantienen las ciudades en construcción permanente.

Referencias

- Balbo, M. y Navez-Bouchanine, F. (1992). Fragmentarité spatiale et fragmentarité sociale: le cas Rabat-Sale. En *5ème Conférence Internationale de Recherche sur l'Habitat (Cilog)*. Montreal: Mimeo.
- Bolívar, Teolinda (1987). *La production du cadre bâti dans les barrios à Caracas... Un chantier permanent!* (Tesis de doctorado). Paris XII.
- (1998). Contribución al análisis de los territorios autoproducidos en la metrópoli capital venezolana y la fragmentación urbana. En *Urbana 23* (julio-diciembre).
- (2002). Actions d'amélioration et fragmentation: territoires auto-produits de caracas et effets des actions d'amélioration. En F. Navez-Bouchanine (comp.) *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale* (París-Budapest-Torino: L'Harmattan).
- (2011). *Desde adentro: viviendo la construcción de las ciudades con su gente*. Quito: Olacchi y Municipio Metropolitano de Quito.

- Bolívar, T., Guerrero, M., Rosas, I., Ontiveros, T. y De Freitas, J. (1993). *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Caracas: Mimeo.
- (1994). *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Primer Premio Nacional de Investigación en Vivienda, 1993. Caracas: Mindur-Conavi.
- Bourdier, M. et al. (2010). Urbanismo y arquitectura en zonas de barrios de Caracas. En *Latitudes. Ateliers Internationaux* París: Bertrand Lemoine.
- Chombatt de Lauwe, P.-H. (1975). *La culture et le pouvoir*. París: Stock, colección Monde Ouvert.
- Moreno Olmedo, A. (1993). *El aro y la trama. Episteme, modernidad y pueblo* (Caracas: Centro de Investigaciones Populares (CIP) y Universidad de Carabobo (UC).
- Trigo, P. (2005). *La cultura del barrio*. Caracas: Editorial Gumilla / Universidad Católica Andrés Bello.

PARTE I

LAS CARAS DE NUESTRAS CIUDADES

Ciudades del futuro ¿Imperio del dinero o territorio de la gente?¹

Enrique Ortiz Flores²

Contexto global

Estamos inmersos en un tiempo de cambios profundos en las ideas, la tecnología, el modo de producción de los bienes materiales, las formas de relacionarse y de comunicarse. Tiempo contradictorio y paradójico en el que las tendencias a la acumulación, la concentración del poder económico y el imperio global de las grandes corporaciones, incentivan nuevas respuestas sociales, tecnológicas, productivas, espirituales, políticas y artísticas surgidas desde los lugares y la gente.

-
- 1 Se integran en el texto reflexiones y fragmentos de la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad, 2010 y de los siguientes escritos inéditos del autor: “La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México: derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat”, 2009; “Producción social de la vivienda y el hábitat: bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales”, 2011; Borrador del proyecto comunitario de producción y de gestión social de hábitat, 2008.
 - 2 Fue director de la asociación civil mexicana Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento COPEVI, A.C. (1965-1976); subdirector de vivienda, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976-1982); director general del Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO (1983-1987); secretario general de la Coalición Internacional para el Hábitat HIC AL (1988-1999); presidente internacional de este organismo (2003-2007). Coordinó el establecimiento de la oficina regional de HIC para América Latina, donde colabora actualmente como coordinador de proyectos. Es presidente del Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda e integrante del comité que promovió la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad.

Por un lado, se consolidan nuevas formas de dominación más abstractas y lejanas, que cuestionan la soberanía de los estados, que impulsan procesos de crecimiento que se hacen a costa de la depredación de la naturaleza y de la explotación extrema de la gente.

Procesos acelerados, tanto por el desorden monetario causado por la falta de valor real de la mayor parte del dinero con el que se especula globalmente a gran escala, a costa de las economías más débiles, como por otros factores que confluyen en las múltiples situaciones críticas que hoy ponen en cuestionamiento la viabilidad misma del mundo que estamos construyendo: crisis financiera, que impacta ya gravemente en muchos campos de la economía global; crisis ambiental; crisis energética; crisis alimentaria; crisis del agua; crisis de producción (se producen y mercantilizan masivamente bienes superfluos y se cancelan posibilidades a la producción social de bienes básicos); crisis de valores (competencia e individualismo *vs* complementación y solidaridad). Conjunto de situaciones que se potencian entre sí hasta generar lo que hoy puede considerarse una profunda crisis civilizatoria. Pareciéramos estar inmersos en un proceso suicida impulsado por un modelo inviable y sin futuro.

Por otro lado, emergen iniciativas sociales muy vigorosas que tienden a recolocar al ser humano y la naturaleza al centro de nuestra ética, semillas de un nuevo proceso civilizatorio; de una cultura a la vez universal y respetuosa de la diversidad.

Procesos que conciben al mundo como espacio, patrimonio de todos y a nosotros, los seres humanos, como especie, entes sociales y personas en devenir que se perciben como sujetos activos y responsables en la construcción de una nueva sociedad en armonía con la naturaleza.

Esta nueva conciencia emergente, sustentada en múltiples experiencias innovadoras y transformadoras; en procesos crecientes de articulación de los afectados, se enfrenta al llamado modelo de desarrollo, concebido como crecimiento económico ilimitado, que ha generado las siguientes condiciones:

1. Pobreza masiva y destrucción del patrimonio ambiental.
2. El crecimiento sin límites, la velocidad con la que se nos impone y la concentración del ingreso que caracterizan la

globalización económica han transformado el desarrollo sustentable en una contradicción, causando:

- Pobreza y desigualdad crecientes.
 - Depredación de la naturaleza.
 - Degradación ambiental.
3. Expropiación de los haberes y saberes de los pueblos:
 - De sus excedentes económicos.
 - De los recursos existentes en sus territorios.
 - De sus conocimientos y habilidades tecnológicas.
 4. Destrucción de los colectivos mediante prácticas que:
 - Individualizan problemas y soluciones.
 - Dividen comunidades.
 - Destruyen prácticas comunitarias.
 - Subordinan las organizaciones sociales a los intereses económicos y políticos de los poderosos.
 5. Reduccionismo y homogeneización como estrategia de control, que originan:
 - Pérdida de la diversidad biológica.
 - Pérdida de la diversidad cultural.
 6. Múltiples formas de exclusión:
 - Económica: desposesión y pobreza extrema.
 - Social: negación de derechos económicos y sociales.
 - Política: imposibilidad de incidir en las decisiones.
 - Cultural: homogeneización que destruye las culturas y formas de vida locales.
 - Territorial: segregación urbana y marginación rural.
 - Psicológica: pérdida de la autoestima.

¿Qué Ciudad tenemos?

Los efectos de la globalización económica y de las políticas neoliberales tienen un fuerte impacto en los procesos migratorios, la urbanización, la estructura y el crecimiento desordenado de las ciudades latinoamericanas. Este impacto genera graves contradicciones ilustradas a continuación:

Ciudadanos sin ciudad



Fuente: HIC-AL Imagen de archivo

Ciudades sin ciudadanos



Fuente: <http://transporteperu.wordpress.com/>

Ciudades competitivas, enclaves de la globalización



Fuente: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Santa_feconj_Mexico_City.jpg
Imagen de Carlos Chill

Asentamientos marginales y altamente vulnerables



Fuente: Isadora Hastings. HIC-AL

Macroproyectos modernizadores



Fuente: <http://www.revistaslife.com.mx/wp-content/uploads/2012/08/santa-fe-arcos2.jpg>
(para una vida mejor)

Desalojos masivos



Fuente: <http://diarioadn.co/especiales/galer%C3%ADas/desalojo-en-barrio-la-cruz>
Destrucción de los lugares, los apoyos y la cultura de la gente)

Producción masiva
de viviendas mercancía



Fuente: Isadora Hastings. HIC-AL
(monotonía)

Generación creciente
de asentamientos precarios



Fuente: HIC-AL. Imagen archivo
(caos)

Millones de viviendas vacías



Fuente: <http://noticiasenlinea.com/wp-content/uploads/2012/01/ribb.jpg>

Millones de personas sin techo



Fuente: http://centraldeportiva.com/wp-content/uploads/2014/05/Brazil-World-Cup-Home_Neri-655x400.jpg

Todas estas contradicciones mostradas en las imágenes anteriores expresan la concepción de la vivienda como mercancía y de las ciudades como paraíso de la especulación inmobiliaria³.

3 Imágenes de Isadora Hastings, Enrique Ortiz y Plataforma Vinal contra l'especulació.

¿Qué ciudad queremos?

El mundo que hasta este momento hemos creado como resultado de nuestra forma de pensar, tiene problemas que no pueden ser resueltos pensando del modo en que pensábamos cuando los creamos.

Es absurdo esperar la solución de un problema de quienes lo han causado.

Albert Einstein

Ante las tendencias, impactos y retos que genera la globalización económica varios colectivos promueven cambios y experiencias que abren nuevos caminos a la producción, gestión y disfrute del hábitat humano.

Tres temas se articulan para abrir nuevos cauces transformadores:

- El derecho a la ciudad.
- La producción social del hábitat.
- La gestión participativa del hábitat.

El derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad concibe a la ciudad como sistema complejo que incluye el ámbito urbano y su entorno rural. Se plantea como un nuevo derecho humano de carácter colectivo y se define como el usufructo equitativo de la ciudad dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

La siguiente matriz⁴ correlaciona los sueños y planteamientos de la ciudad que queremos con los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad que se vienen debatiendo a partir de la formu-

4 Esquema utilizado para elaborar la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Promovida inicialmente por un sector del Movimiento Urbano Popular, impulsada, mejorada y formulada a partir de una amplia consulta y participación social por un comité promotor multiactoral. Fue suscrita por el Gobierno del Distrito Federal el 13 de julio de 2010.

lación, entre 1991 y 1995, de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

La matriz se estructura en torno a dos ejes rectores:

- El ejercicio pleno de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones que de ellos se derivan.
- La democratización de todos los procesos que conforman y buscan concretar en forma corresponsable (gobierno-sociedad) el derecho colectivo a la ciudad.

Ambos ejes enmarcan la matriz que integra los lineamientos para la implementación de las obligaciones de las entidades públicas y de la acción social corresponsable. Esta matriz enfatiza las interrelaciones que se dan en la planeación, producción y gestión de la ciudad, evitándose con ello el abordaje sectorial de los problemas que impide visualizar la ciudad en su integralidad compleja, lo que a su vez es congruente con el carácter indivisible e interdependiente de los derechos.

Gráfico N° 1

EL DERECHO A LA CIUDAD, UN DERECHO COLECTIVO Y COMPLEJO						
La Ciudad que Queremos <small>(Asamblea Mundial de pobladores)</small>	Fundamentos Estratégicos del Derecho a la Ciudad					
	Ejercicio pleno de la ciudadanía	Función social de la ciudad y la propiedad	Gestión democrática de la ciudad	Producción democrática de la ciudad y en la ciudad	Manejo sustentable y responsable de recursos	Disfrute democrático y equitativo de la ciudad
Ciudad Democrática	●	●	●	●	●	●
Ciudad Incluyente	●	●	●	●	●	●
Ciudad Sostenible	●	●	●	●	●	●
Ciudad Productiva	●	○	○	●	●	○
Ciudad Educadora	●	●	●	○	●	●
Ciudad Habitable	Segura (Desastres)	●	●	●	●	○
	Segura (Violencia)	●	●	●	○	●
	Saludable	●	●	○	○	○
	Convivencial y Culturalmente Diversa	●	●	●	●	○
	● estratégico	○ apoyo imprescindible	○ complementario			
	Ciudad de derechos	Ciudad para todos	Ciudad políticamente participativa	Ciudad socialmente productiva	Ciudad viable y sustentable	Ciudad abierta, libre, creativa y lúdica
	Las Metas Esperadas					

Fuente: Elaboración propia.

Fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad

Ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad

Es la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho a encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, asumiendo el deber de la solidaridad.

Función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad

Se refiere principalmente a la distribución y la regulación del uso del territorio y el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece, priorizando el interés público definido colectivamente.

Gestión democrática de la ciudad

Implica la participación ciudadana en todos los espacios y hasta el más alto nivel posible (decisión, control, cogestión) en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la planeación, presupuestación y control de los procesos urbanos.

Producción democrática de la ciudad y en la ciudad

Busca rescatar y fortalecer la capacidad productiva de sus habitantes, en especial de los sectores populares, fomentando la producción social del hábitat y el desarrollo de actividades económicas solidarias capaces de consolidar un hábitat productivo.

Manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno

Persigue el uso socialmente responsable de los bienes comunes, los recursos y el disfrute por parte de todas las personas, comunida-

des y pueblos de un ambiente sano que les permita desarrollarse en igualdad de condiciones.

Disfrute democrático y equitativo de la ciudad

Busca el fortalecimiento de la convivencia social, así como el rescate, ampliación y mejoramiento de los espacios públicos.

Repensando la producción de la vivienda y el hábitat

De manera esquemática podemos hablar de dos formas, en gran medida contradictorias, de concebir la vivienda. De ellas se derivan modalidades y procesos muy diferentes de producirla, distribuirla y habitarla, que tienen consecuencias importantes en la vida económica, social y familiar de sus habitantes e impactos considerables sobre la estructura urbana y el hábitat, así como en aspectos culturales que inciden en la convivencia y la cohesión social.

La vivienda como producto regulado por la oferta y la demanda o como derecho humano

Como resultado de la oferta y la demanda, se traducen las necesidades de vivienda en demanda potencial y efectiva. Esta última queda limitada a los sectores con capacidad de pago para adquirir una vivienda en el mercado. La oferta mercantil se enfoca a atender a estos sectores con base en su situación económica y no a sus necesidades específicas. Todo queda subordinado a la racionalidad del dinero.

Como derecho humano, los Estados tienen la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de una vivienda adecuada. La vivienda pasa a ser un derecho social legalmente regulado, que comparte con los demás derechos humanos sus características de:

- Universalidad, porque se aplica a toda persona sin discriminación alguna e independientemente de su nivel de ingresos.

- Integralidad, porque todos los derechos son importantes y no pueden jerarquizarse.
- Inalienabilidad, en razón de que no se pueden perder ni intercambiar.
- Indivisibilidad, porque no pueden fraccionarse ni dividirse.
- Interdependencia con los demás derechos, ya que de su cumplimiento depende la satisfacción de otros derechos.

Por su parte, los afectados y la sociedad en general son corresponsables en el proceso de hacer efectivo este derecho que, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas⁵ debe satisfacer los siguientes requerimientos:

- Seguridad jurídica de tenencia.
- Disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura.
- Asequibilidad (gastos viables o soportables).
- Accesibilidad (no discriminación).
- Habitabilidad (espacio suficiente; seguridad; privacidad; iluminación y ventilación adecuadas).
- Lugar adecuado (ambientalmente sano, seguro y accesible a opciones de empleo).
- Adecuación cultural.

¡Mucho más que cuatro paredes y un techo!

La vivienda como satisfactor social, como mercancía o como bien de uso

La vivienda como satisfactor social, implica la acción de un organismo público proveedor que la produce y la adjudica a sus de-rechohabientes.

En la última década del siglo pasado, como consecuencia de las políticas derivadas del Consenso de Washington, orientadas a disminuir la acción del Estado en favor del mercado, se consolidaron las tendencias que se venían perfilando desde los años ochenta de eliminar la participación de los organismos públicos como productores de vivienda.

5 Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, emitida en 1991.

El papel del Estado se transforma de proveedor a facilitador, deja de producir directamente para centrar su actividad en la canalización de apoyos que permiten transformar a sus derechohabientes en clientes del mercado habitacional.

Como mercancía, privilegia el valor de cambio de la vivienda por encima de su valor de uso; su producción es controlada por un constructor, promotor o desarrollador privado que invierte con un propósito lucrativo.

Esto exige altos niveles de rentabilidad que implican:

- Producción industrializada, masiva, creciente y continua.
- Colocación rápida del producto en el mercado.
- Revolvencia rápida del capital invertido mediante un fácil acceso de los compradores individuales a subsidios del Estado y a créditos hipotecarios de largo plazo.

Como bien de uso autoproducido, privilegia el valor de uso de la vivienda sobre su valor de cambio. La mayor parte de la vivienda en los países pobres se produce por sus propios usuarios para satisfacer sus necesidades de techo.⁶

La vivienda autoproducida surge de la iniciativa del usuario en forma individual, familiar o colectiva. La autoproducción organizada que realizan cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y otros actores, aunque aún tiene un impacto cuantitativo limitado, constituye la forma más avanzada y con mayor potencial para desarrollarse.

La vivienda como producto terminado o como proceso

Como producto terminado, pretende resolver, al entregarse y para siempre, las necesidades habitacionales de una familia o

6 De acuerdo al estudio *Dimensión e Impactos Macro y Microeconómicos de la Producción Social de Vivienda en México*, realizado por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana en 2004, casi dos terceras partes de la vivienda del país habían sido producidas por sus habitantes sin contar, en la mayor parte de los casos, con financiamiento institucional ni con asesoría técnica.

persona. Por ser un bien costoso, la concepción de la vivienda como producto terminado conduce a producir viviendas pequeñas ubicadas frecuentemente en sitios alejados que condenan a sus habitantes a:

- Vivir en superficies y número de habitaciones insuficientes.
- Una menor calidad de vida en el largo plazo derivada de su falta de flexibilidad para adaptarse a las transformaciones, posibilidades, necesidades y aspiraciones de las familias.

Como consecuencia, la vivienda como producto terminado destinado a sectores de bajos ingresos lleva aparejado el concepto de vivienda mínima.

Como proceso, responde a la práctica social, a la forma en que la mayor parte de la gente produce su vivienda, de acuerdo con la dinámica de sus recursos, posibilidades, necesidades y sueños. Puede partir de soluciones limitadas en superficie y acabados, pero si está bien planteada ofrece mayor calidad de vida en el largo plazo y mayor flexibilidad para adaptarse a la dinámica familiar. La vivienda como proceso lleva aparejado el concepto de vivienda incremental o progresiva.

La vivienda como producto económico escaso o como bien social potencialmente abundante

Como producto económico escaso, lleva a concebir la vivienda como producto que se edifica con dinero, aún más escaso y fuera del alcance de la mayoría. La vivienda entra a la competencia por recursos limitados que deben distribuirse entre múltiples necesidades.

La vivienda concebida como producto de la escasez se refleja con claridad en el número reducido de unidades producidas para los sectores de bajos ingresos en la mayor parte de los países pobres o de mediano nivel de desarrollo.

Como bien social potencialmente abundante, la vivienda que produce la gente en condiciones de pobreza y sin apoyos resulta ser la más abundante, es la que una vez consolidada suele generar un nivel más alto de satisfacción para sus usuarios. Puede tener problemas de funcionalidad y diseño, pero no es ni mínima, ni necesariamente pre-

ria⁷. No se produce bajo las leyes de la escasez, sino bajo formas capaces de potenciar los recursos financieros limitados de sus habitantes.

Se parte de un concepto mucho más rico de recursos donde destacan:

- Las propias habilidades.
- El apoyo mutuo.
- La solidaridad.
- El uso de materiales locales reciclados.
- La imaginación.
- El ahorro popular bajo control social directo o el ahorro en materiales.
- El uso de tiempos libres.
- La supervisión directa del proceso productivo por los interesados.
- Las formas de comunicación y negociación popular sobre precios, ofertas, oportunidades.
- La vinculación de los procesos de vivienda con actividades económicas y lúdicas que incrementan la capacidad financiera de los participantes.

La vivienda como objeto o como acto de habitar

La vivienda como objeto se ve usualmente en términos cuantitativos, se la maneja como estadística: Déficit; rezago habitacional; número de créditos otorgados; número de viviendas iniciadas, en proceso o terminadas; metros cuadrados y número de cuartos construidos; metros cuadrados por habitante; mínimos y máximos.

7 Ver nota N°4. En el mismo estudio: se analizan mil ciento once casos de producción social (mejoramientos y vivienda nueva) que contaron en promedio con un crédito limitado a la mitad de la inversión realizada y con asesoría técnica en alguna de sus fases. En diez años la superficie promedio de las viviendas alcanzó 93m², con rangos que van de 50 a más de 200m². En esa misma fecha el crédito más pequeño que otorgaba el sistema nacional de vivienda era cuatro veces mayor en monto para comprar una vivienda de 45m² pagadera a 20 años. Ver también cuadro 8 en Torres Rino, 2006. *La Producción Social de Vivienda en México: Su importancia y su impacto en la economía de los hogares pobres. HIC-AL, México.*

La vivienda objeto se vincula a los conceptos de vivienda terminada, producto industrial, máquina de habitar, mercancía y satisfactor social. Los organismos públicos que la financian le niegan por lo general sus funciones económico-productivas, por no mencionar las culturales y espirituales.

Como acto de habitar es fruto cultural, como tal se articula no sólo a un lugar, sino a su historia, a su entorno social, natural y construido.

- Implica una relación cultural e incluso afectiva entre el habitante y el lugar que ocupa.
- Deja huellas, trazas urbanas e íntimas.
- Soporta el tiempo, se adapta a la vida cambiante de la familia y a las transformaciones del contexto.
- Genera arraigos nostálgicos y regresos.
- Manifiesta diferencias individuales y expresiones colectivas.
- Es generadora de ciudad.

Formas de Producción Habitacional

De acuerdo al concepto de vivienda que se maneje es posible perfilar las características de las diferentes formas de producción habitacional.

La vivienda concebida como servicio y como satisfactor social que caracterizó a la producción pública ha desaparecido en la mayor parte de los países.

La vivienda regida por las leyes de la oferta y la demanda, manejada como mercancía y como producto industrial terminado, concebida como producto económico escaso y como objeto, es característica de la producción mercantil.

La vivienda entendida como derecho humano universal, bien de uso, proceso, producto cultural, bien potencialmente abundante y como acto de habitar, caracteriza a la producción social.

Repensar la vivienda y el hábitat desde estas consideraciones implica deslindarlos de la conceptualización que los reduce a meros objetos-mercancía para recuperar su dimensión social, cultural y humana; hacer evidentes las múltiples interrelaciones que los poten-

cian como factores de desarrollo humano; organización social, ordenamiento territorial, preservación ambiental y de fortalecimiento de la economía social y solidaria. La producción social de la vivienda y el hábitat se inscribe en esta perspectiva transformadora e intenta articularse a otras muchas experiencias y búsquedas que se realizan en diversos campos que se niegan a aceptar un mundo condicionado y regido sólo por lo económico.

Atrás de esta propuesta conceptual están al menos cincuenta años de experimentación social en América, así como en otras regiones en procesos de producción y gestión participativa de la vivienda y el hábitat. Experiencias que han ido tejiendo un amplio panorama de opciones diversas que, contrariamente a la tendencia mercantil y burocrática de crear sistemas cerrados, programas prediseñados, modelos estáticos de intervención y normas rígidas de control, se abren a la creatividad transformadora. El hábitat se piensa desde esta perspectiva, como producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo.

Si bien la producción social es diferente, contradictoria y hasta antagónica en muchos de sus planteamientos conceptuales y en sus prácticas concretas con respecto a la producción habitacional de mercado, no se pretende plantearlas aquí como alternativas, lo que implicaría la cancelación o anulación de una de ellas. Situación a la que de hecho se ha visto enfrentada la producción social, al impedirse o limitarse su desarrollo, descalificando sus procesos y productos, subestimando e incluso criminalizando a quienes la practican.

Sus interacciones, la dinámica autoorganizativa de cada una de ellas, así como el camino mismo por el que marche nuestra sociedad en el futuro inmediato habrán de determinar, no sólo la prevalencia de una u otra forma de producir y de vivir nuestro hábitat y de habitar nuestro mundo, sino también las estrategias que habrán de seguir quienes en cualquiera de los casos apuesten por ser sujetos reflexivos y activos, capaces de imaginar, ensayar y construir un mundo más humano

Lo que no puede aceptarse es que por intereses económicos, por temor o por ignorancia, se impida el desarrollo de los instrumentos y apoyos necesarios que den escala y viabilidad a esta forma de producción habitacional que ha demostrado, en experiencias pro-

badas ya por muchos años, su enorme potencial como generadora de tejido social, de manifestaciones de una nueva cultura en la que predominan la solidaridad, la ayuda mutua, la gratuidad y condiciones capaces de generar una convivencia más vital, lúdica, armónica y creativa.

Ante todo es necesario dilucidar con información, conocimientos y reflexión permanente, a partir de nuestras propias experiencias tanto en la producción como en la gestión del hábitat, lo que es funcional al mantenimiento y profundización del mundo de la dominación económica, financiera, y tecnocrática y lo que aporta a la emancipación, así como a la construcción de una civilización más humana en armonía con la naturaleza.

Significación social y valor estratégico de la producción social del hábitat

La producción social del hábitat, principalmente aquella que se apoya en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa de los pobladores contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y una convivencia social más vigorosa.

Al situar al ser humano al centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido social e impacto transformador, capaces de contrarrestar las tendencias actuales mencionadas en la primera parte de este texto.

Gestión participativa del hábitat

La gestión participativa del hábitat es la acción consciente y responsable de la comunidad organizada en los procesos de planeación, presupuestación y manejo del hábitat humano en materias de suelo, infraestructura, transporte, equipamientos, espacios públicos y vivienda.

Hacer de nuestras ciudades un territorio de la gente, plantea cuestionamientos profundos sobre lo que hoy venimos haciendo de ellas desde una visión economicista y de corto plazo.

Avanzar en la democratización profunda de todos los espacios e instancias de gestión de nuestras ciudades dentro de una dinámica conducente a la realización y el disfrute pleno de los derechos humanos de todos sus habitantes, exige niveles más altos de conciencia y participación ciudadana. No es sólo con dinero y con tecnología avanzada que podremos romper las tendencias comentadas al inicio de este texto. Tampoco podemos esperar que los cambios vengan de sociedades pasivas, ni de gobiernos autoritarios, tecnocráticos o populistas que quieren y creen poder controlarlo todo. Requerimos de gobiernos que practiquen la democracia participativa; de colectivos organizados capaces de proponer, impulsar y llevar a cabo sus propuestas, en forma responsable y participativa.

Desde las prácticas sociales se han realizado experiencias cooperativas y comunitarias que lejos de limitarse a la sola producción de viviendas buscan atender la integralidad de la vida urbana, generando espacios productivos, lúdicos y de convivencia colectiva; realizar acciones, utilizar tecnologías que aporten al mejoramiento ambiental y al uso responsable de los recursos y de la energía; impulsar procesos tanto formativos como organizativos que contribuyan a construir ciudadanía, tejido social y ayuden a fortalecer las capacidades productivas y de gestión de las comunidades implicadas en ellas.

Se trata de experiencias transformadoras que reivindican los procesos democráticos, así como la plena realización de los derechos humanos vinculados al hábitat, existentes y por conquistar.

Un ejemplo en proceso es el *Programa comunitario de producción y gestión social del hábitat*, enfocado a la realización de proyectos autogestionarios de desarrollo progresivo, mismo que ha sido impulsado por varias organizaciones del movimiento urbano popular mexicano en diversos frentes de la Ciudad de México. El programa se orienta hacia el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Integrar procesos organizativos y formativos de alto nivel participativo.
- Fortalecer la economía barrial y la de los participantes

- Mejorar la calidad de vida y la convivencia al interior de las comunidades y en su entorno.
- Contribuir a la gestión democrática de la ciudad y al manejo sustentable de los recursos económicos y ambientales.
- Construir poder popular, generar una nueva cultura solidaria y de apoyo mutuo.
- Rescatar el sentido de pertenencia.
- Construir un referente para la incidencia en las políticas públicas.

Se trata de una experiencia transformadora, compleja, fundamentada en el crecimiento personal de sus integrantes; en el esfuerzo y conducción organizada del colectivo. Dicha experiencia propone una nueva forma de relación entre las organizaciones sociales y las autoridades; plantea el desafío de articular, desde las comunidades organizadas, la intervención de las diversas entidades públicas que podrían acudir al apoyo e implementación del programa.

Se trata en síntesis, en los tres temas esbozados aquí, de procesos complejos que exigen cambios profundos en nuestra forma de pensar y de hacer las cosas. Los tres temas se articulan estrechamente en el programa comunitario que busca concretar en proyectos específicos los contenidos del derecho a la ciudad, la producción social del hábitat y la gestión participativa y abierta a la ciudad de un territorio específico.

Se trata también de repensar nuestro hábitat en forma radical, lo que implica no solo un cambio profundo sino abreviar en nuestras raíces, en la herencia cultural e histórica que enriquece la identidad y aporta a una de las mayores riquezas de nuestro mundo, la diversidad.

Ante el desmoronamiento del sistema vigente y en el campo limitado en el que estamos comprometidos es fundamental apostar, experimentar y poner en práctica lo que el realismo miope considera hoy imposible.

Referencias

- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (2011). Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. Ciudad de México: HIC-AL.
- Borja, Jordi (2008). Los nuevos derechos ciudadanos. En Ortiz Flores, Enrique, Nadia Nehls, Lorena Zárate (Comps.), *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México: HIC-AL.
- Velázquez, Fabio (2008). La participación y el Derecho a la Ciudad. Conversaciones sobre el Derecho a la Ciudad; Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En Ortiz Flores, Enrique, Nadia Nehls, Lorena Zárate (Comps.), *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México: HIC-AL.
- Ortiz Flores, Enrique, Lorena Zárate (2005). *De la Marginación a la ciudadanía. 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Ciudad de México: HIC-AL.
- Ortiz Flores, Enrique (2004) *Notas sobre la producción social de vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso* Casa y Ciudad. Ciudad de México: HIC-AL.
- Torres, Rino (2006). *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*. Ciudad de México: HIC-AL.

Servicios urbanos y urbanización popular: mercantilización y desmercantilización

Pedro Pírez¹

Servicios urbanos, reproducción social, integración y exclusión

Los servicios urbanos son parte de un conjunto de bienes que hacen posible vivir en la aglomeración urbana. Desde el lugar en donde *asentarse*: suelo urbano y las construcciones que lo hacen útil individualmente (vivienda, locales, etc.) o colectivamente para familias o empresas (infraestructuras, equipamientos). También las *actividades* que resuelven, de manera colectiva necesidades de familias y empresas que no pueden ser encaradas individualmente o cuya resolución individual sería poco racional², como en la provisión de agua, energía, transporte y comunicaciones, recolección y disposición de residuos, etc.

La importancia de los servicios urbanos como condiciones de la reproducción social urbana se percibe al observar que:

Son actividades necesarias para la *reproducción de los procesos de acumulación de capital* en sentido estricto como para la *reproducción de la población*, sea o no fuerza de trabajo (Pradilla, 2009: 126). Recor-

1 Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires.

2 Básicamente en términos económicos, técnicos y ambientales.

demos su relevancia creciente, en particular dadas nuevas tecnologías de información y conocimiento, para la productividad urbana y, así, la competitividad de las empresas y la capacidad de las ciudades de atraer inversiones.

Operan como *procedimientos de distribución social de los bienes producidos*. Si bien la distribución de los ingresos ocurre predominantemente por la asignación a cada individuo, familia o grupo de una parte del producto social dentro de relaciones de mercado y según el papel del Estado, debe reconocerse a la ciudad como un segundo orden de distribución (territorial), condicionado por los procesos del mercado y las políticas estatales. En primer lugar, la distribución territorial de los bienes urbanos, a partir de procedimientos de asignación de “lugares” en la ciudad (suelo urbano y construcciones) (Pírez, 2009: Capítulo 1), en segundo lugar la distribución de los bienes urbanos entre la población, entre ésta y las actividades o entre éstas entre sí. Se distribuye así el uso de los *satisfactores* que integran la aglomeración urbana: infraestructuras, equipamientos y servicios, no sólo como resultado de su localización, sino con base en las condiciones que se establecen para su producción y consumo y por su vinculación con la situación económica, social y cultural de la población y las actividades. El resultado es una suerte de continuo, desde el acceso libre o restringido en razón de condiciones económicas, sociales o étnicas, hasta la exclusión total (Pírez, 2009).

Son *componentes de integración social y territorial*. Esos servicios, en particular los de redes, se localizan en forma discreta en la ciudad, cubriendo algunas áreas y no otras (cobertura territorial), como un resultado global de la ciudad, ya que depende de la relación entre localización de los servicios y de los usuarios. Al mismo tiempo, los servicios urbanos son objeto de una distribución social que define quiénes y en qué condiciones acceden a ellos, con cierta independencia de su localización en el territorio urbano (cobertura social).

En ese contexto, son centrales los servicios urbanos que se relacionan con las condiciones de conectividad del territorio urbano asociadas a la localización y a la movilidad de la población y las actividades. Respecto del primer componente, resulta clave la discusión acerca de una configuración compacta o dispersa de la aglomeración urbana, así como la deslocalización de lugares centrales. Además, la

conectividad depende, por una parte, de las posibilidades de movilidad dentro del territorio urbano y ellas, por su lado, de las infraestructuras viales y de los transportes; por la otra, depende de las infraestructuras y servicios de comunicaciones. Es en este segmento donde las innovaciones tecnológicas han sido más fuertes: desde el teléfono y el telex, pasando por el fax, hasta los teléfonos móviles e Internet. Esa conectividad cubre la totalidad de cada territorio urbano, más allá de su extensión y discontinuidades, e incluye la posibilidad de *moverse* mundialmente. Esas condiciones de conectividad permiten el uso de la totalidad urbana: los servicios pueden ser accedidos con cierta independencia de los territorios de localización.

En consecuencia, la inclusión de la población, o de sus diferentes grupos, en los servicios urbanos es una condición para la inserción plena en la ciudad y para su participación en la distribución de los bienes sociales. La exclusión de los servicios, por el contrario, implica la consolidación de las desigualdades sociales en el uso de la ciudad.

Hablamos de exclusión cuando cierta población queda fuera de la prestación de un determinado servicio que satisface una necesidad que no puede ser satisfecha (cualitativa o cuantitativamente) de otro modo, o que para ello requeriría del uso de recursos desproporcionados. Esa exclusión es absoluta cuando la población no está conectada a la red de distribución del servicio o bien la prestación no llega hasta su lugar de asentamiento. Es relativa cuando la población está vinculada con la red o infraestructura pero no recibe el servicio en las condiciones cuantitativas, cualitativas y de continuidad adecuadas. La exclusión tiene base territorial cuando afecta a quienes residen en áreas no cubiertas por la infraestructura en la que se basa el servicio o por los medios de transporte cotidiano que pueden llevarla hacia esas áreas. Se debe a razones institucionales cuando la población no logra cubrir ciertas definiciones formales para acceder a los servicios, como puede ser la regularidad en la titularidad del suelo o de la vivienda que ocupa³. La base económica de la exclusión se

3 La empresa de agua y saneamiento de Buenos Aires (AySA SA) exige la prueba del pago de la tasa municipal (Alumbrado-Barrido y Limpieza) en los municipios que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires, para dar la conexión.

refiere a las condiciones de la población que no le permiten afrontar los gastos monetarios necesarios para incorporarse y mantenerse en el servicio.

La exclusión de los servicios urbanos tiende a concentrarse en la población de menores recursos. La exclusión de base territorial se relaciona con la ocupación de lugares no servidos que suelen corresponder con suelo fuera del mercado formal o con las ofertas más baratas del mismo. La exclusión institucional suele coincidir, también, con la económica y su consecuencia de localización donde las normas urbanas no permiten la vivienda, o en asentamientos precarios o clandestinos. Sin embargo, ello no significa necesariamente que esa población esté económicamente excluida de los servicios.

Esas formas de exclusión de los servicios implican una, por lo menos relativa, exclusión de las relaciones sociales en sentido amplio, incluyendo por tanto los derechos que conforman los contenidos de la ciudadanía.

En suma, los servicios urbanos son una *posibilidad* de integración del conjunto de los habitantes en lo propiamente urbano, esto es en “en la vida social y política, donde se acumulan no sólo las riquezas, sino conocimientos, técnicas y obras (obras de arte, monumentos).” (Lefebvre, 1969: 18). Decimos una posibilidad porque esa contribución es resultado de procesos sociales de orientación.

Los servicios urbanos: Orientación, mercantilización y desmercantilización

En la ciudad capitalista, el papel de los servicios urbanos, sus efectos en la configuración y funcionamiento urbanos y las consecuencias de integración-exclusión, son un resultado histórico que depende de dos tipos de condiciones: uno estructural y otro propio de la agencia.

Estructuralmente los servicios son parte de los bienes de consumo colectivo asociados con las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. No desarrollaremos esta dimensión, simplemente recordemos que en el capitalismo la población debe vender su fuerza de trabajo en el mercado para obtener el dinero que le permita

adquirir los bienes necesarios para su vida. Pero el salario no permite adquirir todos esos bienes, particularmente los que llamamos *bienes urbanos*. De allí la necesidad de excluir, total o parcialmente, del mercado a esos bienes.

Las contradicciones que surgen entre los procesos de mercantilización y desmercantilización se resuelven como orientaciones, dentro de las restricciones estructurales. Utilizamos el término orientación a partir de Polanyi, para quien si se deja a las relaciones capitalistas libradas a su fuerza, los resultados son desfavorables para la felicidad del individuo y el bienestar general, produciendo los más lamentables y duraderos males. Es necesaria, entonces “una orientación social consciente que las leyes harán efectiva” (Polanyi, 1997: 213). Toda orientación se refiere, en primer lugar, a un *sentido* que se define entre dos posiciones polares: orientación de mercado (como bien de cambio) y orientación pública (como bien de uso). En segundo lugar, a los *procesos*, predominantemente políticos, de toma de decisiones por los actores intervinientes en cada caso y, como consecuencia, a la aplicación de criterios públicos o privados.

Históricamente, las sociedades de capitalismo avanzado con Estado del Bienestar han intervenido, por medio de políticas estatales, impulsando una orientación desmercantilizadora, total o parcial, de la producción o del consumo de algunos de esos bienes, integrando así el llamado salario indirecto. Esto significa un proceso de redistribución, en la medida que se excluyen del ámbito del capital algunas actividades y a la vez se captan fiscalmente recursos de la acumulación económica para financiar los procesos estatales de desmercantilización. Estos tienden a garantizar, contradictoriamente, la continuidad de la producción y, así, las condiciones de mercantilización de la fuerza de trabajo⁴ (Offe, 1990).

No ha ocurrido de esa manera en América Latina. Aquí el mercado urbano de fuerza de trabajo se caracteriza, ya desde antes

4 Una de esas contradicciones se concreta en el aumento de la autonomía de los asalariados, aunque supone una mayor dependencia *sistémica*, en el sentido de otorgar legitimidad al sistema social que lo permite. Particularmente al Estado (al gobierno) que garantiza esos derechos de reproducción.

de la industrialización, y más aún por la dependencia tecnológica y financiera de la industria, por inserciones limitadas, precarias y mal remuneradas, en contextos de fuerte desigualdad de los ingresos, con estructural subutilización de la mano de obra (subempleo e informalidad) (Szretter, 1990). Como consecuencia, una parte importante de la población, integrada o no al mercado de trabajo, no obtiene las cantidades de dinero necesarias para comprar en el mercado los bienes urbanos. Al mismo tiempo, los estados de la región, por razones estructurales e históricas, tienen una limitada intervención desmercantilizadora de esos consumos. De allí que los sectores populares producen por sí mismos algunas de las condiciones de su reproducción, particularmente las vinculadas con la urbanización.

En definitiva, en nuestras sociedades la orientación de la urbanización depende del predominio (dinámico) de alguna de las siguientes lógicas sociales: *mercantiles*, dirigidas a la producción de ganancias económicas; *gubernamentales*, que confirman, obvian o modifican a los procedimientos basados en las anteriores pudiendo introducir criterios públicos; y *sociales* o *comunitarias* que intentan satisfacer directamente las necesidades a las que apuntan los servicios (Pírez, 1995). La combinación de los procesos ordenados por esas lógicas determina, para cada tiempo y lugar, una particular producción de los componentes urbanos de la reproducción social.

El predominio de la orientación mercantil supone la valorización del capital en la producción y circulación de los servicios, subordinando la satisfacción de las necesidades a la obtención de ganancia. Supone también la disponibilidad de dinero suficiente para su consumo. De allí la necesidad de la integración en el mercado de trabajo y, luego, en el mercado de bienes urbanos.

Un servicio urbano producido como mercancía se destina hacia el segmento de la población que tiene capacidad de compra (recursos monetarios suficientes). Para el resto, para quienes sus recursos monetarios son insuficientes, “no hay satisfacción mercantilizada posible, no hay demanda solvente y no hay por tanto, producción. Hay exigencia social, pero no hay mercancía correspondiente...” (Topalov, 1979: 66).

El predominio de una lógica gubernamental pública, implica la posibilidad de una cierta desmercantilización del servicio de que se

trate, por medio de mecanismos de redistribución, sea operando en la producción y/o en el consumo.

El predominio de una lógica de necesidad supone la producción y circulación del servicio por fuera de las relaciones mercantiles, pudiendo adoptar dos modalidades según el papel que cumple el Estado. Si éste es irrelevante, el resultado tiende a ser un proceso de desmercantilización social *no redistributivo*, que se basa en el esfuerzo (trabajo y recursos económicos) de la población (individuos, grupos, familias, organizaciones) necesitada por estar excluida de las relaciones de distribución formal de los bienes (mercado de trabajo y procesos de redistribución). Si el papel estatal es relevante, particularmente si lo hace aportando los recursos económicos necesarios para la producción, estamos ante procesos de desmercantilización social redistributivos.

De manera sintética y general, es posible diferenciar analíticamente dos tipos de modalidades de producción del hábitat urbano: una predominantemente capitalista y otra predominantemente no capitalista. La primera está organizada en torno al predominio de una lógica de ganancia, mientras que la segunda se organiza por fuera del predominio de esa lógica. La urbanización popular es una forma organizada por la lógica de la necesidad. Se produce para satisfacer la necesidad de bienes urbanos de la población que no accede mercantilmente y puede ser redistributiva, cuando existen políticas estatales que contribuyen a su financiamiento o aportan recursos significativos, y no redistributiva, cuando se basa en los recursos populares y, particularmente, en el trabajo de esos grupos.

Orientación de los servicios y governance urbano

Si aceptamos los argumentos anteriores, debemos avanzar preguntando ¿cómo se orientan los servicios urbanos? Esa orientación, entendida como un resultado histórico, se relaciona con la toma de decisiones dentro y fuera de las instituciones estatales.

Gobierno y orientación de los servicios urbanos

La orientación de los servicios es el resultado de un conjunto amplio de decisiones tomadas y actuadas en una compleja red de

actores de diferente naturaleza. Esos procesos introducen diferentes intereses económicos, políticos, sociales y burocráticos; locales, nacionales e internacionales. Tal complejidad obliga a evitar una mirada simplista y a buscar los procesos concretos (propios de cada sociedad y de cada momento –su *trayectoria*⁵–) para su comprensión.

En primer lugar, es necesario identificar a los participantes.

Actores estatales, que dirigen predominantemente su comportamiento con base en la representación de intereses sociales (desde intereses muy particulares hasta versiones de interés general) y la acumulación de poder: *actores legislativos* que definen las normas (reglamentación) y que, en distinto grado, se relacionan con dinámicas sociales y políticas particulares (mayorías parlamentarias –resultados electorales–, acuerdos o coaliciones, diferentes presiones o lobbies, movilizaciones sociales, etc.); *aparatos gubernamentales* (ejecutivos) que elaboran y aplican políticas públicas sectoriales (económicas, financieras, sociales, ambientales) o territoriales (barrio, ciudad, metrópoli) que corresponden con diferentes escalas (nacional, intermedia, local) y desarrollan procesos de acumulación política (fundamentalmente electoral); *organismos de control* que dependen de las reglamentaciones generales, de sus regulaciones, de quienes los dirigen y, por tanto, de los procesos de su elección y de sus nexos en el aparato gubernamental y con los demás actores del servicio (empresas, usuarios, reguladores, etc.), así como de intereses burocráticos internos; las *unidades de producción* de los servicios urbanos. En la medida que el acceso a las posiciones estatales dependen de procesos de acumulación electoral, los partidos políticos y sus redes son un componente importante.

Actores capitalistas cuyo comportamiento está marcado por la maximización del beneficio: *empresas privadas de servicios urbanos* de escala nacional o internacional; *organizaciones financieras*, nacionales e internacionales; *empresas usuarias de los servicios* (industriales o terciarias) de diferente tamaño y distinto ámbito territorial (local, nacional, internacional); *organizaciones empresarias sectoriales* de escala nacional, regional o local. Un lugar especial debe reservarse para quienes con-

5 Ver al respecto la noción de dependencia de la trayectoria (“path dependence”) (Theodor et al., 2009).

trolan los medios masivos de comunicación que, además de buscar los beneficios particulares, tiene una enorme influencia en las condiciones de legitimidad de las reglamentaciones sobre los servicios. No solamente se trata de los intereses particulares en los servicios vinculados a esa comunicación, como la televisión (abierta y por cable) o la transmisión de información (Internet) sino de su capacidad de influir en las discusiones más básicas sobre las decisiones que deben tomarse para orientar las relaciones sociales en sentido amplio⁶.

Actores sociales cuyos comportamientos se vinculan con la satisfacción de la necesidad asociada a cada tipo de servicio, en relación a sus condiciones de reproducción: familias consumidoras de diferente nivel socio-económico, ingresos desiguales y distinta localización territorial; organizaciones de consumidores; organizaciones de pobladores; empresas sociales de prestación de servicios (cooperativas u otras); organizaciones territoriales, etcétera.

Luego, sus relaciones. La interrelación de actores y lógicas sociales configura una unidad plagada de contradicciones entre actores que corresponden a diferentes lógicas: entre ganancia y necesidad, entre representación del interés colectivo y rentabilidad privada, entre acumulación política y prestaciones universales, como entre organizaciones gubernamentales de diferente escala territorial. Al mismo tiempo, el predominio de contradicciones entre orientaciones particulares (privadas de ganancia y estatales de acumulación política) y orientaciones de sentido público (incluyentes, universales).

Son evidentes las dificultades para conceptualizar los procesos de toma de decisiones sobre los servicios urbanos. Pueden ser entendidos como *gobierno* en el sentido convencional. Esto es, decisiones dentro del aparato político burocrático que son implementadas en algunos de los territorios urbanos y que de acuerdo a su legalidad y legitimidad, o al uso de la coerción estatal, tienen efectos sobre las realidades a las que se aplican. La crisis de esa perspectiva ha llevado a introducir enfoques de *governance*⁷.

6 Las disputas en torno a la regulación de los servicios audiovisuales en la Argentina son un ejemplo.

7 Utilizar el concepto de *governance* no significa ignorar el peso fundamental de los aparatos gubernamentales y de las relaciones jerárquicas en la toma de decisiones.

La orientación de la gestión de los servicios urbanos es una actividad *no estructural* que supera a las acciones político-burocráticas o propiamente gubernamentales. Es así, un asunto de *governance*, en el sentido de que se define en el juego de orientaciones político-ideológicas que se sustentan en diferentes situaciones socioeconómicas. De allí que puede estar referida a distintas finalidades, tales como la oposición entre inclusión y exclusión.

Esa capacidad depende, en primer lugar, del aparato político-burocrático (*gobierno*) y su sistema jerárquico de toma de decisiones. Esta condición no se limita al reconocimiento del gobierno local o municipal, sino que incluye la intervención (con diversos grados y en diferentes asuntos) de otras escalas. De aquí resulta la importancia de conocer la trama de las relaciones interjurisdiccionales que están por detrás del gobierno de los servicios urbanos. Esto supone conocer la estructura gubernamental y sus condiciones institucionales, así como los procesos de articulación con base en las distintas posiciones de poder a partir de la distribución formal (institucional) de atribuciones y recursos. En segundo lugar, tal capacidad depende de la relación Estado-sociedad civil que debe identificarse por detrás de las decisiones: los actores intervinientes en cada caso, su peso (económico, social, político) relativo y los sistemas de articulación, asociados a las tensiones propias de los modelos sociales de desarrollo.

El resultado depende de cada *trayectoria* (decisiones, actores y condiciones). Allí podremos encontrar relaciones entre actores que integran la trama de la sociedad política pertinente para identificar los procesos de orientación de los servicios urbanos. Trama que se organiza en torno de un centro gubernamental, y cuyo sentido depende de sus particularidades: aparatos gubernamentales y grupos sociales comprometidos. Dependerá, también, de la capacidad personal de quienes los dirijan que les permitirá encontrar los objetivos que aúnan a las fuerzas y las vías para ejecutar los programas. Esas *coaliciones* se concretarán en políticas públicas que actualizan los sentidos de la orientación promovida y garantizan (contradictoriamente) a los principales integrantes el logro de sus intereses fundamentales: procesos de acumulación política-electoral, condiciones de localización y rentabilidad, condiciones de sobrevivencia, etc.

La reglamentación de los servicios

Una vez colocado el tema en la mirada de la gobernabilidad, surge la pregunta acerca de cómo se concreta la orientación de los servicios. Como toda intervención en lo urbano, encontramos acciones directas con ejecución de obras (infraestructuras, equipamientos, etc.), producción de bienes (desde materiales de construcción hasta potabilización de agua) y prestación de servicios (distribución eléctrica, recolección y disposición de residuos sólidos, etc.); otras son indirectas y operan sobre los parámetros del conjunto de los actores por medio de diferentes sistemas de normas.

Esto último se concreta en la *reglamentación* de los servicios como conjunto de normas que emanan de una instancia institucional particular, sea social o política, y que forman parte de las modalidades de gobierno y control de la actividad de que se trate.

En otro nivel, y junto a la reglamentación, debemos tener en cuenta a las *políticas públicas que generan condiciones* para la gestión de los servicios. Nos referimos a las llamadas políticas activas que suponen una intervención directa sobre componentes que, por incidir sobre el contexto o algunos elementos del servicio (como las infraestructuras o el financiamiento), tienden a definir la orientación de los servicios.

En tercer término, los *procesos de aplicación de la reglamentación* en contextos particulares. Toda aplicación de normas supone una interpretación de parte de actores gubernamentales como la de sociedad civil. Incluyen a las empresas ligadas a los servicios, sea como prestadores (en casos de privatización) o como consumidores. La dinámica de los organismos de control de los servicios privatizados en Buenos Aires, y su vinculación con los actores que deben ser regulados, es clara al respecto (Vispo, 1999).

Un asunto importante es la relación que se da entre las diferentes *regulaciones* dentro de la *reglamentación* (Figuroa, 1990). La debilidad de la regulación pública tiende a ser *compensada* por la privada. Ello sucede cuando no existen normas para ciertos servicios o cuando esas normas no son suficientes, porque no cubren la totalidad de las

cuestiones o lo hacen de manera incompleta. La consecuencia es la tendencia a una regulación por el mercado⁸.

La reglamentación, concretándose en derechos y obligaciones, tiene el efecto de definir el lugar y las relaciones de los actores que participan en cada servicio. En especial, la relación entre la unidad de producción (pública o privada) y los consumidores. La cuestión, aquí, parece apuntar a la significación de los derechos que emanan de la regulación. Así, la transición desde modelos estatales a privados supone el cambio del lugar de consumidor de usuario a cliente, de sujeto de derecho público a otro de derecho privado.

En suma, la reglamentación puede introducir tensiones de desmercantilización en la significación mercantil de base estructural de los servicios.

Los servicios urbanos entre las políticas de bienestar y la reestructuración neoliberal

Los procesos de orientación de los servicios se dan históricamente dentro de sistemas de relaciones de significación global. Sus tensiones se resuelven por medio de institucionalizaciones más o menos estables que de alguna manera dependen de procesos generales de orientación. Desde la consolidación del capitalismo tres han sido esos procesos que enmarcan la producción de lo urbano: liberalismo, estado de bienestar y reestructuración neoliberal (Benevolo, 1974; Munford, 1979; Castells, 1995; Harvey, 2007). Recordemos que es muy diferente la experiencia de las sociedades de capitalismo avanzado, con la consolidación a fines de la segunda guerra mundial del Estado del Bienestar (Esping-Andersen, 1993; Offe, 1990), de lo sucedido en América Latina. A continuación analizamos la significación para nuestra región de dos de esos *momentos*: bienestar y reestructuración neoliberal.

8 Y por lo mismo, pérdida de la capacidad de orientación pública.

El contexto del “bienestar”

Desde los años cuarenta, y hasta fines de los setenta del siglo XX, las sociedades latinoamericanas aplicaron políticas de desarrollo económico de base industrial para el mercado interno. Las infraestructuras y servicios urbanos fueron una parte central de ellas. En la mayoría de los casos se organizaron empresas de propiedad estatal que se orientaron, fundamentalmente, para favorecer las actividades industriales y, en un segundo plano, la reproducción de la población (Pérez, 2000; Toledo, 2008). Todo ello con grandes diferencias entre países.

Se destinaron recursos estatales para la producción de vivienda social y para la ampliación de las redes de infraestructuras urbanas, en especial de energía eléctrica y de agua, en procesos de desmercantilización redistributiva. Al mismo tiempo se utilizaron mecanismos redistributivos, por lo general con la aplicación de subsidios cruzados dentro de cada servicio y, en algunos casos, de subsidios directos a los usuarios de bajos recursos (Pérez, 2000; Toledo, 2008).

Sin embargo, pese a la importante ampliación de coberturas, no se logró erradicar a las condiciones de exclusión de parte considerable de la población (Pérez, 2000).

La producción del hábitat urbano para los sectores populares estuvo condicionada por la politización de su relación con el Estado (Duhau, 1998). Éste, por lo general, respondió por medio de comportamientos *permissivos* frente a las diferentes *informalidades, irregularidades* o *clandestinidades* con las que esos grupos producían la urbanización popular. Las empresas estatales de servicios no se orientaron en un claro sentido de redistribución o de reconocimiento de derechos a los bienes urbanos. El resultado fue la imposibilidad o dificultad de garantizar la cobertura de los servicios, quedando fuera de las redes cada vez más zonas urbanas y poblaciones (Pérez, 2000; Pérez, 2009).

Consecuentemente, la urbanización popular incluyó a los servicios en procesos que permitieron el acceso no mercantil sobre la base del esfuerzo económico y en horas de trabajo de los mismos usuarios necesitados, por lo general sin ampliar la redistribución.

No todos los servicios pueden ser sustituidos por procesos informales de producción. Pero sí los esenciales: agua y electricidad,

por medio de dos formas fundamentales: acceso clandestino a las redes formales (estatales o privadas) con producción de conexiones secundarias hasta ellas, y producción autónoma del servicio.

Si las redes de agua están en la cercanía de asentamientos populares pueden ser conectadas clandestinamente para llevar el líquido a las viviendas. Cuando no se da esa condición encontramos alternativas. Por una parte, modalidades que mantienen el carácter de bienes colectivos por organizaciones no mercantiles como son las cooperativas, que realizan perforaciones para obtener agua que distribuyen entre sus socios. Por otra parte, soluciones individuales con perforaciones, generalmente familiares, para obtener el agua donde existen napas subterráneas accesibles con cierta facilidad. Lo mismo sucede con la realización de pozos sépticos en donde se arrojan las aguas utilizadas (Brunstein, 1988; Mutuberría, 2007).

La ausencia de red formal obliga en algunos casos a consumos mercantiles de menor calidad y, por lo general, de mayor costo: desde la compra de agua embotellada, pasando por la compra privada de distribución de agua en camiones, y la construcción de una pequeña infraestructura, por lo menos como depósito, y a veces de distribución, por parte de los pobladores.

La producción individual del agua implica un retroceso respecto de la socialización de las condiciones de reproducción de la población. La necesidad de ese bien, que se definió como colectiva con la urbanización, vuelve a individualizarse con pérdidas en la calidad del servicio, pérdidas económicas (horas de trabajo e insumos adquiridos mercantilmente⁹) y pérdidas ambientales en tanto que contribuyen a la contaminación de las aguas subterráneas de la ciudad.

En el caso de la electricidad la producción popular adopta, por lo general, la forma de conexiones clandestinas¹⁰ de las redes forma-

9 A mediados de los años de 1980 existía en el Área Metropolitana de Buenos Aires unas 726000 perforaciones cuyo costo medio era de u\$s 420 cada una. Esto representaba más de 300 millones de dólares, frente a los 540 millones que costaría conectar a la red a 3 millones de personas (Bodard, 1987: 47).

10 Matos Mar en su pionero estudio menciona que en la barriada de Puerto Nuevo de Lima, los pobladores utilizan electricidad que “se obtiene de cuatro motores que existen en la barriada” (Matos Mar, 1967: 42).

les, produciendo redes secundarias hasta los asentamientos y las viviendas individuales. Estas conexiones presentan varios problemas, además de los costos de su producción: la calidad del servicio es generalmente muy mala (cortes, bajas de tensión, etc.) y son muy inseguras, con fuertes riesgos de accidentes para los pobladores. Afectan también a las redes formales.

Como hemos mencionado, las políticas estatales fueron *permissivas* con las *irregularidades* de la urbanización popular que descargaron al Estado del peso de garantizar esos bienes para la población de bajos ingresos. Esa permisividad no fue generalizada ni permanente. En algunos casos la autoproducción urbana fue reprimida, ya sea como respuesta a presiones políticas sobre los gobiernos (de las empresas privadas, de particulares afectados, etc.) o por contradicciones con otras definiciones de políticas estatales (con respecto a la propiedad privada, por ejemplo).

En suma, las políticas de *bienestar* en América Latina, se movieron entre cierta satisfacción de la necesidad popular de ciudad (suelo-vivienda-servicios), la permisividad de procesos populares de urbanización, y la represión de invasiones de suelo o conexiones clandestinas de servicios.

La reestructuración neoliberal

Más allá de las anticipaciones que realizaron las dictaduras, la chilena desde 1973 y la argentina desde 1976, la crisis económica de los años ochenta empujó a las sociedades latinoamericanas hacia respuestas de adecuación con los procesos de reestructuración neoliberal que se estaban imponiendo internacionalmente (Harvey, 2007). Si bien estos procesos son suficientemente conocidos (Harvey, 2007; Pérez, 2006; Pradilla, 1989; Pradilla, 2009; Rodríguez y Rodríguez, 2009; Schteingart, 1989), mencionemos algunos elementos vinculados con nuestro objeto: desindustrialización, debilitamiento de las organizaciones sindicales, aumento de desempleo y disminución de los salarios reales; disminución de los gastos públicos destinados a la política social (y urbana); descentralización y privatización de empresas estatales, particularmente de las proveedoras de servicios urbanos

y, consecuentemente, ampliación de la represión a los sectores populares, a sus protestas y acciones de producción del hábitat.

Se tiende a imponer la norma del autofinanciamiento de los servicios (Coing, 2005), a la vez que pierde legitimidad el subsidio cruzado, con el argumento de que nadie debe hacerse cargo del consumo de otro, tal como dice casi textualmente la norma de privatización de la distribución de energía eléctrica y la del gas natural en Argentina (Pírez, 2009).

Como consecuencia, se fortalece la mercantilización de los servicios urbanos, incrementando las condiciones de exclusión. La urbanización popular se mantiene como alternativa para los sectores populares.

La configuración contradictoria de las orientaciones sociales de los servicios urbanos

En cada uno de esos dos momentos de orientación general, se configuran *propuestas* sociales de orientación particular de los servicios.

De acuerdo a la esquematización que hemos realizado, identificando dos polos de orientación (bien de uso / bien de cambio), podemos encontrar la definición social de dos fuerzas contradictorias, en cada uno de los momentos. Una de ellas, que llamamos *orientación hegemónica*, corresponde con la respuesta institucional de las políticas estatales. Simplificando, una vez más, esa definición parece ser una versión “posible” de la capitalista (bien de cambio *puro*), en tanto que es el resultado de una relación de *governance*. Esto es, se trata ya de un resultado de orientación. Sin embargo, de acuerdo al análisis que proponemos, resulta pertinente trabajar con esa definición de la orientación, tomándola como uno de los polos, reales, que, junto con la definición de la orientación popular, constituyen los términos de los procesos de producción de los servicios urbanos. Por otra parte, la definición popular es entendida, también, como una formulación real que concreta, en un tiempo y lugar particulares, la lógica de la necesidad, la definición de los servicios como bienes de uso *puros*.

Durante el predominio de orientaciones generales de bienestar encontramos:

Como *orientación hegemónica*: Los servicios urbanos son concebidos de manera tensionada como mercancías que deben ser accesibles en forma amplia (modélicamente universal). Mirado desde otro ángulo, se trata de un *núcleo desmercantilizado* que, gracias a la intervención estatal (de diferente tipo) integra o incluye formas mercantiles en lo que podría considerarse un segundo nivel. Orientación débil o contradictoria, entre el derecho y la represión, con la permisividad como resultado. Con esto queremos indicar producción de bienes de cambio, es decir mercancías.

La *orientación popular*: En este caso, los servicios, como componentes del hábitat, son definidos en una tríada contradictoria: derechos, demandas, autoproducción.

Con el predominio de las orientaciones generales de la reestructuración neoliberal tenemos:

La *orientación hegemónica*: Los servicios como bienes de cambio (re-mercantilización). Esto supone, privatización y nueva reglamentación. Re-mercantilización al *devolver* los servicios al *mundo de los negocios* y garantizar su gestión como bienes de cambio. Se concreta en la noción de autofinanciamiento junto con la introducción de una tensión hacia el *disciplinamiento*¹¹ del mercado. Esto último implica no diferenciar a los consumidores en razón de sus condiciones económicas, definiéndolos como clientes abstractos y abandonar la *permisividad*, aplicando estrictamente las normas restrictivas administrativas, financieras y penales. Como parte de la reestructuración, se pretende *imponer* el mercado, de allí el disciplinamiento. Un caso sumamente ilustrativo es el relativo a la privatización de la distribución eléctrica en Buenos Aires, donde el uso clandestino es definido, no solamente como deuda comercial, sino penalmente, de manera análoga a la calificación de usurpación en la ocupación de inmuebles (Pírez, 2009)

La *orientación popular*: En la medida que los procesos de producción popular del hábitat, incluyendo los servicios, son valorados por sus productores desde la perspectiva de la *necesidad*, lo que está

11 Es interesante ver que, una década y media después de que la dictadura 1976-83 se hubiera propuesto el disciplinamiento de la sociedad (Canitrot, 1980), con la privatización esa función haya sido asumida, de manera sectorial y de alguna forma micro, por las empresas de distribución eléctrica.

en juego no es una posibilidad jurídica sino la satisfacción de la necesidad de un conjunto de bienes urbanos, o de un servicio urbano en particular. Esa acción es consecuencia de un movimiento hacia la integración o inclusión en el conjunto de las relaciones sociales, comenzando por la garantía de un lugar en donde asentarse dentro de la aglomeración urbana. Esa necesidad (¿ese deseo?) se cruza con la mercantilización y la dificultad-imposibilidad de acceder a esos bienes por la falta de dinero contante y sonante.

Esa tensión, hacia satisfacer las condiciones mínimas de la participación social urbana, puede ser percibida por el observador, y muchas veces lo es por los participantes, como el intento de ejercer un derecho. Derecho que puede ser definido de más de una manera: a la vivienda, a la ciudad, a la centralidad urbana, a los servicios urbanos.

De allí que frente a la percepción (indeterminada) de la existencia de un derecho (al suelo, la vivienda, un servicios urbano) se cruza una norma jurídica que, por lo demás, puede ser *inferior* al reconocimiento de ese derecho que en muchos casos tiene existencia constitucional, y que indica formalmente su ineficacia real. Esa norma es la garantía de la mercantilización de los servicios urbanos.

Ante esto encontramos dos formulaciones sociales: el servicio como derecho y la propuesta de pagar el servicio. Las familias conectadas clandestinamente con la electricidad en Buenos Aires, pueden declarar que quieren *pagar el servicio*, que quieren acceder como lo hacen todos. En realidad es el deseo de *poder* pagar el servicio. Esto parece colocar un problema: ¿significa esa apreciación que quienes están excluidos del servicio desconocen su derecho a la ciudad y aceptan la mercantilización?

No necesariamente es así. La situación es más compleja. Esa declaración, además de considerar la existencia de un derecho, reconoce la existencia de condiciones económicas para la producción del servicio. Al mismo tiempo, rechaza la consecuencia excluyente de la mercantilización. De allí que se demande la existencia de condiciones para poder pagar el servicio, para superar el límite que la mercantilización del servicio impone al consumo de las familias de recursos limitados. Se espera del Estado la producción de esas condiciones. De allí que, mientras esa demanda no se satisfaga, los servicios son producidos y/o consumidos *informalmente*.

La orientación de la producción urbana desde la sociedad civil

Venimos analizando situaciones de gestión orientadas por procesos gubernamentales. A continuación nos referimos a procesos de producción del hábitat orientados desde *fuera* del aparato gubernamental, cuando el centro de las decisiones está en alguna organización de la sociedad civil, más allá de la participación que aquel tenga.

Se trata de procesos en los que la orientación tiende a hacer predominar casi exclusivamente una lógica particular (mercantil/no mercantil) de manera directa, esto es, sin que sea organizada desde la reglamentación estatal. Más allá, repetimos, de que su concreción histórica, depende de cierto reconocimiento estatal.

Los *procesos populares* se concretan en dos tipos diferenciados en relación a la capacidad de redistribución de cada uno. Por una parte, la producción urbana por medio de diferentes modalidades de autoconstrucción basadas en el aporte casi exclusivo de recursos por parte de los pobladores y, fundamentalmente, de su trabajo. La organización y el control de los procesos se realiza por los *necesitados* bajo el predominio de la lógica de la necesidad, más allá de que algunos insumos sean producidos bajo la lógica de la ganancia (materiales, servicios, tal vez suelo). En este caso la *desmercantilización no va acompañada de redistribución* y la situación tiende a convertirse en *expropiación* urbana. Por otra parte, procesos de producción popular calificados como autogestión en los que, junto con la organización bajo la lógica de la necesidad, se articula cierta intervención estatal que, en lo fundamental, consiste en la transferencia de recursos, especialmente financieros, para su ejecución. Esto significa introducir en la reglamentación las definiciones de una modalidad no mercantil de producción. La intervención estatal puede permitir que la desmercantilización social propia de la producción urbana popular, se complemente como redistribución de recursos.

Dentro de la primera modalidad encontramos experiencias, individuales o colectivas, de producción, fundamentalmente por autoconstrucción, del hábitat fuera del mercado y del Estado. Es el caso de las *villas* y los *asentamientos* en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Cravino, 2008). Si observamos a los servicios urbanos, vemos que esta modalidad difícilmente puede resolver buena parte de los con-

dicionamientos, en gran medida técnicos, de ese tipo de productos. Las enormes dificultades de producir electricidad o la imposibilidad de obtener gas natural para distribuir, son un claro ejemplo de ello. En estos casos encontramos una dependencia técnica respecto de la oferta *formal* del servicio. Pero podemos considerar, por una parte, las conexiones clandestinas, tal como ya mencionamos. Igualmente la producción individual de la cobertura de agua y saneamiento por perforaciones en cada unidad familiar. En estos casos, la producción *carga* sobre el presupuesto familiar y particularmente sobre el trabajo de sus miembros, con lo que se consolida esa carga para la reproducción familiar.

Para la segunda modalidad podemos mencionar la existencia de cooperativas que se hacen cargo de la distribución eléctrica, comprando la energía en el mercado mayorista, con base en la reglamentación pública. Esa compra puede ser subsidiada gubernamentalmente, con lo que, siendo producida la distribución fuera de la lógica de la ganancia, y aunque el fluido se adquiera mercantilmente, se mantiene accesible en condiciones diferentes a las del mercado, operando con, por lo menos, un cierto nivel de redistribución. Igualmente casos de producción popular de infraestructura de agua y saneamiento dentro de esta orientación. La población económicamente excluida del servicio puede producir la infraestructura dentro de programas estatales que, además de contribuir a su organización y asistencia técnica, apoyan con financiamiento subsidiado las construcciones que, en la generalidad de los casos, se realizan con trabajo de los pobladores.

Por último, encontramos también *procesos capitalistas de orientación*, que amplían el ámbito de valorización del capital en la producción de los servicios. Podemos mencionar dos situaciones. Unas se producen cuando no se ha establecido una reglamentación estatal que garantice la desmercantilización (total o parcial) de algún servicio. Ya hemos mencionado la indicación de Figueroa sobre esto. Encontramos situaciones que ocurren *antes* de la regulación: es el caso del servicio eléctrico en Buenos Aires antes de 1907, cuando gracias a la omisión gubernamental, era orientado exclusivamente desde la lógica de la ganancia, con las contradicciones y conflictos que llevaron a la reglamentación. Es también el caso del transporte por medio de *combis* que no ha sido incluido en las normas que regulan el transporte metropolitano. Otras ocurren cuando esos com-

portamientos son permitidos por la regulación existente. Por ejemplo, durante la vigencia de la privatización de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, la empresa privada recibió, en forma implícita, la facultad de planificar el servicio pudiendo decidir qué bien (agua, cloacas o tratamiento del agua servida) realizaba y en qué sector del territorio de concesión lo hacía. La consecuencia fue que no se hicieron inversiones para el tratamiento del agua, que era prioritario, y pese a que era mucho mayor la falta de cloacas, se desarrollaron particularmente las redes de agua. Se cubrieron, en especial, los territorios de asentamiento de población con recursos suficientes para el consumo mercantil del servicio.

También en estos casos es central la capacidad gubernamental (por acción u omisión) para la existencia de procesos de producción de servicios con este tipo de orientaciones.

Desmercantilización sin estado de bienestar

Los procesos de orientación popular redistributivos constituyen una alternativa de redistribución fuera de la existencia de condiciones de Estado de Bienestar. Si bien no se trata de situaciones análogas. Las experiencias que mencionamos no constituyen una definición institucionalizada como se trata en los casos de Estado de Bienestar¹². Podemos entenderlas como procesos de *democratización del bienestar* (Torre y Pastoriza, 2002) que dependen de condiciones, muchas veces coyunturales, de predominio en las relaciones sociedad civil-estado de fuerzas que la favorecen. En estrecha relación con ese carácter, estas formas de desmercantilización redistributiva suponen una respuesta con un grado de burocratización mucho menor frente a las organizaciones de Estado de Bienestar. Esto último implica, por lo general, una mayor autonomía popular a la vez que supone una dependencia de las cambiantes condiciones socio-políticas de la toma de decisiones¹³.

12 Supone un pacto social fuertemente institucionalizado.

13 La experiencia, de idas y vueltas, de la Ley 341 de la ciudad de Buenos Aires es un ejemplo en tal sentido.

Conclusión

La significación de los servicios urbanos para la configuración y el funcionamiento de la ciudad, perceptible de manera empírica, se vuelve mucho más relevante si se analiza en relación con los procesos de producción de la ciudad dentro de las relaciones de mercantilización propias de la urbanización capitalista.

Los servicios urbanos cumplen un papel en esa configuración y funcionamiento, vinculado con la distribución entre de los miembros de la sociedad urbana del acceso a los bienes urbanos necesarios para la reproducción, tanto de las actividades económicas como de la población, esté o no integrada al proceso productivo.

Ese papel resulta clave para la inserción social en la ciudad y para la accesibilidad de sus diferentes bienes, que pueden sintetizarse en la noción de centralidad.

Lo anterior resulta de la presencia de diferentes modalidades de prestación de los servicios que, en razón de las particulares orientaciones de que son objeto, los tensionan entre su papel en la acumulación económica o en la reproducción de la población.

La tendencia en la producción capitalista de la ciudad, dada la generalización de las formas mercantilizadas, tiende a subordinar el acceso a los servicios, y con ello a un conjunto muy amplio de bienes urbanos, a la capacidad de la población para pagar los precios respectivos. Las contradicciones que resultan, por la existencia de grupos sociales que no cuentan con esas condiciones socioeconómicas, relevantes para la reproducción de las relaciones económicas y sociales, han sido enfrentadas de manera diferente en las formas de desarrollo capitalista actualmente existentes.

En el capitalismo dependiente, propio de las sociedades latinoamericanas, que no han configurado situaciones de estado de bienestar, se percibe la existencia de orientaciones de los servicios vinculadas con tres lógicas fundamentales (económica de ganancia, estatal y social de necesidad). Lógicas que se combinan dando lugar a situaciones reales con diferente predominio. El enfrentamiento de los efectos excluyentes de la mercantilización de la producción de los servicios se logra mayoritariamente por medio de procesos realizados

fuera del predominio de la lógica de la ganancia. Pero, en ausencia de políticas efectivas por parte de los estados, esa desmercantilización es resultado de procesos organizados por la lógica de la necesidad. Es por ello que la carga del esfuerzo económico recae sobre la población necesitada, a diferencia de lo que sucede en las situaciones de estado de bienestar en las cuales la desmercantilización incluye procesos de redistribución.

Las condiciones anteriores no están estructuralmente determinadas sino que, como muestra el análisis histórico, dependen de situaciones particulares de definición de las orientaciones de la producción y circulación de los servicios urbanos. De allí la relevancia de la incorporación de las condiciones políticas de la toma real de las decisiones en los análisis de la producción de los servicios urbanos.

Reaparece de esta manera el papel sustantivo del estado, del gobierno, para garantizar procesos de orientación de la producción del hábitat urbano y, en particular, de los servicios urbanos. La reflexión sobre los diferentes enfoques de gobernabilidad, y particularmente de *governance*, constituye uno de los elementos necesarios de trabajar en el estudio de esos hechos urbanos.

Quedan pendientes muchas tareas para continuar con la elaboración de esquemas analíticos para estudiar a los servicios urbanos en América Latina. Para ello, estas notas son muy poco más que un intento de hacer explícitas algunas orientaciones de investigación.

Referencias

- Benevolo, Leonardo (1974). *Historia de la Arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Bodard, Thierry (1987). Du réseau au bombeador. L'alternative critique pour l'eau potable. En Dupuy, G (Edit.), *La crise de réseaux: d'infraestructure: le cas de Buenos Aires*. París: Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Université Paris XII.
- Canitrot, Adolfo (1980). *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1980*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Castells, Manuel (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*. Madrid: Alianza Editorial.

- Coing, Henri (2005). Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social. En Gouëset, Vincent, Luis Mauricio Cuervo, Thierry Lulle y Henri Coing (Coords.), *Hacer Metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Brunstein, Fernando (1988). Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad. En Brunstein, Fernando (Edit.), *Crisis y servicios públicos*. Buenos Aires: CEUR.
- Cravino, María Cristina (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: UNGS.
- Duhau, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAM-A.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- Figuroa, Oscar (1990). La desregulación del transporte colectivo en Santiago: Balance de diez años. En *EURE* 49 (Santiago de Chile).
- Harvey, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Matos Mar, José (1967). *Estudio de las barriadas limeñas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Munford, Lewis (1979). *La ciudad en la historia*. Buenos Aires: Infinito. Tomo 2.
- Mutuberría, Valeria (2007). *Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Offe, Claus (1990). *Las contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pérez, Pedro (2000). *Servicios urbano y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2006). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En *Economía, Sociedad y Territorio* 21. Toluca.
- (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Polanyi, Karl (1997). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- Pradilla, Emilio (1989). Degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas. En Scheingart, Martha (Coord.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. México: Trillas.
- (2009). Las contradicciones de la privatización de los servicios públicos. En Pradilla, Emilio (Comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos*. México: UAM-Porrúa.

- Rodríguez, Alfredo y Paula Rodríguez (2009). Santiago, una ciudad neoliberal. En *Revista Foro* 68. Bogotá.
- Schteingart, Martha (1989). El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis. En Schteingart, Martha (Coord.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. México: Trillas.
- Szeretter, Héctor (1990). Empleo e ingresos urbanos. En Clichevsky, Nora (Comp.), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: IIED-AL-Centro Editor Latinoamericano.
- Theodore, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. En *Temas Sociales* 66. Santiago de Chile.
- Toledo S., Ricardo (2008). Infraestructura, metrópolis y medio ambiente: cuestiones de gobernabilidad y regulación a partir del caso de la Región Metropolitana de Sao Paulo. En Yáñez, Gloria, Orellana, Arturo, Figueroa, Oscar, y Arenas, Federico (Edits.), *Ciudad, Poder, Gobernanza*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-PUCCh.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: EDICOL.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002). La democratización del bienestar. En Torre, Juan Carlos (Direct.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Vispo, Adolfo (1999). *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Norma.

PARTE II

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL TIEMPO

Nota introductoria

Lorena Guerrero Palencia¹

Uno de los fenómenos más preocupantes de las ciudades de hoy es la vivienda, así como las políticas de estado que los diversos gobiernos implementan con el fin de responder al acelerado crecimiento y expansión de las ciudades latinoamericanas. Si bien, este es un tema con una larga trayectoria académica en la región, la pertinencia y vigencia del mismo está dada por la relevancia dentro de la política pública, su utilidad como política social y como demanda central de los pueblos, en definitiva, una problemática que se caracteriza por la negociación y el conflicto entre el estado y los ciudadanos.

Releer las transformaciones que han operado en este sector y el giro en las políticas gubernamentales en los diversos países de la región, es importante, en especial por la orientación neoliberal en la política de vivienda, el impacto en los sectores más vulnerables de la ciudad y la encrucijada sobre posibles salidas a la problemática. Los artículos contenidos en este capítulo responden en buena medida a estos planteamientos. Desde una perspectiva crítica los trabajos aquí agrupados muestran la sin salida que buena parte de las políticas habitacionales implementadas en Perú, Paraguay y Colombia, bajo el enfoque de mercado, han generado en los sectores de bajos ingresos, y el éxito que han producido para los sectores de clase media-alta.

1 Master en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (Ecuador). Historiadora de la Universidad de Cartagena (Colombia), líneas del investigación en: Construcción de ciudad y proyectos urbanos en el Caribe Colombiano, y Sociedad raza y nación, miembro del grupo de investigación Sociedad Cultura y Política en el Caribe Colombiano del Instituto Internacional de Estudios del Caribe, y adscrito a Colciencias.

Los retos en las políticas de vivienda, así como el rol y responsabilidad del estado en esta materia sigue siendo fundamental en el proyecto de brindar vivienda digna y el goce del derecho a la ciudad a los habitantes urbanos.

Inician este conjunto de trabajos la investigación de Ceballos y Saldarriaga, quienes a partir de un recorrido histórico muestran la evolución que ha tenido el tratamiento de la vivienda en Colombia en el periodo de 1918 a 1990. El análisis de las políticas estatales y la legislación sobre vivienda es categorizado y periodizado por los autores en cuatro momentos o fases: el primero denominado *Higienista* que va de 1918 a 1942, el segundo denominado *Institucional* abarca de 1942 a 1965, el tercero llamado de *Transición* va de 1965 a 1972, y finalmente la cuarta fase delimitada entre 1972 a 1990, y que lleva por nombre *Corporaciones de Ahorro y Vivienda*.

En relación a la primera fase los autores indican que se encuentra asociada con la preocupación estatal por las epidemias, lo que seguramente hizo que el problema de la vivienda fuera entendido como un problema de higiene, más que social y económico. Durante este periodo el tema de la vivienda obrera ocupó un papel central, dando origen a la ley 46 de 1918, con la que se asignó a las entidades municipales el manejo en la construcción de vivienda. Los planes de gobierno de la época estuvieron en su mayoría preocupados por la sanidad de las ciudades, con lo cual se afianzó la visión higienista del tema de vivienda.

Durante este periodo se crearon importantes instituciones que apoyaron al sector de la vivienda, una ellas fue el Instituto de Crédito Territorial encaminado a solucionar el problema de tierras y vivienda. Otras instituciones de importancia en este momento fueron: la Caja de Crédito Agrario y la Caja de Vivienda Popular a través de las cuales se empezaba a atender el problema habitacional.

Sería durante la fase *Institucional*, que se agudizarían las tensiones políticas del país, lo que produjo la explosión masiva de población rural a las ciudades. Esta situación colocó el tema de la vivienda como una importante preocupación en la agenda gubernamental. Algunas leyes emitidas durante estos años buscaban impulsar la producción de vivienda con sentido social, la ley 85 de 1946, presentada para financiar viviendas de trabajadores, creo también las juntas

departamentales de vivienda popular. De igual manera la ley 41 de 1948, por medio de la cual se dispuso de los terrenos de ejidos para resolver el déficit de vivienda en las ciudades. En definitiva, lo que resaltan los autores es como la legislación de la época muestra interés en la producción pública de viviendas económicas.

La fase de *Transición* se caracterizó porque durante esta década se dio apertura a los Planes de Desarrollo en los cuales se incluyó el tema de la vivienda, esto permitió que la vivienda fuera tratada dentro de la planificación urbana. Durante este periodo el gran déficit de vivienda había derivado en la formación de tugurios, invasiones y hacinamiento. Esta situación planteó la búsqueda externa para aumentar la oferta y lograr que los sectores de bajos ingresos accedieran a la vivienda, también incentivo los programas de autoconstrucción y los bonos de ahorro y vivienda como una salida a la crisis habitacional. La ley 66 de 1968, creo el Fondo Nacional del Ahorro, institución por medio de la cual se manejaría el ahorro de los trabajadores del sector público para la producción de vivienda.

Durante la década de los 70s la política de vivienda dio un cambio radical en Colombia, debido a la importancia que se les otorgó a las *Corporaciones de Ahorro y Vivienda*, a partir de entonces la vivienda pasó a ser considerada como un instrumento de desarrollo, en relación a la redistribución del ingreso, a la atención del déficit habitacional y el desarrollo urbano. Dicha redistribución se puso en marcha a través del impulso a la industria de la construcción. La ecuación para llevar a feliz término la política de vivienda se hizo, posicionando a las corporaciones como los organismos encargados del financiamiento de vivienda, articuladas con el capital extranjero.

Las CAV, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, entidades financieras de orden privado fueron las encargadas de captar los ahorros y la financiación del sector de la construcción. Otra de estas entidades fue el UPAC, Unidad de Poder Adquisitivo Constante, encargadas de financiar planes y programas de vivienda producidos por el sector privado. Instrumentos que beneficiaron especialmente a sectores medios y altos, mientras el ICT siguió intentando apoyar la vivienda popular, a través de la incorporación de zonas subnormales, equipamiento comunitario, producción y financiamiento de vivienda para sectores de población con bajos ingresos.

Otro instrumento importante que destacan los autores fue la aprobación de la ley 9, o ley de reforma urbana, pionera en Latinoamérica por ser la primera en la que se reconoció la importancia del manejo de la tierra para la vivienda en una economía de libre mercado. Esta ley pretendía una defensa del derecho a la ciudad, así como la superación de condiciones de informalidad, el favorecimiento del desarrollo de la vivienda de interés social, la legalización de títulos, entre otras. Sin embargo, su implementación tuvo dificultades administrativas y técnicas, y terminó concediendo al mercado el desarrollo de la ciudad, acrecentando de este modo la calidad de vida urbana.

Ampliando el caso colombiano, el trabajo de Caicedo se propone una mirada a los factores socioeconómicos que han configurado el modelo de gestión habitacional en el país. El autor sostiene que en Colombia los gobiernos han atendido las políticas de vivienda dentro del conjunto de las políticas sociales. En este sentido, la provisión de viviendas para sectores de bajos ingresos ha sido atendida como política pública dentro de los programas estatales que procuran consolidar la propiedad de la vivienda asociada a la estabilidad económica que la vivienda brinda a las familias beneficiarias. De esta manera la política habitacional ha funcionado no solo como política social, sino como política macroeconómica.

Para Caicedo, hoy, la producción de vivienda para sectores de bajos ingresos se encuentra orientada bajo una lógica económica que busca garantizar el acceso a viviendas producidas por el sector privado con recursos públicos.

Una de las leyes que vino a fortalecer modelo de estado facilitador y promotor de la acción privada fue la expedición de la ley 388 de 1997, ley de desarrollo territorial que aportó a la descentralización del estado y concedió a los municipios instrumentos de intervención en la construcción y modificación del espacio urbano. Como consecuencia de este enfoque neoliberal, se desarrollaron proyectos de vivienda social donde el mercado de suelo urbano ofrecía mejores condiciones de rentabilidad a los promotores inmobiliarios.

El financiamiento de este modelo habitacional de acuerdo con el autor se dio bajo la ecuación: ahorro + subsidio familiar + crédito hipotecario. Sin embargo, en la realidad este esquema fue lamentable para los sectores de bajos ingresos, debido a que se mantenían las res-

tricciones para los créditos hipotecarios, situación que imposibilitó el financiamiento de las viviendas y la asignación de subsidios. De esta manera, el crédito hipotecario siendo un requisito fundamental para los sectores de bajos ingresos para acceder a los subsidios del gobierno, ha sido una de los principales obstáculos en el avance de la política habitacional. Así, los resultados de la política de vivienda bajo el enfoque mercado, muestran un fracaso en la disminución del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, que sumado al encarecimiento del suelo y a los insumos de construcción restringen la posibilidad de accesos a la vivienda para los sectores de bajos ingresos.

Al lado de las restricciones antes mencionadas que muestran la insuficiencia de la política habitacional, la baja materialización de los subsidio y de los desembolsos en las viviendas, expresan la fragilidad de la política de vivienda con enfoque de mercado. Como consecuencia de ello, la alternativa para los sectores de bajos ingresos sigue siendo la autogestión, perpetuándose de este modo la informalidad habitacional y el crecimiento sin planificación en las ciudades. Así, los alcances de una vivienda digna siguen siendo un reto para la población más vulnerable del país, ya que la tendencia de privatización en la política de vivienda, mantienen en una sin salida a la problemática habitacional puesto que carece de la integralidad necesaria que permita un mayor acceso, al tiempo que exime al estado de su responsabilidad.

Reforzando la perspectiva histórica Julio Calderón plantea un análisis crítico acerca de las políticas de vivienda en la primera década del siglo XXI en el Perú. El autor cuestiona el papel que el estado asumió como facilitador y subsidiario del mercado inmobiliario. Desde una perspectiva institucional y económica sustenta la complicidad que existe entre el estado y el sector privado como respuesta a la demanda habitacional. Esta realidad hizo de los subsidios estatales un instrumento de rentabilidad para las empresas privadas. En este contexto el estado apostó y promovió el desarrollo de mercados inmobiliarios como la salida a la ejecución de soluciones de vivienda para la clase media y los sectores de menores ingresos.

El autor entrecruza las políticas institucionales, así como el accionar del mercado inmobiliario y el impacto de estas sobre la vivienda. A través de un nutrido trabajo empírico, Calderón muestra que el

periodo de 1990 al 2001, fue el contexto en el que el estado peruano aplicó la política de mercado con mayor impulso, dándole al estado un rol claramente normativo; mientras que en el periodo de 2002 al 2011 se pasó a una política de subsidios implementada durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, la cual tenía como fin impulsar el desarrollo de vivienda de interés social. Sin embargo, esta política como lo demuestra el autor tuvo éxito en los sectores medios, quienes a través del Fondo Mivivienda accedieron a facilidades crediticias y bonos para la compra de casa. Los dineros del FMV eran puestos al capital financiero quien se encargaba de trasladarlos a los promotores inmobiliarios, incentivados además por normas de construcción laxas que les permitía una mayor rentabilidad, en buena medida porque el estado asumía los riesgos de la empresa por vía de subsidios y era el principal garante ante los bancos, logrando con estas condiciones generar un éxito en el sector privado y en la solución de viviendas para clase media.

Aunque las políticas normativas y financieras fueron las mismas para los sectores de bajos ingresos los resultados en programas como Techo Propio, fueron de menor impacto. Si bien este programa contó con tres modalidades de acceso: Adquisición a Vivienda Nueva, Construcción en Sitio Propio, Mejoramiento de Vivienda, el fracaso del programa según el autor se debió entre algunas cosas a las dificultades económicas con los créditos hipotecarios, a las demoras en trámites municipales y a la fuerte cultura de informalidad de este sector, que hicieron de este un programa débil.

Si bien con la modalidad de Vivienda Nueva se esperaba aportar soluciones habitacionales de orden masivo, la falta de tierra urbana, su alto precio y la dificultad pública de intervenir en el precio del suelo y en los mercados de tierra, terminó desplazando la oferta hacia arriba, al subir los valores de la vivienda, la política subsidiaria acabó beneficiando a personas que no demandaban de los beneficios de la política pública de vivienda, generando lo que el autor denomina una deslocalización de los beneficiarios.

La situación fue contraria para el caso de Construcción en Sitio Propio. En esta modalidad los potenciales beneficiarios no requerían de créditos y no contaban con el problema de la tierra urbana, lo que facilitaba que las entidades técnicas tuvieran una rentabilidad

importante por vía del desembolso. De esta manera, el constructor ejecutaba el producto urbanístico con sus recursos y una vez terminada la obra presentaba al Fondo Mivivienda su certificado de finalización y solicitaba el desembolso. Esta modalidad una vez más, generó altas ganancias a las constructoras quienes se endeudaban y luego tramitaban los desembolsos. Sin embargo el agotamiento de los bonos terminó generando una crisis en esta política de la cual se vieron afectadas un importante número de familias de bajos ingresos.

Finalmente el trabajo de Paola Siclari, nos ofrece un panorama de la propuesta de implementación, monitoreo y evaluación del Plan de Vivienda Paraguay desarrollado por técnicos chilenos. Esta propuesta se desarrolló con el objetivo de llevar a cabo un modelo de intervención sustentado en la articulación del territorio. Por su carácter técnico, este trabajo detalla cada una de las fases propuestas para el desarrollo del plan.

El documento está dividido en los siguientes apartados: Apoyo para el diseño del plan, lineamientos de implementación, sistema de monitoreo y de evaluación. Entre los principales lineamientos que prioriza el equipo consultor chileno se encuentran: déficit y demanda habitacional, registro actualizado de la tenencia de propiedad, catastro nacional de asentamientos precarios y atención habitacional a pueblos originarios. En relación al monitoreo el propósito era retroalimentar la gestión del plan con información relevante, para ello se recomendaba una medición semestral que tuviera en cuenta: cobertura, eficacia, eficiencia, calidad del producto y avance financiero. Mientras que la evaluación era entendida en dos campos: una evaluación de coherencia relacionada con los objetivos y recursos movilizados y una de performance ajustada al rendimiento y desempeño de recursos y procesos, para finalizar con evaluaciones intermedias, de resultados y de impacto.

La autora realiza una minuciosa descripción de cada una de las etapas de la propuesta. El recorrido inicia con la necesidad de un plan de vivienda que articulado a la política de desarrollo social nacional tuviera en cuenta elementos como: calidad de vida, pobreza, desarrollo económico e institucionalidad. En este contexto se crea una mesa intersectorial de hábitat y vivienda que permita desarrollar un sistema de nacional de vivienda y hábitat, una política de vivienda y una ley

integral de hábitat y vivienda. Como respuesta al déficit habitacional Planhavi ejecuta planes de vivienda nueva, mejoramientos, ampliaciones y soluciones combinadas de mejoramientos y ampliación.

La primera etapa de este Plan se caracterizó por la creación de instituciones e instrumentos que facilitarían la puesta en marcha del plan, en especial por los recursos que podían involucrarse. La etapa de implantación se propuso consolidar el sistema de nacional de vivienda y hábitat, convertido en Ministerio del Hábitat y Vivienda, de la mano con la incorporación de instituciones crediticias, empresas constructoras, programas de mejoramiento y políticas de subsidio. La tercera etapa estuvo marcada por la atención dada a los asentamientos precarios y por la presencia del SISNHAVI y el Ministerio del Hábitat y Vivienda. La estrategia definida para la implementación del plan se definió por etapas y metas, y el esquema de financiamiento se proyectó teniendo en cuenta los escenarios, el déficit habitacional del territorio y los grupos de atención según capacidad de pago.

Las modalidades de postulación y asignación de subsidios se planteó en las siguientes modalidades: Vivienda nueva de mercado, vivienda en sitio propio, vivienda usada de mercado, subsidios espaciales, subsidios de mejoramiento, caseta sanitaria, subsidio de mejoramiento y ampliación, subsidio banco de materiales, subsidio del programa mejoramiento de barrio.

La segunda parte del plan detalla los propósitos y modalidades del monitoreo. En esta fase el objetivo del monitoreo era retroalimentar la gestión del plan, contrastar lo ejecutado y lo programado, conocer e informar los resultados de los procesos centrales y las actividades críticas, para esto se diseñaron dos modalidades de monitoreo: el interplan que permite contrastar lo realizado, y lo proyectado, o comparar proyectos

En relación a la evaluación el objetivo consistía en analizar y las tomar las medidas correctivas en relación a los criterios, eficiencia, performance, eficacia, efectividad, equidad, sostenibilidad, efectos e impactos del plan.

Y finalmente una cuarta parte que recoge las áreas de análisis pendientes, los instrumentos y procesos por desarrollar. Dentro de esta área se encuentran el sistema de postulación, evaluación y

asignación de los requisitos de la oferta habitacional, los cuales a su vez integran criterios de focalización, vulnerabilidad, hacinamiento, tamaño grupo familiar entre otros. De igual modo, apoyo a micro-cooperativismo, articulación con sistemas de financiamiento, sistemas de capacitación de mano de obra, desarrollo tecnológico para la implementación de un sistema de control.

Para cerrar, es importante destacar que las diversas miradas disciplinares con que se aborda esta temática son fundamentales dada la complejidad misma del tema, y los artículos presentados en este capítulo contribuyen a ese objetivo. La problemática habitacional vista en perspectiva histórica como se muestra aquí, ofrece una visión más amplia del fenómeno, así como los avances y retrocesos en los países de la región. De igual manera el enfoque técnico en la implementación de las políticas de vivienda y las conexiones entre los programas del sector en los estados latinoamericanos, muestra el rumbo actual de las soluciones habitacionales, los desafíos y conflictos enfrentados.

Vivienda y Estado en Colombia: 1918-1990¹

Olga Lucía Ceballos Ramos² y Alberto Saldarriaga Roa³

Introducción

El problema de la vivienda en Colombia, ha sido abordado desde diferentes perspectivas claramente asociadas a los momentos políticos sucedidos en su historia. La legibilidad de lo acontecido es viable al revisar la legislación expedida en torno a la organización estatal para la atención del déficit habitacional y de los planes presidenciales de cada gobierno. Si bien el inicio de la preocupación estatal por este tema parece derivarse de un problema de salud pública, como lo fue la epidemia de gripa en el año 1918, transcurrido casi un siglo se puede comprender cómo de un problema asociado a la salud

-
- 1 El presente artículo se basa en los resultados de una investigación financiada por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, 2002-2005, titulada: Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación 1918-2005 Autores: Olga Lucía Ceballos Ramos, investigadora principal; Alberto Saldarriaga Roa, co-investigador periodos desde 1918 hasta 1990; Doris Tarchópulos Sierra, co-investigadora periodo 1990-2005.
 - 2 Arquitecta magister en urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Directora del Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Directora editorial de la revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo.
 - 3 Arquitecto Universidad Nacional de Colombia, Especializado en vivienda y Planeamiento en el Centro Iberoamericano de Vivienda en Bogotá. Realizó cursos de Planeamiento Urbano en la Universidad de Michigan (E.U.). Decano de la Facultad de Artes de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

pública trasciende luego a considerarse como un factor fuertemente ligado a la economía nacional. Esta evolución se expone en el presente artículo contemplando desde el año 1918 hasta 1990, momento en que se cierra un ciclo importante para la actuación estatal donde se desarrolló una experiencia muy valiosa. Luego de ello, se adoptará una política muy diferente a las predecesoras, en la cual el Estado pasó de ser un promotor de vivienda para convertirse en regulador del sistema de subsidio a la demanda. El ciclo abordado se compone de cuatro fases, cada una de las cuales se expone a continuación.

La fase higienista 1918-1942

La denominación de este período de la acción habitacional se asocia a la preocupación estatal frente a la proliferación de epidemias en el país. Se inicia en medio de la hegemonía del partido conservador, instaurada por el presidente Rafael Núñez al final del siglo XIX, la cual finaliza en 1930 con el triunfo del partido liberal cuyo mandato terminará en 1945 con el retorno al poder del partido conservador. Los cambios ideológicos se reflejaron en las políticas de vivienda y en las acciones directas emprendidas por el Estado en la construcción de barrios de vivienda económica.

El 19 de noviembre de 1918, cuando se expidió la que ha sido considerada como la primera Ley en el tema de vivienda, gobernaba el país el presidente Marco Fidel Suárez cuyo mandato se prolongó hasta 1922. Aparentemente, el tema del problema de la vivienda cobró importancia en su gobierno a partir de la epidemia de gripa que asoló el mundo entero en 1918. En este sentido, probablemente el problema de la vivienda se percibió inicialmente como un problema de higiene, más que como un problema social y económico.

En el discurso de posesión, cuya fecha posible fue el 7 de agosto de 1918, el presidente Suárez aunque no se refirió directamente al tema de vivienda, en uno de los párrafos hace alusión a la pobreza y a la clase obrera, después de la enunciación de una propuesta de fomento de las obras públicas y de las industrias agrícola y fabril. La contigüidad en el discurso señala, indirectamente, la asociación entre el creci-

miento industrial y el de la clase obrera (Monsalve, 1954). El tema de la vivienda obrera, hasta entonces, habría sido asunto de organizaciones caritativas como la Sociedad de San Vicente de Paúl y el Círculo de Obreros. La Ley 46 de 1918 cambió ese esquema y asignó a las entidades municipales la labor de construir vivienda para obreros.

En el discurso de posesión de Jorge Holguín, designado presidente de Colombia a causa del retiro de su predecesor, no figura el tema de la vivienda. La brevedad de su mandato, entre el 11 de noviembre de 1921 y el 6 de agosto de 1922, redujo quizá sus promesas a unos muy pocos aspectos de la vida nacional. Por el contrario, el general Pedro Nel Ospina, quien gobernó el país desde 1922 hasta 1926, incluyó varios temas pertinentes en su discurso de posesión enmarcados dentro de su concepción general del progreso de la Nación. Entre éstos se incluía “la reorganización y modernización de los actuales servicios públicos”, “conocer a punto fijo las necesidades y los recursos y combinar las líneas de una actuación racional y armónica” (Monsalve, 1954). Nuevamente, se asoció el desarrollo industrial con la necesidad de atender las necesidades de las clases obreras. Ospina propuso, en su discurso, mejorar las condiciones de vida tanto de los campesinos como de los obreros, lo cual era una propuesta razonable que, como muchas promesas gubernamentales, no se realizó.

Miguel Abadía Méndez fue el último presidente del período hegemónico del partido conservador desde 1926 hasta 1930. En su discurso de posesión no trató temas como el de la pobreza y la clase obrera. Su sucesor, Enrique Olaya Herrera, presidente liberal desde 1930 hasta 1934, en su muy extenso discurso de posesión hizo evidente su preocupación por el problema de la sanidad de las ciudades (Monsalve, 1954). Su enfoque del problema urbano y habitacional contribuye a enfatizar el apelativo de “higienista” dado a esta fase de la acción del Estado en el campo de la vivienda, pero añade un componente social que perdurará durante algunos años, especialmente en los gobiernos de Alfonso López Pumarejo y Eduardo Santos.

Alfonso López Pumarejo en su plan de gobierno 1934-1938, esbozado en el texto del discurso de posesión, hizo énfasis en la necesidad de transformar múltiples aspectos de la vida nacional. No obstante, a pesar de sus reconocidos impulsos progresistas, no mencionó en su discurso el tema de la ciudad ni el de la vivienda. Sin

embargo, durante su gobierno se expidieron importantes leyes relacionadas con esos temas. En cambio, su sucesor, Eduardo Santos desde 1938 hasta 1942 fue más explícito a ese respecto. En su extenso y detallado plan de gobierno, presentado al Congreso el 7 de agosto de 1938, incluyó varias secciones de sumo interés. Una de ellas se tituló *Colombia, país de ciudades*, expresión considerada acertada en su momento, convertida luego en un lema empleado por planificadores urbanos para explicar algunos de los fenómenos originados en una red de centros urbanos, relativamente densa. En otra sección titulada *La defensa del hombre colombiano* se refirió explícitamente a la salud pública y la vivienda. Así, el problema de la higiene y la salud pública apareció una vez más como una preocupación en los planes presidenciales de gobierno, lo mismo que su vinculación al problema de la vivienda. Santos, en la siguiente sección e refirió a las cooperativas como “una de las formas más nobles y prácticas de la solidaridad” (Monsalve, 1954). Su interés en el cooperativismo se ligó con el de la creación de una Caja de Seguro Social, con la que podía formar un bloque de garantías para los trabajadores colombianos.

Alfonso López Pumarejo volvió al poder en 1942. Unos años antes, en 1939, ya se había creado el Instituto de Crédito Territorial ICT, orientado inicialmente a solucionar el problema de tierras y vivienda en las zonas rurales y luego, el problema urbano. En 1942, se expidió el Decreto 380, que reglamentó la planeación y ejecución de Barrios Populares Modelo, cuya norma expresó de forma clara la intención estatal de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades colombianas. De ahí en adelante, el problema higienista se centró en la oferta de servicios públicos y de salud, en tanto que la vivienda se enfocó desde un punto de vista más ligado a los fenómenos urbanos.

Las instituciones

Durante el gobierno del general Pedro Nel Ospina y mediante la Ley 68 de 1924 se fundó el Banco Agrícola Hipotecario, cuyo objetivo era otorgar préstamos reembolsables a largo plazo, teniendo como garantía una hipoteca. La Ley 65 de 1925 autorizó al Banco, para establecer una sección de ahorros que se llamaría Caja de Ahorros; posteriormente, durante el gobierno del presidente Miguel

Abadía Méndez esta sección creció, en virtud de la Ley 124 de 1928 que buscaba fomentar el ahorro en Colombia.

Por otro lado, las principales entidades estatales encargadas de atender el problema de vivienda rural y urbana, se fundaron durante los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo. La Ley 57 de 1931 del 7 de mayo, creó la Caja de Crédito Agrario, sociedad anónima cuyo objetivo fue otorgar préstamos a los agricultores del país. En esta misma Ley se ordenaba que con el nombre de Caja Colombiana de Ahorros continuara funcionando, como persona jurídica independiente, la antigua sección de ahorros del Banco Agrícola Hipotecario.

El 12 de febrero de 1942, el gobierno nacional dictó el Decreto número 380 que buscaba fomentar la industria de la construcción y el mejoramiento de la vivienda popular en Colombia. Este Decreto autorizó al Ministerio de Hacienda y Crédito público para otorgar préstamos a los municipios dirigidos a la construcción de Barrios Populares Modelos. En los municipios del país se crearon instituciones denominadas Caja de Vivienda Popular con el fin de dar efectivo curso a los objetivos pretendidos.

Una de las entidades creadas por el Estado que tuvo una importante trascendencia en las políticas de vivienda en Colombia, fue el ICT. Esta entidad nació como una institución de crédito dirigida al fomento de la construcción de viviendas higiénicas para la población rural de Colombia mediante el Decreto Ley 200 del 28 de enero de 1939. En 1942, la apertura de la Sección de Vivienda Urbana, implicó un cambio en la estructura interna del instituto. La aparición de la nueva sección, separada de la de Vivienda Rural, fue definitiva en el futuro organigrama de la entidad. El Departamento de Vivienda Rural operó hasta 1956, cuando sus funciones se suspendieron y se trasladaron a la Caja de Crédito Agrario.

La fase institucional 1942-1965

La Fase Institucional estuvo caracterizada por el enfrentamiento entre los partidos políticos tradicionales, que se agudizó y llevó al país a una situación de violencia en las áreas rurales, lo que a su

vez condujo a un desplazamiento importante de población hacia las ciudades. En este contexto, el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla y el posterior inicio del denominado Frente Nacional, acuerdo político entre los partidos liberal y conservador, marcan un momento singular en la historia del país. No obstante las difíciles circunstancias o posiblemente debido a ellas, los diferentes gobiernos del período se preocuparon por realizar acciones para afrontar el déficit de vivienda tanto rural como urbano. Así, en esta fase la atención de la acción pública en vivienda social se centró en la captación de recursos y la organización del funcionamiento de las instituciones creadas para tal efecto. La acción del ICT se orientó hacia la vivienda urbana, en tanto que la vivienda rural quedó bajo la responsabilidad de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. La Caja de Vivienda Militar, creada en 1947, completó por un tiempo el cuadro institucional necesario para llevar a cabo la acción.

Pese a que el tema de la vivienda no estuvo presente en todos los programas presidenciales, indudablemente la legislación expedida da cuenta de su importancia política. Ejemplo de ello fue el segundo gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo (1942-1945), quien expidió varias leyes y decretos para impulsar la producción de vivienda con sentido social, a pesar de no haber hecho planteamientos concretos para la atención del déficit habitacional en su discurso de posesión, lo que en su momento era la formalización del programa de gobierno. De manera consecuente, se expidieron normas como la Ley 53 de 1942, mediante la cual se dictaron medidas para extender los créditos del ICT a las cooperativas de habitaciones; la Ley 1 de 1943, que favoreció la declaratoria de utilidad pública para decretar expropiación de predios destinados a la construcción de barrios de vivienda social, entre otros; el Decreto 445 de 1944, que complementó el anterior en relación con los préstamos a las cooperativas de habitaciones; el Decreto 1247 de 1944 que complementó las disposiciones anteriores referentes a la reglamentación de los préstamos a cooperativas, y finalmente el Decreto 2363 de 1944, que autorizó al ICT para otorgar préstamos a asociaciones de obreros y empleados que tuvieran por objeto construir casas de habitación para afiliados con menores ingresos.

En el año 1945, cuando el presidente López Pumarejo presentó su renuncia, asumió la presidencia Alberto Lleras Camargo, quien se desempeñó en el cargo hasta el año siguiente. Durante su corto gobierno, fue expedida la Ley 29 de 1945 mediante la cual se ampliaron las facultades del ICT y de los municipios para otorgar préstamos a personas de clase media económica cuyo patrimonio no excediese los \$25.000. También, se adoptó el Decreto 1575 de 1946, mediante el cual se autorizaron planes de financiación de vivienda para trabajadores con la pignoración de salarios, cesantías y seguros, dando así oportunidad para canalizar esos recursos hacia la adquisición de vivienda.

El gobierno del presidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950), estuvo marcado por una crisis de violencia que afectó seriamente a Bogotá con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948. Al recibir el país con serias dificultades económicas, políticas y sociales, manifestó en su discurso de posesión su firme compromiso con las políticas sociales, como alternativa para alcanzar la paz. Sus planteamientos respecto al problema de la vivienda, se dirigieron tanto al campo como a la ciudad (Colombia, Congreso, 1946). Así, destinó recursos importantes por conducto del ICT para la construcción de vivienda para la clase trabajadora. También, fue prolijo en la expedición de leyes y decretos con determinaciones respecto al manejo institucional del déficit habitacional en el país. La Ley 71 de 1946 calificó como una de las actividades útiles o benéficas dignas de apoyo y estímulo por parte de la Nación a la construcción, por motivos de utilidad social, de barrios para trabajadores y la reconstrucción por motivos de calamidad pública, de ciudades, edificios, habitaciones, monumentos públicos y las obras de defensa para deslizamientos provocados por aguas subterráneas que amenacen núcleos de población urbanos o rurales y por avenidas o inundaciones de los ríos.

La Ley 85 de 1946, entre otras medidas de financiación de vivienda para trabajadores, creó las Juntas Departamentales de la Vivienda Popular, las cuales deberían funcionar en cada una de las capitales de departamento, integradas por el Gobernador, el Gerente del ICT y representantes de las Cámaras de Comercio, así como de los sectores industriales y agrícolas. La misma Ley reglamentó las condiciones de los solicitantes a préstamos para adjudicación y pago de viviendas construidas por el instituto y autorizó al ICT para prestar

hasta un 20% de sus entradas a cooperativas de vivienda urbana establecidas en el país. La Ley 87 de 1947 creó la Caja de Vivienda Militar cuya finalidad esencial fue: proveer a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, a los Oficiales y Suboficiales en goce de sueldo de retiro y al personal de empleados civiles de carácter permanente del ramo de Guerra, de habitaciones higiénicas, cómodas y económicas, bajo el doble aspecto del inquilinato y la propiedad.

El capital de la Caja estuvo conformado inicialmente por el ahorro obligatorio del 5% del sueldo de cada Oficial y Suboficial en servicio activo, del sueldo de los empleados civiles y del ahorro voluntario de los militares en retiro que desearan acogerse a los beneficios de la Ley. Dicho capital se dividió inicialmente en tres secciones separadas, correspondientes a las tres fuerzas: Ejército, Armada y Aviación. La Policía era, en ese entonces, un cuerpo civil. De igual forma, la administración de la Caja estuvo inicialmente a cargo del ICT cuyo gerente debía asumir ambas funciones. El Decreto 1140 de 1948, complementó la Ley referida anteriormente, mientras que el Decreto 2441 de 1948, reglamentó la actividad del ICT en relación con la atención de la vivienda campesina. Luego, la Ley 41 de 1948 autorizó a los Concejos Municipales a disponer de los terrenos ejidos para resolver el problema de la vivienda popular en las ciudades. Esta medida, aparentemente benéfica, causó la pérdida de un patrimonio urbano cuya proveniencia se remontaba a la época colonial. Como parte de una campaña de saneamiento general, con la expedición de la Ley 179 de 1948, se establecieron unas condiciones mínimas de higiene en las habitaciones. Finalmente, con el Decreto ejecutivo 207 de 1949, fue ratificada la inembargabilidad del patrimonio familiar y se dictaron medidas para agilizar los trámites en las transacciones pertinentes por parte del ICT.

La presidencia de Laureano Gómez Castro (1950-1951) estuvo caracterizada por ser de extrema derecha, lo cual radicalizó aún más las diferencias con los liberales y los comunistas y profundizó la problemática general de violencia política y desplazamiento de población hacia las ciudades. Aun cuando no hizo referencia al problema de la vivienda y pese a su breve permanencia en el cargo, la legislación expedida durante este período demuestra su interés en la producción

pública de viviendas económicas. Así, fue expedido el Decreto 1310 de 1951, para fomentar la construcción de vivienda popular mediante un incentivo tributario para las viviendas económicas con un área inferior a 150 metros cuadrados.

Ante la enfermedad que aquejaba a Laureano Gómez, Roberto Urdaneta Arbeláez asumió la presidencia de 1951 a 1953. Urdaneta resultó ser un firme defensor de la actuación estatal frente al problema de la vivienda, razón por la cual resaltaba la importancia del ICT. Por esta razón se refería a las viviendas producidas por dicha entidad, como cómodas, higiénicas y decentes. De la misma forma, afirmaba que la actuación de Instituto era la manifestación del compromiso estatal para impulsar los programas necesarios para atender la creciente demanda de vivienda. Sus decisiones legislativas fueron consecuentes con sus reflexiones, ejemplo de esto son los siguientes cuatro decretos: el Decreto 177 de 1952, que se orientó a facilitar la adquisición de tierras para programas de vivienda en los municipios, por parte del ICT; el Decreto 1132 de 1953, mediante el cual se ampliaron y reglamentaron las funciones del BCH, después de un largo período en el cual no se dictaron disposiciones muy importantes con relación al tema; el Decreto 1371 de 1953, mediante el cual se adoptó el Código Sanitario Nacional que rigió por muchos años en el país donde se definieron las especificaciones mínimas de las urbanizaciones y viviendas, y se reglamentó la autorización por parte de las autoridades sanitarias de los proyectos y obras a realizar, y finalmente el Decreto 1465 de 1953, con el que se planteó aumentar la capacidad del ICT para la captación de recursos destinados a la vivienda mediante la emisión de bonos.

Laureano Gómez Castro regresa a la presidencia en 1953, momento en el que fue derrocado por el golpe militar del general Gustavo Rojas Pinilla, quien contaba con un amplio respaldo de los diversos sectores del país. Rojas Pinilla se comprometió con la búsqueda de la paz y la atención prioritaria de los pobres, razón por la que se manifestó partidario de continuar apoyando las políticas de vivienda dirigidas a este sector de la población. Por ello, en su discurso de posesión manifestó su compromiso con la creación de un subsidio familiar de vivienda que cubriría la cuota inicial, para familias obreras, campe-

sinas y de clase media, para el fomento de la producción de vivienda tanto urbana como rural (Monsalve, 1954)

Cabe destacar que bajo el gobierno militar se realizó el primer seminario nacional sobre vivienda, mediante el cual se definió la política de vivienda, en la cual se propuso el impulso a las ciudades y el fomento de la vivienda campesina. Otro planteamiento importante fue el de luchar contra la especulación en el precio de los terrenos y reducir los costos por unidad de vivienda producida. También se vio como una prioridad la estabilización financiera del ICT y la creación de un Banco de Ahorro para la Vivienda, entre otras disposiciones políticas. La legislación expedida fue consecuente con la política. En el Decreto 1894 de 1953, se determinó la creación del Instituto Colombiano de Colonización e Inmigración. Este nuevo instituto tenía como uno de sus objetivos la colonización de las tierras baldías del país y la creación de Centros de Colonización, entendidos como: Organizaciones autónomas que inicialmente pertenezcan a colonos nacionales o extranjeros o mixtos, o a personas o entidades privadas, nacionales, extranjeras o mixtas, y que tengan por objeto explotar económicamente recursos naturales en forma cooperativa, de sociedad u otra apropiada.

El ICT, la Caja de Crédito Agrario, el Instituto Nacional de Aguas y Aprovechamiento Eléctrico y la Empresa Colombiana de Petróleos aportaron los fondos para el nuevo instituto e hicieron parte de él. Mediante el Decreto 515 de 1954, se buscó aumentar la captación de recursos del ICT y del BCH obligando a las Cajas y Secciones de Ahorro de los Bancos a adquirir Bonos de Ahorro y Vivienda y Cédulas. Luego, con el Decreto 2462 se estableció el subsidio familiar de vivienda a cargo del Estado. Dicho subsidio era de \$100 por cada hijo de los adjudicatarios de las casas construidas por el ICT y se abonaba en su totalidad al valor de la respectiva casa. Los favorecidos serían sólo para quienes hubieran resultado beneficiados con adjudicaciones después del 7 de agosto de ese año. En el Decreto 2958 de 1954 se reglamentó ese subsidio, delegando en el Instituto la facultad de reconocerlo en los contratos de adjudicación previa comprobación de las condiciones estipuladas para los beneficiarios.

En 1957, Rojas Pinilla cedió la presidencia a una Junta Militar que gobernó hasta el año siguiente, debido a la fuerte oposición de

quienes habían sido sus aliados. Aun cuando su gobierno duró corto tiempo, la Junta Militar expidió varias normas en las que demostró mantener continuidad con las políticas de Rojas Pinilla. El Decreto 330 de 1957 autorizó a la Caja de Crédito Agrario para desarrollar acciones directas en el campo de la vivienda rural a partir de lo cual inició sus programas de construcción de vivienda campesina. El Decreto 14 de 1958 fue otra de las disposiciones destinadas a incrementar los fondos del BCH mediante la emisión de títulos de capitalización. Por último, el Decreto 499 de 1958 reglamentó el otorgamiento de préstamos hipotecarios por parte del ICT y estableció las garantías necesarias.

Alberto Lleras Camargo asumió la Presidencia de la República en 1958, como primer presidente del Frente Nacional. Se reconoce su gobierno como de transición entre la dictadura militar y el inicio del experimento político pactado. En ese mismo año, se produjo el primer Programa Nacional de Desarrollo donde el problema de la vivienda se percibió a través del déficit cuantitativo. Las acciones asumidas por el programa se entendieron como dirigidas primordialmente a la reducción de ese déficit. La política, virtualmente formulada en el programa, esbozó algunos rasgos que posteriormente deberían constituirse en medidas efectivas: la creación de un sistema nacional de canalización del ahorro, un organismo de coordinación y asistencia técnica, estímulos a la industria de la construcción, entre otros.

El Informe Leuret, trabajo que estudió las condiciones socioeconómicas del país contratado por el gobierno de Lleras Camargo, hizo recomendaciones en materia de vivienda referidas al fortalecimiento del ICT al igual que del Instituto Nacional de Fomento Municipal. Lo anterior, con el propósito de atender las difíciles circunstancias del déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda en los sectores pobres de la población, tanto en las áreas rurales como urbanas. Curiosamente, la producción de normas para el manejo institucional del problema de la vivienda no fue muy importante, solamente la Ley 144 de 1959, la cual se orientó a solucionar los problemas derivados de las falencias en la calidad de la vivienda desarrollada por el ICT. Así, durante los cinco años siguientes a la adjudicación, definió los derechos a reclamos por averías originadas en defectos de construcción o por incumplimiento de las especificaciones previstas para las

casas construidas por el ICT. El costo estimado de los daños debería rebajarse del monto de la deuda y el adjudicatario debería emprender las reparaciones antes de seis meses, después de la fecha en que esa rebaja quedare reconocida. El Decreto 2968 de 1960, autorizó y reglamentó la constitución de fondos mutuos de inversión con fines de ahorro y vivienda, en las empresas con fines de lucro y con un capital superior a \$500.000. Los aportes de los trabajadores de dichas empresas podrían ser obligatorios en un monto del 10% de los salarios superiores a \$1.500. La empresa debería donar un 50% del monto aportado por los trabajadores. Los fondos estarían exentos de impuesto de la renta y complementarios.

Guillermo León Valencia fue el segundo presidente del Frente Nacional (1962-1966), con una propuesta de política económica enfocada en optimizar el uso de los recursos provenientes del apoyo económico externo, específicamente de Estados Unidos de América. En lo referente al ICT, sus programas contaron con diversas líneas de acción. Aunque su política de vivienda no fuera explícita se pueden identificar cinco objetivos relacionados con el tema: rebajar el precio de la vivienda; erradicar o mejorar los barrios clandestinos; ampliar la participación del capital privado en la construcción de la vivienda social, especialmente mediante el denominado Plan Terceras Partes; contribuir a la valorización del suelo urbano, y por último, garantizar el buen desarrollo de los programas apoyados por la Alianza para el Progreso. De esta manera, la legislación expedida durante este gobierno se centró en la financiación de la vivienda social, especialmente desde el ICT. Con la Ley 96 de 1962, se autorizó el aumento de los aportes del Estado al ICT con el fin de dar vivienda a los periodistas y con el Decreto 1339 de 1963, se ordenó una rebaja de los intereses cobrados en los créditos del ICT. El Decreto autorizó al ICT para conceder créditos a menores intereses en programas de erradicación de tugurios, en casas de calamidad pública o en planes de mejoramiento de sus barrios. Autorizó también, el cobro de mayores intereses en casos de compras, con la participación de la iniciativa privada. El Decreto 2349 de 1965 marcó el final de esta fase, orientado al fomento del ahorro popular y su canalización hacia la construcción y adquisición de vivienda. Creó el Banco de Ahorro y Vivienda y autorizó la formación de Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Prés-

tamo. De esta manera, diez o más personas podían constituir una de estas asociaciones cuyo capital inicial debería ser de \$100.000. Los ahorros hasta \$150.000 estarían exentos de impuesto de renta, lo mismo que la parte de los ingresos que cualquier persona invirtiera en vivienda, cuyo valor no superara esa suma, y la utilidad obtenida del negocio de construcción de viviendas cuyo precio máximo de venta fuera el mismo, utilidad que no debería sobrepasar el 20% de la inversión efectuada. Estas medidas dieron como resultado un incremento notable en la construcción de viviendas individuales.

La fase de transición 1965-1972

La década de los sesenta marcó el inicio de la realización de los Planes de Desarrollo Nacionales en los que se incluyeron las políticas de vivienda. Al respecto, es identificable que dichos planes tenían como objetivo la racionalización de la inversión estatal para la atención del déficit habitacional, con lo que se garantizaba la obtención de bienestar social y una mejora en la distribución del ingreso. A comienzos de esa década, el gran déficit de vivienda situado principalmente en los grupos de más bajos ingresos, se manifestó en la aparición de tugurios, invasiones y hacinamiento.

La falta de participación privada en la construcción de vivienda obligó a la búsqueda de ayuda externa para fomentar la oferta para los grupos de bajos ingresos y a disminuir el déficit cuantitativo acumulado. De igual manera, se buscó desacelerar el proceso migratorio, evitar las invasiones urbanas y rurales, erradicar los tugurios, lograr altas densidades urbanas y la máxima utilización de las dotaciones comunales, controlar las altas tasas de crecimiento de las ciudades y racionalizar el proceso de urbanización. En este contexto, se aprecia como una alternativa viable para la atención del déficit habitacional el desarrollo de programas de autoconstrucción. Se adoptaron también medidas como el manejo institucional de los bonos de ahorro y vivienda, la coordinación entre el ICT y las entidades nacionales y locales responsables de la atención del déficit habitacional, a la vez que la reorientación de la política del ICT, para lograr una mejor cobertura en el país y en la focalización de sus acciones en

la adjudicación de viviendas, de acuerdo con el nivel de ingresos de la población. A finales de la década, los diferentes presidentes buscaron dar soluciones integrales de vivienda, educación, salud, empleo y recreación, con permanentes incentivos a la iniciativa privada para que participara en la construcción de vivienda social. En este sentido, fue una época caracterizada por políticas cuyos objetivos en materia de vivienda, definidos en los planes de desarrollo, se centraron en la canalización de recursos para promover la vivienda social, al igual que la regulación de los precios de la tierra y el fortalecimiento de los organismos estatales encargados de su construcción.

El desarrollo de la política habitacional del presidente Guillermo León Valencia Muñoz (1962-1966), buscó no solo resolver los problemas ligados al déficit acumulado cualitativo y cuantitativo. Adicionalmente, dispuso unos objetivos socioeconómicos implícitos, como bajar el costo de la fuerza de trabajo; garantizar los derechos de propiedad, especialmente sus vulneraciones por las invasiones, garantizando un cierto control social. También, vincular a los constructores privados para atender a los sectores de menores ingresos con los programas del Plan Terceras Partes; garantizar la valorización del suelo y cumplir con los lineamientos de la Alianza para el Progreso para atraer más recursos (Mondragón, 1979). Los resultados de este cuatrienio fueron discretos en cuanto a cifras, ya que la producción de viviendas del ICT fue de 32.229 unidades.

Es importante mencionar lo que significaba para el país mostrar resultados en la ejecución de programas de vivienda, dado que así se garantizaba mantener el flujo de recursos económicos provenientes de las organizaciones extranjeras. Esta situación se evidencia con el número de unidades de vivienda iniciadas por el ICT en el año 1962, gracias a los recursos externos recibidos de la Alianza para el Progreso, luego de la formulación del Plan Decenal. Este impulso se reflejaría en la ejecución de proyectos de gran magnitud, en donde se destacó el programa de autoconstrucción como el más promovido y cuyo ejemplo resaltable fue el proyecto de Ciudad Kennedy.

Por otro lado, durante el gobierno del presidente Valencia Muñoz existió la conciencia de que la actividad de las empresas promotoras de vivienda se caracterizaba por un alto grado de informalidad. Esta situación afectaba el mercado de las propiedades, debido a

que se presentaban numerosos casos de falsas ofertas de programas de vivienda ofrecidos sin una garantía real de su ejecución. Para contrarrestar ese problema, el gobierno promulgó el Decreto 979 del 1966 (abril 25), pero infortunadamente generó un cambio inconveniente para el sector de la construcción, dado que si bien la intención era darle seguridad, absoluta cobertura y solidez tanto a los clientes como a las empresas, se aumentaron los trámites que debían realizarse para el desarrollo de proyectos de vivienda (Sanín, 1977: 15). Adicionalmente, mediante este Decreto se reglamentó una institución financiera de segundo piso para el apoyo del sector como el Banco de Ahorro y Vivienda. Para complementar estas disposiciones, se reglamentaron las condiciones de los créditos de las asociaciones mutualistas para el financiamiento de vivienda, Decreto 2032 de 1966 (agosto 2). De esta manera, los Decretos 979 y 981 de 1966 determinaron el reglamento del Banco de Ahorro y Vivienda, de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo, de las Cajas y Secciones de Ahorro de los bancos y la constitución de la Comisión Organizadora del Banco. El Decreto 2661 del mismo año, fijó las tasas de interés en los créditos otorgados por el ICT.

Los planteamientos del economista Lauchlin Currie expuestos en el plan “Operación Colombia”, tuvieron la importancia de apostarle a la aceleración del desarrollo mediante una estrategia que generara un crecimiento autosostenido de la economía colombiana. Aun cuando su trabajo inicialmente fue ignorado durante el gobierno del presidente Lleras Camargo, quien prefirió adoptar el Plan Cuatrienal recomendado por la CEPAL, logró materializar sus aportes durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

En la presidencia de Lleras Restrepo, se presentó un importante aumento en la producción de soluciones de vivienda adelantadas por el ICT, con un incremento de 15.668 unidades más, respecto al gobierno anterior. Sin embargo, fue notoria una concentración del 75% de la actuación de la entidad en las grandes ciudades, sin cumplir el propósito de atender las ciudades intermedias. La reducción de préstamos y crédito externo se cumplió de manera importante, al punto que en 1970 el crédito externo representó solamente el 7,8% de su capital. Pese a que en términos reales el ICT aumentó su inversión, llegando incluso a duplicarse entre 1967 y 1971, no se expresó igual

en la cantidad de viviendas producidas. Lo anterior se explica en el aumento que tuvo el precio de la vivienda (Mondragón, 1979).

La gestión del BCH, estuvo orientada hacia el otorgamiento de créditos dirigidos a la población con ingresos medios y altos. En 1968, sus operaciones aumentaron en un 230% en relación con el número de préstamos, y del 242% con respecto a su valor. En 1969, esta entidad tuvo un importante incremento en los préstamos respecto al año anterior, equivalente a un 48%, lo que denota un importante impulso a su labor. Pese al esfuerzo estatal para mejorar su eficiencia, el déficit cuantitativo de vivienda ascendió a 539.944 unidades en 1970. Como agente que aportó a este incremento, estuvo el fracaso de la Reforma Agraria, debido a que no fue posible la retención de la población en el campo, sino que al contrario, las acciones del Incora y la existencia de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) fomentaron el éxodo campesino hacia las ciudades. Los campesinos medios evitaban contratar a la gente por el peligro de la lucha sobre la propiedad anunciada por la ANUC (la tierra para el que la trabaja) y ante el temor de perder sus tierras por las actuaciones del Incora, vendían sus tierras y emigraban a la ciudad. (Mondragón, 1979).

Entre las dificultades registradas durante el gobierno del presidente Lleras Restrepo para atender el déficit habitacional, cabe destacar el inicio de ejercicios de planificación para la formulación de las políticas públicas. Fue el comienzo de la búsqueda por articular el tema de la vivienda con las decisiones en materia de planeación urbana. También, fue importante la presentación de la política de vivienda como de corte social, aun cuando quedó sin resolver el problema para los más pobres. Lo anterior, pese a que se sostuvo que para este sector de población la vivienda no era una prioridad, no se dispuso nada concreto para resolver su problema habitacional. Sin duda, por su incapacidad tanto de ahorro como de acceso al crédito no se hizo factible su participación en el esquema de la vivienda en propiedad. Pero, era menester atender el déficit de esta población con la política de mejoramiento de los desarrollos realizados al margen de las normas urbanísticas por autogestión, mediante la cual era posible apoyar una forma de producción de vivienda que le era asequible. Aunque se reconozca que la erradicación de tugurios era una medida radical frente al problema de las invasiones y que en consecuencia,

los planes de mejoramiento constituían una alternativa para capitalizar el esfuerzo de los autoconstructores, estos planes terminarían por facilitar una forma de producción de vivienda altamente rentable para sus promotores pero muy lesiva en calidad de vida para los compradores. Pero, sin duda, resultó conveniente para el gobierno permitir que una producción de vivienda en un contexto de economía informal les facilitara a los más pobres acceder a una solución sin que implicara mayores reformas en la gestión del suelo, en la intervención estatal sobre la propiedad privada y en el sistema financiero, por citar algunos aspectos.

La legislación expedida durante la presidencia de Lleras Restrepo fue consecuente con la problemática que se sintetizó en el documento *Planes y Programas 1969-1972*, en cuanto se dirigió a mejorar la operación institucional en el sector. De conformidad con el funcionamiento del ICT, se determinaron nuevas tasas de interés para frenar su proceso de descapitalización, mediante el Decreto 2661 de 1966. De igual manera, frente a la preocupación por la forma en que venían creciendo los principales centros urbanos del país, se le asignaron nuevas funciones a la Superintendencia Bancaria dentro de los planes o programas en los que se requiriera la enajenación de inmuebles, mediante la Ley 66 de 1968. En el contexto de las decisiones sobre la institucionalidad para la atención del problema de la vivienda en Colombia, debe destacarse la creación del Fondo Nacional de Ahorro, mediante el Decreto 3118, entidad que manejaría el ahorro de los trabajadores del sector público para la producción de vivienda en el año 1968. Por último, en 1969 es importante la creación del Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano mediante el Decreto 209, con el interés estratégico de desarrollar funciones para fortalecer el sector.

El *Plan de Desarrollo 1970-1974* del cuatrienio de la presidencia de Misael Pastrana Borrero fue la base para las medidas financieras y de construcción de vivienda que habrían de asumir importancia posterior, al considerar la inversión en desarrollo urbano y vivienda como factor de desarrollo económico y social. Los Decretos 677 y 678 de 1972 marcaron un cambio radical en los sistemas financieros de la vivienda en Colombia. El primero de ellos creó la Junta de Ahorro y Vivienda y el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) en el

Banco de la República, el cual operaría dentro del sistema de “valor constante”. El segundo Decreto autorizó la constitución de corporaciones privadas de ahorro y vivienda, con el objetivo de promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción. La operación de las corporaciones se llevaría a cabo dentro del sistema ya mencionado de “unidades de poder adquisitivo constante”, conocidas usualmente como UPAC. Las Corporaciones, que habrían de proliferar en los años siguientes, serían las encargadas de financiar planes y programas de vivienda producidos por el sector privado. Paralelamente a las corporaciones, se establecieron grandes compañías urbanizadoras y constructoras de vivienda que serían las que gradualmente asumirían el control del mercado de la vivienda en Colombia.

La fase de las corporaciones de ahorro y vivienda 1972-1990

La década de los años setenta marcó un cambio radical en la política de vivienda del país, pues pasó a ser considerada un instrumento para el desarrollo en relación con la redistribución del ingreso, la atención al déficit habitacional y el desarrollo urbano. En este contexto, se buscó una redistribución de la fuerza de trabajo mediante un impulso importante a la industria de la construcción. Sin embargo, la producción de vivienda para las clases pobres tuvo un carácter subordinado y los recursos destinados para este fin se vieron disminuidos. Se trataba entonces, de una solución indirecta al problema del déficit de la vivienda popular, a través de la generación de empleo y por ende, el aumento de la capacidad de pago de los obreros, mediante la construcción de vivienda para clase media. Las políticas de vivienda social en esta década, se basaron en la autoconstrucción, en la dotación de lotes con servicios y de vivienda incompletas, lo que significó una ayuda mínima o marginal por parte del Estado (Jaramillo, 1982).

El gobierno del presidente Pastrana Borrero se destacó en la historia de la política habitacional de Colombia por su apertura del mercado de créditos de vivienda a partir de la conformación de las CAV (Corporaciones de Ahorro y Vivienda), entidades financieras

privadas, cuyo objetivo se fijó en la captación de ahorros y la financiación del sector de la construcción. Así, era factible el crédito directo para la adquisición de viviendas y créditos para constructores. Paralelamente a este nuevo enfoque del sistema financiero, se implementó la UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), como mecanismo de indexación a los créditos del sector de la construcción, estuvo originalmente ligada al índice de precios al consumidor. No obstante, es importante señalar que la demanda atendida por las CAV fueron los sectores medios y altos en un esquema de mercado.

En este nuevo contexto, la acción directa del Estado se orientó al desarrollo de vivienda popular subsidiada a través del ICT, entidad que se centró en el desarrollo de una política de suelo urbano, especialmente en las ciudades intermedias. De esta manera, se mejoró la oferta de suelo urbano a través del financiamiento en obras de infraestructura, como redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. De conformidad con la política del gobierno, se disminuyó la financiación del ICT mediante recursos externos, debido a su alto costo y su acción se centró en la producción y financiamiento de vivienda para sectores de población con bajos ingresos. Se mantuvo la continuidad de los programas anteriores, pero articulados al financiamiento privado de las CAV, específicamente en el programa denominado Plan Terceras Partes, con tres nuevas líneas de acción del ICT.

En primer lugar, se pretendía la atención de los desarrollos “piratas” o “subnormales” para lograr incorporarlos al desarrollo urbano de las ciudades en donde estuviesen localizados. Esto mediante acciones de legalización y distribución de tierras, el otorgamiento de créditos hipotecarios para la dotación de servicios públicos por parte de las municipalidades y la construcción de equipamientos comunales.

Como segunda línea se estableció la construcción de vivienda por desarrollo progresivo, con el ánimo de aumentar la oferta ante el elevado déficit habitacional, en lo que se contemplaron cinco tipos de soluciones con diferencias en áreas construidas y precio final según el tipo de gestión con el ICT: los lotes con servicios, las soluciones mínimas, las soluciones básicas, las soluciones intermedias y las soluciones máximas. De estos cinco tipos, los tres primeros estuvieron dirigidos a la población con menores ingresos, mientras los dos últimos se centraron en la de ingresos medios.

La tercera y última línea se centró en el mejoramiento de la comunidad mediante tres programas. El primero, denominado Desarrollo Social, se promovía la cooperación de la comunidad de más bajos ingresos. El segundo, Desarrollo Económico, consistía en la capacitación laboral para mejorar condiciones económicas de la comunidad atendida. Y por último, la Organización Comunal, en donde se preparaba a la comunidad para el desarrollo de programas de autoconstrucción, que aseguraban el desarrollo de la vivienda y de los barrios.

De igual forma, se disminuyó de manera importante la participación del BCH en la inversión en vivienda a nivel nacional. Pasó de representar el 80% de la inversión total en el país en 1969, al 18,9% en 1973. Según Giraldo:

Al poco tiempo de haberse creado el sistema UPAC, éste superó, de lejos, los niveles de ahorros captados bajo el sistema de cédulas hipotecarias del BCH y por supuesto los escasos fondos del presupuesto nacional destinados al desarrollo de programas de vivienda. Ello se reflejó en el auge de la actividad, mejorando la productividad del sector, experimentándose un cambio en la producción, de artesanal pasó a la industrializada, empleando nuevas tecnologías (Giraldo, 1998: 45-46).

Así, las corporaciones se posicionaron como los organismos más importantes para el financiamiento de vivienda, articuladas al capital extranjero. Finalmente, desplazaron al BCH y al ICT en la producción de vivienda en el país. Pero curiosamente ante la gran dinámica generada en el sector de la construcción, se presentó el inconveniente de una deficiente oferta de materiales que elevó considerablemente su precio y por ende el de la producción de vivienda. Como consecuencia se generó una sobreoferta de vivienda dado que la demanda solvente fue copada durante los dos primeros años de funcionamiento de la nueva política. Otro problema derivado de la aplicación de la nueva política, fue el crecimiento extensivo de las principales ciudades del país, en donde se concentró la acción de las CAV, en contradicción con el propósito del Plan de Desarrollo que propendía por el “desarrollo regional” lo cual no alcanzó a contrarrestarse con las acciones del BCH y del ICT en las ciudades intermedias (Mondragón, 1979).

Aunque la política no se centró en la producción de vivienda para los más pobres, pretendía de manera indirecta, mejorar sus condiciones de vida mediante la creación de nuevos empleos, con lo cual se esperaba que fueran demanda solvente y accedieran a la vivienda en propiedad. Este objetivo también presentó dificultades debido a que el empleo decayó con la caída en el sector de la construcción cuyos trabajadores no fueron absorbidos por otro sector productivo. Finalmente, el déficit continuó aumentando en las ciudades, debido tanto al crecimiento vegetativo de la población como al derivado de los procesos migratorios del campo a la ciudad. En 1973, la población ascendía a 20.666.920 de habitantes y el *stock* de viviendas era de 3.344.197 unidades, con un déficit cuantitativo de 505.451 unidades que incluía tanto las nuevas como las que se debían construir, y el déficit cualitativo era de 386.129 unidades, siendo el déficit total 891.580 viviendas (DANE, 1973). Para 1974, la producción de vivienda ascendió a 47.906 unidades con recursos públicos (ICT, DNP), y la total a 215.963 viviendas para todos los estratos, cifra que incluye las producidas por el sector formal y el informal. El déficit estimado para ese año era de 696.849 viviendas y la población ascendía aproximadamente a 21.952.000 de habitantes (DANE, 1974).

En lo que hace referencia a la legislación expedida durante la etapa final del gobierno del presidente Pastrana Borrero, se destacan dos Decretos que complementarían las disposiciones previas que marcaron el cambio de la política habitacional en Colombia. El primero, el Decreto 299 de 1973, mediante el cual fueron reglamentados la constitución y el funcionamiento de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo, establecidas desde 1965. Luego, con la expedición del Decreto 710 de 1993, se reglamentaron las condiciones de los créditos otorgados por el ICT para procesos de autoconstrucción y desarrollo progresivo.

Los resultados de la Política de Desarrollo Regional Urbano del Plan de Desarrollo *Para Cerrar la Brecha*, correspondiente a la presidencia de López Michelsen (1974-1978), no fueron acertados respecto a la atención del déficit habitacional. Los programas de vivienda fueron insuficientes en la producción de unidades de vivienda frente al aumento del déficit. Además, la actividad de las entidades estatales continuó reduciéndose frente al impulso de las CAV. De

igual forma, el impulso a la construcción no podía resolver el problema de la baja demanda efectiva aislándose de otras medidas, lo que constituyó el mismo problema durante el último año del gobierno del presidente Pastrana Borrero. Respecto a la preocupación por mejorar las condiciones de productividad en las ciudades, reflexión referida al problema del transporte, mediante un diseño urbano basado en la concentración de la vivienda y los centros de trabajo, implicaba una relocalización de los centros de producción para que fuera efectiva, lo que no era posible. De la misma forma, no era posible atender la segregación clasista, debido a que por encima de las causas ideológicas estaban las económicas, ya que inclusive la vivienda subsidiada entraba a cubrir las necesidades de los asalariados y no de los más pobres (Mondragón, 1979). En la legislación expedida durante este cuatrienio, se destaca el Decreto 2404 de 1974 que autorizó al BCH para abrir la “Sección de Ahorro y Vivienda” destinada a la captación de ahorro y a otorgar créditos hipotecarios dentro del sistema de valor constante. De este modo, el Banco se vinculó al sistema general de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. También cabe resaltar la Ley 20 de 1976 mediante la cual se revivió el interés estatal por la vivienda rural en el marco del DRI (Programa de Desarrollo Rural Integrado). Esta misma Ley creó el Fondo de Vivienda Rural, administrado por la Caja de Crédito Agrario, entidad encargada de preparar los planes y programas de construcción y mejoramiento de vivienda campesina. El Fondo contó con una partida inicial de cien millones de pesos, la cual debía incrementarse anualmente en diez millones adicionales.

En el informe publicado en 1982 por parte de la presidencia de Turbay Ayala (Colombia, 1982), fue presentado un completo balance de los logros obtenidos en lo referido a la atención estatal en relación con el problema del déficit habitacional. En este informe se resaltaron el impulso y desarrollo de una amplia política de construcción y financiación de unidades residenciales, acorde con las posibilidades de los grupos sociales de menores ingresos. También se destacó la regulación indirecta de la actividad privada lograda a través del fortalecimiento del ahorro en las CAV con el incentivo del aumento en las tasas de interés, la disminución de los impuestos retenidos sobre estos intereses y la reducción de los encajes sobre los certificados de

depósito a término. La intervención del Estado para orientar fondos del sistema UPAC hacia la financiación de vivienda popular y en la determinación de un precio máximo de venta por metro cuadrado para este tipo de vivienda, también fue destacada como un aporte a la atención del déficit habitacional. Pero, de otra parte, se reconocieron las dificultades originadas por los ciclos propios del sector de la construcción, caracterizados por períodos de expansión que normalmente duran dos años luego de los cuales sobrevienen fuertes depresiones, las cuales generalmente redundan en el aumento del precio final de la vivienda. Como una iniciativa del gobierno para hacerle frente a este problema, se adoptó el Plan Indicativo de la Edificación de Vivienda, dirigido a la reducción de costos, al aumento de la disponibilidad de insumos, a la capacitación de mano de obra, a la selección de terrenos aptos y al reordenamiento de su labor, con el objetivo de ampliar la oferta de edificaciones y obtener un descenso en sus precios reales.

Respecto a la actuación del ICT en el gobierno de Julio Cesar Turbay, su labor se centró en cuatro frentes básicos: la incorporación progresiva de zonas subnormales en proceso de crecimiento, la construcción de vivienda popular, la instalación de equipamientos comunitarios y el mejoramiento de vivienda. La política de vivienda multifamiliar, fue presentada como la alternativa para la reducción de los costos de urbanización y la adquisición de suelo en las principales ciudades del país. Sobre el BCH, se incluyó en el informe la importancia del sistema de crédito concertado, que consistió en la participación integrada de compradores, constructores y el BCH. También se destaca el impulso para la captación de ahorro destinado a vivienda, mediante el cual se logró el incremento en la eficiencia del constructor y se facilitó la financiación para la realización de las obras y la posterior amortización de su valor por parte del nuevo propietario. La decisión de lanzar en 1981 una línea de crédito basada en las nuevas “Cédulas de inversión”, fue presentada como la alternativa para ampliar las posibilidades de consecución de vivienda a los inquilinos con arrendamientos congelados y de esta forma permitir la reactivación del mercado habitacional. Los acuerdos entre el BCH, las cooperativas, los fondos de empleados y las cajas de compensación familiar, fueron presentados como la manera adecuada para facilitar

programas de financiación a sus afiliados para la adquisición de vivienda al costo.

Otra entidad que se destacó en este informe, fue el Fondo Nacional de Ahorro (FNA), cuya labor continuó dirigida a la atención de las necesidades habitacionales de los trabajadores públicos. Durante este período destinó un número importante de créditos para la adquisición de vivienda. Esta acción, vista desde su creación en 1968 hasta el final del gobierno de Turbay Ayala, ascendió al 8,4% del total de créditos hipotecarios concedidos por la entidad. También se hizo mención al inicio de la modalidad denominada “Proyectos Específicos”, con la cual se ampliaron las posibilidades de acceso al tipo de viviendas ofrecidas por los diferentes vendedores de propiedad raíz. De la legislación expedida en su gobierno, es de destacar la Ley 9 de 1979, mediante la cual se adoptó un nuevo Código Sanitario Nacional.

La política habitacional del gobierno del presidente Betancur Cuartas (1982-1986), en su Plan de desarrollo *Cambio con Equidad*, pretendió responder a la necesidad del sector de la construcción de recuperarse después de la crisis, situación que se había convertido en una preocupación del Estado por sus previsible repercusiones a la economía del país. En este sentido, la modalidad adoptada de “casas sin cuota inicial” constituyó un instrumento fuerte para impulsar al sector para su reactivación. Es de resaltar el interés de este gobierno por recuperar las potencialidades macroeconómicas al sistema UPAC, limitadas desde la segunda mitad de la década de 1970. Pero al focalizar el desarrollo de la actividad estatal en los estratos de bajos ingresos, fue necesaria la adopción de medidas que significaron un cambio en el manejo del sector.

El programa de vivienda sin cuota inicial, constituyó el primer antecedente de subsidio directo a la vivienda, modalidad que le permitió al Estado atender a la población de más bajos ingresos, mercado que estaba siendo monopolizado por los productores “informales” (Giraldo, 1997: 180). En el desarrollo de este programa, entre 1982 y 1986 fueron construidas 162.746 viviendas dirigidas a familias de bajos ingresos. Respecto al desenvolvimiento de las entidades estatales, adicional al evidente liderazgo del ICT en la ejecución de los principales programas gubernamentales, el BCH se constituyó en el apoyo para el desarrollo de algunos proyectos dirigidos a sectores

populares. De igual manera, el BCH realizó programas con mayor impacto como la financiación de proyectos de infraestructura a través del Fondo Financiero, proyectos directos para sectores medios y la promoción de proyectos de renovación urbana en sectores céntricos. Otro frente de esta entidad, fue la preocupación por la recuperación de los centros históricos. De la legislación de su gobierno se destaca al Decreto 2200 de 1984, en el cual se dictaron las disposiciones reguladoras de la actividad del BCH, dentro del nuevo sistema financiero del UPAC.

Durante el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas, con su Plan de Desarrollo “Plan de Economía Social”, se atendió el problema de la vivienda que fue entendido como un tema relevante en el marco del programa de Asentamientos Humanos como orientador de la política habitacional. No obstante, este programa más que el planteamiento de una política habitacional se trataba de una estrategia integral para movilizar recursos estatales encauzados hacia mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. Los resultados de este programa, respecto al problema de la vivienda fueron discretos debido a que el Estado debió destinar importantes recursos para sostener los diversos sectores de la economía ante la crisis de la reducción de la inversión interna y externa en el país. Lo anterior, generado por la difícil situación sociopolítica de violencia y secuestro que terminó por colmar de incertidumbre el panorama para los inversionistas. La necesidad de controlar las fuentes expansivas de la oferta monetaria condujo a que quedaran relegados en un segundo plano los objetivos del plan de economía social, el cual atravesó una crisis de estancamiento. Una consecuencia de esta situación, fue la frustración del interés del gobierno del presidente Barco Vargas por mejorar la calidad de vida de la población más pobre pues de nuevo los recursos se quedaron en la atención de las necesidades de los estratos medios (Giraldo, 1998: 51). Como resultado de la gestión del gobierno, la población más pobre fue la que menos beneficios obtuvo, ya que la ayuda y los instrumentos para mejorar su calidad de vida fueron destinados para atender las necesidades de los estratos medios.

Sin embargo, en materia de planeamiento urbano debe destacarse la aprobación de la Ley 9, conocida como Ley de la Reforma Urbana, pionera en el contexto latinoamericano por ser la primera en

la que se reconoció la importancia del manejo de la tierra para la vivienda en una economía de libre mercado (Giraldo, 1997). Esta Ley fue formulada en concordancia con el proceso de la descentralización administrativa, vigente en el país desde 1988, mediante la cual se les otorgó a los municipios una mayor autonomía en el manejo del gasto, permitió la elección popular de alcaldes, al igual que la vinculación de los municipios y las comunidades como gestores de su propio desarrollo con posibilidades de control sobre la administración local.

Entre los principios básicos considerados cabe destacar la defensa del derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, la superación de las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad, la introducción de factores de racionalidad del diseño de centros urbanos y la agilización de los procesos para la gestión del desarrollo urbano. Dentro de sus aportes para la vivienda social, se reconocen las medidas adoptadas para favorecer su desarrollo mediante la definición de la vivienda de interés social, con base en montos de salarios mínimos para su valor, otorgando privilegios especiales. De igual forma, los procedimientos para la legalización de los títulos de propiedad y el castigo para los urbanizadores piratas con expropiación sin indemnización; la extinción de dominio para lotes de engorde que fueran declarados por los concejos municipales como zonas de desarrollo prioritario y que no se urbanizaran dentro de los dos años siguientes a la declaración; la exclusión del sistema UPAC para el financiamiento de vivienda de interés social, el establecimiento de la obligatoriedad para los municipios de reservar áreas para el desarrollo de planes de vivienda social; la inversión de recursos municipales en programas de vivienda de interés social y el otorgamiento a los alcaldes de instrumentos legales para apoyar la ejecución de los programas municipales de vivienda.

Pese a los indudables avances de la Ley de Reforma Urbana, su aplicación por parte de los municipios tuvo varias dificultades tanto administrativas como técnicas para afrontar el manejo de la coyuntura local. De igual forma, la gestión del desarrollo urbano de la ciudad tuvo resultados pobres y se terminó cediendo ante las presiones del mercado en el desarrollo de la ciudad, manifiestas en la demanda de nuevo suelo urbano, lo que se expresó en la expansión de la ciudad; también la densificación de zonas ya consolidadas que generó haci-

namiento e insuficiencia de espacio público y equipamiento comunitario. Infortunadamente, fue acentuado el deterioro de la calidad de vida urbana en las ciudades (Giraldo, 1999: 88-89).

En cuanto al ICT y su gestión en el desarrollo de programas de vivienda nueva, ha sido juzgado por haberse convertido en un “urbanizador pirata”, desacatando la Ley al desarrollar programas de vivienda en zonas periféricas de los centros urbanos con una calidad inadecuada y mala. También le fue criticada la poca transparencia en la adjudicación de las obras, convirtiéndose en un despropósito para el gobierno y motivando la urgente y necesaria reestructuración de la entidad, la cual fue finalmente clausurada en el año 1991.

Conclusiones

El análisis comparativo entre las políticas estatales y la legislación expedida en cada fase de actuación institucional y en sus respectivos gobiernos presidenciales en materia de atención del déficit habitacional, permitió identificar los diferentes enfoques. Así, en la primera fase, denominada *Higienista* (1918-1942), se estableció que en términos políticos comprendió dos momentos distintos. Se inició en medio de la hegemonía del partido conservador, instaurada por el presidente Rafael Núñez al final del siglo XIX. Esta hegemonía finalizó en 1930 con el triunfo del partido liberal, cuyo mandato terminó a su vez en 1945, con el retorno del poder al partido conservador. Estos cambios ideológicos se reflejaron, directa o indirectamente, en las políticas de vivienda y en las acciones directas emprendidas por el estado en la construcción de barrios de vivienda económica. Es la fase en la que se da inicio a instituciones especializadas para atender el problema de la vivienda con lo que queda manifiesta la preocupación del Estado por racionalizar su actuación.

En la segunda fase, denominada *Institucional* (1942-1965), el contexto político de Colombia se caracterizó por el enfrentamiento entre los partidos políticos tradicionales, el cual se agudizó llevando al país a una situación de violencia en las áreas rurales lo que a su vez condujo a un desplazamiento importante de población hacia las

ciudades. En este contexto, la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla y el posterior inicio del acuerdo político entre los partidos liberal y conservador, denominado *Frente Nacional*, marcaron un momento singular en la historia del país. No obstante las difíciles circunstancias o posiblemente debido a ellas, los diferentes gobiernos del período se preocuparon por realizar acciones para afrontar el déficit de vivienda tanto rural como urbano. Así, en esta fase la atención de la acción pública en vivienda social se centró en la captación de recursos y la organización del funcionamiento de las instituciones creadas para tal efecto. La acción del ICT se orientó hacia el campo de la vivienda urbana, en tanto que la vivienda rural quedó bajo la responsabilidad de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. La Caja de Vivienda Militar, creada en 1947, completó por un tiempo el cuadro institucional necesario para llevar a cabo la acción.

La tercera fase, denominada con la de la *Transición* (1965-1972), que se inicia a mediados de la década de los años sesenta marcó el inicio de la realización de los Planes de Desarrollo Nacional en los que se incluyeron las políticas de vivienda. Al respecto, es identificable que dichos planes tenían como objetivo la racionalización de la inversión estatal para la atención del déficit habitacional con lo que garantizaría la obtención de bienestar social y una mejora en la distribución del ingreso. A comienzos de la década del 60, el gran déficit de vivienda situado principalmente en los grupos de más bajos ingresos, se manifestó en la aparición de tugurios, invasiones y hacinamiento. En esta década, la falta de participación privada en la construcción de vivienda obligó la búsqueda de ayuda externa para fomentar la oferta para los grupos de bajos ingresos y a disminuir el déficit cuantitativo acumulado. De igual manera, se buscó desacelerar el proceso migratorio, evitar las invasiones urbanas y rurales, erradicar los tugurios, lograr altas densidades urbanas y la máxima utilización de las dotaciones comunales, impedir las altas tasas de crecimiento de las ciudades y racionalizar el proceso de urbanización, en donde aparecieron como alternativas viables los programas de autoconstrucción.

La cuarta fase, denominada de las *Corporaciones de ahorro y vivienda* (1972-1990) fase de la década de los años setenta marcó un cambio radical en la política de vivienda en Colombia, la cual pasó a ser considerada un instrumento del desarrollo, en cuanto a la redistribución

del ingreso, la atención del déficit habitacional y el desarrollo urbano. En este contexto, se buscó una redistribución de la fuerza de trabajo por medio de un muy importante impulso a la industria de la construcción. Sin embargo, la producción de vivienda para las clases pobres tuvo un carácter subordinado y los recursos destinados para este fin se vieron disminuidos. Se trataba entonces, de una solución indirecta al problema del déficit de la vivienda popular, a través de la generación de empleo y por ende, el aumento de la capacidad de pago de los obreros, mediante la construcción de vivienda para clase media. Las políticas de vivienda social en esta década, se basaron en la autoconstrucción, en la dotación de lotes con servicios y de vivienda incompleta, lo que significó una ayuda mínima o marginal por parte del Estado.

Según lo expuesto, el Estado colombiano ha evolucionado en materia de sus políticas para la atención del déficit habitacional en el país. Si bien inició su actuación con la preocupación higienista por el acelerado crecimiento de las ciudades sin una capacidad de respuesta ante las nuevas demandas, pasó luego a la reflexión sobre la necesidad de actuar sobre la planeación urbana como tema inherente al de la vivienda. Los diferentes gobiernos desde 1918 han tenido suficiente conciencia de la importancia de la vivienda como cualificador de la vida urbana y como impulsor del desarrollo económico del país. No obstante, el cambio radical surgido en la década de los años noventa, aunque acabó con una experiencia importante al desmontar instituciones estatales como el ICT, ha abierto paso a nuevas iniciativas desde los gobiernos municipales lo que amerita una revisión cuidadosa para reconocer los avances que ello ha significado dos décadas después del cambio.

Referencias

- Colombia trabaja* (1954). Conferencias radiales de los señores ministros del despacho ejecutivo con motivo del primer año de gobierno. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Acevedo, Rubén Darío (1991). La hegemonía liberal. En *Gran Enciclopedia de Colombia*. Director Académico: Jorge Orlando Melo. Bogotá: Círculo de Lectores. Tomo 2.

- Aguilar, Ignacio (1994). *Las políticas de vivienda y urbanismo en Colombia*. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA).
- Arango, Enrique (1969). *Breves apuntes sobre la presidencia del Doctor Eduardo Santos*. Bogotá: Bremen.
- Barjuch, Hernando (1976). Ponencia e informes: Ponencia para primer debate Ley 68 C. En Congreso de la República de Colombia. *Anales del Congreso*, N° 4 (martes 10 de febrero de 1976). Bogotá.
- Borja, Jaime Humberto (1991). Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana. En *Gran Enciclopedia de Colombia*. Director Académico: Jorge Orlando Melo. Bogotá: Círculo de Lectores, Tomo 2.
- Ceballos, Olga, Alberto Saldarriaga y Doris Tarchópulos (2009). *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC) (1973). *Estadísticas básicas de la construcción en Colombia 1948-1973*. Bogotá.
- (1974). *Estadísticas básicas de la construcción en Colombia 1948-1973*. Bogotá.
- (1980a). *Déficit cuantitativo de vivienda en Colombia y proyecciones 1964-1985: Dos hipótesis para el período 1974-1985*. Bogotá.
- (1980b). *Evolución de la actividad edificadora en la década de 1970 y perspectivas*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CNPEP) (1960). *Plan general de desarrollo económico y social*. Bogotá.
- Colombia, Congreso (1946). *Transmisión del mando*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Colombia, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (1962). *Plan general de desarrollo económico y social*. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Bogotá: Banco de la República.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1958). *Plan general de desarrollo económico y social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- (1969). *Planes y programas de desarrollo 1969-1972*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- (1972). *Las cuatro estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- (1976). *Para cerrar la brecha: Plan de desarrollo social y regional*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- (1983). *Cambio con equidad: Plan de Desarrollo 1983-1986*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- (1987). *Así estamos cumpliendo: plan de economía social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Giraldo, Fabio (1997). Las políticas de vivienda en los noventa. En *Desarrollo Urbano en Cifras*, 2. 177-229. Ministerio de Desarrollo Económico MDE (Colombia), Viceministerio de Desarrollo Urbano y Agua Potable, CENAC Abril (Bogotá).

- (1998). Cuarenta años de políticas de vivienda. En *Cuarenta años de edificación en Colombia*. Bogotá: Camacol.
- INURBE (1996). *Estado, ciudad y vivienda*.
- Mondragón, Luz Ángela (1979). La intervención estatal. En Molina, H. (Ed.), *Colombia: Vivienda y subdesarrollo urbano*. Bogotá: Finispro.
- Monsalve, M. (1954). *Colombia Posesiones Presidenciales 1810-1954*. Bogotá: Iqueima.

Veinte años de la política de vivienda en Colombia (1991-2010) y la emergencia del derecho a la vivienda digna

Julián Alberto Caicedo Medina¹

Introducción

Las determinantes que se establecen para las regulaciones están conformadas por las indicaciones económicas y políticas externas y por las condiciones socioeconómicas y políticas del Estado para atender a la población, particularmente a los grupos vulnerables con el propósito de mitigar las desigualdades existentes en la sociedad² (Martínez & Palacios, 1996).

La atención del Estado para atender las necesidades de alojamiento de la población ha experimentado cambios significativos relacionados con la orientación económica a lo largo de las últimas

1 Magíster en Desarrollo Urbano. Consultor y Profesor Asistente. (2006-2012), Departamento de Arquitectura. Investigador, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Miembro del grupo de investigación Calidad y habitabilidad de la Vivienda Doctorando FADU, Universidad de Buenos Aires y Doctorando en Arquitectura, Universidad de Colima. julian.caicedo@cable.net.co

2 La configuración del conjunto de mecanismos y/o acciones estatales para enfrentar las desigualdades presentes en la sociedad configuran el llamado “Bienestar Social” o “Estado de Bienestar”.

décadas. Esta experimentación parte de la definición de un modelo de Estado bajo la lógica keynesiana, imperante en Colombia desde la primera mitad del siglo pasado hasta la última década del siglo pasado con los cambios en las políticas macroeconómicas orientadas a la apertura y al mercado.

Aspectos conceptuales en la política de vivienda

En el marco de la configuración del bienestar social, los Estados generan mecanismos y condiciones favorables para la producción de vivienda, cumpliendo con su obligación de garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos.³ Para afrontar la necesidad de vivienda para la población de menores ingresos (acceso y producción, entre otros), los gobiernos han desarrollado políticas habitacionales enmarcadas en el conjunto de las políticas sociales⁴ encaminadas a la superación de la pobreza. Cabe anotar que la atención de la provisión de vivienda para los sectores de bajos ingresos como política pública ha sido atendida por programas estatales que tienen como objetivo consolidar la propiedad de la vivienda, en virtud de la estabilidad económica que ello brinda a las familias beneficiarias y a los efectos macroeconómicos de estabilidad, consumo interno, generación de empleo y producción industrial.

La aplicación de las políticas públicas en el sector del hábitat ha permitido el desarrollo de diversos sectores como actividades económicas. Esta situación ha servido para darle un valor importante a la política habitacional no solo como política social sino como política macroeconómica. Además es claro que, las políticas habitacionales en general han tenido influencias propias del modelo económico imperante en cada período debido a las relaciones que se establecen

3 ONU (1948) Declaración Universal de los Derechos humanos.

4 “La noción de ‘política social’ del Estado –esto es, la idea de que el Estado institucionalmente debe intervenir de manera continuada y sistemática sobre las relaciones civiles en protección de los sectores sociales más desfavorecidos o vulnerables–” (Martínez y Palacios, 1996: 6).

para atender la demanda de alojamiento, las relaciones de la población y el Estado, así como los beneficios macroeconómicos que propician para el manejo de la economía.

La política de vivienda bajo el Estado Keynesiano

Desde 1918, el Estado colombiano ha atendido directamente su responsabilidad en proveer vivienda a familias de bajos ingresos respondiendo a diversos enfoques de la política habitacional⁵ han incluido diferentes enfoques socioeconómicos que han sido determinados por las orientaciones macroeconómicas que fluctúan en cada gobierno. Bajo el modelo keynesiano, el Estado colombiano desarrolló una marcada intervención en la economía, evidenciándose en la producción de bienes y servicios.

La acción estatal configuró una institucionalidad encargada de la ejecución directa de la política habitacional, la cual afrontó complicaciones y demoras en la construcción de viviendas, falta de fuentes de recursos diferentes al presupuesto nacional cada vez más limitado, desfocalización en los proyectos habitacionales, el aumento en el crecimiento informal de las ciudades, bajo impacto en el déficit habitacional, entre otros, que determinaron cambios en el modelo la política que permitiera la participación de agentes privados en la producción habitacional (Caicedo Medina, 2003; Ceballos Ramos, 2008; Saldarriaga Roa y Carrascal, 2006).

Las crisis económicas de la región (deuda externa y fiscal, entre otras) y las políticas de ajuste estructural restringieron el gasto social, dejando desprotegidos a los sectores más vulnerables de la sociedad en aspectos como salud, educación y vivienda. Esta situación generó que el déficit habitacional creciera, ya que los agentes privados no tenían el suficiente apoyo ni el incentivo necesario para atender la demanda creciente por viviendas de la población.

5 En la década de los años cincuenta y sesenta, se orientó al ordenamiento de la ciudad y en los setentas y ochentas se orientaron en programas de autoconstrucción y el desarrollo de tecnologías constructivas apropiadas.

A pesar de la orientación y la participación directa en la gestión y producción habitacional, el Estado colombiano, en la década del setenta buscó introducir la participación directa de los agentes privados, para ello se implementaron algunas medidas orientadas al mercado tal como la regulación del mercado financiero, la cual permitió la participación de agentes privados en el financiamiento de vivienda. El resultado de estas medidas permitió a sectores medios encontrar apoyo de una banca especializada para atender la demanda de crédito hipotecario dejando al Estado la posibilidad de focalizar su acción financiera a los sectores de más bajos ingresos (Caicedo Medina, 2003; Ceballos Ramos, 2008).

Aunque la presencia del Estado en el mercado se mantuvo por más de una década con un amplio esquema de programas habitacionales que atendían diferentes necesidades de la población de bajos y medios ingresos, incluyendo procesos de desmarginalización, entre otros. El desarrollo de estos programas fue cuestionado por los altos costos operativos de la institucionalidad y la necesidad de altos recursos para mantener la continuidad su gestión. Las actividades (constructora y urbanizadora) desarrolladas por agentes informales tuvieron su mayor desarrollo en las décadas de los años setenta y ochenta. La ley 9 de 1989, o ley de la reforma urbana, se promulgó para controlar esta situación y reglamentar la gestión urbana, entregándole instrumentos de gestión e intervención a los municipios a fin de optimizar y ordenar el desarrollo urbano existente y futuro. La existencia de estos instrumentos facilitó controlar el desarrollo urbano generado por agentes informales que atendían las necesidades habitacionales de la población más necesitada y permitió el desarrollo racional y formal de los nuevos desarrollos formales de vivienda social especialmente.

La política de vivienda bajo el modelo de gestión habitacional orientado al mercado

Actualmente en Colombia, la producción formal de vivienda para los sectores de bajos ingresos está determinada por una política de vivienda orientada bajo una lógica económica que busca como objetivo garantizar el aumento de la disponibilidad y asequibilidad a las

vivienda producidas por el sector privado y focalizar los recursos públicos destinados para los subsidios de vivienda para los sectores más vulnerables de la población (Caicedo Medina, 2003). Las condiciones del modelo de política pública que implican la retirada del Estado de las acciones directas de ejecución de viviendas traspasándole estas al mercado y concentrándose en la responsabilidad de regulación al mercado, bajo el supuesto que el estado debe asumir el rol de facilitador y promotor de la actividad económica y asegurar el acceso al mercado habitacional de la población de menores ingresos a través de subsidios.

El cambio del rol interventor del Estado por uno facilitador y subsidiario en la economía se realiza siguiendo las recomendaciones de los organismos de crédito multilateral con el fin de superar las crisis de la deuda eterna y la estructural que limitaban la disponibilidad de recursos públicos para mantener el gasto social y atender los programas de provisión del bienestar social. Bajo este modelo económico se le deja al mercado la asignación de los recursos –y específicamente a sus fuerzas–, el nuevo Estado se convierte en un facilitador de la intervención de los actores privados, quienes son los que producen los bienes y servicios según las demandas del mercado (Schütz, 1996; Bresser Pereria, 2001; Gilbert, 2001). Este enfoque fue promovido por organizaciones multilaterales basado en la experiencia exitosa chilena que fue el laboratorio de este esquema de política y en el marco de la internacionalización de la economía, la modernización de la estructura de estado, en pro de mayor en eficiencia y con implicaciones en las relaciones entre la sociedad y Estado para la provisión del bienestar social.⁶

6 Este cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad y/o ciudadanía tiene fuertes implicaciones en la determinación del concepto de ciudadanía, o mejor aún, en la condición de ciudadano, ya que como sostienen Javier Martínez y Margarita Palacios (1996: 7), el nuevo contexto político, económico y social redefine las condiciones de pertenencia a la sociedad: la ciudadanía económica se superpone sobre la social. La sociedad como conjunto social es reemplazada por el mercado (sociedad de consumo). El individuo pasa a ser simplemente un consumidor y su condición fundamental para pertenecer a él, es poder consumir, estando bajo las normas que el mercado tiene. En términos sociales, la población pobre (la más vulnerable) sin posibilidades de consumir, quedan fuera del mercado y por ende, fuera de la “nueva” concepción de sociedad (Caicedo Medina, 2003).

La intervención del Estado como agente subsidiario en el nuevo modelo económico (neoliberal) es justificada como medio de mitigación de las desigualdades presentes, que, como sostienen muchos detractores del neoliberalismo, es en este modelo donde se acrecientan aún más las desigualdades económicas existentes en la ciudad (inequidades sociales, económicas). Esta reflexión debe tenerse en cuenta para comprender la configuración del esquema de subsidios directos a la demanda en la política habitacional.

Con la emergencia de este nuevo modelo de estado facilitador o promotor de la inversión privada, que delega funciones y responsabilidades concentrándose en las que son prioritarias como seguridad, defensa, justicia y educación; diseñando nuevas funciones que permiten la entrada de los agentes privados en las otras responsabilidades delegadas a ellos como la de regulador, fiscalizador y evaluador (Fidel, Fernández, y Leva, 2003) la orientación del sector habitacional se desarrolló a partir de los instrumentos de gestión urbana existentes, los cuales brindaron a los gobiernos locales limitadas capacidades de intervenir directamente en el desarrollo urbano según los instrumentos de gestión urbana vigentes.⁷ Incluso se actualizaron y se pusieron a tono con la Constitución Política de 1991 con una nueva ley.

La expedición de la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial,⁸ buscó fortalecer el proceso de descentralización del Estado otorgando a los municipios instrumentos que le permiten una mayor participación en el proceso de construcción y modificación del espacio urbano. Entre sus principales alcances está el establecimiento de mecanismos para los municipios, en ejercicio de su autonomía, promoviendo el desarrollo del ordenamiento territorial y el uso racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, facilitando la concurrencia de los entes nacionales, departamentales y municipales en el desarrollo del ordenamiento territorial para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de

7 Además de asumir la responsabilidad del ordenamiento territorial y urbano de su jurisdicción.

8 La Ley constituye una importante acción política e institucional que opera mediante el esquema de la función social de la propiedad y la participación privada, para alcanzar términos de equidad y solidaridad con la repartición equitativa de costos y beneficios de las actuaciones urbanas (Fernández & Gómez, 1995).

vida, entre otros (Congreso de la República de Colombia, 1997, pág. Art. 1). Respecto a la vivienda social, la ley se convierte en un instrumento indispensable en la gestión urbana, ya que se reconoce la importancia del ordenamiento territorial por un lado y por otro la incidencia del valor suelo urbano para la vivienda de interés social, considerando sobre éste último que su definición como tal, y ante su escasez en el mercado, genera un sobre valor o plusvalía en la cual puede participar el Estado cuando es realizado a través de una acción pública.

El desarrollo de la política habitacional bajo el enfoque neoliberal ha permitido el desarrollo de proyectos de vivienda social donde el mercado de suelo urbano ofrece las mejores condiciones económicas a los promotores inmobiliarios. Como consecuencia de esta situación, las ciudades presentan una distribución de construcciones y usos bastante heterogéneos entre sus propios sectores, las construcciones no se distribuyen homogéneamente a pesar de las intenciones del Estado, en materia de integración social y desmarginalización, como orientación de la política de desarrollo urbano y habitacional. Sin embargo, como afirma Carlos Torres (2010) el país no cuenta con una política integral de hábitat y vivienda que abarque aspectos como la calidad de vida, la calidad de la vivienda, sus aspectos legales, formas de implantación, normas y estándares mínimos, incorporación tecnológica, aspectos culturales, seguridad y confort, espacio público, acceso a equipamientos colectivos, entre otros.

La base de la política habitacional es la garantía del acceso a la propiedad de la población, particularmente la de bajos ingresos a la vivienda y está posibilitado por el respaldo que les brinda el Estado con los subsidios financieros. Las acciones del Estado colombiano en la formulación de la política desde 1991 se han orientado a configurar un sistema de financiamiento habitacional adecuado, sin mucho éxito, ya que aún persisten las barreras para su acceso.

Cabe destacar que la ecuación de financiamiento habitacional propuesta desde 1991 está compuesta por 3 elementos: el ahorro,⁹ el

9 La cuenta de ahorro programado, promovido por el gobierno nacional, por una parte asegura que la familia puede contribuir a la cuota inicial y por otra genera una relación con una institución financiera. Se suponía que este modelo permitiría a la institución financiera evaluar la solvencia de los hogares. Sin embargo, los bancos no pueden determinar la solvencia crediticia sobre la base

subsidio familiar y el crédito hipotecario, la cual implica relaciones entre los beneficiarios, los entes territoriales¹⁰ y los intermediarios financieros. Sin embargo, la situación habitacional de los sectores de población con bajos ingresos no mejoran, se mantienen restricciones para al crédito hipotecario imposibilitando el cierre de la ecuación de financiamiento habitacional de la política con el consecuente efecto en el cumplimiento de la asignación de subsidios.

Las restricciones para el acceso al crédito hipotecario son de 2 tipos:

1. Restricciones que resultan de las características propias del crédito hipotecario:
 - Altos los costos de originación y administración de los créditos VIS, incluso son mayores que los créditos no VIS,
 - Menor estabilidad de los ingresos de las familias vinculadas a la economía informal y la mayor fragilidad de sus economías frente a contingencias (enfermedades, accidentes, etc.).
 - Falta de títulos de propiedad que les permitan a los propietarios de lotes y viviendas ofrece estas como garantía para acceder a un crédito.
2. Restricciones que resultan del entorno:
 - Falta de información sobre el comportamiento histórico de las carteras de crédito para el financiamiento de VIS, lo cual redundan en mayor percepción de riesgo.
 - La regulación de la tasa de interés hace que el costo de oportunidad de los recursos colocados en VIS sea muy alto y que las instituciones no puedan ajustarse de forma flexible a las condiciones del mercado.
 - La percepción de inseguridad jurídica por la emergencia del derecho a la vivienda como un derecho constitucional.

de los ahorros depositados en sus cuentas, dada la alta tasa de rotación de los mismos, por lo que en muchos casos no ofrecen las hipotecas necesarias para completar la solicitud de la subsidio (DNP, 2007).

- 10 El sistema contempla el concurso (Cuervo & Jaramillo, 2009) de los municipios para complementar estos programas (del subsidio familiar de vivienda nacional), como aportes de terrenos e incluso recursos fiscales para complementar los subsidios nominales.

- La ejecución de garantías hipotecarias de vivienda en los procesos judiciales son lentas y costosas para las entidades financieras (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

La falta de un adecuado y expedito acceso al crédito hipotecario, ofrecido principalmente por la banca privada, para los sectores de más bajos ingresos de la población implicó que el Estado cambiara los requisitos de acceso al subsidio, convirtiéndose la aprobación del crédito y el ahorro familiar en requisitos previos para solicitar el subsidio, esto con el fin de superar la baja proporción de los subsidios desembolsados, los cuales son los que efectivamente se materializan en viviendas. Este pequeño cambio que sumado a la reducción del monto del subsidio permiten mejorar los indicadores de la gestión pública en materia de resultados tanto en cobertura como en el desembolso de los subsidios, es decir en viviendas. Sin embargo, a pesar que los principales ajustes en la política habitacional buscan hacerla más eficiente, en la movilización de recursos y en la materialización de los subsidios en viviendas, persisten los problemas y restricciones de acceso a la vivienda de los sectores de más bajos ingresos.

La situación habitacional: la respuesta del mercado al déficit habitacional

La producción de vivienda orientadas bajo el enfoque del mercado no ha tenido el impacto esperado ni es comparable al éxito obtenido en otros países de la región de como Chile y Costa Rica para disminuir el déficit cuantitativos y cualitativos de vivienda habitacional (Held, 2000). Las consideraciones netamente económicas en la definición de la política de vivienda han incidido en la reducción de la calidad de la vivienda y las condiciones de habitabilidad de la vivienda formal y de los entornos formales tiende a reducirse acercándose a de los desarrollos de asentamientos informales (Torres Tovar, 2010).

El encarecimiento del suelo y los insumos para construcción que elevan el costo final al usuario que junto con la reducción del poder adquisitivo de las familias y la elevación del costo financiero que reducen las posibilidades de acceso a la vivienda propia y

mantenimiento de la misma; las limitaciones y restricciones a otras formas de tenencia diferentes de la opción de acceso a la vivienda en propiedad garantizado con hipoteca bancaria; las limitaciones en la tenencia por procesos ilegales de contratación y adquisición o por trámites engorrosos y costosos, la reducción de la calidad e innovación del diseño y la construcción de las soluciones habitacionales e incoherencia de estos con los modos de vida y culturas locales; el empleo de tecnologías de construcción obsoletas, costosas y ambientalmente inconvenientes son los principales problemas que tiene la población de bajos ingresos para acceder a la vivienda formal producida bajo el modelo orientado al mercado. (Castillo Herrera, 2004; Tarchópulos y Ceballos, 2005; Figue Pinto, 2005).

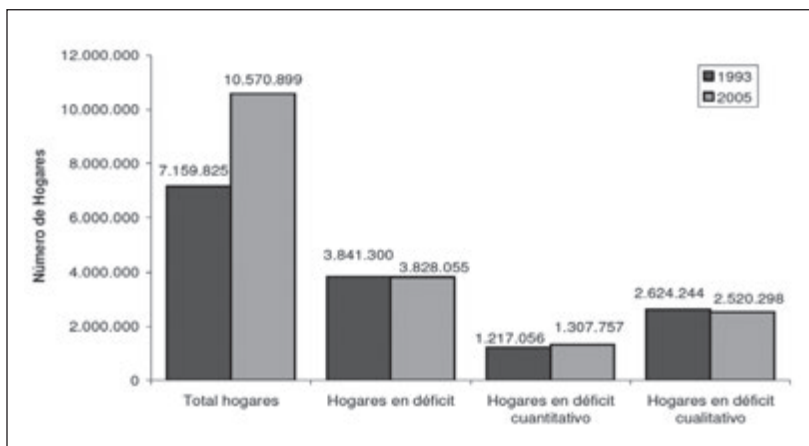
La situación habitacional de la población de bajos ingresos está determinada por las condiciones de pobreza, exclusión social, desplazamiento forzado, las dificultades en la inserción a la vida urbana, los cambios en las formas de participación, entre otros han ampliado la demanda de la acción estatal frente al problema habitacional. La acción de la política pública ahora reconoce un amplio espectro de necesidades a superar como las del hábitat urbano consolidado; las de los nuevos asentamientos urbanos de origen informal o formal habitados por población de bajos ingresos; las nuevas tensiones urbanas derivadas de los roles del mercado y de su intervención inmobiliaria; las estrategias y formas de habitar la ciudad; las tensiones territoriales en las zonas de frontera urbano-rural; las relaciones entre escalas territoriales municipales, metropolitanas y regionales frente al hábitat; y el hábitat en pequeños municipios y en la ruralidad colombiana. (Caicedo Medina, 2003; Castillo Herrera, 2004; Figue Pinto, 2005; Tarchópulos y Ceballos, 2005; Torres Tóvar, 2010).

De acuerdo a las cifras del DANE, en el año 2007 el stock de viviendas en Colombia asciende a 9.530.375 viviendas.¹¹ A pesar del desarrollo de la construcción de viviendas bajo este modelo de gestión habitacional se mantiene un positivo crecimiento del stock de viviendas pero el déficit se mantiene y la producción de viviendas

11 Dane, Departamento Administrativo Nacional de estadística, serie stock de vivienda http://www.dane.gov.co/index.php?Itemid=247&id=65&option=com_content§ionid=34&task=category

no alcanza a cubrir el crecimiento vegetativo de los hogares. Los resultados de la política habitacional son muy difíciles de establecer en términos de las cifras, dado que no hay facilidad en el acceso a ellas. Sin embargo en una mirada a través de diferentes fuentes podemos hacer una aproximación de la situación habitacional. La cifras del stock habitacional y del déficit de viviendas obtenidas a partir del análisis del periodo intercensal 1993 y 2005 nos permite evidenciar el aumento de la de la producción de viviendas en 3.134.114 unidades. Las cifras del déficit corresponden a 3.828.055 viviendas¹² y el stock supera las 9.530.375 viviendas (ver gráfico N° 1). En otras palabras, para año 2005 el 36,2% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales y comparado con el censo de 1993 (53,6%) hubo una disminución en 17.4 puntos porcentuales (DANE, 2005).

Gráfico N° 1
Déficit Habitacional, según categorías (Comparación censos 1993 y 2005)



Fuente: DANE. Censo 1993, 2005.

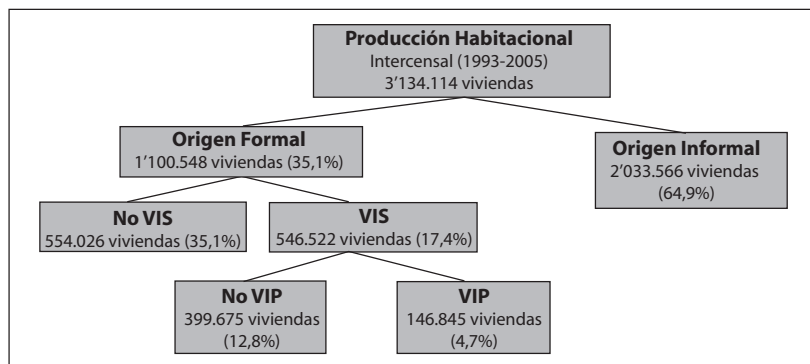
A pesar del aumento en la producción habitacional, la situación de los hogares con déficit se mantiene. La producción no alcanza

12 Déficit cuantitativo 1.307.757 y déficit cualitativo de 2.520.298 unidades (DANE, 2005).

a reducir considerablemente el déficit cuantitativo acumulado, si bien contiene levemente su crecimiento. Aunque se presenta una pequeña disminución en el déficit cualitativo.

De acuerdo a la revisión de las cifras de la producción habitacional intercensal que presenta Economía Urbana(2008) permite evidenciar el origen y el impacto de la política orientada al mercado. El aumento de como ya menciono anteriormente fue de 3.134.114 viviendas, de las cuales sólo el 35,1% de ellas corresponden a viviendas formales, 1.100.548 viviendas formales. Es decir que, 2.033.566 viviendas han sido producidas informalmente a pesar de los esfuerzos estatales (nacionales, departamentales y locales) en la aplicación de la política. La producción de viviendas sociales¹³ –No VIP y VIP– corresponden a 546.522 unidades y están incluidas las viviendas formales. A su vez la producción de viviendas No VIP asciende a 399.675 unidades y VIP a 146.845 unidades (ver gráfico N° 2).

Gráfico N° 2
Producción Habitacional, (Periodo intercensal 1993 - 2005)



Fuente: Economía Urbana: (2008) a partir de información DANE. Censo 1993, 2005.

- 13 Las viviendas de interés social VIS se clasifican en dos tipos de vivienda: viviendas de interés prioritario –VIP– dirigidas a población con ingreso familiar de hasta 2 salarios mínimos y un valor de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales y las No vivienda de interés prioritario –No VIP– dirigidas a población con ingreso familiar de hasta 4 salarios mínimos y un valor de hasta 135 salarios mínimos legales mensual.

Es claro que el resultado de la producción habitacional es insuficiente para atender la necesidad de viviendas de los hogares, en particular de aquellos que tienen bajos ingresos. El enfoque que sigue la política en términos generales continúa siendo la asignación de subsidios, aunque ha atendido medidas para movilizar y el mercado y atender las restricciones a la producción habitacional. Los resultados de la asignación de subsidios en estos casi 20 años de política no son muy alentadores dado que su asignación asciende a 2.199.662 subsidios asignados (ver tabla N° 1). Aunque esta es una cifra importante, resulta insuficiente a la demanda de la población que requiere el subsidio que asciende a más de 8.000.000 de hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos mensuales vigentes.

Tabla N° 1
Asignación de subsidios familiares de vivienda desde 1991 al 2010

Años	Inurbe / Fonvivienda	Banco Agrario	Cajas Compensación Familiar	Caja Promotora Vivienda Militar	Fondo Nacional del Ahorro	Total
	Subsidios	Subsidios	Subsidios	Subsidios	Subsidios	Subsidios
1991	17402	0	9128	1949	0	28479
1992	40313	20165	10028	3028	0	73534
1993	57490	38912	22066	2547	0	121015
1994	65760	81206	14381	4338	5585	171270
1995	71380	40888	33227	4097	6535	156127
1996	49390	50441	31922	4058	6026	141837
1997	57479	25201	39694	3120	9770	135264
1998	19966	12369	28847	6046	11619	78847
1999	21369	3085	20374	5150	12248	62226
2000	22226	12345	20069	3535	7105	65280
2001	32139	12582	32139	3677	5922	86459
2002	15012	9650	32178	3638	3212	63690
2003	20441	9370	24840	4534	8722	67907
2004	36763	14979	32696	4793	12232	101463
2005	46871	12954	39427	7166	15713	122131

Años	Inurbe / Fonvi-vienda	Banco Agrario	Cajas Compen-sación Familiar	Caja Promotora Vivienda Militar	Fondo Nacional del Ahorro	Total
	Subsidios	Subsidios	Subsidios	Subsidios	Subsidios	Subsidios
2006	38538	12882	48796	6101	29333	135650
2007	68876	12499	46294	6982	30126	164777
2008	135133	10445	46281	6948	54844	253651
2009	110518	1224	47734	6408	0	165884
2010	37	0	4134	0	0	4171
Total	927103	381197	584255	88115	218992	2199662
1993-2005	516286	323982	371860	56699	104689	1373516

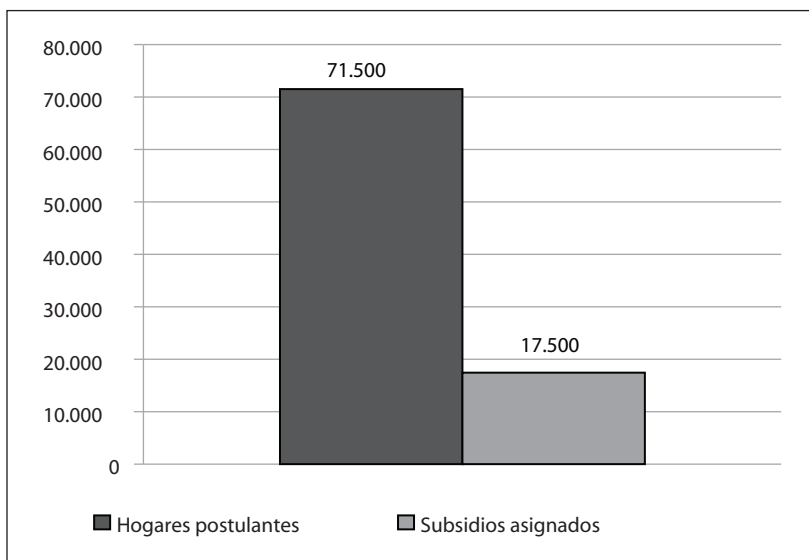
Fuente: Cálculos Dirección del Sistema Habitacional del Departamento de planeación Nacional Información enviada por las Oficinas de Planeación de cada entidad.

Además, otro problema es la baja materialización del subsidio en viviendas, es decir los subsidios asignados no se desembolsan en su totalidad, de acuerdo a las cifras del Departamento Nacional de Planeación (2006), ante lo cual muchas familias deben renunciar o devolver el subsidio dado que no encuentran una solución habitacional a la cual puedan acceder en el mercado, como puede observarse en año 2005 que se postularon 71.500 subsidios, se asignaron solo 17.500 subsidios (ver Gráfico 3).

Al comparar las cifras de la producción habitacional, ya mencionadas en el gráfico 2, la producción de viviendas para sectores de bajos ingresos asciende a 546.522 unidades y comparado con la asignación de subsidios de ese mismo periodo que corresponde a 1.373.516 subsidios asignados. Esta situación evidencia que no todos los subsidios se desembolsan y se materializan en una vivienda.¹⁴

14 Cabe mencionar que las familias que un porcentaje de familias con derecho a acceder al subsidio no lo hacen por el bajo monto del mismo para la viviendas cercanas al límite de la definición por el bajo monto de este (aproximadamente 3.5 salarios legales mínimos mensuales vigentes) y por el largo trámite para su asignación (aproximadamente 18 meses).

Gráfico N° 3
Hogares postulantes y subsidios asignado en el 2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (2006).

El cambio a la estrategia de mercado continúa siendo insuficiente para atender la demanda de vivienda de la población. Los supuestos económicos y sectoriales no se han cumplido a cabalidad, como facilitar adquisición de la vivienda para los sectores poblacionales de bajos ingresos (ahorro + subsidio y crédito), mayor oferta de vivienda, mayor competencia en el mercado habitacional y las supuestas mejoras en la calidad de la vivienda.

En consecuencia de lo anterior, las alternativas para el acceso a la vivienda para los sectores de población que no alcanzan a ser atendidos por la política, continúan siendo por la vía de la autogestión, es decir resolver ellos mismos su necesidad de alojamiento, como el alquiler de habitaciones, autoconstrucción ilegal, o compra de subdivisiones ilegales, etc., perpetuándose el problema de exclusión a la formalidad de la política habitacional y aumentando los efectos que conllevan estas prácticas al desarrollo físico-espacial de las ciudades (Caicedo Medina, 2010).

Las problemáticas que se evidencian en la actual orientación de la acción pública deben a falta de una política integral de hábitat y están estrechamente relacionadas con la tendencia de la privatización de la gestión del sistema de vivienda desconociendo el estado su responsabilidad ética y moral con la población colombiana y en particular con la población más vulnerable, debido a que el interés principal es dinamiza la economía y facilitar la acción de del problema de acceso de los más vulnerables.

La emergencia y la definición vivienda digna (o adecuada) y hábitat como marco de comprensión y construcción de la política habitacional

El derecho a la ciudad tiene implícitos los derechos al hábitat, a la vivienda digna, al medio ambiente, así como otros derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales, que deberían estar plenamente garantizados por el Estado. La comprensión del concepto de vivienda digna y hábitat ofrecen una oportunidad de construcción de la política habitacional integral, que supere las limitaciones de la actual política existentes en ella, como las barreras en el acceso al financiamiento, entre otros, y ofrezca alternativas habitacionales adecuadas a la población de bajos ingresos. Si bien la Constitución Política de Colombia consagra, en su artículo 51, el derecho a la vivienda digna que asiste a todos los colombianos, así: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

La constitución política le impone a las autoridades del Estado colombiano el reto de lograr para todos los ciudadanos colombianos en el desarrollo de sus políticas públicas establecer las condiciones para hacer efectivo este derecho, la promoviendo planes de vivienda,

sistemas adecuados de financiación a largo plazo y las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda.¹⁵

A pesar de que el derecho a la vivienda digna está consagrado en la Constitución Política colombiana su desarrollo es limitado. La complejidad de los alcances e implicaciones del concepto de vivienda digna es un reto trascendental en la configuración de una política habitacional integral para que garantice el pleno goce derecho a la vivienda. La reflexión sobre el concepto de hábitat (vivienda + entorno + sostenibilidad) ha reelaborado el enfoque para la comprensión de las políticas habitacionales desde la perspectiva de las condiciones necesarias para la vida digna de los seres humanos, la comprensión del problema del hábitat y la construcción de los instrumentos de política pública para garantizarlas.

Sin embargo, la definición y alcances del derecho a la vivienda digna¹⁶ en la constitución son limitados, para la interpretación de la misma la Corte Constitucional, la cual, ha adoptado la Observación General No. 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales [PIDESC], el cual fue ratificado por Colombia en la Ley 74 de 1968.¹⁷ Cabe mencionar que, el derecho a la vivienda no es un derecho fundamental sino que es un derecho progresivo, y esto implica que su cumplimiento y el desarrollo del mismo está limitado por la priorización en la interpretación de sus alcances y por la disponibilidad de los recursos del estado para su cumplimiento.

15 El Estado, en cumplimiento de los fines fijados por nuestra Carta Política, debe proporcionar las medidas necesarias para garantizar a los colombianos la adquisición de la vivienda bajo unas condiciones de igualdad y unos parámetros legales específicos (Olano García, 2006).

16 El derecho constitucional a la vivienda digna no es un derecho fundamental pero su exigibilidad, sólo puede ser objeto de protección o tutela judicial mediante las acciones y procedimientos judiciales que se establezcan en la ley, cuando existan condiciones materiales y físicas que puedan hacerlo efectivo. *Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal, M. P. Fernando E. Arboleda Ripoll, 22 de enero de 2002* (Olano García, 2006).

17 La ratificación de tratados internacionales –normas y principios– genera la vinculación de dichos acuerdos constituyen el denominado bloque de constitucionalidad, el cual permite una interpretación de las normas dado que estas se integran a la constitución.

El PIDESC¹⁸ reconoce que el derecho a la vivienda digna no debe entenderse solamente como el derecho al refugio, sino también como un derecho que abarca todos los elementos de la residencia que son esenciales para una vida digna. En la Observación General No. 4 se establecen los atributos de la vivienda para asegurar el derecho a la vivienda digna:

- *Seguridad jurídica de la tenencia:* Todas las personas tienen derecho a la protección contra el desalojo arbitrario o acoso. Los gobiernos deben aprobar legislación que proporcione esta protección legal a los inquilinos.
- *Gastos soportables:* El precio de venta y alquiler de las viviendas debe ser adecuado a fin de no representar una carga innecesaria para el ingreso familiar. El gobierno debe ocuparse de asegurar que todas las personas que habitan en su territorio puedan pagar los costos de una vivienda adecuada. Se deben otorgar subsidios para quienes no puedan afrontar los gastos de una vivienda.
- *Habitabilidad:* Una vivienda adecuada debe proteger a sus habitantes del frío, el calor, las precipitaciones y demás elementos. Debe ser segura y proteger contra las amenazas para la salud y los riesgos estructurales.
- *Accesibilidad:* Todas las personas deben tener acceso a una vivienda adecuada. Se debe prestar particular atención a los grupos vulnerables, como los niños, las mujeres, los ancianos y los refugiados. La vivienda debe contar con infraestructura adecuada para las necesidades especiales de las personas discapacitadas.
- *Ubicación:* En muchos casos, el transporte puede ser caro y puede tardar mucho tiempo en ir de un lugar a otro. La ubicación de la vivienda debe permitir el acceso fácil al lugar de trabajo, los centros de salud y educación, y demás servicios sociales. No se deben construir viviendas en lugares inseguros.

18 El texto completo del PIDESC y la Observación General Número 4 puede consultarse en su totalidad en la página de la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument)

- *Adecuación cultural:* La vivienda debe ser compatible con las tradiciones y prácticas de las personas que habitan en ella. Todos los esfuerzos por modernizar las viviendas deben tener en cuenta las necesidades y creencias de las personas que van a utilizarlas (Red-DESC, 2010).

Desde los aportes en la concepción del derecho a la ciudad de Lefebvre (1978) concebido como el derecho de los habitantes de las ciudades modernas a una vida renovada y con posibilidades amplias de participar en las decisiones y en los procesos sociales, lo cual implica el control ciudadano en la construcción del espacio urbano. El derecho a la ciudad es expresión de una condición de posibilidad de la que goza o debería gozar todo individuo o colectivo en relación con el acceso y uso equitativo a los servicios, garantías y bienes públicos que una ciudad ofrece o puede llegar a ofrecer. (Jaramillo Marín y Hurtado Cano, 2009). En el marco de dicho derecho, el derecho a la vivienda digna emerge, dadas las implicaciones de este último en la construcción del espacio urbano y en la garantía del goce individual al derecho a la ciudad.

La definición del derecho a la vivienda digna en la constitución política de Colombia es limitada y sin embargo el goce de este no está siendo garantizado por el Estado a través del actual modelo de gestión habitacional orientado al mercado con subsidio a la demanda. Sin embargo, la interpretación del derecho realizada por la corte constitucional ha ampliado el marco comprensivo del derecho a la vivienda posibilitando nuevos enfoques en la construcción de la política habitacional con un enfoque integral que permita a los ciudadanos más pobres el goce a este derecho y al desarrollo de políticas públicas con un sentido amplio de inclusión y equidad que este conlleva implícito.

A modo de consideraciones finales

El goce del derecho a la vivienda digna es la garantía de la presencia de un conjunto de atributos en la vivienda y en su entorno, que permitan el desarrollo de la vida digna de su usuario. Es decir,

que las condiciones de la vivienda superan la materialidad física de la misma incluyendo las condiciones no físicas que impactan en la calidad de vida. La vivienda digna no se valora únicamente por sus características físicas sino por el impacto de los efectos que ésta tiene en la dignificación de las condiciones de vida de sus habitantes, en términos del desarrollo humano, inclusión y equidad social.

Los atributos del derecho a la vivienda digna tienen diferentes ámbitos, un primer conjunto de ellos tiene relación con las características del entorno (adecuada localización y seguridad respecto de riesgos físicos, ambientales, espacios verdes y de recreación, conectividad, servicios públicos, sociales, de salud, educativos y culturales, entre otros) y corresponden al ámbito colectivo; y el otro sobre las características propias de la vivienda correspondiendo al ámbito individual. La materialización de los atributos en sus diferentes ámbitos debe contar con el apoyo del estado a través de políticas públicas priorizando en aquellos que tengan mayor impacto en la calidad de vida de la población en general. Para la atención de los atributos individuales (acceso al suelo, asequibilidad, materiales, etc.) se pueden generar otros mecanismos de apoyo estatal para su atención vinculando la participación de cada familia.

Los avances en la inclusión en la agenda de la política habitacional colombiana han sido determinados por la interpretación adoptada por la Corte Constitucional. El alcance considerado en la observación general N° 4 del PIDESC, ha ampliado considerablemente la definición del derecho a la vivienda digna en Colombia. Esta nueva comprensión puede significar superar la visión económica de la atención al problema habitacional y resolver adecuadamente el acceso a cada uno de los subgrupos identificados por el Estado y que no son atendidos por la actual política de subsidios.

La comprensión de la problemática habitacional impone retos importantes y significativos que el Estado Colombiano, a través de su institucionalidad en los diferentes niveles, debe asumir en virtud de garantizar el bienestar de la población en especial de las pobre y materializar la garantía plena del goce del derecho a la vivienda digna y los que están en correlación con éste. Las acciones que deben realizarse desde diferentes ámbitos de la acción pública, partiendo de una reflexión que aborde la construcción de viviendas para los diferentes

grupos sociales de la población como la configuración de ciudades, las cuales deben ser incluyentes, creativas y productoras de riqueza que les permitan a cada uno de sus ciudadanos desarrollar proyectos de vida apalancados por las decisiones urbanas públicas que garanticen el desarrollo humano y brinden bienestar desde la perspectiva de la sostenibilidad.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá: Congreso de la República.
- Bresser Pereria, L. C. (2001). After Structuralism, a Development Alternative for Latin America. *BresserPereira.org.br*, 1-26.
- Caicedo Medina, J. A. (2003). *Evolución del modelo de gestión habitacional en los escenarios urbanos de Chile y Colombia entre 1950 y 2002*. Tesis para optar al título de Magister en Desarrollo Urbano. En Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- (2010). La política de vivienda (1991-2010) y la emergencia del derecho a la vivienda digna en Colombia. Reflexiones para construcción de una política integral de hábitat. *IX seminario de Investigación Urbano Regional*. Bogotá.
- Castillo de Herrera, M. (2004). Anotaciones sobre el problema de la vivienda en Colombia. *Bitácora Urbano territorial*. Bogotá.
- Ceballos Ramos, O. L. (2008). *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Congreso de la República de Colombia (1997). *Ley 388 de 1997, Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial*. Bogotá.
- Cuervo, N., y Jaramillo, S. (2009). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. *Documentos CEDE, 2009-31*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- DANE (2005). *Censo de Población y Vivienda*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Ciudades amables*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Economía Urbana (2008). *Economía urbana*, (J. M. Silva, Ed.). En <http://www.economiaurbana.com/Pres%20Lonja%20Nov%2008.pdf>, acceso 21 de noviembre de 2011.
- Fernández, M. y Gómez, B. (1995). *Descentralización y política de vivienda en Colombia*. Monografía final para optar al título de la Especialización en administración pública), Universidad del Valle, Cali.

- Fidel, C., Fernández, G., y Leva, G. (2003). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (Geocritica, Ed.). En [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(088\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(088).htm), acceso 10 de octubre de 2010.
- Fique Pinto, L. F. (2005). La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia. Un enfoque en los procesos y decisiones. Instituto de la vivienda, Ed. *Revista Invi*, (20), 55. Colombia.
- Gilbert, A. (2001). *La vivienda en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Held, G. (2000). *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Jaramillo Marín, J. y Hurtado Cano, D. (2009). *Derecho a la ciudad y derecho a la vivienda digna para las poblaciones desplazadas en Colombia*. ILSA-Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho Alternativos. En http://www.mottif.com/clientes/ilsa/pdf/derecho_ciudad_derecho_vivienda.pdf, acceso 13 de septiembre de 2010.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Martínez, J., y Palacios, M. (1996). *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental* (1era. edición). Santiago: Ediciones Sur.
- Olano García, H. A. (2006). El Derecho a la Vivienda Digna en Colombia. *Dikaion*, (20), 15.
- Red-DESC. (2010). *Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC)*. (S. y.-D. Red Internacional para los Derechos Económicos, Editor). En http://www.esrnet.org/resources/resources_show.htm?doc_id=427014yattribLang_id=13441, acceso 08 de septiembre de 2010.
- Saldarriaga Roa, A., y Carrascal, R. (2006). *Vivienda social en Colombia*. Bogotá: Bochica.
- Schütz, E. J. (1996). *Ciudades en América Latina: desarrollo barrial y vivienda*. Santiago: Ediciones SUR.
- Tarchópulos, D., y Ceballos, O. L. (2005). *Patrones urbanísticos y arquitectónicos de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, Ed. Bogotá: Centro Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Torres Tóvar, C. A. (2010). Vivienda y hábitat en Colombia desde una perspectiva de derechos. *Cuadernos Electrónicos*, 6.

Las políticas de vivienda social: entre la vivienda nueva y la construcción en sitio propio¹

Julio Calderón Cockburn²

Introducción

Uno de los hechos más representativos de las ciudades en el Perú durante la primera década del siglo XXI ha sido los cambios que vienen experimentando en su forma urbana. En el área central de Lima, por ejemplo, hace 15 años había distritos con viviendas familiares que languidecían en el abandono, con sus hijos densificándolas. Hoy, en su lugar, prósperos distritos cobijan edificios que han cambiado su fisonomía, y proyectan, a su población, una idea de vida moderna. También en la ciudad popular, de origen legal e informal, se observan algunos cambios, siendo que la tradicional “autoconstrucción” de viviendas empieza a competir con programas de construcción en sitio propio. En las provincias del país, especialmente las costeras, surgen programas de viviendas de interés social que representan alternativas a las opciones informales de acceso al suelo.

1 Ponencia al II Reunión del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Caracas, Venezuela, 27-29 junio de 2011.

2 Sociólogo y consultor. Es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y Maestro por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México. Es profesor en diversas maestrías y de la Maestría de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Es autor de diversos libros y artículos en revistas especializadas. Contacto: calderón@chavin.rcp.net.pe; cockburnjulio@gmail.com

Estos cambios, movidos por empresarios de la construcción, tienen su origen en la Política Nacional de Vivienda (PNV) que desde el 2002 aplica el Estado peruano. Política que forma parte del esfuerzo del Estado por definir y asumir un rol facilitador y subsidiario que promueva la economía de mercado. A través de modalidades de articulación pública/privada se vienen desarrollando programas de vivienda para la clase media y los sectores de menores ingresos.

Este trabajo analiza las políticas de vivienda en el Perú en la primera década del siglo XXI, desde un enfoque institucional y económico que pretende examinar la construcción del mercado inmobiliario por el Estado. Aunque en general todo mercado de vivienda es construido por el Estado, a través de normas y apoyos financieros, hay teorías urbanas que nos indican que esto es particularmente cierto para el caso de la demanda “no solvente”, la cual requiere del apoyo público.

La hipótesis en este trabajo es que, dada la manera que se ha definido la política pública, los resultados positivos y exitosos que se desprendan de la política de vivienda se producirán en la medida que los mercados subsidiados hayan encontrado nichos de rentabilidad. Esto es que, gracias a los subsidios, las empresas obtienen rentabilidad y operan. Una segunda hipótesis indicará que el camino no ha sido fácil, sino más bien lleno de espinas, y que en el trayecto la política pública ha recurrido al desplazamiento de la oferta hacia arriba y en la rebaja de los requisitos para ampliar la demanda. Agregaré una tercera hipótesis, la cual sostiene que además de la dificultad de formar nichos de rentabilidad, la política de vivienda no puede asegurar que, una vez alcanzada ésta, se garantice la sostenibilidad de los avances.

El estudio de la relación entre la política pública y la formación de los mercados inmobiliarios cumple un doble interés. Por un lado, académico, si se parte por considerar la importancia del Estado, el mercado y la necesidad de la gente como fuerzas activas en la producción del espacio y las formas urbanas. Por otro lado, de política pública si se considera, y en esto repito el discurso oficial al respecto, que el Estado apuesta y promueve el desarrollo de los mercados inmobiliarios como la alternativa para la vivienda de la clase media y los sectores de menores ingresos. Por esta razón, entre otros aspectos,

el Estado apoya a los empresarios con subsidios, garantías financieras, créditos, gestiones, suelo barato. Por esa misma razón, el Estado delega en los mercados inmobiliarios el diseño y la ejecución de las soluciones habitacionales.

El estudio no busca abundar en la exposición de los datos de las realizaciones de las políticas de la vivienda, por lo demás expuestas con cierta amplitud en la página web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Tampoco busca detallar las modificaciones y reformas institucionales que se han producido en el sector. Busca, a través del análisis de un fenómeno empírico, establecer los nexos entre las reformas institucionales y el comportamiento del mercado inmobiliario en el campo de la vivienda.

Un breve enfoque

El artículo somete a prueba el papel que el Estado desempeña en la producción del espacio urbano y, en particular, en la atención de la demanda habitacional (Lefebvre, Harvey, Castells, entre otros). Se entiende que el Estado construye el mercado inmobiliario y que los subsidios son imprescindibles para atender la vivienda de interés social. Algunas líneas deben dedicarse a los postulados más generales de una corriente de la teoría económica, la economía neoclásica, dado que en su rol de ciencia de Estado preside y orienta los análisis que comúnmente se desarrollan sobre los mercados de vivienda en los ámbitos público/ oficial y privado/ empresarial.

La economía neoclásica, que propugna el *laissez faire* a la empresa privada, observa conceptualmente a la sociedad como una colección de individuos cuya naturaleza está dada, con familias que demandan bienes y servicios para satisfacer sus preferencias, que maximizan utilidades y que, ante ellas, tienen a empresas que proveen bienes y demandan factores de producción (tierra, capital y trabajo) en cantidades que maximizan sus ganancias. Una armoniosa auto-regulación se produce a partir de cuatro supuestos: i) la producción de bienes y servicios refleja la preferencia de los consumidores, ii) todas las familias y firmas tienen perfecta información, iii) sobre la

base de esta información perfecta las familias maximizan utilidades y las firmas ganancias y iv) la producción es asumida a ser flexible en que los factores de producción pueden fácilmente ser intercambiables (Basset & Short, 1980: 26).

Desde la propia discusión económica, se ha puesto en cuestión estos postulados. Richardson afirma abiertamente que la ciudad no revela sus secretos en un análisis económico convencional. En la visión de este economista urbano, la presencia de las externalidades en las ciudades dificulta la asignación óptima de los recursos, tanto como la discontinuidad de las decisiones de inversión y la falta de mercado para muchos bienes y servicios urbanos. Aunque la importancia de las fuerzas del mercado en las ciudades sea indiscutible, y coincidimos con él, el mercado estará lejos de ser perfecto también por el grado de poder monopolístico, las externalidades y la rigidez del mercado de suelo urbano (Richardson, 1975: 15-18).

La sociología crítica ha puesto en discusión los postulados básicos de la corriente neoclásica. Empezando por el postulado que los mercados libremente encuentren la solución al problema habitacional. Se cuestiona el presupuesto económico mismo que los seres humanos son competidores individualistas, y que los empresarios solamente compiten con otros para proveer plazas y que el precio es determinado por los compradores buscando maximizar su propia eficiencia individual (Logan y Molotch, 2007: 8). De otro lado, no existe un mercado de vivienda puro, sino que éste es producido por el Estado a través de la doble construcción de la oferta y la demanda mediante normas y ayuda financiera (Bourdieu, 2002: 31).

En su aproximación empírica, la sociología urbana asume que en el campo de la vivienda el mercado no funciona de manera óptima por factores diversos como los altos costos de producción, la alta inversión inicial, el alto precio del suelo y una lenta rotación de capital en el proceso de distribución; todo lo cual lleva al mercado libre a dirigirse sólo a la demanda solvente (Castells, Lojkin, Pradilla). La ausencia de producción privada de vivienda social constituiría un claro indicador que la rentabilidad de los capitales en el sector es bastante menor, lo cual ocasiona la continua intervención del Estado mediante subsidios (Cortés, 1995: 76). Sostener teóricamente la necesidad que la vivienda de interés social en las opciones formales dependa

del subsidio público, es admitir la evidencia histórica, que muchos estudios sociales aplicados en América del Norte, América Latina y Europa han mostrado, respecto a las limitaciones del mercado para proveer vivienda a los sectores de menores ingresos.

Las políticas de vivienda en el Perú en el mediano plazo 1990-2011 constituyen una especie de laboratorio para el contraste de las propuestas teóricas. Entre 1992-2000 se aplicó una política del *mercado como solución*, replegándose el Estado a una función normativa y dejando de lado aspectos financieros. Una aplicación ortodoxa y extrema de la postura liberal. Entre el 2002-2011, en cambio, se aplicó una política de *subsidios* para impulsar la vivienda de interés social, con los resultados que aquí se analizarán.

En perspectiva comparativa, la política de vivienda de interés social, respaldada por los organismos multilaterales en el Perú, forma parte de una tendencia en América Latina basada en el éxito de la experiencia chilena. Ésta produjo, y produce, una gran masa de viviendas bajo el mecanismo financiero del “subsidio habitacional”. Creada a fines de los setenta, entre 1985 y 1988 la producción de viviendas, con algún subsidio estatal, se mantuvo entre las 50 mil unidades y en 1996 alcanzó casi 150 mil unidades. (Sungrayes, 2006: 41-53). El gobierno chileno facilitó la producción de viviendas a partir de una modalidad centralizada y una función subsidiaria, dejando la ejecución a un grupo de empresarios de la construcción que definió y controló la forma de intervención y la tipología de los productos. Un subsidio a la oferta, aunque promovido, difundido y aceptado internacionalmente como un subsidio a la demanda (Sungrayes, 2006: 26-29).

A semejanza, en diversos países de América Latina se implementaron esquemas de financiamiento de la vivienda social bajo el impulso del Estado, dejando labores de ejecución y promoción a la empresa privada. México, Colombia y Costa Rica se cuentan entre quienes con más entusiasmo suscribieron estas políticas. Figurativamente el círculo se cerraba. Tras las décadas 1950-1960, en que los gobiernos construían “viviendas sociales” para alquiler o venta; se pasó a una aceptación posterior de las soluciones informales que los propios pobres se daban (invasiones, compras ilegales de tierras y “autoconstrucción”) y predominio de programas de regularización y mejoramiento urbano, destinados a incorporar a la población “mar-

ginal” e informal a los beneficios de la ciudad legal y moderna (UN-Habitat 2010: 7-9). En la actualidad la “vivienda de interés social” renace pero bajo esquemas públicos que incorporan el riesgo privado.

La política de subsidios (2001-2011)

La política de subsidios ha sido aplicada por los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006) y de Alan García (2006-2011). El fracaso del mito del mercado como solución llevó en la primera década del siglo XXI a una política sostenida de créditos y subsidios para la vivienda. La economía peruana tuvo entre el 2001-2007 un crecimiento promedio de 5,4%. El gobierno de Alejandro Toledo mantuvo la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno sobre los 4 puntos, cerrándose el año 2006 con un crecimiento del 7,6%. El año 2007, con el gobierno de Alan García, el PBI creció a 8,9% y el 2008 a 9,8%. Cuando se pensaba en un crecimiento continuo, la recesión mundial redujo a 1% el crecimiento del PBI del 2009 y hubo una pronta recuperación para el 2010 en que se proyectó un crecimiento del 8%. No obstante este crecimiento, y la reducción de la pobreza, el empleo continúa en su mayoría siendo informal y precario.

Reforma institucional

La política de vivienda en la primera década del siglo XXI tuvo que ser reconstruida desde sus bases institucionales. Esta tarea la inició el Gobierno de Transición (noviembre 2000-julio 2001), a través del Vice ministerio de Vivienda y Construcción y diversas comisiones consultivas.³ En lo que concierne a vivienda y financiamiento se planteó:

3 Las Comisiones consultivas fueron “Desarrollo urbano, consolidación y renovación”, “Ordenamiento territorial” y “Programas de vivienda y financiamiento” los cuales discutieron documentos preliminares el 22 de junio del 2001.

- Reinstitutionalización del sector vivienda y construcción.
- Financiamiento de la vivienda para las familias de los sectores C y D. Se cuestionaba el pasado inmediato sosteniendo que “el financiamiento de la vivienda en el país, librado a las puras fuerzas del mercado, ha traído como consecuencia la existencia en el año 2001 de más de 5.200 unidades de vivienda que no han podido ser colocadas (5.149 departamentos y 117 casas producidas por el sector privado)” (MTVC, 2001).
- Fortalecimiento del Fondo Mivivienda, orientado a las familias C y D.
- El Programa Mi Barrio orientado a promover el acceso ordenado al suelo para los sectores de menores ingresos.
- Vivienda rural.

El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) en junio del 2002 creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y, en septiembre del 2002, estableció el Bono Familiar Habitacional (Ley 27829), como subsidio directo a otorgarse con criterio de utilidad pública, y dando mayor bono a la vivienda de menor precio. El gobierno creó el Programa Techo Propio y definió a la Vivienda de Interés Social (VIS) como una solución habitacional con valor máximo de USD\$ 12.000, aunque priorizándose viviendas por valor debajo de los USD\$ 8.000. En marzo del 2003 se aprobó el Plan Nacional de Vivienda “Vivienda Para Todos”, Lineamientos de política 2003-2007. En junio del 2003 (D.S. N° 089-2003-EF) se aprobó la operación oficial de endeudamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por la suma de US\$ 75 millones (de los cuales 15 millones eran aporte local) para financiar el Programa de Apoyo al Sector Habitacional (PASH) en su primera fase (se prevé una segunda fase por US\$ 125 millones). En julio del 2005 se transformó el Fondo Mi Vivienda (FMV) en una empresa estatal de derecho privado y, en marzo de 2006, se aprobó el Plan Nacional de Vivienda 2006-2015.

La nueva visión en el sector Vivienda se sustentaba en cuatro factores claves:

- Un nuevo modelo de gestión habitacional, más eficiente y sostenible.

- Un nuevo marco institucional, coordinado y eficaz.
- Un nuevo marco normativo, que promueva la creatividad, el bajo costo y preserve la calidad de la construcción.
- Un Plan Nacional de mediano plazo, coherente e integrado.

El Plan Nacional de Vivienda (PNV) fue crítico con la política de la década de 1990 por haber debilitado el sector vivienda.

“A partir de 1991, se inició el proceso de debilitamiento institucional del sector vivienda, cuyos principales hitos fueron:

- a. Una merma notoria de influencia política y recursos económicos...
- b. El mal uso y posterior liquidación del Fondo Nacional de Vivienda...
- c. La liquidación de las entidades que brindaban el financiamiento hipotecario para las familias de estratos medios y bajos...
- d. La dispersión, en diferentes instancias del aparato estatal, de las entidades encargadas de la instrumentación de políticas...” (MVCS, 2006: 3).

Empresa privada ejecutora, Estado facilitador

El PNV 2006-2015 definió que las soluciones habitacionales debían provenir del sector privado y estableció para el Estado un papel facilitador. En palabras oficiales: –“la nueva propuesta le reservó al Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se entregó la ejecución de la política habitacional”–. Se estableció que el *sector privado inmobiliario-constructor debía ser el encargado de diseñar, construir y comercializar los programas habitacionales*. A cambio del apoyo público, se estipulaba que la industria de la construcción debía aportar con el –“alto impacto en la reactivación económica, la generación del empleo, y el incremento de los niveles de bienestar de la población”– (MVCS, 2006a: 3).

El rol facilitador del Estado, a diferencia de la década de 1990, trascendía el constreñido ámbito normativo y, bajo un esquema de articulación público-privada que consideraba subsidios y créditos, se planteaba empujar a la iniciativa privada. Se adoptó un “enfoque de la demanda”, clasificando a la demanda de vivienda según niveles

sociales y económicos (NSE) a partir de los ingresos, estructurándose desarrollos inmobiliarios en función de esta variable. La política de vivienda *segmentó a la demanda según sus niveles de ingresos*, tras lo cual, se establecería un paquete de créditos y subsidios públicos.

Gobierno de Toledo (2001-2006)

Éxito en la clase media

La política de vivienda del gobierno de Alejandro Toledo para la clase media destinó el Fondo Mivivienda (FMV), el cual promovió la compra de casas o departamentos con una serie de facilidades crediticias y bonos de mejor pagador. Para los sectores de menores ingresos se creó el Programa Techo Propio, con modalidades que distinguían la Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV).

El FMV consistía en que el Estado inyectaba recursos monetarios a la banca privada, aproximadamente 600 millones de dólares (El Comercio 11-08-2002: a2), saldo que había quedado de la liquidación del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi). A su vez, los promotores inmobiliarios debían localizar terrenos urbanos y, en alianza con los constructores, captar a los posibles beneficiarios del FMV. Una vez que la banca calificaba positivamente a los beneficiarios, el dinero se entregaba al promotor para la edificación de las viviendas, mayormente departamentos. El FMV financiaba hasta el 90% del valor del inmueble, por un tope de 35 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por un plazo de 20 años. Los prestatarios debían aportar un 10% de cuota inicial. Los precios de los inmuebles tenían que fluctuar entre USD\$ 8.000 y USD\$ 31.500.

El FMV no construía ni vendía viviendas o terrenos, sino que ponía el dinero público al servicio del capital financiero, y éste lo transfería a los promotores inmobiliarios y capital constructor. A fin de facilitar la inversión privada las normas de construcción fueron relajadas para reducir los costos de producción y venta final de los

inmuebles (Calderón, 2009)⁴. Los adquirentes recibían un crédito hipotecario de los bancos y, adicionalmente, un subsidio a través del Bono del Buen Pagador. En sus inicios el bono fue del 20% del inmueble lo cual, considerando los rangos expuestos, podía ir entre USD\$ 1.600 a USD\$ 6.300.

Entre 1999 y el 2006 el FMV alcanzó 34.472 soluciones gracias a créditos hipotecarios, siendo que el 80% de los bonos se concentró en Lima Metropolitana. Unos US\$ 866 millones sumaron los créditos otorgados durante este periodo. En el esquema del FMV la mayor parte de los riesgos fue asumida por el Estado a través de los subsidios financieros y la ubicación del Fondo, en el 2001, como principal garante ante los bancos en caso de incumplimiento de pago de los prestatarios (Cobertura de Riesgo Crediticia). La tabla 1 muestra que, tras un lento avance, en el 2003 se otorgaron 6.166 créditos y luego se incrementan hasta 9.205 créditos en el 2005. La tabla muestra, por otro lado, que el Programa Techo Propio al servicio de los sectores de menores ingresos (AVN, CSP y MV) tuvo poco desarrollo.

Tabla N° 1
Otorgamiento de créditos y BFH 1999-2010

Años	FMV	AVN	CSP	MV	Total
1999	143				143
2000	405				405
2001	1442				1442
2002	3611				3611
2003	6166	3709			9875
2004	7960	1992	27		9979
2005	9205	702	32		9939
2006	5540	625	15	9	6189
2007	3123	2262	762	163	6310

4 El FMV financiaba hasta el 90% del valor del inmueble, por un tope de 35 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por un plazo de 20 años. Los prestatarios debían aportar un 10% de cuota inicial. Los precios de los inmuebles tenían que fluctuar entre 8.000 y 31.500 dólares.

Años	FMV	AVN	CSP	MV	Total
2008	2994	2077	10029	922	16022
2009	3527	4085	22807	1753	32172
2010	6436	5144	12807	543	24930
	50552	20596	46479	3390	121017

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS).
Elaboración: Julio Calderón.

Tres factores resultaron decisivos para el despegue del FMV. En primer lugar, la re-institucionalización del sector vivienda durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006).

En segundo lugar, el FMV, en el juego de las presiones del sector empresarial al Estado, pudo sortear el temor de los bancos al no pago de los prestamistas, al convertir al FMV en garante en el año 2001 (Cobertura de Riesgo Crediticia), que funcionó como un seguro para las instituciones financieras ante la eventualidad del no pago de la deuda. De manera que ante el incumplimiento de un pago el banco recuperaba el dinero y, a la vez, tomaba las propiedades hipotecadas.

En tercer lugar, el FMV debió superar el obstáculo de los precios del suelo urbano en localizaciones para la clase media y lo consiguió elevando el precio de oferta. En los primeros años del FMV el tope al costo final de la vivienda (USD\$ 31.500), restringió las localizaciones al punto que los promotores inmobiliarios sólo podían ubicar terrenos en distritos populares a los cuales la clase media no deseaba ir. Por otro lado, quienes vivían cerca de esas localizaciones y querían acceder a esas ofertas, no calificaban para los préstamos. Un círculo vicioso que se pudo resolver cuando el gobierno elevó el tope máximo de la vivienda a ser construida (a unos USD\$ 36.500). Debido a ello los promotores pudieron adquirir terrenos en el área central metropolitana demandada por la clase media.

El éxito del FMV lo trascendió. Hacia el 2006, el capital constructor y los promotores inmobiliarios habían encontrado un nicho de demanda en las clases medias, abriendo un mercado de edificaciones y soluciones habitacionales, especialmente en el área central de Lima, que ha continuado por iniciativa privada y bajo el financiamiento de los bancos privados y sus ofertas hipotecarias. Posterior-

mente el valor de la vivienda a ser beneficiada se fijó entre 25 Unidades Impositivas Tributarias UIT (USD\$ 29.583) a 50 UIT (USD\$ 59.166).⁵ La tabla 1 muestra que entre 2007-2010, cuando el subsidio se orientó hacia Techo Propio, el FMV colocó 16.080 créditos más. Este auge del FMV implicó alteraciones en la forma urbana de Lima Metropolitana, permitiendo un crecimiento vertical, con una oferta de vivienda a precios menores que los de la década de 1990 y el desarrollo del mercado hipotecario de créditos.

Fracaso en los sectores de menores ingresos

El Programa Techo Propio, a través de la Resolución Ministerial N° 054-2002-VIVIENDA, se abocó a “promover la participación efectiva del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social y a la vez facilitar mecanismos que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna”. Al igual que en el caso del FMV, el Estado daba facilidades normativas y financieras a los empresarios para que diseñen y ejecuten la vivienda de interés social.

El programa Techo Propio tenía las siguientes modalidades:

- Bono Familiar Habitacional (BFH) para Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), que se dirigía a quienes no contaban con terreno ni vivienda y les permitía adquirir una Vivienda de Interés Social (VIS).
- BFH Construcción en Sitio Propio (CSP). Esta modalidad se realizaba sobre el terreno o aires independizados y consistía en la construcción de una vivienda. Se dirigía a familias propietarias de su vivienda.
- BFH Mejoramiento de Vivienda (MV). Esta modalidad consiste en obras de remodelación, rehabilitación, culminación o ampliación de la VIS. En específico de refuerzo estructural, techos, pisos, muros, ventas, instalaciones sanitarias. Se dirigía a familias únicamente propietarias de la vivienda.

5 Los dispositivos legales establecen los valores de la vivienda, requisitos de ahorro y otros en Nuevos Soles. Para efectos ilustrativos en este trabajo se ofrecen esos valores de manera referencial al cambio en dólares americanos.

El valor de las viviendas a ser financiado por el Programa Techo Propio para Adquisición de Vivienda Nueva (AVN) fluctuaba, en un inicio, entre US\$ 4.000 y US\$ 8.000. El gobierno de A. Toledo tuvo muchas expectativas en esta modalidad. En su primera convocatoria, hacia noviembre de 2002, se previó una oferta de 5.952 viviendas y se esperaba en el primer año alcanzar unas 15.000 viviendas de US\$ 4.000 (Eyzaguirre y Calderón, 2003: 41). Sin embargo, al 2006 al concluir el gobierno AVN sólo había otorgado 7.028 bonos. La política no había cuajado e incluso y con el paso de los años había retrocedido: En el año 2003 se entregó 3.709 bonos para AVN (53% del total) y luego cayó a 629 bonos en el 2006⁶.

Para las modalidades de CSP y MV la política planteó la constitución de Entidades Técnicas (ET) como personas naturales o jurídicas que promuevan, desarrollen, construyan y supervisen los proyectos. Las ET debían inscribirse en un registro de carácter obligatorio, lo cual las facultaba a desarrollar proyectos. Las modalidades CSP (74 bonos al 2006) y MV (7 bonos al 2006) fueron virtualmente inexistentes, a pesar de la supuesta orientación de la política (Plan Nacional de Vivienda) a atender el déficit cualitativo habitacional.

La explicación oficial, expuesta en el Plan Nacional de Vivienda 2006-2015, fue que fue la demanda (las familias potencialmente beneficiarias) fue incapaz de completar el ahorro previo requerido como cuota inicial: –“el 79% de quienes desean postular al programa Techo Propio, tienen capacidad de pagar las cuotas mensuales pero no cuentan con el dinero suficiente para efectuar la cancelación de la cuota inicial de los créditos hipotecarios”– (MVCS, 2006: 6). El ahorro mínimo exigido para ser beneficiario del bono era de unos USD\$ 822.000⁷. Pero también el Plan Nacional (PNV) enrumbó la puntería hacia la insuficiencia de la oferta habitacional, la debilidad financiera de las empresas promotoras y la reticencia de instituciones fi-

6 El Programa promovió unos 78 proyectos a nivel nacional, siendo 6 proyectos Techo Propio Deuda Cero, incluyendo dos en Ventanilla: El Mirador y Coprodeli en Pachacútec (Comité de Campaña, 2006: 22).

7 La cuota inicial equivalía a un depósito mínimo del 10% de la vivienda en un intermediario financiero, esto es, de US\$ 400 a US\$ 800, según el caso (Eyzaguirre, 2003: 41).

nancieras grandes a intervenir, lo cual mostraba la desconfianza de la banca privada tradicional hacia estas modalidades. Igualmente mencionó factores institucionales: las demoras en trámites municipales concediendo habilitaciones urbanas y licencias y fallando en su labor fiscalizadora. Por último, se mencionaba a la cultura de informalidad.

La evaluación de la consultora Stipe Viator, contratada por el gobierno, adjudicó esta situación a factores institucionales y económicos: manejo de Techo Propio por su natural competidor el FMV, complejidad de requisitos y operaciones para un usuario tradicionalmente informal, desconfianza de los sectores financieros hacia la población informal, mayor rentabilidad de operaciones a través de Mi Vivienda (Stipe Viator, 2007: 70).

En enero de 2006 el Fondo Mivivienda (FMV) fue remplazado por el Fondo MI VIVIENDA S.A, como empresa estatal de derecho privado, con el objetivo de dedicarse a la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente las de interés social. El Fondo MIVIVIENDA SA asumió el encargo de administrar el programa Techo Propio y los fondos del Bono Familiar Habitacional.

El gobierno de A. Toledo otorgó a través del Banco de Materiales (Banmat) unos 120.467 préstamos por 274.2 millones de dólares, a un promedio de USD\$ 2.276 por préstamo (Quispe, 2009: 21), y distribuyó títulos de propiedad a los asentamientos informales. Según información oficial se alcanzó 82 mil viviendas nuevas producidas por el FMV, Programa Techo Propio y Banco de Materiales. Unas 18 mil viviendas nuevas con financiamiento privado, 49 mil viviendas mejoradas a través de Programa de Vivienda Progresiva del Banmat y 15 mil familias beneficiadas con infraestructura urbana (Programa Mi Barrio y La Calle de Mi Barrio). En cuanto a las metas económicas y sociales: 5.923 millones de soles en inversión en vivienda y mejoramiento urbano, 4.723 millones de soles en créditos hipotecarios, 616 mil empleos generados (260 mil directos) y 2.569 mil personas beneficiadas con vivienda o empleo.

Desde un enfoque de derechos (Comité de Campaña, 2006) se criticó que se pusiera por delante el objetivo de reactivar la industria de la construcción antes que la reducción del déficit habitacional. En cuanto a los números se afirma que en el periodo 2001-2005 (54 meses):

Se han construido 82 mil viviendas nuevas, es decir, 18.222 viviendas anuales; con lo cual no se ha podido responder a la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares, de 90 mil al año; menos aún reducir en algo el déficit habitacional de arrastre, el cual en el año 2001 ascendía a 1.233,000 viviendas y del cual 326 mil correspondían a viviendas faltantes y 907 mil a viviendas inadecuadas (Comité de Campaña, 2006: 16).

Gobierno de Alan García: Política de vivienda de interés social (2006-2011)

El gobierno de Alan García (2006-2011) se encontró con un FMV exitoso y encaminado al servicio de la clase media, pero un Programa Techo Propio débil. Asimismo, contaba con un Plan Nacional de Vivienda (PNV) y un Plan Estratégico Institucional 2006-2015 del MVCS orientados a reducir el déficit habitacional y a absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares. Adicionalmente, la proyección oficial del déficit de unas 1.503.248 viviendas al 2007 (MVCS, 2006b: 37) había sido subestimada, pues el Censo del 2007 mostró que el déficit en realidad alcanzaba 1.860.692 unidades de vivienda, unas 357 mil viviendas más.

Tabla N° 2
Déficit de vivienda según Censo de 2007

Años	2007	
	Absoluto	Porcentual
Déficit cualitativo	1'470,947	79
Déficit cuantitativo	389,745	21
Total	1,860,692	100

Fuente: INEI.
Elaboración: Julio Calderón.

El censo mostraba las dificultades de la clase media y de los sectores de menores ingresos por acceder a una vivienda. El déficit cualitativo (79%) se concentraba en los asentamientos urbanos ile-

gales, especialmente aquellos desarrollados en la etapa permisiva de la década de 1990. Se trataba de chozas ubicadas en zonas agrestes y de riesgo, con materiales precarios en pisos, paredes y techos y sin infraestructura⁸. El déficit cuantitativo de vivienda, las personas que carecían de suelo y vivienda, atañía a la clase media y a sectores de menores ingresos habitando como alojados en asentamientos populares o en los “cuartos” de alquiler. Aunque, por un lado, el objetivo del PNV se orientaba hacia la demanda cualitativa, por el otro, también la política se inclinaba al desarrollo de la industria de la construcción. Dos afirmaciones en conflicto.

El gobierno del Presidente Alan García (agosto 2006-2011) se encontró con un FMV exitoso y encaminado que atendía a la clase media, aunque enfocado en Lima⁹: La inversión privada había encontrado un nicho de rentabilidad y la banca privada ya utilizaba sus propios recursos para las soluciones habitacionales.

Tabla N° 3
Créditos hipotecarios Mi Vivienda (incluye Mi Hogar)

Año	Créditos	Monto Nuevos Soles
2006	1.440	106.779.182
2007	3.122	219.971.940
2008	2.994	188.809.148
2009	3.527	251.666.410
2010 (octubre)	5.229	468.398.548
	16.312	1.235.152.392

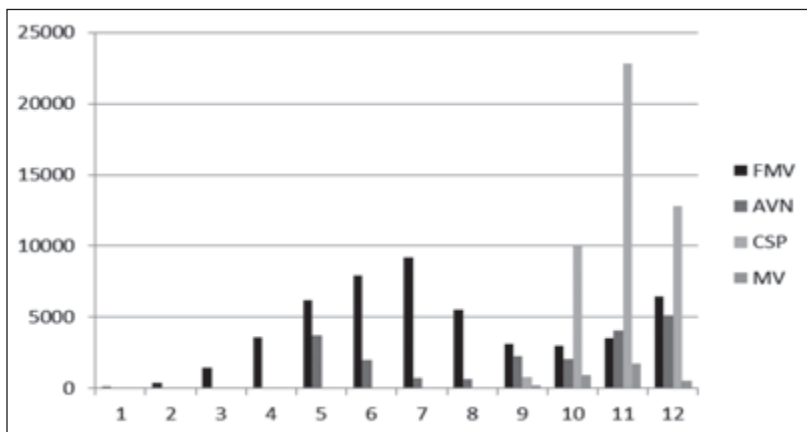
Fuente: MVCS, página web, visitada el 08 de diciembre de 2010.

Elaboración: Julio Calderón.

- 8 En la década de 1990, la atención a los auto-construtores se había limitado a los préstamos del Banco de Materiales, para construcción de vivienda, provisión de servicios y entrega de títulos de propiedad.
- 9 Del total de créditos y de montos de inversión 2006-2010 el 74% continuó en Lima, y un 5% en el Callao. Un total en la metrópoli de 79%, muy similar al quinquenio anterior en que llegaba al 80%. El departamento de La Libertad seguía con una contribución del 5%. Del total de créditos, los cuatro bancos más grandes del país expedían el 85%: Crédito (28,5%), Interbank (24%), Scotiabank (17,8%) y Continental (14,4%).

En el caso del Programa Techo Propio, los incentivos no estaban funcionando. Pero como lo muestra la tabla 1, y se visualiza en el gráfico 1, en pocos años el gobierno de García revirtió esa tendencia.

Gráfico N° 1
Bonos y créditos otorgados 1999-2010



Fuente: MVCS. Elaboración: Julio Calderón.

Comparando el gobierno de Alejandro Toledo con el de Alan García se tiene que de 7.028 bonos en el 2006 en Vivienda Nueva (AVN) se pasó al 2010 a 13.568 BFH, casi se duplicó. El caso notorio es Construcción en Sitio Propio (CSP) que pasa de 74 bonos en el 2006 a 46.405 en el 2010, esto es, se multiplicó por 627. La modalidad de Mejoramiento de Vivienda (MV) se multiplicó por 375.

Tabla N° 4
Techo Propio. Bonos Familiares Habitacionales depositados

Programa	FMV	AVN	CSP	MV
2006	34,472	7,028	74	9
2010	16,080	13,568	46,405	3381
TOTAL	50,552	20,596	46,479	3,390

Fuente: www.vivienda.gob.pe.
Elaboración: Julio Calderón.

En resumen, el gobierno de Alan García tuvo un éxito mayor con los bonos para la modalidad de CSP y no así para AVN. Se examinará, a continuación, la hipótesis que el factor clave explicativo en los resultados positivos y exitosos de la política de vivienda es que los mercados subsidiados encuentren nichos de rentabilidad. La tabla 5 muestra los elementos institucionales que contextualizan las modalidades de AVN y CSP, que serán objeto de comparación. Mientras en AVN hay tres componentes respecto al precio final (ahorro, bono y crédito complementario), en CSP sólo hay ahorro y bono.

Tabla N° 5
Características de modalidades AVN y CSP de Techo Propio

Tipo de demanda	Adquisición de Vivienda Nueva	Sitio Propio CSP
	Cuantitativo	Cualitativa
Requisito institucional	Ser grupo familiar elegible. No ser propietario de vivienda, terreno o aires	No haber recibido apoyo habitacional
Tope de ingreso familiar	No más de 1.620 NS (US\$ 589).	Ingreso familiar mensual de 0.45 UIT (US\$ 580).
Contrato	Contrato de compra-venta con el promotor.	Contrato con entidad técnica
Financiero	Ahorro mínimo del 3% de valor de la vivienda. Financiamiento de IFI.	Ahorro mínimo de 0.2 UIT (710 soles o US\$ 258).
Valor de vivienda	5.5 UIT a 14 UIT (US\$ 7.200 a US\$ 18.327)	Presupuesto de obra más valor del terreno entre 4.9 y 12 UIT (US\$ 6.325 a US\$ 15.490).
Valor de BFH	BFH: 5 UIT 18.000 soles (US\$ 6.545) para vivienda de US\$ 7.200 a US\$ 15.636. Bono: 3 UIT 10,000 soles (US\$ 3.636) para vivienda de 43.200 soles a 50.400 soles (US\$ 15.709 a US\$ 18.327).	BFH es 4 UIT (Soles 16.685 o US\$ 6.067).
Característica urbanística	VIS: núcleo básico (mínimo): ambiente multiuso, cocina con lavadero, baño con lavabo y ducha, y habilitación urbana.	Terreno con servicios básicos o aires independizados.
Situación legal	Predio inscrito en registros públicos.	Ser propietario del predio, inscrito en registros públicos.

Fuente: MVCS. Elaboración: Julio Calderón.

Modalidad de Vivienda Nueva (AVN)

La modalidad de Vivienda Nueva (AVN) reúne todas las condiciones que el gobierno desea: convoca (supuestamente) a grandes empresas constructoras, las cuales aportan soluciones habitacionales masivas, por vía de Conjuntos Multifamiliares (supuestamente), generan empleo (aunque precario e inestable, conviene añadir) y mueven los indicadores macro económicos. Como se ha indicado, AVN fue un fiasco durante el gobierno del presidente A. Toledo (2001-2006), otorgando en 4 años la mitad de bonos que empezaba alcanzar sólo al primer año de operación (Eyzaguirre, 2003: 41). Tampoco durante el gobierno de A. García la modalidad AVN ha tenido el desarrollo esperado. Hasta el 2010, sumando ambos gobiernos, se ha otorgado poco más de 20 mil bonos familiares habitacionales de AVN.

Las empresas constructoras han tenido dificultades para encontrar los nichos de rentabilidad en AVN, tanto por factores institucionales, económicos y financieros (MVCS, 2006; Stipe Viator, 2007).

El capital financiero, en particular, se ha mostrado muy poco inclinado a la vivienda de interés social. Al año 2009, una evaluación y seguimiento mostró que las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI) no arriesgaban fondos propios porque consideraban que el mercado no “estaba aún maduro”, temían no obtener rentabilidad y trabajar a pérdida. Por lo tanto, las IFI preferían utilizar el fondeo del Fondo Mivivienda (FMV). De manera optimista las IFI pensaban que hacia el 2012 el financiamiento por fuente privada podía comenzar siempre y cuando la construcción de vivienda nueva (AVN) mantenga una tasa positiva (SASE, 2010: 86-91). Esto contradecía las aspiraciones gubernamentales a un involucramiento de las IFI.

El capital constructor, por su parte, ha encontrado como principal dificultad para el mercado inmobiliario de vivienda nueva (AVN) el precio de la tierra urbana a diferencia de experiencias como la de Santiago de Chile, en que las empresas constructoras habían adquirido previamente grandes paños de tierra durante la crisis económica de 1982, en el Perú los constructores no contaban previamente con tierra y, salvo que el Estado las apoyara, deberían adquirirla en el

mercado. Pero el mercado de tierra urbana, en parte por el empuje de FMV a la clase media, veía subir los precios.

Hacia el 2003, la política había considerado un componente de Producción Urbana Primaria (PUP), al interior del PASH, orientado a financiar la urbanización de predios con vocación residencial de propiedad del Estado, subutilizados y localizados en zonas donde la presencia del sector privado no había sido eficaz en la producción de vivienda social. El PUP preveía el desarrollo de los predios hasta el nivel de macro-lotes para licitación en venta posterior a los inversionistas privados. El PUP era demostrativo, de intervención limitada, con el objetivo de mostrar que era posible la generación de suelo urbanizado para la construcción de vivienda social e incentivar el surgimiento de la oferta por parte del sector privado. A noviembre de 2005 sólo se habían detectado 8 terrenos probables a partir del análisis de la base de datos catastrales. Al 31 de mayo del 2006 el PUP tenía una ejecución acumulada del 1,62% de los fondos BID y 1,30% del aporte local. Al 31 de diciembre del 2006 tenía una ejecución del 5% de los fondos BID y 5% del aporte local. Finalmente, en abril del 2007 el PUP fue desactivado (Stipe Viator, 2007).

En febrero de 2006, por otro lado, la ley 28687 “complementaria de la formalización de la propiedad” contempló el acceso al suelo para uso de *vivienda de interés social (VIS)*. Para ello planteó la ejecución de proyectos sobre terrenos del Estado y de propiedad privada o comunidades campesinas de la costa, en tanto no se encuentren ocupados y tengan aptitud urbana con fines residenciales. Los proyectos deberían ejecutarse en el marco del Plan Nacional de Vivienda, propiciando la participación de la iniciativa privada y la implementación de programas municipales de viviendas de interés social. Los terrenos serían destinados a la Producción Urbana Primaria (PUP) y, vía subasta pública, transferidos a los promotores privados para que construyeran viviendas sociales a su riesgo, costo y beneficio (artículo 16). El artículo 19 de dicha ley contemplaba para los beneficiarios el Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio o Programas Municipales de Vivienda. La ley encargaba, además, al Ministerio de Vivienda a llevar el Banco de Tierras (artículo 23).

Sin embargo, estos esfuerzos políticos y jurídicos no fructificaron. Se detectó inexistencia de lotes disponibles para este componen-

te, dificultades para la regularización de las titularidades de dichos lotes, demora para la posibilidad de dotarlos de infraestructura básica de servicios públicos y saneamiento e incomprensión de los emprendedores privados (Stipe Viator, 2007).

El punto era que el capital constructor no encontraba tierra urbana para desarrollar AVN. En mayo de 2010, Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) manifestó que la falta de terrenos en Lima, y su alto precio, generaban escasez y que el Estado podía subsidiar los terrenos de su propiedad para el desarrollo de viviendas (Riofrío, 2010: 83). Pero, para entonces, ya la venta de tierra urbana pública a precios menores del mercado se practicaba. En el año 2006 fue el caso del ex Cuartel “La Pólvara”, en el distrito de El Agustino de Lima, en el cual se construyó los “Jardines de El Agustino”, unas 4 mil viviendas, del Programa Mi Hogar y de Techo Propio. El Estado vendió el terreno a 14.97 USD\$/m² cuando el precio de mercado alcanzaba los 50 USD\$/m² (Lecca, 2011: II). Ha sido también el sonado caso de los terrenos del ex aeródromo de Collique, en Comas, en que el Estado vendió tierra pública a 30 USD\$/m² siendo el precio de mercado unos 200 USD\$/m²¹⁰.

Ante la dificultad pública de intervenir en el precio del suelo y/o en el mercado de tierras, la política pública, al igual que había hecho con el FMV al servicio de la clase media hacia el 2002, terminó desplazando la oferta “hacia arriba”. Esto es, se subieron los valores de la vivienda a ser consideradas: Si en el año 2006 los valores oscilaban entre 4 mil y 8.000 dólares americanos (DS 029 MVCS), al año 2008 estos rangos se movían entre US\$ 6.298 y US\$ 13.548 (equivalente a 5.5 UIT y 12 UIT). Los valores de la vivienda para la modalidad AVN, tanto máximos como mínimos, fueron duplicados en 3 años. A la demanda, por otro lado, se redujeron las vallas. Habiéndose detectado a inicios del 2006 que la demanda potencial no podía cubrir la cuota de ahorro inicial, el ahorro mínimo exigido a la demanda pasó de US\$ 950 en 2006 al 10% del valor de la vivienda en el 2008 y, en abril del 2009, al 3% del valor de la vivienda.

10 Según Paco Moreno (La Primera del 25/07/2010, página 9) “Negociazo en Collique” el terreno de 640 hectáreas fue vendido por el Estado a las constructoras en USD\$ 30 el m² cuando los terrenos alrededor cuestan 200 USD\$ m². Ver también Riofrío, 2010: 77-83.

El desplazamiento de la oferta hacia arriba es una operación que enfrenta el riesgo de la desfocalización, esto es, que accedan al subsidio personas que no requieren de la ayuda pública. El hecho que esto se produzca se denomina en el lenguaje público las filtraciones. La evaluación de SASE (2010: 83-84) mostró que el reemplazo del ahorro previo por el trámite por una Declaración Jurada (respecto a los ingresos) abrió el camino a posibles filtraciones. Una muestra aleatoria detectó un 6% de filtraciones. La evidencia de esta situación era que por Internet se anunciaba el alquiler y venta de mini-departamentos en Residencial Campoy y Residencial Santa, ambos Conjuntos Habitacionales construidos por Techo Propio.

La entrega de bonos para AVN ha tenido poco desarrollo y los grandes proyectos esperados no se han materializado¹¹. Durante el gobierno de Alan García hubo un ligero ascenso en la entrega de los bonos. En el 2007 se otorgaron 3.123 BFH, en el 2008 unos 2.994 BFH y en el 2009 unos 3.527 bonos. Al año 2010, en que se renovó el interés gubernamental por la AVN el número de bonos subió a 6,436¹². En total, entre agosto 2006 a mayo del 2011 se han entregado 16.939 bonos AVN. Los departamentos que más han sido beneficiados con los bonos son Ica (5.991 BFH), La Libertad (3.161 BFH), Lima (2.719 BFH) y Arequipa (1.164 BFH).

Construcción en Sitio Propio

La modalidad de Construcción en Sitio Propio enfrenta una situación muy diferente a la de Vivienda Nueva. Para empezar representa la demanda cualitativa por excelencia, aquella a la que la política aspira dirigirse. A sus potenciales beneficiarios no se les requiere un componente de crédito. No existe un problema con la tierra

11 El caso emblemático son los terrenos del ex aeródromo de Collique en Lima, en que los vecinos se oponen a su construcción y la municipalidad distrital ha revertido la licencia de construcción.

12 En 2009, la modalidad AVN tuvo una paralización hasta que el FMV anunció haber recibido del MVCS una transferencia de 55.4 millones de soles (unos 18.4 millones de dólares), para la adjudicación de unos 3.100 bonos de AVN.

urbana. Esta población beneficiaria ya ha accedido al suelo urbano y a la propiedad gracias al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). No obstante, CSP ha enfrentado también diversos problemas en la configuración del mercado y en el problema de escala que presenta los empresarios tener que reclutar una demanda potencial que se encuentra dispersa en el espacio.

Estas particularidades requieren un tipo especial de empresario y la legislación había definido a las Entidades Técnicas (ET). Las ET se consolidarían durante el gobierno de A. García, como pequeñas empresas privadas, constituidas muchas veces por un ingeniero y un abogado, que ubicaban y articulaban a la población de asentamientos que contaban servicios básicos y títulos de propiedad.

Al igual que AVN, CSP debió enfrentar una serie de obstáculos. Hasta el año 2006 la modalidad fue virtualmente inexistente. En los inicios del gobierno de A. García inclusive se llegó a definir otras alternativas para distribuir los BFH, tal como la creación de los Bonos de Formalización Inmobiliaria (BFI) en el 2007. Pero finalmente, las modificaciones institucionales y la formación de un mercado subsidiado, consiguieron el despegue de CSP hacia el año 2008.

El producto urbanístico entregado en CSP ha consistido en la construcción de módulos de vivienda de 30 m², dos habitaciones (ambiente multiuso), un baño y con niveles de acabado inclusive en las fachadas. Un indicador de este auge lo muestra la evolución del registro de Entidades Técnicas (ET). El 2007 cerró con 98 ET inscritas, y el 2008 con 445 ET. A enero de 2009 se tenía 1,201 ET registradas y a mayo de 2009 unas 1.933 ET (Iriarte, 2011).

La intervención del sector público apuntó a desplazar la oferta “hacia arriba”. Se aumentó el valor máximo de la vivienda, el cual pasó de unos US\$ 7.657 en el 2006 a US\$ 11.166 en 2007 y US\$ 15.490 en 2009. También se elevó el valor del subsidio (BFH) que pasó de US\$ 2.680 a US\$ 4.466 en el 2007 y US\$ 5.958 en el 2009. Más que se duplicó en tres años¹³. Hubo también incidencia en la

13 En detalle en octubre del 2006 el valor máximo de la vivienda era 26.800 Soles, se incrementó en noviembre de 2007 a 33.5000 soles y en junio de 2009 a 42.600 soles. A su vez, el valor del BFH pasó de 9.380 soles en octubre 2006, a 13.400 soles en noviembre de 1007 y a 16.685 soles en junio de 2009.

demanda: el ahorro mínimo exigido a los beneficiarios se redujo del 5% del valor de la vivienda a 710 Soles (US\$ 251) en el 2009. Por su parte, las ET encontraron rentabilidad en la alternativa de modalidad de desembolso mediante Vivienda Terminada, que los eximía de entregar una carta fianza. Mediante ésta el constructor ejecutaba la vivienda con sus recursos propios y, después de terminada la vivienda presentaba al Fondo Mivivienda el certificado de Finalización Obra y solicitaba el desembolso (Iriarte, 2011).

CSP, gracias al empuje de las ET, fue un éxito. Al año 2008, los bonos para CSP, fueron cinco veces más que los bonos para AVN. Entre enero y abril de 2009, hubo una verdadera explosión en la adjudicación de los bonos para CSP (unos 12.300 bonos en sólo 4 meses), llegando a agotarse los previstos. Las ET habían encontrado un nicho de demanda bajo la cobertura del subsidio, así como gracias a una aceleración en la entrega de bonos como parte de la aplicación del Plan Anticrisis. La modalidad funcionaba “tan bien” que las pequeñas constructoras (ET) se habían endeudado para avanzar las obras mientras, de otro lado, se tramitaba el desembolso de los bonos (declaraciones de Wilson Vargas, Presidente de la Asociación de Entidades Técnicas de Lima –AETEL, *El Comercio* 23-08-09 b 1).

El 11 de junio del 2009 el gobierno cerró la modalidad de CSP, argumentando que los fondos presupuestados para todo el año 2009 ya se habían agotado al llegar sólo al mes de marzo. El 100% de los fondos previstos para ese año por el Programa Techo Propio lo constituían más de 15 mil bonos por aproximadamente 250 millones de soles (unos 83.3 millones de dólares) (*El Comercio* del 18-07-09 b1). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no quiso ampliar el presupuesto bajo el argumento que otorgaba un subsidio muy alto. El entonces titular del MEF lo dijo crudamente: “no podemos regalarle la casa a nadie” (*El Comercio* 07-09-09, Día 1 página 12).¹⁴ Por el contrario, el apoyo gubernamental se orientó a la modalidad Vivienda

14 Hacia julio de 2009, la prensa había advertido sobre la paralización de Techo Propio. En ciudades como Lambayeque y La Libertad, funcionarios de las oficinas de Techo Propio se negaron a recibir documentos de los constructores (Entidades Técnicas), quienes demandaban desembolsos para la construcción de viviendas.

Nueva (AVN), bajo la consideración que intervenía la gran empresa constructora y ello generaba empleo.

La paralización y/ o agotamiento de los bonos para CSP rápidamente devino en un problema social y en una mini crisis política. Había 5.619 familias afectadas, cuyas viviendas habían quedado a medio construir con sus habitantes a la intemperie, pues ya habían desmontado sus viviendas precarias para la edificación de los módulos. El Ministro de Vivienda no parecía compartir los criterios del MEF¹⁵ y el Presidente del Fondo Mivivienda renunció al tiempo que aclaró que la meta anual 2009 era 18 mil bonos y no 50 mil como había anunciado una ex ministra de vivienda (Iriarte, 2011). Las ET, por su parte, se apresuraron en demandar el desembolso del dinero mediante la modalidad de vivienda terminada, el cual pudo ser estimado por un diario en aproximadamente 51 millones de US\$ (El Comercio del 29 de agosto de 2009, página B1).

En septiembre de 2009 el MEF estableció que el total de bonos que restaba pagar era de 8.986, para lo cual el Fondo Mivivienda había conseguido del MEF un crédito suplementario de 125 millones de soles (unos 41.6 millones de dólares) (“El Comercio”, 25-07-09, página b1). Finalmente en el 2009 se entregaría poco más de 22 mil bonos. Luego la modalidad fue paralizada, a pesar que el MEF, según su Ministro, estudiaba posibilidades de bajar el subsidio al 30% de la vivienda, hasta 12.780 soles, considerando el valor máximo de la vivienda de Techo Propio (42.600 soles), y así multiplicar por tres los beneficiados. En el 2010 se entregaron casi 13 mil bonos CSP más, que habían quedado como saldo pendiente en un proceso intermedio.

Este fue el final, sorprendente, de la principal política de vivienda en favor de los sectores de menores ingresos. El agotamiento o paralización de los BFH para CSP terminaba revelando el modo en que se había conducido la política. La apuesta del Estado era promover, inicialmente, la formación de un mercado subsidiado a partir

15 El entonces ministro de vivienda refirió que Techo Propio había sido un éxito: “el ciudadano da una cuota de 700 soles y el Ministerio de Vivienda pone 16.650 soles, es decir, el poblador paga muy poco por lo que vale la vivienda. *Diario Perú 21*, 20.07.09 citado en Iriarte, 2011).

de una serie de normas y apoyos financieros, los cuales se fueron modificando en función de generar los nichos de rentabilidad. Una vez que se encontró el nicho, y CSP comenzó a ser un éxito, el Estado descubrió que se producía un subsidio muy alto. El mercado había operado de la siguiente manera: sobre un bono para CSP de 5.858 US\$ aproximado, las ET se habían abocado a construir casas por los valores mínimos establecidos (US\$ 6.391,6), con lo cual el bono llegaba a cubrir el 91% del costo total.

Las preguntas subsiguientes son ¿No previó el Estado este resultado? ¿No pudo ser previsto de antemano el comportamiento de los agentes? Es evidente que la política de vivienda no previó los resultados que conllevaba su propio proceso de formación y la doble construcción de la oferta y la demanda, llevó a desplazar la oferta “hacia arriba” y, a su vez, a bajar los requisitos exigidos a la demanda. Entre sus consecuencias:

- El desplazamiento de la oferta “hacia arriba”¹⁶, por la vía del aumento del valor de los BFH (que de US \$ 2.680 en 2006 pasó a US\$ 5.958 en 2009), llevó a entregar bonos sin establecer cuotas por rangos de la vivienda a ser beneficiada, lo cual permitió al mercado orientarse al nivel más bajo.
- El peligro de la desfocalización –filtración, en el lenguaje burocrático– de los beneficiarios, que puede llevar a otorgar subsidios a personas que podrían adquirir viviendas sin necesidad del apoyo estatal, en obvio perjuicio de familias de menores recursos. El viceministro de entonces argumentó que al ampliarse los programas, flexibilizarse las calificaciones e incrementarse los montos de los subsidios no se estaba “focalizando adecuadamente su público objetivo, y tampoco se estaría siendo muy equitativo en las entregas de esos beneficios”¹⁷. El peligro es que las empresas se dirijan al “descremado del mercado”: las viviendas de mayor valor.

16 La proposición del desplazamiento hacia arriba fue planteada en Chile por José Astaburuaga (“demanda y oferta de la vivienda social y Uniapravi y Usaid, Lima 2000); y es recogida por Sungrayes (2007: 54).

17 Iriarte (2011) indica que: “Se habían relajado todos los términos de focalización de los subsidios a la viviendas a los más pobres y, de hecho, había empe-

La obra en vivienda durante la administración del presidente Alan García se resume en la tabla 6.

Tabla N° 6
Obra en vivienda de gestión A. García (agosto 2006-mayo 2011)

Programa	Crédito/ bono/ título	Monto US\$	Promedio per cápita US\$
FMV	21,355	622,723,208	29,160
Techo Propio	65,839	380,126,610	5,773
Banco de Materiales	41,198	292'523,211	7,100
COFOPRI	833,562	148'862,731	178.5

Fuente: MVCS, web. Nota habría que añadir 28.266 Bonos, 6000 distribuidos en zonas de emergencia.
Elaboración: Julio Calderón.

Las municipalidades. El octavo pasajero

En las políticas de vivienda implementadas en esta década, las municipalidades aparecen vinculadas a la expedición de licencias de construcción y control de la calidad de obras (SASE, 2010). Pero esta situación no se corresponde con el marco legal que otorga a las municipalidades facultades como la de generar Programas Municipales de Vivienda, ejecutar o concesionar obras de infraestructura, elaborar planes de acondicionamiento territorial, titular asentamientos precarios, entre otras (tabla 7). Asimismo, en la primera década del siglo XXI se ha desarrollado un marco legal que permite a las municipalidades el acceso a la tierra pública para programas de vivienda.

El papel constreñido de la municipalidad debe, en consecuencia, ser explicado en razón de decisiones de políticas públicas antes que de ausencia de mandatos legales. La política de vivienda ha sido

zado a producir filtraciones de gente que no necesita subsidio, o que no son pobres, pero habían hecho propiedades en el programa Techo Propio o Mivivienda para hacer negocio, es decir, para alquilar a terceros” (Iriarte, 2011 s/n).

centralista y esto contribuye a mantener la escasa tradición de intervención municipal en el sector habitacional. El gobierno nacional ha asumido que la dotación de la vivienda pública es una tarea que le corresponde. Del mismo criterio han sido los organismos multilaterales (BID)¹⁸.

Tabla N° 7
Atribuciones de las municipalidades LOM 2004

Funciones	Específica exclusiva municipalidad provincial	Específicas compartidas de municipalidad provincial	Específica exclusiva de municipalidad distrital	Específica compartida de municipalidad distrital
Organización del espacio físico y uso del suelo	Planes de acondicionamiento territorial, urbano y rural Licencia de construcción Catastro urbano y rural Titulación y saneamiento físico	Ejecutar o concesionar obras de infraestructura urbana o rural multidistrital. Programas Municipales de Vivienda	Planes urbanos, rurales distritales. Planes de obras Catastro distrital. Reconocer asentamientos humanos. Autorizar habilitaciones urbanas.	Obras de infraestructura. Calificación de tugurios y acciones de renovación urbana con municipalidades provinciales
Saneamiento, salubridad y salud	Regular y controlar disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales Regular emisión de humos, gases y ruidos.	Administrar el servicio de agua potable y alcantarillado. Saneamiento rural Programas de saneamiento ambiental Atención primaria de salud.	Limpieza pública Aseo, higiene y salubridad en establecimientos comerciales, industriales y viviendas. Servicios higiénicos.	Administrar agua potable y alcantarillado. Saneamiento rural. Programas de saneamiento ambiental Atención primaria de salud.

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades 2003.

Elaboración: Julio Calderón.

18 Entre algunos antecedentes municipales en vivienda podría mencionarse la administración del alcalde Alfonso Barrantes (1984-1986) en Lima quien, bajo propuestas de democratización del uso del suelo, desarrolló programas de acceso ordenado (Huaycán en su primera etapa, por ejemplo). Entre algunos esfuerzos aislados puede mencionarse el Proyecto Municipal "Alto Trujillo" en Trujillo (Amemiya, 2000) y el Proyecto de "Pampa Inalámbrica" en Ilo. Estos proyectos en cierta manera han ordenado el crecimiento de las ciudades, frenado las ocupaciones informales y optimizado el uso del suelo.

En consecuencia, bajo las políticas de vivienda en el siglo XXI, a las municipalidades les ha cabido el papel restringido de:

- Otorgar licencias de construcción para habilitaciones urbanas, incluidos los proyectos de Adquisición de Vivienda Nueva. Al respecto ha recibido críticas de la Cámara Peruana de los Constructores por la demora de estos procedimientos en alrededor de tres años.
- Fiscalizar las obras de los constructores en AVN y en Sitio Propio, incluyendo la expedición de “finalización de obra”. También ha habido críticas por parte de la población en el sentido que las autoridades no han cumplido su papel, e incluso que han expedido certificados de culminación de obras sin sustento real.
- Co-ejecución del Programa Mejoramiento Integral de Barrios, el cual no ha sido abordado en este trabajo.

Conclusión

En la primera década del siglo XXI el Estado peruano logró institucionalizar una política de vivienda que implicó la re-constitución del sector habitacional, el cual había prácticamente desaparecido en la década de 1990 con la propuesta liberal extrema del *mercado como solución*. Aunque este estudio es crítico en su análisis, conviene reiterar que la importancia de las fuerzas del mercado en las ciudades es indiscutible, lo que aquí se analiza y concluye refiere, específicamente, al mercado inmobiliario de vivienda y de tierras.

El fundamento de la política ha sido que el Estado promueva condiciones normativas y financieras que permitan a las empresas privadas encontrar nichos de rentabilidad. Ha tenido un resultado exitoso con el Fondo Mivivienda (FMV) para la clase media y frustrante en el caso de la política a los sectores de menores ingresos orientada desde el programa Techo Propio. La política de vivienda se encontró con que el mercado empezó a funcionar bien, pero el de pequeñas empresas constructoras, y no el tipo de mercado inmobiliario

que la política quería promover (el gran capital constructor supuestamente interesado en AVN).

La política de vivienda enfrenta las contradicciones inherentes a su inserción en una economía de mercado. La más obvia es, por supuesto, que el Estado estimula la construcción de viviendas, lo cual empuja hacia arriba los precios de la tierra urbana, y esto, a su vez, torna “escaso” el suelo urbano, restringiendo la propia continuidad de la política de subsidios. De manera que es difícil conseguir tierra urbana para AVN cuando, a su vez, además de la demanda privada existe la que genera el FMV para la clase media.

Por otro lado, el propio discurso de la política –atender a la demanda cualitativa de vivienda– entra en contradicción con el otro objetivo de la política pública que es promover el empleo y mover los indicadores macro económicos. Una propuesta lleva al fomento de la pequeña empresa y la otra lleva al fomento de las grandes constructoras. Una propuesta lleva a fortalecer CSP y la otra AVN.

Estas contradicciones se ubican en el plano del mercado inmobiliario y de la política pública que lo construye. Esta política pública, en el marco del paradigma de la economía de mercado, enfrenta límites que llevan al desplazamiento de la oferta “hacia arriba” y la baja de requisitos a la demanda. Como se ha anotado para el caso de la experiencia chilena el Estado, en lugar de enfrentar el tema del suelo, lo resuelve mediante la opción comercial de subir los precios (Sungrayes, 2006: 54). Algo parecido sucede en el Perú en que las políticas reguladoras respecto al uso y valorización del suelo han sido dejadas de lado desde la década de 1990 (Calderón, 2006).

Existen todavía retos por delante para la política de vivienda. Los avances, que suman unas 210.392 viviendas en la década (vivienda nueva o construida en sitio propio) palidecen frente al déficit de un millón ochocientas mil. Pero, y dado que la política trata de estimular la inversión privada, el dato más importante sea que, por ejemplo en Lima la oferta de viviendas en Lima, según TINSA, no ha crecido en los años 2009 y 2010. La oferta total de inmuebles en Lima el 2009 fue de 25.023 y en el 2010 de 25.019 (www.tinsa.pe, visita realizada en febrero 2011). De acuerdo a la consultora TINSA el freno en la oferta obedecería al “alza desproporcionada en el precio de los terrenos”. Según TINSA sólo el 20,1% de las unidades que se desarrollaron en

esos años se concentró en esos niveles socio-económicos (16,5% de la oferta para el NSE C y 3,6% para el NSE D), que es dónde se concentra la mayor parte de la necesidad y la demanda de vivienda.

Conviene recordar que la política de vivienda peruana no se ha planteado que el Estado subsidiará por siempre las iniciativas de los constructores. Por el contrario, explícitamente se planteó que el subsidio permitiera al mercado desarrollarse posteriormente.

Referencias

- Amemiya, Nelly (2000). *La gestión del suelo y el desarrollo urbano de los asentamientos humanos de Alto Trujillo*. (Tesis de Magister de la Universidad Particular Antenor Orrego). Trujillo.
- Bassett, K. y Short, J. (1980). *Housing and residential structure. Alternative Approaches*. Routledge & Kegan Paul. London, Boston y Henley.
- Bourdieu, Pierre (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Calderón, Julio (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: LILP-SINCOS.
- (2009). El efecto Mi vivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social. En *Revista Ecuador Debate*, 76, abril. Quito.
- Castells, Manuel (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Comité de Campaña (2006). *Situación del derecho a la vivienda en el Perú. Balance 2003-2006*. Lima.
- Cortés, Luis (1995). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Fundamentos.
- El Comercio, edición del 18 de julio del 2009, página b1.
- El Comercio, edición del 25 de julio del 2009, página b 1.
- El Comercio, edición del 27 de octubre de 1998, página b2.
- Eyzaguirre, Hugo y Carlos Calderón (2003). *El mercado de crédito hipotecario en el Perú*. Lima: Instituto Apoyo-BID.
- Iriarte, Patricia (2011). *Desarrollo del Programa Techo en la modalidad de Construcción en Sitio Propio bajo el Plan del Sector Vivienda*. Lima: Curso Problema Nacional de la Vivienda UNI.
- Lecca, R. (2011). *Los parques de El Agustino. Una experiencia de integración social*. Lima: Curso Problema Nacional de la Vivienda UNI.
- Logan, John y Harvey Molotch (2007). *Urban fortunes. The political economy of place*. California: University of California Press, London.

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2009). *Indicadores de vivienda al mes de abril 2009*. En, www.vivienda.gob.pe, acceso 10 de septiembre de 2009.
- (2009). *Fondo Mi Vivienda S.A.-Programa Techo Propio*. En www.vivienda.org.pe, acceso 10 de septiembre de 2009.
- (2006a). *Plan Nacional de Vivienda "Vivienda para Todos"*. Lima: MVCS.
- (2006b). *Plan Estratégico Institucional*. Lima: MVCS.
- (2009). *FMV – Banco de Materiales. Viviendas promovidas para su construcción*. En www.vivienda.gob.pe, Lima.
- MTVC – Viceministerio de Vivienda y Construcción, Comisión Consultiva Programas de Vivienda y Financiamiento *"Lineamientos de políticas"*. Lima 22 de junio de 2001, página 3.
- Nunura, Juan y Edgar Flores (2001). *El empleo en el Perú: 1990-2000*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- Orihuela, Jorge (2011). *Techo Propio: AVN Adquisición de Vivienda Nueva*. Lima: Curso Problema Nacional de la Vivienda UNI.
- Quispe, Jesús (2009). *Módulo: vivienda, equipamiento, servicios urbanos, y el espacio público*. Presentación power point entregada por el autor. Lima.
- Riofrío, Gustavo (2010). Alan García. Alcalde de Lima. En *Perú Hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías*. Lima: DESCO.
- Richardson, Harry (1975). *Economía del urbanismo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Rubilar, María (1999). *Programa Chile-Barrio ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?* Santiago: Universidad de Chile.
- SASE, Consultores (2010). *Informe final "Evaluación de seguimiento técnico operativo al cuarto trimestre del año 2009"*. Lima: BID-PASH.
- Stipe Viator (2007). *Seguimiento Técnico Operativo del PASH –Fase I– Informe N° 6*. Lima: PASH.
- Sungrayes, Ana (2006). La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. En *Los con Techo*. Santiago: Ediciones Sur.
- UN HABITAT (2010). *Affordable land and housing in Latin American and the Caribbean*. Nairobi: UN.
- Vargas, Wilson, Presidente de la Asociación de Entidades Técnicas de Lima-AETEL, declaraciones a El Comercio 23-08-09 b 1.

Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay, (PLANHAVI) desde la mirada chilena

Paola Siclari Bravo¹

Introducción

Encargo, bitácora y método de trabajo

En mayo 2011 el Gobierno Paraguayo, específicamente la Secretaría Nacional de la Vivienda y Hábitat (Senavitat), solicita al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), apoyo para la elaboración del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat (Planhavi), y para el desarrollo de un modelo de intervención intersectorial articulado en el territorio; esto en el marco del Proyecto Triangular: “Paraguay entre Todos y Todas, Desarrollo Articulado en el Territorio” (Código DCH CT 008), AGCI-GIZ-AUSAID, que entrega apoyo al Gabinete Social de

1 Arquitecta (PUCV, Valparaíso 1993), Especialista en Planificación Urbana para Países en Vías de Desarrollo (IUAV, Venecia 2000), Consultora ONU Hábitat para el Programa Mundial de Mejoramiento de Asentamientos Precarios (PSUP), ex Coordinadora de Estudios y de Asuntos Técnicos Internacionales, Comisión de Estudios y Evaluaciones CEHU, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile. E-mail: psiclari@yahoo.com; paola.siclari@unhabitat.org. Las opiniones expresadas por la autora pueden no coincidir con las de la Organización.

Este trabajo fue presentado en el marco de la III Reunión y III Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso. Rio de Janeiro-Brasil 27-29 de Octubre de 2012.

la Presidencia del Paraguay para el diseño de una estrategia articulada en el territorio, fortalecimiento de capacidades para dicha articulación y la intervención en dos territorios pilotos.

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile (Minvu) responde positivamente a esta solicitud, lo que se concreta con la visita a Chile del ex Ministro Secretario Ejecutivo Arq. Rolón Pose junto al equipo técnico paraguayo encargado de la elaboración y ejecución del Planhavi. En Chile, entre el 2 y 5 de noviembre 2011 la Delegación Paraguaya comparte los avances del Planhavi, se interiorizan del funcionamiento interno Minvu y de la política habitacional vigente, se definen áreas de cooperación, traspaso de know-how y de productos. Durante la primera misión a Paraguay se establecen los productos: apoyo para el diseño del plan, lineamientos de implementación, sistema de monitoreo y de evaluación.

Entre la primera y la segunda misión (programada para el 8 y 9 de enero 2012), y para poder analizar con mayor profundidad la situación habitacional paraguaya, la Contraparte chilena envía a los técnicos de la Senavitat una serie de consultas compiladas en el documento: “Informe de Preguntas Pre Misión 8 y 9 de enero 2012”. Con esta información, además de la presentación de avances del Plan ejecutado por un equipo de Consultores, y visita a terreno, en Taller del 9 de enero 2012, la Contraparte Chilena hace una primera evaluación general del Plan en curso: limitaciones y desafíos, prioridades de implementación, sugerencias generales de monitoreo y de evaluación.

Durante la segunda misión es posible establecer y ratificar junto al equipo técnico de la Senavitat encargado de Plan, que la intención de fondo –y desafío– del Planhavi es su proyección a nivel nacional: agrandar, extender en proporción la intervención sectorial y de Gobierno en vivienda social, manteniendo la articulación con otras iniciativas en curso en Paraguay, complementarias: desarrollo planificado de ciudades, atención habitacional de Pueblos Originarios, creación de un Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (Sisnhavi). También durante esta Misión la contraparte chilena enfatiza sobre la necesidad de que Senavitat pueda contar a la brevedad con escenarios que definan la inversión en función de ciertas prioridades territoriales y de déficit y demanda habitacional; con un Registro Actualizado de Tenencia de la Propiedad a nivel nacional, Catastro

Nacional de Asentamientos Precarios, y algún planteamiento específico sobre atención habitacional de Pueblos Originarios. Durante la segunda misión se enfatiza sobre la necesidad de establecer escenarios y metas.

La tercera misión (20 al 24 de febrero 2012), tiene por objeto presentar escenarios para el Plan con objetivos medibles, y realizar un diagnóstico sobre la situación informática de la Senavitat. La contraparte chilena propone tres escenarios para el Plan. La definición de escenarios medibles permite priorizar líneas de trabajo y de inversión.

Escenarios chilenos propuestos

- Escenario 1: “Diversas soluciones todas con el mismo peso”, dando continuidad al set de soluciones habitacionales ofrecidas hoy por la Senavitat.
- Escenario 2: “Política de retención de la población en zonas fronterizas y especial atención a asentamientos precarios”.
- Escenario 3: “Política habitacional basada en soluciones estructurales”: elaboración de un Registro Actualizado de Tenencia de la Propiedad Urbana y Rural, Pública y Privada, Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, diseño e implementación de programas habitacionales tipo *in kind* para grupos vulnerables, etc.

A partir de la propuesta, el Secretario Ministro de la época y equipo optan por dos escenarios, que son una adaptación de lo propuesto, priorizando en la primera etapa en la atención de grupos y zonas prioritarias con retención de la población en zonas fronterizas (para cuidar la soberanía nacional), y en una segunda etapa, dando especial atención a Asentamientos Precarios. Esto último responde a que se contará con un Catastro Nacional de Asentamientos Precarios una vez ejecutado y procesado el Censo 2012, en curso.

Escenarios sancionados por el Secretario-Ministro en Paraguay

Escenario de corto y mediano plazo (2012-2015): “Soluciones habitacionales cuantitativas y cualitativas (nuevas viviendas + ampliación/mejoramiento), localizadas en territorios con demandas críticas, especial atención a las zonas fronterizas y a la población en condiciones de vulnerabilidad (rural, urbana, pueblos originarios), trabajando articuladamente en el territorio”. Además: “Atender urgencias a través de la constitución de un Banco de Materiales, y desarrollar el Programa de Alquiler”.

Escenario de largo plazo (2016-2020): “Cubrir el déficit habitacional crítico (asentamientos precarios), priorizando acciones en ciudades intermedias y municipios con Planes de Desarrollo Sustentable y de Ordenamiento Urbano-Territorial”.

Posteriormente el equipo chileno trabaja en una definición y proyección de soluciones habitacionales hasta el 2020 según la inversión posible y los escenarios sancionados (que definen tipos de solución según grupos de atención en el territorio). Sólo a modo de ejemplo: a lo largo del período 2012-2020 y bajo un escenario de construcción del 60% de las viviendas nuevas en nuevos terrenos, considerando lotes de 20x20mts. Es necesario contar con 2.400 ha de suelo apto, aproximadamente.

Igualmente, considerando las estimaciones desarrolladas a través de la Línea Estratégica N° 4 del Plan, por cada vivienda nueva se generan 2.5 empleos directos, y por cada mejoramiento, 1.5 empleos, esto significa que para las 9.500 viviendas nuevas previstas anualmente, la generación de empleos, o necesidad de mano de obra promedio sería de 23.750 obreros/año. Para los 15.900 mejoramientos o ampliaciones, sería necesario un número medio anual de 23.850 obreros, es decir 47.600 obreros/ año.

Esquema N° 1
Proyección de recursos por tipo al 2020

ESQUEMA DE IMPLEMENTACIÓN		CORTO PLAZO		MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO	
ETAPAS		2012	2013	2014	2015	2016-2020
ANOS		METAS DE CORTO PLAZO		METAS DE MEDIANO PLAZO	METAS DE LARGO PLAZO	
ESCENARIOS/LINEAS	Soluciones habitacionales cuantitativas y cualitativas (nuevas viviendas + ampliación/mejoramiento, localizadas en territorios con demandas críticas, especial atención a zonas fronterizas y a la población vulnerable (urbana, rural y pueblos originarios), trabajando articuladamente en el territorio. Debe considerar alquiler y banco de materiales.	2012	2013	2014	2015	2016-2020
ESTRATEGIAS		ESTRATEGIA Y ACCIONES		ESTRATEGIA Y ACCIONES		
1. DEFICIT Y DEMANDA						1
2. OPERACION						2a
3. FINANCIAMIENTO						3
5. CADENA PRODUCTIVA						4
6. INTEGRACION SOCIAL Y PARTICIPACION COMUNITARIA						5a
7. AJUSTES INSTITUCIONALES						5b
8. INSTRUMENTOS						
9. ESTRATEGIA GENERAL						

ETAPAS	DESCRIPCIÓN	RECURSOS
1	190.330 Deficit Habitacional	310.020 Mln
2a	Nuevas Viviendas	99.300 Viviendas
3	Nuevas Viviendas y Mejoramientos	43.600 Viviendas y Mejoramientos
4	RP-Plus	2.566.500.000
5a	83.700 (9 obreros x vivienda, 9.300 vivienda/año)	
5b	2.450 ladrillos x vivienda (50 millones / 227 millones ladrillos año)	

ETAPAS	DESCRIPCIÓN	RECURSOS
7	Senavitat (Ministerio)	
8	Programa de Mejoramiento y Ampliación Operativo Político Nacional Pueblos Originarios Catastro Nacional Tenencia de la Propiedad Sistema de postulación, selección y asignación	
5b	Mercado Privado	99.300
5b	Operativa Nueva	43.300
5b	Mejoramientos y Ampliación	9.400
5b	Us\$	2.400.000

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, sobre el monitoreo el propósito central es retroalimentar la gestión del Plan, proporcionando información relevante y oportuna para tomar decisiones de reprogramación. En este caso se recomienda la medición semestral a nivel nacional y por Departamentos de: cobertura, eficacia, eficiencia, calidad del producto y avance financiero.

Respecto de la evaluación, se sugiere realizar una primera evaluación de coherencia (relación entre objetivos y recursos movilizados), y de *performance* del Plan (rendimiento y desempeño de recursos y procesos), en diciembre 2012, como tarea interna de la Unidad de Gestión, en el entendido de que el Plan aún se encuentra en etapa de ajuste de estrategias y de metas. Luego, continuar con las siguientes evaluaciones, que deben externalizarse:

- Evaluación intermedia en diciembre 2013 de efectividad (eficiencia y eficacia) y de equidad;
- Evaluación intermedia en diciembre 2015 de performance, efectividad y de equidad;
- Evaluación intermedia en diciembre 2018 considerando los mismos criterios anteriores pero profundizando en los efectos generados por las acciones realizadas hasta diciembre del 2015;
- Evaluación de resultados en diciembre 2020, cuando finaliza el Plan;
- Evaluación de impacto en diciembre 2015.

Parte 1: Implementación

PLANHAVI en el contexto habitacional paraguayo: la mirada chilena

Antes de describir el proceso de implementación es necesario recapitular el desarrollo del Planhavi. El Plan de Vivienda forma parte de una propuesta de Política de Desarrollo Social Nacional (Paraguay para Todas y Todos), definida en cuatro líneas de trabajo en un horizonte temporal 2010-2020: calidad de vida, pobreza, desa-

rollo económico e institucionalidad. En el ámbito calidad de vida, se busca mejorar la habitabilidad de los paraguayos y que las acciones en viviendas sean coordinadas (STP: 2011).

En este contexto, conscientes de la *demanda* y del *déficit habitacional*, se crea una Mesa Intersectorial de Hábitat y Vivienda (MIHV. py) con el objetivo de desarrollar un Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (Sisnhavi), una Política de Vivienda y una Ley Integral del Hábitat y Vivienda. Adicionalmente el gobierno opta por la elaboración de un Plan de Vivienda y Hábitat, que se justifica ampliamente en Paraguay porque el *déficit habitacional de vivienda cuantitativo y cualitativo* es altísimo, así como las presiones ejercidas por grupos específicos.

Según el estudio: “Déficit Habitacional en el Paraguay” elaborado en el 2009 con el apoyo, entre otros, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (Minvu), se estableció que en el 2002 el déficit cuantitativo a nivel nacional alcanzaba a 98.719 viviendas (alrededor de 432.000 personas viviendo en viviendas irrecuperables, compartiendo lote o vivienda con otros, o formando parte de núcleos económicamente independientes en zonas urbanas; 9,2% de la población nacional). El déficit cualitativo nacional sumaba 705.298 unidades (66% de la población nacional hacinada, es decir más de 2,5 personas por dormitorio y/o sometida a alguna carencia material o sanitaria).

A pesar de los enormes esfuerzos realizados en la década 2002-2011 por el Estado a través de las diversas instituciones que abordan el problema habitacional: Consejo Nacional de Vivienda (Conavi) y posteriormente por Senavitat; Instituto de Desarrollo Indígena (Indert), y la Secretaría de Acción Social (SAS), fue posible construir y mejorar alrededor de 27.750 unidades (viviendas nuevas, ampliaciones, mejoramientos y soluciones mixtas de mejoramiento y ampliación), ello dio solución al 3,4% de los requerimientos habitacionales cuantitativos y cualitativos.

Al 2011 los requerimientos habitacionales acumulados, descontando las acciones de Conavi y Senavitat ascienden a un estimado de: 115.066 viviendas nuevas y 930.662 soluciones de mejoramiento, ampliación o ambas soluciones juntas; y al 2020 esos requerimientos ascenderían a 190.330 viviendas nuevas y 1.409.585 mejoramientos, ampliaciones y soluciones mixtas de mejoramiento y ampliación.

Para dar respuesta al déficit habitacional que se acumularía en esta década, Planhavi considera la ejecución de 95.000 viviendas nuevas y 143.600 mejoramientos, ampliaciones y soluciones combinadas de mejoramientos y ampliación. Esto significa en la práctica significa pasar de una cobertura cuantitativa del 15,2% en la década 2002-2011 al 49% en el período 2012-2020, y de una cobertura cuantitativa del 0,7% al 10% en el mismo período.

La capacidad de respuesta del sector público a este problema se ha concretado históricamente a través de la construcción media anual de 2075 viviendas nuevas, 700 mejoramientos, ampliaciones o soluciones mixtas. La intención es pasar de este escenario a una producción media anual de 9.500 viviendas nuevas y 14.300 soluciones cualitativas. Esto significa en la práctica aumentar, en esta década, la producción anual de viviendas nuevas en 457% y las soluciones cualitativas en 2.042%; en consecuencia será necesario combinar la estrategia de producción habitacional actual con nuevas estrategias tales como prefabricado modulado armable por los propios beneficiarios, programa de banco de materiales de construcción para mejoramiento de viviendas, también concebido para ser utilizado directamente por los beneficiarios, u otro.

A esto hay que sumarle la producción de viviendas de mercado no social, de más de US\$ 50.000, de mejoramientos y de mejoramientos y ampliaciones de más de US\$ 25.000. Acciones que trascienden el actuar de Senavitat (a excepción de que a mediano plazo la Secretaría opte por subsidiar algunos aspectos del crédito hipotecario como la originación, siguiendo el ejemplo chileno, aun cuando este beneficio en Chile se utiliza sólo en viviendas con subsidio).

Para dar este salto cuantitativo y cualitativo, desde el punto de vista de la oferta habitacional y cadena productiva, Planhavi ha previsto escenarios a alcanzar y ha diseñado una estrategia con metas de corto, mediano y largo plazo, teniendo en consideración un incremento anual sostenido de la producción social de vivienda de 20%, y de producción de materiales y participación de mano de obra de 10%, con ello será posible dar respuesta al 50% del problema habitacional cuantitativo y al 10% del problema cualitativo general (considerando no sólo mejoramientos y ampliaciones, sino que toda la gama de problemas cualitativos existentes: de materialidad, saneamiento y hacinamiento en todas sus combinaciones).

Tabla N° 1
 Requerimientos habitacionales acumulados, oferta habitacional
 y requerimientos habitacionales proyectados por tipo a nivel nacional

Situación vivienda según tipo de demanda	Requerimientos Habitacionales acumulados SIN acción SENAVITAT 2002-2011		Oferta Habitacional CONAVI SENAVITAT 2002-2011		Cobertura al 2011 en N° de soluciones habitacionales/año	Requerimientos Habitacionales 2011 (línea de base PLANHAVI) ¹	Requerimientos Habitacionales al 2020	Cobertura prevista 2012-2020 en N° de viviendas	Cobertura en N° de soluciones habitacionales al 2020/año
Irrecuperables	75.247	7%	135.816	20.750	15,2%	115.066	190.330	95.000	49%
Ampliaciones	23.616	2%	32.516						
Sanearmiento	51.878	1%					1.093.557		
Materialidad	215.256	2%	712.150						
S+M	250.579	23%		7000	0,7%	930.662		143.600	
M+A	35.956	3%							
S+A	10.479	1%	225.512						45%
S+M+A	117.534	11%							
Sub total S, M, S+M	517.713	66%		27.750					
Total	780.545	100%	1.105.994	27.750	15,9%	1.045.728	1.5499.915	238.600	15%

1 Los requerimientos habitacionales acumulados al 2011 en esta columna, descuentan la acción CONAVI y SENAVITAT 2002-2010, sin embargo, tanto las proyecciones realizadas por el equipo de Consultores como las propuestas en este documento toman como referencia la situación al 2011 sin acción sectorial, es decir: déficit cuantitativo nacional de 135.816 unidades y cualitativo de 970.178.

Situación vivienda según tipo de demanda	Requerimientos Habitacionales acumulados SIN acción SENAVITAT 2002-2011		Oferta Habitacional CONAVI SENAVITAT 2002-2011	Cobertura al 2011 en N° de soluciones habitacionales/año	Requerimientos Habitacionales 2011 (línea de base PLANHAVI) ²	Requerimientos Habitacionales al 2020	Cobertura prevista 2012-2020 en N° de viviendas	Cobertura en N° de soluciones habitacionales al 2020/año
	75.247	135.816						
Irrecuperables	75.247	135.816	20.750	15.2%	115.066	190.330	95.000	49%
Ampliaciones	23.616	32.516						
Saneamiento	51.878					1.093.557		
Materialidad	215.256	712.150						
S+M	250.579	970.178	7000	0.7%	930.662		143.600	
M+A	35.956							
S+A	10.479	225.512				316.028		45%
S+M+A	117.534							
Sub total S, M, S+M	517.713		27.750					
Total	780.545	1.105.994	27.750	15.9%	1.045.728	1.5499.915	238.600	15%

2 Los requerimientos habitacionales acumulados al 2011 en esta columna, descuentan la acción CONAVI y SENAVITAT 2002-2010, sin embargo, tanto las proyecciones realizadas por el equipo de Consultores como las propuestas en este documento toman como referencia la situación al 2011 sin acción sectorial, es decir: déficit cuantitativo nacional de 135.816 unidades y cualitativo de 970.178.

Fuentes: Elaboración propia a partir de: "Déficit Habitacional en el Paraguay", 2009. Informe Temático Aspectos Económicos Financieros, 2012. Informe de Gestión CONAVI 2002-2005. Sitio web PLANHAVI.

Durante la 1ª etapa (2012-2013), Planhavi considera como meta la ejecución de 14.700 unidades nuevas y de 6.800 mejoramientos, para ello es necesario contar con MUS\$ 215 y MUS\$ 43.5 respectivamente, tal como se ha estimado en la Línea Estratégica N° 4 de este Plan. Desde el punto de vista de los ajustes institucionales e instrumentales se consideran las siguientes acciones:

- *Creación de la UGP:* Entre agosto y septiembre 2012 se creará la Unidad de Gestión Planhavi (UGP), que coordinará dentro de Senavitat la ejecución del Plan, y le dará impulso a la creación y consolidación del Sistema Nacional del Hábitat y la Vivienda (Sisnhavi). La UGP debiera estar conformada por una Secretaría Ejecutiva, Unidad de Información Programática Intersectorial, Unidad de Negociación externa, Unidad de Comunicaciones, Unidad Fondo Planhavi, Unidad de Monitoreo y Evaluación². Durante lo que resta del 2012 y todo el 2013, la UGP deberá establecer los ajustes internos de Senavitat para hacer frente al Planhavi, y deberá generar una propuesta de estructura orgánica de cara a un mayor rango institucional de la institución. En este sentido, involucrar a Fonavis en el Plan es determinante para su desarrollo.
- *Creación y consolidación de SISNHAVI:* Una vez creada la UGP firmará un convenio de trabajo con la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STP), para darle curso a una serie de Mesas de Diálogo de nivel nacional y a nivel de Gobernaciones con Departamentos asociados, para difundir el Planhavi y para definir los recursos necesarios para su implementación en dichos territorios, (en el marco de la Ley Orgánica Departamental 426/94). La participación de productores de materiales y empresas constructoras nacionales, departamentales y locales (pymes), así como también de

2 Es necesario que la UGP cuente con: (i) un profesional a tiempo completo con responsabilidad por el área de reclamos; y (ii) un profesional a tiempo parcial por el equivalente de tres meses-hombre por año para cubrir períodos de auge de actividad y contingencias. Este personal adicional provendrá de recursos humanos de Senavitat.

grupos organizados de maestros de la construcción, en estas Mesas, será determinante para estimar cantidad y tipo de materiales, mano de obra y capacidad productiva con la que hoy puede contar el Planhavi; además de poder conocer costos de construcción en el territorio. Igualmente es relevante la participación de los representantes locales de Senavitat quienes serán posteriormente coordinadores locales del Sishnavi.

- *SENAVITAT Ministerio:* Se harán los esfuerzos para que SENAVITAT se convierta en Ministerio, a dic. 2015 (esto pasa por modificar la Ley de Ministerios y por reestructurar SENAVITAT con propuesta orgánica, que debe ser presentada al Parlamento en julio 2015, junto con una Política de Subsidio Habitacional); ello permitirá la defensa de un presupuesto mayor, y de decisiones de política habitacional trascendentes para los años venideros.
- *Regionalizar SENAVITAT:* comenzar el proceso de abertura de representaciones de Senavitat en todo el territorio nacional es un proceso que debiera comenzar en agosto 2012, para poder contar con la mitad de los Departamentos cubiertos a fines del 2015 y con la totalidad de ellos en el 2020. Representación similar para Sishnavi en este período a nivel de Gobernaciones.

En términos instrumentales y de diseño de programas sectoriales:

- *PLANHAVI Política de Estado:* A diciembre 2012 Planhavi deberá convertirse en política de Estado bajo el marco del Plan 2020 (Paraguay para Todas y Todos, Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, GSP), ello facilitará la existencia de presupuesto Planhavi en cada una de las instituciones responsables del hábitat y vivienda (STP, MH, MAG, INDI, SAS, MOPC, ESSAP, ANDE, COPACO, INDERT, Gobernaciones y Municipios, entre otros). Es muy relevante el trabajo que logre realizar el Ministro Secretario en este periodo de instalación del Planhavi al interior de Senavitat. El buen funcionamiento de la UGP, en estos meses previos a los cambios que se avecinan, con motivo del proceso electoral, es clave tanto para que Planhavi sea política de

Estado como para que a mediano plazo Senavitat adquiriera rango de Ministerio.

- *Definición de Instrumentos de Política Habitacional:* En esta etapa se diseñará el Programa de Mejoramiento de Viviendas, el Programa Banco de Materiales, además se perfeccionará el Programa de Alquiler. (Se sugiere que este programa esté dirigido a hogares jóvenes en zonas urbanas nivel 1). El Programa Banco de Materiales deberá incluir apoyo técnico a la autoconstrucción, por ejemplo a través de modalidad Servicio País, jóvenes profesionales³. Igualmente, junto al Gabinete Social o Ministerio de Justicia y Trabajo, será necesario diseñar e implementar un programa de capacitación de mano de obra en función de los requerimientos del Planhavi.
- Habrá que establecer un *Convenio de Cooperación con la Dirección General de Encuesta, Estadísticas y Censo (DGEEC)* para definir la construcción de productos de interés común como son: el mapeo preliminar de Asentamientos Precarios a nivel nacional y estimación de número y perfil socioeconómico de hogares en dichos asentamientos según pre-Censo para diciembre 2013⁴. Además el cálculo preliminar de déficit habitacional actualizado para algunos Departamentos a diciembre 2013 y definitivo a junio 2014. Esto permitirá reprogramar soluciones por Departamentos en función del nuevo escenario 2016-2020 y segmento que muestren las cifras.

3 Servicio País, es un programa chileno de la Fundación Para la Superación de la Pobreza que tiene por objetivo reforzar el capital humano en municipios vulnerables. En concreto, jóvenes profesionales seleccionados y contratados por la Fundación (en este caso SENAVITAT o el Gabinete Social de la Presidencia), viven y trabajan en zonas rurales o urbanas vulnerables durante 1 año, asistiendo técnicamente el desarrollo de esas comunidades y territorios. <http://www.serviciopais.cl>

4 Puede tomarse como referencia el estudio: “Metodología para Identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas”, y la tesis de que el perfil de este tipo de hogares es similar a nivel nacional y por tanto es factible una primera proyección estimativa. Con esta información será posible comenzar a diseñar el Programa Asentamientos Precarios, para ser ejecutado desde el 2016 en adelante.

- *Sistema de postulación, selección y adjudicación:* En esta etapa será necesario mejorar el sistema de postulación, selección y adjudicación de beneficios, en coordinación con el sistema en desarrollo en la STP.
- *Monitoreo y Evaluación:* Se diseñará e implementará el monitoreo y la evaluación en función de los lineamientos entregados por esta Cooperación. En diciembre 2012, en función de las negociaciones y acuerdos de condiciones y recursos necesarios para el Plan, se realizará la primera Evaluación de Coherencia y de Performance.

Esta primera etapa está marcada por la creación de instituciones e instrumentos que permitan el desarrollo del Plan, pero fundamentalmente por los recursos que puedan ser comprometidos. Se sugiere la búsqueda intensa de fuentes de financiamiento y responder al déficit habitacional con kits de saneamiento y unidades prefabricadas para ampliación.

Durante la 2° etapa (2014-2015), Planhavi considera una meta cuantitativa de 17.800 viviendas nuevas y 15.100 mejoramientos y mejoramientos con ampliación. Para esto es necesario contar con MUS\$ 267 para viviendas nuevas y MUS\$ 113 para mejoramientos y ampliación. En esta etapa ya estará en marcha la oferta de prefabricados y/o programas de construcción técnicamente asistida con aporte en especies y mano de obra. Las viviendas nuevas serán localizadas en zonas fronterizas y localidades que se constituyen como centros intermedios de servicios (Sta. Rosa y San Bernardino, por ejemplo).

Los mejoramientos de vivienda serán destinados principalmente a zonas rurales (soluciones sanitarias), un porcentaje menor será destinado a viviendas que requieran ampliación y mejoramiento en forma simultánea, las que serán construidas en zonas urbanas (centros intermedios) y/o rurales. La atención a demandas urgentes estará en plena vigencia a través de la entrega de una Tarjeta para adquirir materiales de construcción, Programa Banco de Materiales, con la que será posible comprar un set de materiales para construir una habitación más (alternativa 1) o una zona húmeda con conexión de agua potable y sistema de recolección y tratamiento de aguas servidas (alternativa 2), a través de autoconstrucción técnicamente

asistida, o bien podrá destinarse a solucionar situaciones imprevistas, como inundaciones o incendios de viviendas. Estará en marcha un Programa de reforzamiento de capital humano en zonas vulnerables, tipo Servicio País.

A inicios del 2014 ya debiera existir un Catastro Nacional de Tenencia actualizado que podrá ser solicitado a la Dirección Nacional de Registros Públicos, con el que será posible controlar la disponibilidad de lotes de tenencia legal fuera de zonas de riesgo ambiental para construcción de viviendas nuevas según los requerimientos del Planhavi.

En ámbito Cadena Productiva una gran cantidad de mano de obra calificada estará trabajando en el sector vivienda social.

En ámbito institucional

- Instituciones crediticias que antes no estaban en el Sistema, ofrecerán financiamiento a hogares de niveles 1 y 2 preferentemente.
- Senavitat se habrá convertido en Ministerio.

En ámbito instrumental

- Existirán procedimientos de monitoreo ya instaurados en Senavitat.
- La UGP contará con dos evaluaciones: una de coherencia, realizada en diciembre 2012.
- Existirá un sistema de postulación, selección y adjudicación de subsidios y accesos en línea para recoger la demanda a nivel nacional, permitiendo postular desde Departamentos lejanos.

La 2° etapa está marcada por la consolidación del SISNHAVI en todos los niveles, nacimiento del Ministerio del Hábitat y Vivienda, sistema de postulación, selección y adjudicación en línea, incorporación sustantiva de instituciones crediticias, de empresas constructoras y de grupos organizados de construcción y producción de materiales en el sistema de producción de vivienda social. Programas de Mejoramiento y Banco de Materiales en curso. Política de Subsidios Habitacionales aprobada.

Durante la 3° etapa (2016-2020), Planhavi considerará una meta cuantitativa de 62.500 viviendas nuevas y 121.700 mejoramientos, mejoramientos con ampliación y banco de materiales de construcción. En esta etapa cambiará el escenario nuevo, iniciando la atención de problemas habitacionales antes no resueltos por el Plan, como son los Asentamientos Precarios a nivel nacional. Además de los programas activados hasta ahora, se pondrá en marcha un programa de regularización y mejoramiento de Asentamientos Precarios tipo Favela-Barrio o Chile-Barrio (para ello ambos Programas deberán diseñarse antes, en el período 2014-2015). Se incentivarán fuertemente los programas de autoconstrucción técnicamente asistida en los Asentamientos Precarios posibles de radicar⁵.

Desde el punto de vista del financiamiento, más instituciones financieras estarán participando en el sistema, nuevos sistemas constructivos modulares y prefabricados serán parte de la oferta, una cantidad suficiente mano de obra calificada estará trabajando en el sector vivienda social, existirá una primera evaluación de resultados intermedios del Planhavi , ejecutada a fines del 2015.

La 3° etapa está marcada por cambio de escenario dando especial atención en Asentamientos Precarios. La consolidación del SISNHAVI en todos los niveles, y el Ministerio del Hábitat y Vivienda con representaciones territoriales en pleno funcionamiento.

5 La radicación dependerá de la situación de tenencia del lote y de la situación ambiental.

Hasta aquí la reinterpretación del equipo chileno. Las siguientes secciones profundizan en la implementación del Planhavi . Se propone trabajar por líneas estratégicas (1), y según escenarios (2). Lo primero da secuencia lógica al trabajo (se tomó como referencia la matriz desarrollada por el Equipo Consultor y las líneas estratégicas del *Housing Profile* de Unhabitat). Lo segundo define, entre el 2012 y 2020, a quienes beneficiar, con qué, cómo y dónde⁶. Se hacen algunas propuestas institucionales e instrumentales adicionales, que deberán ser ajustadas en los próximos meses.

Ajustes y premisas de implementación

Se propuso una reorganización de las Líneas Estratégicas del Plan según el sistema de producción habitacional social que quisiera verse reforzado en Paraguay (ABC y producción técnicamente asistida), y que son: déficit y demanda, oferta habitacional, financiamiento, suelo, cadena productiva, integración social. Además: ajustes institucionales e instrumentos, como líneas complementarias. Se incluyó el tema suelo, antes no considerado, y se separó oferta, financiamiento y cadena productiva, que formaban partes parciales de las líneas 1 y 4 (producción habitacional y cadena productiva).

Se diseñó un esquema de implementación por etapas (corto, mediano y largo plazo), con metas que responden a los escenarios según una estrategia, flexible, capaz de permitir alternativas en caso que se observen dificultades. En este sentido: La estrategia por etapas se define antes de las metas, porque debe ser un proceso negociado y sancionado con todos los actores e instituciones involucradas, de lo contrario el Plan sería sólo una declaración de intenciones.

Se definió un esquema de financiamiento y se proyectó la oferta habitacional teniendo en cuenta los escenarios, déficit habitacional en el territorio y Grupos de Atención según capacidad de pago.

Premisas de financiamiento

Fueron establecidas premisas de financiamiento: costos de las soluciones por tipo y Grupos de Atención, y participación de otras fuentes de financiamientos.

6 Unhabitat 2010: *A Practical Guide for Conducting: Housing Profiles*, Nairobi.

Esquema N° 2
Costos de soluciones y aportes según
Grupos de Atención y fuentes de financiamiento

GRUPOS DE ATENCIÓN	0	1	2	3	4
Participación en el total de la población (100%)		4.3%	12.7%	16.2%	65.8%
s.m	Más de 5	De 3.5 a 5	De 2 a 3.5	Entre 1 y 2	-1
Costo Vivienda Nueva US\$	Más de 40.000	40.000	32.000	17.000	15.000
Ahorro (o especies)	5%	20%	15%	10%	5%
Aporte estatal	–	15%	40%	70%	95%
Crédito	95%	65%	45%	20%	–
Mejoramiento+ Ampliación US\$		25.000	17.500	12.500	7.500
Ahorro (o especies)		–	15%	10%	5%
Aporte estatal		–	40%	70%	95%
Crédito		–	45%	20%	–
Mejoramien- to US\$		5.000	5.000	5.000	5.000
Ahorro (o especies)		–	15%	10%	5%
Aporte estatal		–	40%	70%	95%
Crédito		–	45%	20%	–
Banco de Ma- teriales US\$		2.500	2.500	2.500	2.500
Ahorro (o especies)		–	0	0	0
Aporte estatal		–	2.500	2.500	2.500
Crédito		–	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. Nota: 1 salario mínimo (s.m), corresponde a US\$ 366, 2012.

Premisas de distribución de soluciones según escenarios, déficit en los territorios y Grupos de Atención

Se propone una distribución de oferta habitacional en el territorio según escenarios y respecto del peso del problema (déficit) y Grupos de Atención. Esto permite que la oferta sea coherente respecto de estos referentes.

Paso 1. En respuesta a los escenarios, la primera medida es dar más soluciones en Departamentos Priorizados por la emergencia e incorporar a mediano plazo nuevas soluciones. A largo plazo, las soluciones destinadas a Departamentos Priorizados, se priorizan en Asentamientos Precarios.

Distribución de soluciones habitacionales según escenarios:

Corto plazo (2012-2013)

- Vivienda nueva: Según demanda declarada.
- Mejoramiento: 2012 No existe. 2013: 100% según demanda declarada.

Mediano plazo (2014-2015)

- Vivienda Nueva: 70% en Departamentos Priorizados, 30% en otros Departamentos.
- Mejoramiento: 70% en zona rural y urbana, 20% mejoramiento y ampliación en zonas urbanas, 10% Banco de Materiales (2013). Programa de Alquiler en zonas urbanas (2013).

Largo plazo (2016-2020)

- Vivienda Nueva: 70% en Departamentos Priorizados, 30% en otros Departamentos. Distribuidas: 50% en Asentamientos Precarios y el resto en otras zonas (sólo nivel 4).
- Mejoramiento: 70% en zonas rurales o urbana 20% mejoramiento y ampliación en zona urbana, 10%
- Banco de Materiales.
- Programa Arriendo en zonas urbanas.

- El mejoramiento en zonas urbanas y rurales a su vez se distribuye en un 50% en Asentamientos Precarios (sólo nivel 4).
- Estructura socio-económica (Censo 2002) y Sistema de Financiamiento.

Paso 2. Una vez distribuidas las soluciones según escenarios, éstas se distribuyen en los Departamentos según el peso del problema en ellos, y luego según Grupos de Atención en ese territorio⁷.

Por ejemplo: 70% de las 7.000 viviendas nuevas consideradas en la programación 2012 deben ser construidas en Departamentos priorizados, el resto a otros Departamentos (2100 unidades).

El déficit de vivienda nueva en el Departamento Central (priorizado), representa un 54% del problema, por ello se le asignan 2.665 unidades, que corresponden al 54% de las soluciones disponibles, para Deptos. Priorizados.

Tabla N° 2
Requerimientos habitacionales por Departamentos
según Grupos de Atención

Departamentos/ Requerimiento Habitacional	Nuevas Viviendas				Mejora- mientos				Ampliación + Mejora- miento				Banco de Materiales				Totales
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Grupos de Atención																	
Totales																	

Fuente: Elaboración propia.

7 Según la Encuesta de Hogares 2009, 5.3% de los hogares pertenece al nivel 1, el 12.7% al nivel 2, 16.2% al nivel 3 y 65.8% al nivel 4. No contando con la distribución de los Grupos de Atención por Departamento, se utiliza esta distribución para todas las soluciones en el territorio.

Tabla N° 3
Distribución de viviendas nuevas en Deptos., según escenario
y peso del déficit en el sub-universo priorizado

Departamentos	2012
Central	2.665
Caaguazú	616
Alto Paraná	1.135
San Pedro	327
Cordillera	157
Otros Deptos.	2.100
Total	7.000

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N° 4
Distribución de soluciones (vivienda nueva) dentro
de un Departamento según Grupos de Atención

Depto. Central 2012					
	1	2	3	4	
Distribución de Grupos de Atención	5,3%	12,7%	16,2%	65,8%	100,0%
Viviendas Nuevas	141	338	432	1.754	2.665

Fuente: Elaboración propia.

Paso 3. Último paso es preguntarse (y establecer), a través de qué programa(s) se entregarán las 2.665 viviendas nuevas en el Depto. Central durante el 2012, y en general todas las soluciones previstas por año para los diversos Departamentos según grupos de atención. La oferta habitacional proyectada al 2020 que se describe más adelante, se diseña siguiendo estas premisas.

Implementación del PLANHAVI desde el enfoque chileno⁸

Bajo un escenario optimista, según los desafíos y metas que Planhavi se ha propuesto, la implementación debiera desarrollarse como sigue:

Corto plazo 2012-2013

Tabla N° 5
Soluciones habitacionales e inversión sectorial estimada (RP)

Metas	Unidades	Inversión: 1° Estimación	Inversión: 2° Estimación (sugerencia MINVU)
Cuantitativa (vivienda nueva)	14.700	MUS\$ 215	MUS\$ 205
Cualitativa (mejoramientos)	6.800	MUS\$ 267	MUS\$ 235

Fuente: Elaboración propia.

Además de estos recursos serán necesarios MUS\$ 61.7 para el otorgamiento de crédito hipotecario.

Déficit y demanda: Es necesario distribuir los requerimientos habitacionales del año base 2012 en función del nivel de ingreso de los demandantes como ya señalado, asumiendo que el 5,3% de los

8 La definición de soluciones habitacionales que propone el equipo chileno corresponde a una propuesta más específica respecto de lo realizado por los Consultores y Equipo Técnico Senavitat. La diferencia está en que primero se propone una definición de requerimientos habitacionales a nivel Departamental según grupos de atención (tomando como referencia la estratificación nacional), y luego la oferta nacional se distribuye en el territorio según escenarios y requerimientos habitacionales según grupos de atención. Posteriormente a esa distribución y conociendo la capacidad de pago de los grupos, se le asocia el aporte estatal, ahorro y de terceros asociado. Se recomienda a Senavitat considerar esta propuesta de oferta habitacional a mediano plazo.

hogares pertenece al grupo 1, 12,7% al grupo 2, 16,2% al grupo 3 y 65,8% al grupo 4 (Distribución según Encuesta de Hogares 2009).

Esta distribución, desagregada según todo tipo de requerimiento habitacional facilitará el diseño del programa de Mejoramiento en esta etapa, y posteriormente el diseño del Programa de Asentamientos Precarios en todas las combinaciones posibles: reemplazo, mejoramiento, ampliación, saneamiento, mejoramiento y saneamiento, mejoramiento y ampliación, saneamiento y ampliación, saneamiento con materialidad y ampliación. Asimismo, esta información a nivel de Departamentos permite tener información al día sobre cobertura y focalización.

Se obtendrá la siguiente tabla de nivel nacional y por Departamentos:

Tabla N° 6
Requerimientos Habitacionales por tipo
según Grupos de Atención

Tipos	Irrecuperables				Ampliaciones	Saneamiento	Requiere mejoramiento											
							Materialidad				S+M (Banca Materiales)				M+A, S+A, S+M+A			
Grupos de atención	1	2	3	4	No constituye déficit crítico	No constituye déficit crítico	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4

Fuente: Elaboración propia.

Oferta: Para el 2012-2013 se ha previsto la construcción de 14.700 viviendas nuevas y de 6.800 mejoramientos. Según escenario: 70% de las viviendas nuevas debieran ser construidas en los Departamentos priorizados (10.290), y el 30% en Otros Departamentos. 70% de los mejoramientos en zonas rurales o urbanas, 20% de los mejoramientos y ampliaciones en zonas urbanas y rurales, 10% restante para resolver a través del Banco de Materiales.

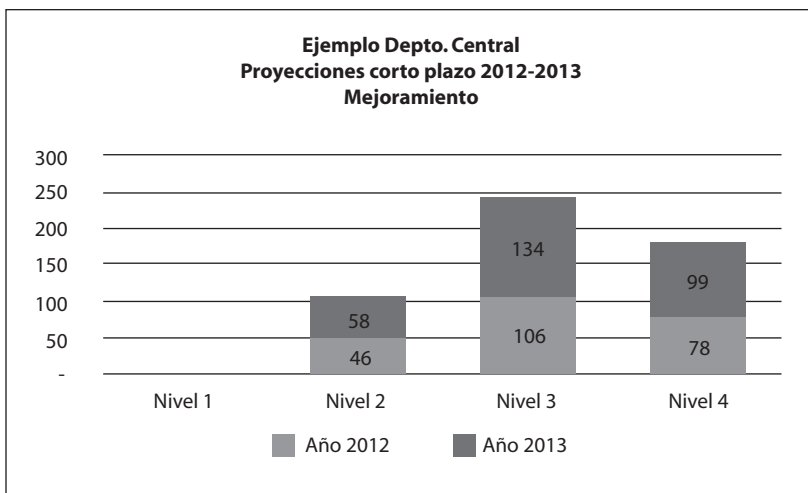
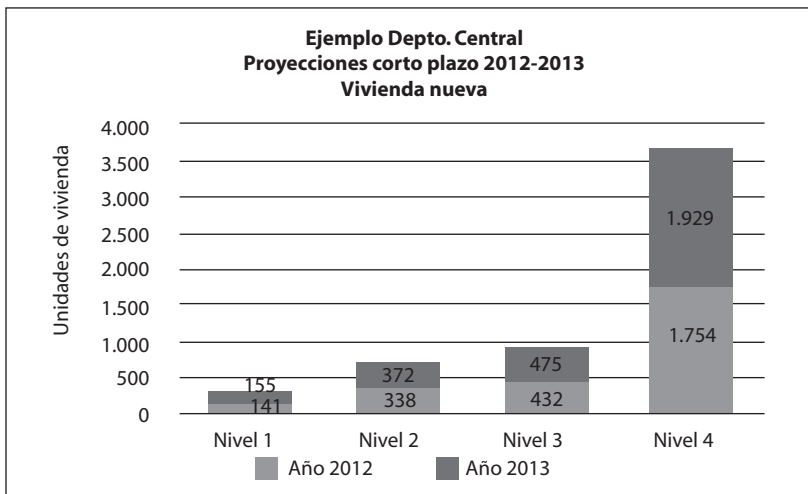
Las Tablas N° 7 y N° 8 dan cuenta de la distribución de soluciones por Grupo de Atención. La Tabla N° 9 muestra la distribución de soluciones según escenarios y peso del déficit habitacional en el territorio. Las Tablas N° 10 y N° 11 son un ejemplo de distribución final de soluciones por tipo, según escenario, déficit en el territorio y Grupos de Atención.

Tabla N° 7
Vivienda Nueva país según Grupos de Atención y aportes

CORTO PLAZO 2012					
2012	GRUPO 0	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
Valor promedio Viv. U\$	80.000	45.000	32.000	17.000	15.000
Cantidad de Viviendas	2.000	371	889	1.134	4.606
Total U\$ año 2012	160.000.000	16.695.000	28.448.000	19.278.000	69.090.000
Aporte Estatal	0	2.504.250	11.379.200	13.494.600	65.635.500
Ahorro	48.000.000	3.339.000	4.267.200	1.927.800	3.454.500
Aporte privados (Crédito)	112.000.000	10.851.750	12.801.600	3.855.600	0
Total	160.000.000	16.695.000	28.448.000	19.278.000	69.090.000
CORTO PLAZO 2013					
2013	GRUPO 0	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
Valor promedio Viv. U\$	80.000	45.000	32.000	17.000	15.000
Cantidad de Viviendas	2.000	408	978	1.247	5.067
Total U\$ año 2013	160.000.000	18.364.500	31.292.800	21.205.800	75.999.000
Aporte Estatal	0	2.754.675	12.517.120	14.844.060	72.199.050
Ahorro	48.000.000	3.672.900	4.693.920	2.120.580	3.799.950
Aporte privados (Crédito)	112.000.000	11.936.925	14.081.760	4.241.160	0
Total	160.000.000	18.364.500	31.292.800	21.205.800	75.999.000

Fuente: elaboración propia.

Tablas N° 8
 Viviendas nuevas y Mejoramientos según
 Grupos de Atención en Depto. Central (ejemplo)



Fuente: Elaboración propia.

En esta etapa se sugiere priorizar el 25% de las soluciones habitacionales destinadas al Grupo 4, en Jefas de Hogar. Además se

sugiere redefinir la relación entre la oferta propuesta en esta implementación y los programas actuales de Senavitat. Una alternativa es que los recursos de Planhavi por tipo de solución sean traspasados a los programas existentes, que consideramos es la alternativa más adecuada para darle continuidad y fuerza a los mismos. (La alternativa contraria, que el Plan ejecute de forma independiente todos sus recursos, con independencia similar a la de Fonavis anularía la gestión programática actual).

Soluciones habitacionales por tipo

Para responder a requerimientos de vivienda nueva, mejoramientos, ampliaciones y situaciones de emergencia, se proponen las siguientes soluciones:

1. Vivienda Nueva: de US\$ 15.000 a US\$ 40.000, similares a las existentes en el mercado hoy.
2. Kit WC de emergencia: US\$ 2.500 (pendiente).
3. Caseta Sanitaria (WC y cocina): US\$ 5.000.
4. Solo ampliación: US\$ 15.000 (pendiente).
5. Caseta Sanitaria y ampliación: de US\$ 25.000 a US\$ 7000.
6. Mejoramientos varios (Banco de Materiales): US\$ 2.500.

Las modalidades 2 y 4 hoy no existen, debieran ser desarrolladas.

Financiamiento: Estimar inversión según fuentes. Establecer subsidios, movilizar recursos adicionales. Promover la participación de entidades crediticias. En esta etapa se desarrollan Talleres de Financiamiento en Chile con representantes del sector financiero chileno y paraguayo para indagar condiciones e instrumentos de reforzamiento del sistema crediticio habitacional en Paraguay.

Inversión según fuentes: Es importante en esta etapa (y siempre), estimar el costo de soluciones por territorio, ya que se ha podido determinar que hay importantes diferencias de costo según localización de las soluciones.

Para financiar las 14.700 viviendas nuevas y los 6.800 mejoramientos se requieren MUS\$ 215 y MUS\$ 43.5. A través de la distribuciones según escenarios y déficit en los territorios por Grupos de Atención (sugerencia Minvu), la inversión baja a: MUS\$ 205 y MUS\$ 25. De éstos, MUS\$ 57 corresponderían a crédito hipotecario (ver Tablas N° 7 y 8).

Siguiendo el financiamiento propuesto (ver punto b.1 premisas de financiamiento), las 9.673 viviendas nuevas para el grupo 4, son subsidiadas al 95% con MUS\$ 37, las 2.381 viviendas nuevas para el grupo 3, son subsidiadas al 70% con MUS\$ 27, las 1.867 viviendas nuevas para el grupo 2, son subsidiadas al 40% con MUS\$ 23, las 779 viviendas nuevas para el grupo 1 son subsidiadas con US\$ 5.2. El crédito del 20% para viviendas nuevas para el grupo 3, corresponde a MUS\$ 8. El crédito del 45% para viviendas nuevas para el grupo 2, corresponde a MUS\$ 26. El crédito del 65% para viviendas nuevas para el grupo 1, corresponde a MUS\$ 22.

Subsidios: modalidades de postulación, evaluación y asignación de subsidios: La postulación y asignación de subsidios para estas soluciones habitacionales puede realizarse conforme a cuatro modalidades de ejecución, descritas a continuación. Es necesario desarrollar un Reglamento Operativo (RO) de acceso a subsidios que contenga criterios de elegibilidad y requisitos de cada una de las modalidades, tanto para los oferentes de viviendas como para los demandantes. Requisito universal de acceso debe ser estar inscrito en el Registro Civil, tanto el demandante directo como quienes habitarán la vivienda.

- *Vivienda Nueva de mercado.* Las familias postulan a un subsidio de vivienda financiado exclusivamente con recursos del Fondo PLANHAVI, para adquirir una solución de vivienda directamente en el mercado. Con base en la demanda histórica, se espera otorgar bajo esta modalidad en esta etapa aproximadamente 8.000 subsidios para viviendas grupo 3 y 4 y en menor proporción para grupo 1 y 2.
- *Vivienda Nueva en sitio propio.* Las familias obtienen un subsidio para la construcción de una vivienda en un terreno urbanizado de su propiedad. El dominio del terreno debe estar inscrito, a nombre de alguno de los miembros del hogar postulante. Con

base en la demanda histórica, la meta esperada de subsidios mediante esta modalidad en esta etapa es de aproximadamente 4.000 subsidios para viviendas grupo 3 y 4, en menor medida para grupos 1 y 2. Para postular a este subsidio, las familias deben contar con el título de su propiedad individual, inscrito a nombre de alguno de los miembros de la familia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

- *Vivienda usada de mercado.* Las familias postulan a un subsidio de vivienda financiado exclusivamente con recursos del Fondo Planhavi, para adquirir una solución de vivienda directamente en el mercado. Con base en la demanda histórica, se espera otorgar bajo esta modalidad en esta etapa aproximadamente 1.000 subsidios para viviendas grupo 3 y 4 y en menor proporción para grupo 2 y 1.
- *Subsidios especiales.* Modalidad para atender a víctimas de desastres naturales, se requiere una certificación de la autoridad competente a nivel local, comprobando el acto. Para agilizar la solución de vivienda de estos hogares, el subsidio puede ser utilizado para financiar adquisición de viviendas usadas o reconstruir una vivienda dañada por desastre natural. El Plan financiará subsidios para familias que poseen una solución habitacional con una o varias carencias básicas, relacionadas a: debilidades estructurales; materiales de construcción inadecuados; insuficiente equipamiento sanitario o eléctrico; insuficiente espacio habitable.
- *Subsidios de mejoramiento Caseta Sanitaria.* Subsidio que financia el 95%, 70% o 40% de la Caseta de valor US\$ 5.000 según los ingresos de las familias. Permite acceder a una unidad sanitaria compuesta por WC y Cocina (tipo RETEN). Postulan familias de forma individual o colectiva priorizando en aquellas con propiedad del lote inscrito en la Dirección Nacional de Registros Públicos y Servicio Nacional de Catastros. La meta esperada de estos subsidios para el período es de 6.420 unidades. Para lograr esta meta el programa cuenta con un programa de asistencia técnica dirigido a grupos organizados de maestros de la construcción y pequeñas empresas constructoras.

- *Subsidio Mejoramiento y Ampliación.* Subsidio que financia el 95%, 70%, 40% o 15% de la inversión según los ingresos de las familias postulantes. Con inversiones que fluctúan entre US\$ 25.000 y US\$ 7.000. Postulan familias de forma individual o colectiva priorizando en aquellas con propiedad del lote inscrito.
- *Subsidio Banco de Materiales.* Subsidio que permite comprar una habitación prefabricada (alternativa 1), sistema de conexión al agua potable y de recolección y tratamiento de aguas servidas (alternativa 2), o paquete de materiales para problemas específicos (alternativa 3). Pueden acceder a este subsidio familias de forma individual y colectiva. No es necesario ser propietarios o tener la propiedad inscrita en los registros públicos. En esta primera etapa se espera entregar 380 soluciones.
- *Subsidio del Programa Mejoramiento de Barrio.* Subsidio de US\$ 25.000 que, junto con un aporte municipal y/o comunitario permite la construcción de obras menores en espacios de uso público: juegos infantiles, remodelación de plazas, lugares de espera, paraderos, sombreaderos, etc. Pueden acceder a este subsidio grupos organizados a través de las alcaldías del país a través de concurso con idea de proyecto o proyecto desarrollado.

Lo relevante en esta etapa es que Senavitat deberá disponer de MUS\$ 420 para subsidios, y las instituciones crediticias deberán estar dispuestas a prestar MUS\$ 61.7

Deberá verificarse a través de Mesas de Negociación la disposición de las entidades crediticias para otorgar préstamos a familias de los niveles 2 y 3. En caso de no contar con acceso a crédito, se pone en riesgo la estructura de financiamiento y la materialización de las soluciones habitacionales. No está considerado el otorgamiento de créditos hipotecarios por parte del Estado, por cuanto existe un alto riesgo de no pago, de acuerdo a experiencia chilena.

Suelo: En esta etapa se construirán 14.700 viviendas nuevas a nivel nacional, si de ellas el 60% se ejecuta en nuevos lotes, estimando lotes de 400m², entonces será necesario disponer de 8.820 lotes por un total de 352 ha. Con este dato en mano es necesario hacer las

gestiones con las instituciones involucradas (SAS, INDERT, SEAM, INDI, etc.), para lograr el recurso.

Cadena Productiva: La necesidad anual de obreros se estima en 23.000 personas para la construcción de vivienda nueva y un número similar para mejoramientos. Involucrar a 47.600 obreros en esta primera etapa es un desafío que podría lograrse con capacitación, cuotas de subsidios preferencial para este grupo, etc. (ver Esquema N°2: Escenario de largo plazo 2016-2020).

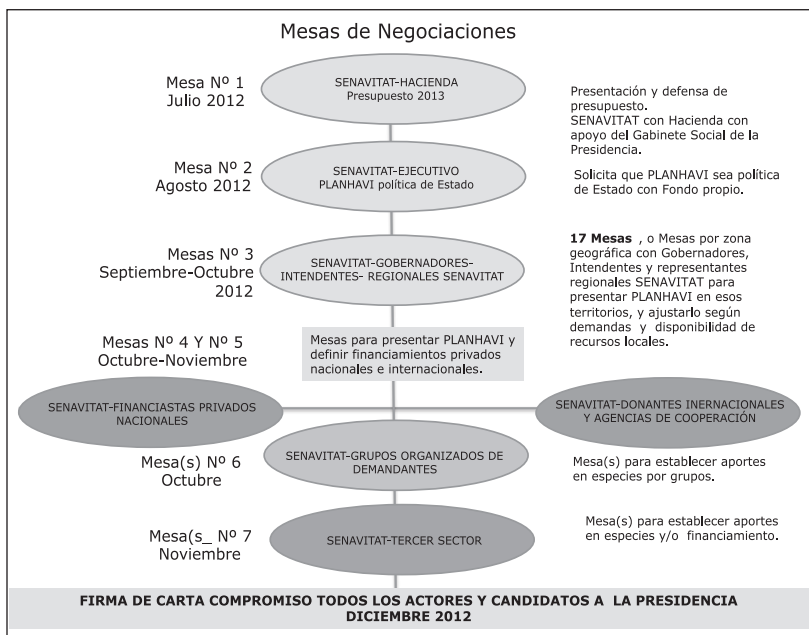
Estrategia Integración Social: Diseñar el programa de negociaciones es esencial en este período, al igual que el programa de socialización del Plan.

Estrategia Institucional e Instrumental

- *Crear la Unidad Fondo Planhavi (UFP)*, con la función de: dar inicio de gestiones para que Senavitat se convierta en Ministerio, y gestionar el Fondo Planhavi, en el escenario que éste se concrete si Planhavi es política de Estado. Este fondo corresponde a la parte de la inversión que hoy no es abordable a través del recurso presupuestario regular. La Unidad de Gestión del Fondo (UGP) es la encargada de programar el volumen de subsidios para cada convocatoria y obtener el financiamiento necesario; otorgar los subsidios de acuerdo con las normas establecidas para el Plan; implementar y mantener adecuados sistemas de información para la administración contable y financiera del componente de subsidios. La UFP puede ser parte de la Unidad de Gestión reportando a Auditoría, o al revés. La UFP cuenta con 1 equipo administrador de subsidios que aprueba su emisión sobre la evaluación del deudor efectuada en esta primera etapa por la UGP.
- *Definir funciones de la UGP.* De Gestión/Control: coordinar la implementación del PLAN y su seguimiento; y servir como nexo con las instituciones externas. Técnicas: orientar y revisar la preparación de términos de referencia y pliegos de licitación para la adquisición de bienes, servicios y consultorías; efectuar el seguimiento del programa asegurándose del cumplimiento de procedimientos operativos y cláusulas

contractuales; efectuar el seguimiento de las recomendaciones que surjan del sistema de monitoreo, y preparar informes técnicos requeridos por instituciones públicas y financistas. Financieras: presentar oportunamente las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; implementar y mantener adecuados sistemas de información para la administración financiera del Fondo; y supervisar el mantenimiento de un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles.

Esquema N° 3 Mesas de Negociaciones 2012-2013



Fuente: Elaboración propia.

- *Iniciar la construcción de SISNHAVI.I*
- *Iniciar el diseño del sistema de inscripción, selección y adjudicación de beneficios integrando programas existentes y nuevos.*

- *Establecer relación de trabajo con el Sistema Nacional del Medio Ambiente SISNAM* (puede ser a través de convenio), para la difusión y promoción de tecnologías limpias y energías renovables en la construcción. Esto debiera comenzar en Febrero 2013, con capacitaciones a pequeños empresarios de la construcción, grupos organizados y constructores independientes.
- *Impulsar Mesas de Negociaciones* en diversos niveles y con todos los actores involucrados, esto durante agosto y marzo 2013, con firma de Carta Compromiso con presencia de candidatos presidenciales.

Mediano plazo 2014-2015

Metas	Unidades	Inversión: 1° Estimación	Inversión: 2° Estimación (sugerencia MINVU)
Cuantitativa (vivienda nueva)	17.800	MUS\$ 267	MUS\$ 235
Cualitativa (mejoramientos)	15.100	MUS\$ 113	MUS\$ 67

Fuente: elaboración propia.

Se requiere además de MUS\$ 83 en créditos hipotecarios para financiar vivienda nueva y mejoramientos, de los cuales MUS\$ 68.1 destinados a vivienda nueva.

- *Déficit y demanda:* En esta etapa es necesario actualizar el déficit por Grupos de Atención según la producción de los dos años anteriores; con ello, re-estimar la inversión y oferta necesaria para el período.
- *Oferta:* Se considera una producción de 17.800 viviendas nuevas y de 15.100 Mejoramientos. La distribución de soluciones en el territorio respeta el escenario 2012-2015: 70% de las viviendas nuevas en Deptos. Priorizados, el resto en otros Deptos. Los Mejoramientos se distribuyen de preferencia: 70% en zonas rurales (en centros intermedios como San Bernardino y Santa Rosa), 20% en zonas urbanas y 10% según demanda. Si las metas previstas no son logradas, habrá que hacer todos

los esfuerzos para distribuir los recursos disponibles respetando los productos habitacionales existentes en los territorios de acuerdo a un cálculo actualizado del déficit en ellos, o por lo menos respetando la distribución por Grupos de Atención. En esta etapa se termina de diseñar el programa destinado a dar solución a habitantes de Asentamientos Precarios.

- *Financiamiento:* Serán necesarios MUS\$ 235 y MUS\$ 67 para viviendas nuevas y Mejoramientos respetivamente. Además de MUS\$ 83 para el otorgamiento de créditos hipotecarios. En esta etapa y como resultado de los Talleres de Financiamiento realizados en Chile entre el sector crediticio paraguayo y chileno, se espera estén instauradas las condiciones que facilitan acceso a crédito a sectores medios y altos.
- *Suelo:* Para la construcción del 60% de las viviendas nuevas previstas para este período, es decir 10.680 unidades, en lotes de 20x20, serán necesarias 427 ha., aptas. Habrá que negociar a nivel Departamental la disposición de este recurso.
- *Cadena Productiva:* Bajo un escenario optimista, la primera etapa debió haber dejado como legado un grupo de 31.450 obreros de la construcción a nivel nacional, de los cuales 20.450 construyen vivienda nueva (14.700 unidades) y los 11.000 restantes, 6.800 mejoramientos. En esta etapa habrá que construir 17.800 viviendas nuevas. Para 14.700 viviendas ya se cuenta con personal (de la etapa anterior), habrá entonces que formar y asumir 3100 maestros, necesarios para la construcción de diferencia de volumen entre la etapa 1 y 2: 3.100 viviendas. Esta necesidad podría bajar si se incorporan al mercado sistemas constructivos alternativos. Será necesario enfrentar un desafío similar para los Mejoramientos. De la primera etapa debería haber quedado instalado un grupo de 11.000 jornales. En esta etapa serán necesarios 12.450, para los 8.300 mejoramientos adicionales respecto de la etapa anterior. En total serán necesarios 34.100 obreros para la construcción de vivienda nueva y 23.450 jornales para Mejoramientos.
- *Integración Social:* En esta etapa será importante mejorar el programa Pueblos Originarios, a través de levantamiento de demandas por grupos y diseño de soluciones habitacionales

participativas y coordinadas con el resto de las instituciones responsables. Habrá que hacer esfuerzos intersectoriales para regularizar la tenencia individual de lotes (no puede quedar, como sucede hoy, en manos de un tercero, quien podría disponer de propiedad ajena). Las obras de confianza de US\$ 25.000 realizadas a través del actual Programa de Mejoramiento de Barrios pueden ser un catalizador de integración social entre grupos diversos como campesinos, menonitas e indígenas. Es importante que estas obras sean coordinadas por el representante territorial de Senavitat con la participación de todos los actores locales interesados. Otra tipo de intervención útil puede ser poner a disposición de comunidades indígenas una Casa del estudiante Indígena en Asunción, para jóvenes que vienen a estudiar a la capital. Se sugiere una casa de acogida similar para mujeres víctimas de maltrato intrafamiliar y adultos mayores vulnerables. La administración puede estar a cargo del municipio con aportes privados.

- *Estrategia Institucional e Instrumental*: A inicios del 2014 estará funcionando el Consejo Ejecutivo de Sisnhavi. Todas las instituciones relacionadas con el territorio tendrán presupuesto Planhavi asociado. El 50% de la Gobernaciones debiera contar con Secretarías del Hábitat coordinando la implementación del Planhavi. Durante el 2014, la UGP trabaja en la redacción de la estructura orgánica del Ministerio del Hábitat (o similar), presentando dicha propuesta en julio del mismo año en el Parlamento, para lograr su aprobación en Diciembre del 2015. Paralelo al nacimiento del Ministerio, debiera ser aprobada la política de financiamiento para el hábitat (o mucho antes). Es un período en que todas las sedes locales del Ministerio estarán funcionando.

Largo plazo 2015-2020

Tabla N° 9
Soluciones habitacionales e inversión sectorial estimada (RP)

Metas	Unidades	Inversión: 1° Estimación	Inversión: 2° Estimación (sugerencia MINVU)
Cuantitativa (vivienda nueva)	62.500	MUS\$ 1268	MUS\$ 235
Cualitativa (mejoramientos)	121.700	MUS\$ 538	MUS\$ 67

Fuente: Elaboración propia.

Además hay que contar con MUS\$ 233 para el otorgamiento de crédito hipotecario, de los cuales MUS\$ 189 para vivienda nueva y MUS\$ 44 Mejoramientos.

- *Déficit:* Es necesario recalcular el déficit por Grupos de Atención en función de lo realizado en las etapas anteriores. Es vital poder contar con el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios para distribuir soluciones en función del mismo. Esta es una etapa en que la intervención en zonas rurales va acompañada de programas complementarios de trabajo. Para llegar a esta complementariedad se sugiere suscribir convenio para el desarrollo de programas habitacionales con empresas agroalimentarias.
- *Oferta:* Corresponde la ejecución de 62.500 viviendas nuevas y de 121.700 mejoramientos. El 50% de las viviendas nuevas destinadas al grupo 4 (más vulnerable) se entregan a demandantes de asentamientos precarios, 20.500 soluciones; lo mismo respecto de los mejoramientos, 31.000 soluciones. Una opción más radical (habría que analizarla), es la de destinar el 100% de soluciones para el grupo 4 a habitantes de Asentamientos Precarios, es decir el doble de lo apenas señalado. Esta es una etapa en que los paraguayos residentes en el extranjero debieran contar con una institución crediticia con productos especiales para ellos.
- *Suelo:* Para la construcción del 60% de las viviendas nuevas previstas para este período, es decir 37.500 unidades, en lotes de 20x20, serán necesarias 1.500 ha., aptas.

- *Cadena productiva:* A inicios de esta etapa el Plan debiera contar con un contingente de 57.000 obreros de la construcción. La mitad de ellos especialistas en vivienda nueva y la otra mitad en mejoramientos, capaces de construir anualmente en torno a 10.000 soluciones nuevas y 10.000 mejoramientos. En esta etapa, sobretodo hasta el 2018, este grupo de maestros de la construcción debiera cubrir las necesidades de producción. Quizá para los dos últimos años habría que incorporar unos 20.000 maestros para la ejecución de Mejoramientos. Aun cuando la enorme entrega de mejoramientos tipo Casetas Sanitarias prefabricadas podría hacerse con apoyo de estudiantes de arquitectura y construcción.
- *Integración Social:* En esta etapa el Plan debiera desarrollarse de forma articulada en el territorio, sobretodo en Asentamientos Precarios, proveyendo de oportunidades de empleo en asentamientos urbanos, formación y promoción turística en zonas indígenas y/o rurales.
- *Estrategia Institucional e Instrumental:* Sisnhavi estará funcionando en pleno. En la UGP existiría un Observatorio Habitacional y Urbano. Se trabajaría en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente quien proveerá de información sobre el desarrollo de Planes de Ordenamiento Territorial Departamentales, donde, según escenario, se priorizaría la intervención sectorial.

Parte 2: monitoreo⁹

Consideraciones Generales

El propósito central de monitoreo es retroalimentar la gestión del Plan, proporcionando información relevante y oportuna para tomar decisiones de reprogramación. Contrastar avances del Plan

9 Ver: www.hud.gov/offices/affordablehousing&training&web/checkup/monitoring

contra lo programado. Para esto es necesaria una condición básica: que el Plan sea realista y coherente.

Existen dos modalidades de monitoreo: intraplan (longitudinal) donde se contrasta en términos generales lo realizado v/s lo programado, o se comparan proyectos. Para el caso del Planhavi se sugiere la 1ª modalidad por ser más integral. El monitoreo permite mejorar el diseño y ejecución de los procesos para maximizar el impacto.

El Plan de monitoreo debe diseñarse con anterioridad a la puesta en marcha de Planhavi; y debe considerar los siguientes elementos:

- Objeto(s) de monitoreo.
- Indicadores.
- Información requerida y fuentes de información.
- Plan de análisis y procesamiento de datos.
- Características de los informes.
- Periodicidad.
- Destinatarios.

El monitoreo busca conocer e informar los resultados de los procesos claves y sus actividades críticas en términos de: cantidad, calidad, tiempo y costo. Todos ellos tienen expresión cuantitativa. El desafío del monitoreo está en minimizar el riesgo del proceso decisorio y maximizar la eficiencia en la recolección de la información.

Los indicadores deben elegirse estratégicamente para contar con una cantidad reducida, ser confiables, de fácil medición y que garanticen la información requerida para la toma de decisiones. Existe un conjunto de indicadores que siempre debe ser considerado: cobertura y focalización, eficacia y eficiencia en la consecución de metas de producto, calidad de éstos y avance físico financiero.

La cobertura es la relación entre soluciones efectivas y requerimientos habitacionales.

$$\text{Cobertura: } \frac{\text{N}^\circ \text{ de soluciones habitacionales año}}{\text{N}^\circ \text{ de Requerimientos Habitacionales según escenario}} \times 100$$

En el caso de Planhavi, se sugiere medir cobertura por tipo de solución habitacional por Departamento y a nivel nacional en Diciembre 2012, y luego una vez al año (momento por definir).

Focalización: el indicador de focalización busca conocer en qué medida la población objetivo es o no la beneficiaria del Plan según escenario. Mide el acierto de inclusión social.

$$F: \quad \frac{\text{N}^\circ \text{ soluciones habitacionales asignada a población objetivo}}{\text{N}^\circ \text{ de soluciones totales}} \times 100$$

Eficacia: Cantidad de soluciones generadas y distribuidas durante una etapa en relación a lo programado. Este indicador tiene dos dimensiones: tiempo transcurrido y volumen de producción. Eficacia compara las metas de producto con la cantidad efectivamente realizada dentro del tiempo planificado.

$$E: \quad \frac{IF}{GC} \quad \text{Índice físico}$$

$$\text{Índice físico: } \frac{\text{Producción generada}}{\text{Producción programada}}$$

$$\text{Grado de cumplimiento: } \frac{\text{Tiempo real}}{\text{Tiempo programado}}$$

Si E es igual a 1, el Plan es eficaz. Si E es menor que 1, el Plan es poco eficaz, si E es mayor que 1, el Plan es más eficaz que lo programado.

Calidad: corresponde a la relación entre la calidad del producto entregado y el estándar de comparación. Dicho estándar puede provenir de diversas fuentes: una norma nacional o internacional-

mente establecida; un requerimiento específico para el proyecto. Es recomendable medir calidad al término de cada proyecto.

Ejecución presupuestaria: Para decidir acerca de qué indicadores utilizar para monitorear la ejecución presupuestaria debe tenerse en consideración, a lo menos los siguientes conceptos:

- Presupuesto total/año, de inversión y de operación.
- Gastos de producción y de administración (que no debieran sobrepasar más del 10 o 15% del presupuesto total).
- Gastos realizados y devengados (comprometidos).
- Presupuesto programado total y programado parcial.

De lo anterior es posible derivar distintos indicadores, a partir de distintas combinaciones. En todo caso el propósito central será identificar eventuales desviaciones respecto del presupuesto programado con la finalidad de tomar decisiones de ajuste ya sea para evitar sobregiros o reasignar excedentes (si la reasignación de excedentes no nos sirve para reasignar impacto, hay que preguntárselo dos veces).

Avance
Financiero
Total: $\frac{\text{Desembolsos realizados} + \text{desembolsos comprometidos} \times 100}{\text{Presupuesto Total}}$

Los instrumentos, formas de registro y procesamiento de datos deben mantenerse estables en el tiempo para permitir su comparabilidad. Como instrumentos de registros, pueden utilizarse los indicados de la sección anterior.

Considerando el presupuesto anual de Planhavi, se sugiere no monitorear eficiencia, sino más bien centrar el esfuerzo de monitoreo en los indicadores señalados según oferta habitacional a nivel nacional y por Departamentos.

Ficha de Monitoreo, Análisis de Resultados, Retroalimentación

Ficha de Monitoreo Semestral PLANHAVI (ejemplo 2012)																
Cobertura																
Requerimientos Habitacionales por tipo según Grupos de Atención Año 2012 (1)	Vivienda Nueva				Mejoramiento				Mejoramiento+ Ampliación				Banco De Materias (S+M)		Total	
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2		3
	135.816				215.256				225.512				250.579		827.163	
5.840	17.656	22.682	89.638	13.561	25.186	34.871	141.638	9.670	29.316	36.532	148.386					
Soluciones entregadas (2)																
Soluciones entregadas (2)/ Requerimientos (1) x100																
Focalización	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	1	1	2	3	4
Soluciones efectivamente entregadas (1)																
Soluciones previstas por Grupo de Atención (2)																
Solución entregadas (1)/solución prevista (2)x 100	371	889	1.134	4.606	0	600	900	1.500								10.000
Eficacia	Referencia nivel nacional para el 2012: 3.500 viviendas nuevas y 1.500 mejoramientos por semestre.															

Producción generada/producción programada/Tiempo real/tiempo programado																																																								
Calidad																																																								
Soluciones con reclamo/Nº soluciones entregadas																																																								
Reclamo más recurrente en territorio																																																								
Ejecución presupuestaria																																																								
Desembolsos realizados + desembolsos comprometidos x 100/ Presupuesto SENAVITAT																																																								
Presupuesto SENAVITAT	2.5	11.3	13.4	65.6	1.2	3.1	7.1																																																	

Fuente: Elaboración propia.

Los pasos de monitoreo son:

Alimentar Ficha

- Para estimar cobertura es necesario contar con la distribución de los requerimientos habitacionales, al año base 2012, y con la distribución de las soluciones efectivamente entregadas a fines del 2012 por tipo y según Grupos de Atención. La relación entre ambas señala cobertura. Que será positiva si se alcanza el 50% de lo programado.
- Para el año siguiente es necesario reestimar los requerimientos habitacionales restando lo que se entregó en el año precedente. Cobertura será:

Soluciones entregadas
_____ x 100

Requerimientos 2013

Requerimientos 2013: Requerimientos 2012-soluciones entregadas 2012.

Así para el resto de los años a nivel nacional y Departamental.

- Estimar focalización. Para esto es necesario tener información sobre las soluciones entregadas por Grupo de Atención y las soluciones previstas para ese año. El cálculo de las soluciones previstas del año sucesivo corresponde a las soluciones previstas del año precedente menos las soluciones efectivamente entregadas ese año.
- Para estimar eficacia se debe conocer la ejecución y tiempos efectivos por Grupos de Atención. Eficacia se estima dividiendo producción efectiva/ producción programada por tiempo efectivo/tiempo programado.
- Para estimar calidad es necesario tener información de reclamos de todas las acciones (proyectos, subsidios, Banco de Materiales). Calidad puede estimarse como la relación entre acciones con reclamo y acciones totales semestre según

grupos de atención. Además se sugiere levantar recurrencia de reclamos por tipo según proyectos y territorio.

- Ejecución presupuestaria es la relación entre lo efectivamente comprometido y desembolsado, respecto de lo programado. La información contable debiera proveerla Auditoría, encargada de administrar el Fondo Planhavi.

Evaluar resultados

Una gestión razonable será aquella en donde se cumple el 50% de las metas en media en todos los indicadores, y 80% para el caso de la ejecución presupuestaria. Menos que esto, el Plan presentaría problemas¹⁰.

Ajustar el PLANHAVI en función de los resultados.

Los problemas de cobertura podrían ser solucionados a través de negociaciones con Intendentes de zonas más lejanas, de difícil acceso y con baja capacidad de gestión a través de incentivos y/o de reforzamiento del capital humano. Los problemas de focalización también pueden ser solucionados a través de negociaciones con Intendentes. Es para este tipo de problemas que las Mesas de Negociaciones propuestas, se justifican ampliamente. La negociación del proceso fáctico será la que en definitiva consolidará el Sisnhavi. Calidad es un problema que se soluciona con incentivos y fiscalización al igual que eficacia. La ejecución presupuestaria responde a la autoridad sectorial.

Rol de la Unidad de Monitoreo de la UGP

La labor de la entidad monitora se reflejará en informes de progreso que la UGP se encargará de remitir semestralmente al Ministro, Secretaría Ejecutiva Sisnhavi y financistas. En dichos informes se detallará el avance del programa, las medidas correctivas tomadas, en particular del componente de subsidios y de avance de obras. Un extracto de los puntos principales que resulten del monitoreo será publicado en

10 Ver Esquema N°10: Indicadores y parámetros para monitoreo y evaluación, como referencia.

medios de información masivos. Con base en estos informes la UGP realizará reuniones cada tres meses para revisar, entre otros aspectos, el avance de los proyectos por programa y cobro de subsidios, el progreso de las medidas correctivas previstas en monitoreos precedentes.

Tabla N° 10
Indicadores y parámetros para monitoreo y evaluación

EJES	LINEA DE BASE	METAS Etapa 1 2012-2013	INDICADORES	PARÁMETROS
Déficit y Demanda	135.816 irrecuperables. 225.512 viviendas que requieren mejoramiento y ampliación. 215.256 requieren mejoramiento. 250.579 materiales o kit sanitario.		Proyecciones consultores LE 4.	Gestión positiva: 50% de las metas en promedio media en todos los indicadores, y 80% para el caso de la ejecución presupuestaria.
Oferta		14.700 vivienda nueva. 6.800 mejoramientos.	Viviendas y mejoramientos construidos/ entregados. Eficacia, eficiencia, focalización, cobertura. Localización (defensa soberanía y regionalización).	
Financiamiento		MUS\$ 210 recursos presupuestarios disponibles. MUS\$ 61 crédito hipotecario.	Ejecución presupuestaria.	
Suelo		352 há. disponibles.	352 há. disponibles.	
Cadena Productiva		42.000 obreros de la construcción involucrados. M36 ladrillos.	Calidad. N° contratos. N° Grupos organizados de maestros. N° de comunidades que aportan en especies. Eficacia.	
Integración Social		Socialización PLANHAVI a nivel nacional.	Sitio web actualizado.	
Ajustes Institucionales		UGP funcionando. Recurso humano ad hoc. Representaciones regionales funcionando.	Nueva estructura orgánica SENAVITAT. Regionalización.	
Instrumentos		PLANHAVI política de Estado. Diseño de SISNHAVI en curso. Mesas de negociaciones en curso.	Documento política ratificado en Parlamento. Diseño SISNHAVI contratado. Acuerdo de negociaciones firmado.	

Fuente: Elaboración propia.

Parte 3: programa de evaluación

Consideraciones Generales

Así como el monitoreo se refiere principalmente al seguimiento y control de la ejecución de las actividades programadas según una estrategia predefinida para alcanzar grandes objetivos, un sistema de evaluación permite analizar y tomar medidas correctivas respecto de *criterios* tales como: *pertinencia*, *coherencia* (relación entre objetivos y recursos movilizados), *eficiencia* (relación entre recursos movilizados y resultados previstos y efectivos), *performance* (rendimiento y desempeño de recursos y procesos), *eficacia* (relación entre resultados y objetivos), efectividad (eficiencia y eficacia), *equidad*, *sostenibilidad*, *contraposición* (*trade-offs* entre objetivos), *efectos* (consecuencias de resultados), e *impactos* (consecuencia de efectos).

Los elementos de un sistema de evaluación son:

- el objeto a evaluar (en este caso el Planhavi);
- el diseño de evaluación, determinado según el o los criterios de evaluación, capacidad de construcción de indicadores y de análisis de resultados;
- el programa de evaluación, que puede ser de carácter correctivo, promocional (evaluación de satisfacción de beneficiarios), teórico, etc.

En esta primera etapa del Planhavi es necesario retomar algunos puntos críticos que desde nuestro punto de vista requieren evaluación; como asimismo el análisis de ciertos temas y construcción de instrumentos que serán parte del sistema de evaluación futuro.

Puntos críticos del PLANHAVI de cara a un Sistema de Evaluación

Un Sistema de Evaluación para un Plan de esta naturaleza debiera estar compuesto por:

- Objetivos superiores medibles (traducibles a indicadores cuantitativos y cualitativos fáciles de alimentar);

- Recursos sancionados, traducibles a indicadores cuantificables: programas habitacionales con sus respectivos marcos lógicos (esquemas que señalan objetivos programáticos, grupo objetivo, requisitos de acceso, productos, financiamiento, definición del proceso de ejecución, indicadores de resultados, efectos e impactos y sus respectivos indicadores); suelo; sistema de financiamiento; proceso de ejecución respaldado en instituciones y un marco legal; proceso de participación de la cadena productiva;
- Resultados esperados y efectivos: de productos (medidos en número de acciones/año por tipo según segmento poblacional por territorio); de proceso (eficiencia y rendimiento);
- Definición de efectos con indicadores cuantificables. Por ejemplo: propender a la retención de población rural en sus lugares de origen;
- Definición de impactos con indicadores cuantificables. Por ejemplo: “Al 2020, haber mejorado la calidad de vida del 50% de los habitantes de Asentamientos Precarios”, condición medible a través de niveles de escolaridad de los hijos, tasa anual de enfermedad, capacidad de movilización de recursos y desarrollo de iniciativas comunitarias, de los beneficiarios directos respecto de un grupo de control, o en su defecto, utilizando un indicador de impacto más simple sin grupo de control “antes-después”.

Hoy vemos que Planhavi está en proceso de ajuste de diseño, definición de programas, procesos, negociación de presupuesto y de participación del sector productivo y financiero, por tanto es difícil pensar en la construcción de un sistema de evaluación hasta que estas grandes definiciones no estén resueltas.

En este sentido, lo más adecuado es comenzar a desarrollar partes del mismo, de tal modo que en un mediano plazo sea posible evaluar criterios específicos y que en el largo plazo, sea posible, si se considera pertinente, realizar un sistema de evaluación para el set de programas y acciones.

Programa de Evaluación PLANHAVI (2012-2020)

En esta etapa se sugiere evaluar coherencia y performance, es decir, evaluar si los recursos puestos a disposición del Plan dicen relación con los objetivos planteados y cuántos recursos debieran ponerse a disposición para alcanzar las metas y objetivos buscados. Será necesario establecer si el número de soluciones habitacionales previstas por tipo, segmento de población y territorio, suelo, rendimiento actual del sector productivo y fuentes de financiamiento son coherentes con las metas previstas. Si la disposición y rendimiento de estos recursos es irreal, habrá que diseñar estrategias más eficaces y eficientes, y redefinir metas.

Se recomiendan las siguientes evaluaciones a lo largo del Planhavi, teniendo en cuenta el sistema esquematizado y marco lógico de PLANHAVI:

1. Evaluación de coherencia y de performance (agosto-diciembre 2012).
2. Evaluación de resultados intermedios (performance, eficiencia, productos, eficacia, equidad e integración social), diciembre 2015.
3. Evaluación de resultados intermedios (diciembre 2018).
4. Evaluación de resultados finales (diciembre 2020).
5. Evaluación de impacto (diciembre 2025).

Indicadores según tipo de evaluación

1. *Evaluación de coherencia y performance*

$$\frac{\text{Cantidad de recursos efectivos por etapa}}{\text{Recursos necesarios por etapa}} \times 100$$

$$\frac{\text{Nº de evaluaciones de postulantes efectivas por etapa}}{\text{Nº de evaluaciones de postulantes proyectadas}} \times 100$$

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ de soluciones habitacionales efectivamente entregadas por etapa}}{\text{N}^\circ \text{ de soluciones habitacionales proyectadas}} \times 100$$

2. *Evaluación de resultados intermedios*: Cobertura, focalización, eficacia, ejecución presupuestaria, calidad, efectos. El desarrollo programado de las Mesas de Negociación es un buen indicador de integración social en esta etapa. Asimismo el levantamiento de demandas por grupos de atención. Algunos efectos posibles dicen relación con la generación de nuevas empresas constructoras pequeñas e incorporación de mano de obra en cantidad mayor a la media observada en los últimos cinco años. Regionalización de otras instituciones. También podrían observarse efectos negativos inesperados como un repliegue al diálogo entre instituciones producto de las Mesas de Negociación, mayor segmentación operativa dentro de Senavitat, etc.
3. *Evaluación de resultados finales (2020)*: Cobertura, focalización, eficacia, ejecución presupuestaria, calidad, y efectos.
4. *Evaluación de impacto 2025*: Con grupo de control o usando estimador de impacto antes-después, se recomienda medir impacto económico familiar, condiciones de salud y niveles de escolaridad. Equidad distributiva (a través de la focalización efectiva de soluciones habitacionales en la década) y transparencia en la ejecución presupuestaria (a través de denuncias en Contraloría o institución afín).

Parte 4: áreas de análisis pendientes, instrumentos y procesos por desarrollar

Se señaló en varias ocasiones que Planhavi requiere de forma urgente del diseño de ciertos instrumentos y procesos necesarios para ser más coherente en su totalidad. Entre ellos están:

Sistema de postulación, evaluación y asignación. Las importantes proyecciones de crecimiento del programa habitacional que se

propone en el marco del Planhavi, obligan el desarrollo de un sistema de postulación, selección y asignación, que permitan por una parte, definir el proceso y requisitos de postulación a la oferta habitacional y por otra, la existencia de un proceso de selección idóneo donde se consideren criterios de focalización, tales como vulnerabilidad de los postulantes, hacinamiento, allegamiento, tamaño del grupo familiar, etc., para elegir a quienes necesitan con mayor urgencia una solución habitacional. Estos requisitos y criterios de focalización deberán quedar definidos en la normativa de los propios programas o líneas de acción habitacionales.

Los requisitos de postulación corresponden a la condición del postulante, en cuanto a no poseer una propiedad habitacional, no haber recibido anteriormente un subsidio habitacional o una vivienda o infraestructura sanitaria, entre otros.

Programa de Mejoramiento Habitacional. Es necesario definir un set de mejoramientos posibles, que pueden ir desde la Caseta Sanitaria, o kits de materiales para problemas específicos (techo, muros, cielo), además es necesario definir el reglamento y proceso de postulación (esto para todos los programas enunciados).

Programa Nacional de Asentamientos Precarios. Puede ser pre diseñado con los datos del Pre-Censo. Ello permitirá definir y defender su presupuesto, incluso promoverlo como política de Estado si lo amerita.

Política Habitacional para Pueblos Originarios. Senavitat a través de Sishavi y en coordinación con las instituciones competentes deberá definir si amerita el desarrollo de esta política, que puede iniciar con un diagnóstico compartido de la situación habitacional de los Pueblos Originarios (levantamiento de demandas en el territorio, porque de ellas se sabe muy poco), y asociar las actuales soluciones al problema detectado. Habrá que movilizar recursos para esta tarea.

Política de Suelo. Contar con el registro actualizado de tenencia de la propiedad pública, privada, urbana y rural, desarrollado actualmente en conjunto entre la Dirección de Registros Públicos y Catastro con apoyo BID es un gran paso en términos de claridad del dominio y transparencia de gestión. Queda pendiente, será una tarea de Sishavi, decidir si es necesaria una política de suelo, o cuanto

menos legislar sobre temas relevantes como son: el desarrollo de ciudades intermedias en terrenos privados; tenencia en zonas rurales; formas vernaculares de tenencia (cuando la relación entre el hombre y la tierra se rige por reglas propias, generalmente ancestrales, como sucede con la etnias en el territorio nacional).

Relación PLANHAVI programas regulares SENAVITAT. Será necesario asociar la proyección de soluciones habitacionales a la gestión actual de los programas regulares de Senavitat, derivando en ellos las metas de oferta previstas. En esta línea la gestión y evaluación basada en resultados es vital.

Articular el sistema de financiamiento. Si bien Planhavi considera el desarrollo de una Política de Subsidios que debiera aprobarse a mediano plazo, es necesario establecer los mecanismos de articulación que harán posible el otorgamiento de créditos, pago completo y oportuno de la solución, monitoreo del pago de la deuda.

Apoyar el micro cooperativismo. Será tarea de Senavitat la de desarrollar soluciones habitacionales integrales articuladas en el territorio para Cooperativas haciendo uso de los instrumentos de financiamiento y soluciones habitacionales señaladas.

Desarrollar y certificar proyectos y kits de soluciones habitacionales, de tal forma que los demandantes de vivienda, individuales o colectivos, puedan contar con una solución habitacional predefinida.

Diseñar e implementar un sistema de precalificación de empresas

Re-implementar sistema de capacitación de mano de obra en convenio CAPACO-SENAVITAT-BID, retomando el programa iniciado en el año 2000.

Reforzar el proceso de fiscalización de obras en curso, para evitar, entre otros, vicios en la construcción.

Desarrollo informático, que se describe brevemente en este diagnóstico: “Análisis de la situación de las Tecnologías de Información en Senavitat de cara a la implementación de un sistema de control y operación de Planhavi”.

Conclusiones

Vista la enorme necesidad de recursos para la implementación a escala nacional del Plan, en esta etapa se recomendó llevar adelante negociaciones estructurales a través de Mesas en distintos niveles y con diversos sectores involucrados en la producción social de la vivienda, para identificar y comprometer recursos.

Implementar el Planhavi teniendo como referencia los escenarios, el peso del problema habitacional en los Departamentos, y la estructura socioeconómica del país.

Las modificaciones internas de Senavitat para incorporar el Plan, como asociar las soluciones financiables por Planhavi a los programas regulares de Senavitat, y promover la creación del Sisnhavi son responsabilidad vital de la UGP.

Monitoreo: dar seguimiento a los criterios señalados a través de los indicadores propuestos, semestralmente desde diciembre 2012 en adelante.

Evaluación: Desarrollar una evaluación de coherencia y de performance del Plan en Diciembre 2012, una vez identificados, negociados y sancionados los recursos necesarios para alcanzar las metas propuestas.

Desarrollar una evaluación de resultados intermedios a fines del 2015, de tal forma de ajustar el Plan en función de lo realizado hasta ese momento y de lo que se quiere alcanzar bajo el segundo escenario en el largo plazo.

No es recomendable la instauración de un sistema de evaluación, para el que sería necesario un equipo permanente como contraparte, más bien la recomendación es evaluar asuntos puntuales a través de criterios específicos.

Esta es una etapa centrada en ajustes de diseño condicionado a negociaciones estructurales.

Se recomienda evaluación de resultados intermedios en diciembre 2018, de resultados finales en diciembre 2020 con especial énfasis en la intervención en Asentamientos Precarios. Finalmente una evaluación de impacto en diciembre 2025, a cinco años de haber

concluido el Plan. Se debe considerar que una vez concluido el Plan, Senavitat o el Ministerio del Hábitat y la Vivienda, tendrán una política habitacional sólida producto de la experiencia del período 2012-2020.

Para garantizar una coherente y efectiva proyección nacional del Planhavi, se recomendó crear la Unidad de Gestión del Plan dentro de Senavitat; consensuar y validar en todos los niveles y sectores el andamiaje institucional, los procedimientos y recursos para su puesta en marcha. Esto también como acción permanente de monitoreo y evaluación. Además se recomienda: reforzar la institución en el territorio; apoyar el acceso o mejoramiento de servicios básicos y de soluciones habitacionales con aporte en especies por parte de grupos vulnerables (materiales y mano de obra). Desarrollar los programas habitacionales enunciados en el Plan para grupos específicos. Indagar en mejoramiento y diversificación el sistema de financiamiento habitacional para grupos medios. Desarrollar los programas de capacitación y de retención de mano de obra en el país; apoyar la producción nacional de materiales, el mejoramiento y diversificación de sistemas constructivos; garantizar certeza jurídica de tenencia de suelo y propiedad raíz. Garantizar la calidad de construcción.

La transferencia de know-how Minvu-Senavitat estuvo centrada en la definición de escenarios, proyección habitacional según escenarios, peso del problema en el territorio y grupos de atención; articulación de líneas estratégicas, monitoreo y evaluación, lineamientos para mejorar sistema informático.

Referencias

- Aedo, C. (2005). Evaluación de Impacto. Serie *Manuales*, 47. Santiago: CEPAL.
- Banco Mundial (2001). *Paraguay Country Assistance Evaluation*. Report N° 22874, OED. Washington DC.
- Banco Mundial (2011). *An IEG comparative review of two rural water supply and sanitation projects in Latin America and the Caribbean (based Project performance assessments of: Paraguay 4° Rural Water Supply and Sanitation Project (Loans 42220 and 42230) and Rural and Small Town Water Supply and Sanitation Projects in Ecuador*. Washington DC.
- Bezzi, C. (2003). *Il disegno del laricerc avalutativa*. Milán: Franco Angeli.

- BID (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, DT. Washington DC.
- BID (2003). Programa de Vivienda de Interés Social Urbana Colombia, DT 0241. Bogotá.
- Clichevsky, N. (2004). *Recolección y selección de información sobre Programas de Regularización de suelo e informalidad*, D.50. Santiago CEPAL.
- DGEEC (2009). *Encuesta Permanente de Hogares*. Asunción.
- Fernández, A. (2007). “Monitoreo”, documento de trabajo curso regional: “Gestión de Programas Sociales: del diagnóstico a la evaluación”. Santiago: CEPAL.
- Gabinete Social de la Presidencia (2010). Paraguay para Todos y Todas: propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social. Asunción.
- Grupo Consultores SENAVITAT (2011). Informes Líneas Estratégicas 1, 2, 3 y 4. Documentos internos de trabajo SENAVITAT. Asunción.
- Leeuw y Furubo (2008). *Evaluation Systems: what are they and why study them?*, Vol. 14 N° 2. Sage.
- Ministerio de la Ciudades (2009). *PlanHab, Plano Nacional de Habitação 2009-2023*. Brasilia.
- Mackay, Keith (2006). *Desarrollo de la capacidad de evaluación: institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público*, DT N° 15. Washington DC.
- MINVU (2004). *El Déficit Habitacional en Chile*.
- Miller, R. y Patassini, D. (Ed.) (2005). *Beyond Benefit Cost Analysis*. Londres: Ashgate.
- Paraguay Ley N° 426/94 Orgánica de Gobernaciones.
- Paraguay Ley N° 1294/87 Orgánica de Intendencias.
- PLANHAVI (2012). *Informes Temáticos Consultores*.
- SENAVITAT (2009). *Déficit habitacional en el Paraguay*. Asunción.
- SENAVITAT (2010). *Metodología para identificar asentamientos precarios en áreas urbanas*. Asunción.
- SENAVITAT (2011). *Acciones 2008-2011*. Asunción.
- STP (2010). MIHV.py Mesa Intersectorial de Hábitat y Vivienda del Paraguay.
- UNHABITAT (2010). *A Practical Guide for Conducting: Housing Profiles*. Nairobi.
- UNICEF (2006). *Evaluation Working Papers*, Manual de Trabajo, tema N° 5. Florencia.
- US DHUD (2010). *Community Planning and Development Monitoring Handbook 6509.2*. Washington DC.

Sítios web

- <http://www.abctv.com.py/tsje-presento-calendario-electoral-para-elecciones-de-2013-23777>
- <http://www.stp.gov.py>

PARTE III

LAS POLÍTICAS HABITACIONALES Y SUS CONTENIDOS

Nota introductoria

Martin Scarpacci¹

*Arriba deja la mujer preñada
Abajo esta la ciudad
Y se pierde en su maraña
Hoy es lo mismo que ayer
En su vida sin mañana*
“Casas de Cartón”, Ali Primera.

“Ciudades de la Gente” es el nombre que agrupa una serie de libros de alto interés social, donde el intercambio de experiencias en América Latina y el Caribe en torno al hábitat popular e inclusión urbana, son los temas de relevancia que nutren y cruzan a cada artículo; en este apartado, abordando específicamente: las políticas habitacionales y sus contenidos.

Los tres textos del apartado denuncian cómo, con diferentes tipologías, la producción de vivienda nueva y completa ha sido la política pública habitacional principal de sus respectivos países. Los autores demuestran que por el contrario, el grueso del problema habitacional se concentra en el parque habitacional existente, tanto producido por el Estado como autoproducido por las comunidades, por

1 Es máster en Estudios Urbanos por la FLACSO sede Ecuador, cursó la especialización en Hábitat Popular en la Universidad Nacional de Rosario, donde también obtuvo el título de arquitecto. Actualmente, en Ecuador, es investigador del programa RELASEDOR de la FLACSO y asistente editorial de la revista URVIO. Es docente tiempo completo en la carrera de Arquitectura de las materias de Ciudad y Diseño arquitectónico.

lo que sólo enfocarse en la solución habitacional de vivienda nueva es, por lo menos, ineficaz y en ciertos casos contraproducente.

La paradoja y la contradicción en materia de política habitacional se repite en cada artículo, teniendo en cuenta que Venezuela, Brasil y Paraguay al menos hasta el tiempo en que los artículos fueron escritos, poseían gobiernos de corte progresista, se supone atentos a las demandas populares. Sin embargo los autores enfatizan cómo la producción de vivienda nueva ha favorecido a cierta burguesía nacional, incluso internacional, con consecuencias lamentables para los destinatarios.

En 2004 Alfredo Rodríguez ya advertía que en Chile la política de vivienda masiva y periférica generaba nuevos problemas sociourbanos que producían segregación, fragmentación, inseguridad y hacinamiento. Ante este panorama Rodríguez afirmaba la necesidad de implantar una política sensible e incorporar nuevos criterios relacionados con la calidad de la vivienda, la calidad de los conjuntos y la infraestructura necesaria con los respectivos servicios; pero como decíamos, esto no es suficiente si no se considera atender en simultáneo el parque de vivienda preexistente.

En este sentido Alberto Lovera en su artículo sobre la política habitacional de Chávez en Venezuela, destaca que la política de vivienda nueva y completa tiene correlato con políticas neoliberales de producción, y que además, en ella reposan fuertes intereses clientelares. Lovera nos recuerda que durante el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1973), la arquitecta Teolinda Bolívar tras concentrar su gestión en el mejoramiento de los barrios autoproducidos “se topó con que su orientación iba contra los ritos del poder”; enfatizando que a los gobiernos les interesa inaugurar barrios y entregar viviendas nuevas y que el gobierno de Chávez no fue la excepción.

En el caso sobre el municipio de Aracaju capital de Sergipe nordeste de Brasil, la autora Sarah Lúcia Alves França afirma que las políticas de vivienda aplicadas en la Alcaldía “han caracterizado un crecimiento desordenado mediante la construcción de nuevos conjuntos habitacionales en las periferias, alegando el bajo costo de estos predios, donde posteriormente se deben llevar servicios públicos como agua, luz, pavimentación, transportes y a veces, alcantarillado sanitario, costeados por el Gobierno del estado y la Alcaldía Muni-

cial”. Esta situación de “periferización de la vivienda” ha generado un proceso tremendo de especulación privada que se beneficia con la inversión pública y por otro lado, una exacerbada fragmentación sociourbana en la periferia de la ciudad. El resultado es una ciudad cada vez más dispersa, con sectores pobres segregados y sectores ricos autoexcluidos, ambas situaciones atacan el espacio público urbano.

En el tercer y último trabajo, Ana Raquel Flores pone énfasis en que después de 35 años de dictadura, Paraguay retornaba a la democracia en 1989, coincidiendo con el primer documento formulado para el Consenso de Washington. Estas políticas internacionales maduran hacia 1996 en la conferencia de Hábitat II, marcando uno de los hitos más significativos que estimuló este tipo de política habitacional. En palabras de la autora, “los lineamientos de la Política del Consenso de Washington impregnaron los debates y acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que preceptuando ‘*ampliar la fuente de vivienda asequible*’ debilitaron el derecho a la vivienda y por el contrario beneficiaron al mercado hipotecario, transformando definitivamente a la vivienda en mercancía” (Flores 2011). En otras palabras, estas políticas estimulan el valor de cambio de las viviendas por sobre el valor de uso, recordemos que esto fue promovido y difundido por Jordi Borja y Manuel Castells en el libro “Local y global” de 1997.

El artículo de Flores además indaga sobre cuáles son las condiciones actuales para la consolidación de las Políticas Públicas Habitacionales en el Paraguay. Para argumentarlo describe cómo se han localizado soluciones habitacionales de interés social en las periferias, puesto que el gobierno prefirió evitar un mayor costo que hubiera tenido que pagar en zonas urbanas. Este modo de proceder por parte de la institucionalidad, según la autora, “ha propiciado las mismas condiciones que las que se generan en los asentamientos informales: expansión urbana no planificada, segregación, difícil accesibilidad, problemas en la disponibilidad de los servicios urbanos básicos”. La paradoja, de a mayor cantidad de viviendas mayores problemas habitacionales, se repite en el caso paraguayo como en el caso venezolano.

lano y brasilero, aunque es posible identificar el problema en la gran mayoría de los países de la región.

Es interesante resaltar que esta situación de carácter contradictorio se acrecienta en el contexto de bonanza económica, que han vivido buena parte de los países latinoamericanos. El beneficio financiero sustentado en el elevado precio de las materias primas del mercado internacional, ya sea a través de *commodities* petroleros, agrícolas o mineros, ha sostenido, durante los gobiernos denominados progresistas, crecimientos económicos elevados (Flores señala que en 2010 Paraguay tuvo un PIB del 15%). Lo que corrobora una situación verdaderamente paradójica en torno a la vivienda y al contexto económico latinoamericano.

Los gobiernos de corte progresista han tenido la intención y el poder económico para mejorar el hábitat de sus ciudades, pero las políticas se han enfocado sesgadamente sólo en una parte del problema: la vivienda nueva. A esta situación negativa se suman continuas rupturas y virajes de timón en las instituciones correspondientes a la vivienda hasta llegar a ser, como las describe Flores, “zigzagueantes” y en algunos casos extremos, de corte y rompimiento. Un particular ejemplo es el proceso de concentración internacional acontecido en el Paraguay, que llevó el nombre de Mesa intersectorial del Hábitat y la Vivienda (MIHV), truncado con el golpe de Estado en junio de 2012. A las discontinuidades en política habitacional se suman verdaderas contradicciones, donde por un lado se han construido viviendas nuevas que en muchos casos han agravado la calidad de vida de los usuarios y por el otro, se han descuidado los barrios autoconstruidos que aguardan ser atendidos. El problema del hábitat se agiganta.

En síntesis los artículos enfatizan que los “desafíos para el hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana” debieran articular y combinar la producción de vivienda nueva con la atención en amplio espectro de los barrios autoproducidos y producidos por el Estado. Es decir, dejar de lado el interés clientelar y político de gobierno y crear políticas y programas serios a mediano y largo plazo de carácter Estatal.

Pareciera que como en muchos otros casos se sabe cómo dar solución, o al menos mejorar la calidad y cantidad de la vivienda, pero faltan determinaciones políticas que apuesten en este sentido.

La burocratización, más un sinfín de discontinuidades en las políticas habitacionales, y sumado a esto la especulación política por un lado y la especulación económica por el otro, dan lamentables resultados al respecto. Situación que irónicamente se ha mantenido con un PIB en alza durante más de diez años en la gran mayoría de los países de América del Sur.

Sintetizando, la reflexión de los autores se concentra profundamente sobre dos aspectos principales: primero, crear y sostener políticas habitacionales estatales de carácter integral (vivienda nueva y barrios autoconstruidos) a mediano y largo plazo y abordar la demanda de manera transdisciplinar; segundo, enfocarse en combatir la desorbitada especulación urbana que se ha suscitado en los últimos quince o veinte años en nuestras ciudades con resultados altamente negativos y en algunos casos catastróficos. Hasta tanto no se accione en este sentido, la paradoja de construir vivienda nueva, sin la infraestructura y servicios necesarios para producir ciudad, se seguirá acrecentando el problema de la vivienda y la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

El cantautor venezolano Alí Primera a comienzo de los años setentas ya denunciaba en su poesía las penurias habitacionales de su pueblo. Lamentablemente la prosa de “casas de cartón” continúa vigente: el hábitat y la vivienda en nuestra región es una enorme deuda que aún espera ser resuelta. Coherente con esta demanda social, los artículos científicos de los autores no se olvidan que el fin académico de sus trabajos tiene como objetivo contribuir en la solución del capital problema del derecho a la vivienda y la ciudad en América Latina y el Caribe. Es sumamente grato presentar tres artículos que se esfuerzan en que el hábitat popular goce de inclusión social, de justicia urbana, y que por fin deje de ser, como lo señala la canción venezolana, “lo mismo que ayer”.

De espaldas a las barriadas populares: las paradojas de la política habitacional de Hugo Chávez

Alberto Lovera¹

Las paradojas de una política

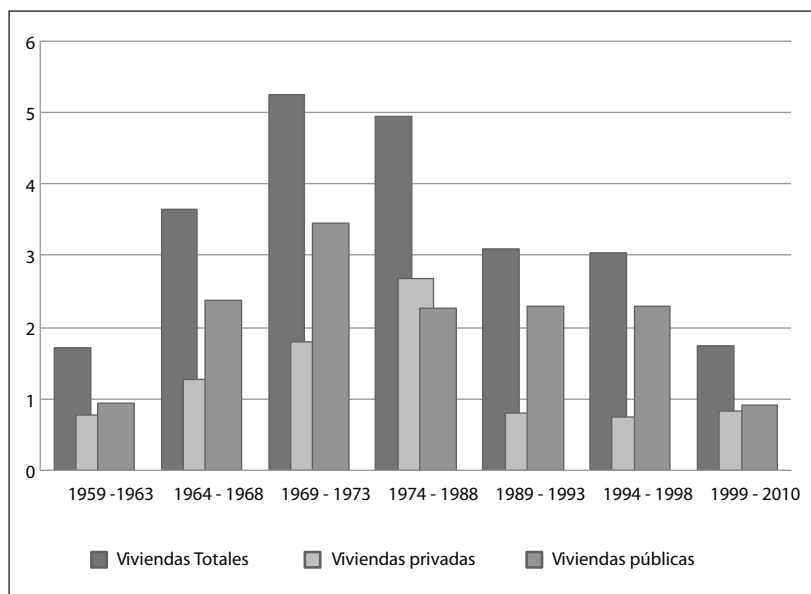
Los cambios que ha sufrido la política habitacional del presidente venezolano Hugo Chávez no dejan de sorprender. Su primera formulación (CONAVI, 1999) fue saludada como muy positiva al abordar el asunto con una visión integral, poniendo énfasis no sólo en la construcción de vivienda nueva, que también la contemplaba, sino en otros componentes tan importantes como lo es la vivienda existente, en particular la de las barriadas populares que reclamaban y reclaman atención para preservar el patrimonio construido por iniciativa de la propia población, la de menores ingresos, pero también por las acciones que se requieren para su rehabilitación o habilitación y para dotarlas de los servicios e infraestructuras que aseguren que esa parte de la ciudad se articule con el resto, no sólo en términos físicos sino para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de todos los habitantes de las urbes.

1 Sociólogo. Msc. en Planificación del Desarrollo. Mención: Ciencia y Tecnología. Especialista en Asentamientos Humanos. Doctor en Arquitectura. Profesor Titular e Investigador del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela (UCV), Caracas. Correo electrónico: alberto.lovera@gmail.com

Esta orientación no se ha mantenido en el tiempo. En otros momentos, los más extensos en estos ya 13 años de gobierno, ha prevalecido una política que pone en el centro la construcción de viviendas nuevas y completas, dejando en un rol subalterno la atención de la vivienda y el hábitat existente. Aunque los resultados de esta política han sido decepcionantes en número de viviendas construidas, 45.572 viviendas promedio por año en el lapso 1999-2010 (12 años), frente a la oferta anual promedio de los períodos presidenciales anteriores (5 años cada uno), cuando esas cifras alcanzaron 62.807 (1989-1993) y de 68.333 (1994-1998) (Morán, 2011) (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1

Venezuela. Porcentaje de producción de viviendas por cada 100.000 habitantes. Pública, privada y total. Por períodos presidenciales 1959-2010



Fuente: Morán, 2011.

Sin embargo, ahora (2011) se pretende convertir la producción de vivienda nueva completa en el núcleo de la política habitacional del gobierno, no exenta de incentivos político-electorales de cara a las elecciones presidenciales del 2012, donde el presidente de Venezuela

busca extender su mandato al menos por un nuevo período. Más allá que esta sea la motivación de este énfasis en la política habitacional, lo sustancial para nuestros propósitos es si ello producirá un mejoramiento o empeoramiento de calidad de vida de los sectores de bajos ingresos y de la ciudad.

Nuestro análisis trata de reconstruir la trayectoria de la política de vivienda impulsada por Hugo Chávez y su gobierno para mostrar sus énfasis en diferentes momentos y los peligros que observamos de reincidir en una orientación que se ha mostrado incapaz de moderar los niveles de inequidad en la atención de las necesidades habitacionales de la población, en particular la mayoritaria que se ha visto obligada a atender por sí misma desde hace muchas décadas atrás lo que los programas convencionales de vivienda (estatales y/o privados) no le ofrece. Queremos mostrar que la óptica que se adopte en la política de vivienda, hábitat y desarrollo urbano y territorial tiene efectos (positivos o negativos) en la calidad de vida de la población, aunque ella depende de variados elementos que trascienden la atención a las condiciones de alojamiento.

La paradoja que se nos hace evidente es que mientras el gobierno de Hugo Chávez radicaliza su orientación política, definiéndose como socialista a partir del 2005, su política habitacional se asemeja a la que en el pasado dejó una enorme deuda social en los sectores de bajos ingresos, aunque produjo un número no despreciable de viviendas construidas y desarrolló capacidades productivas en este ámbito. Al parecer se está colocando de lado problemas claves del patrimonio construido por los sectores más pobres de la población, cuyas condiciones de vivienda y hábitat están por debajo de estándares adecuados. Por el momento en el cual se están escribiendo estas líneas (2011), no es posible adelantar análisis en profundidad y resultados de la nueva política llamada Gran Misión Vivienda Venezuela que está iniciándose.

Es necesario identificar las orientaciones y políticas que permitan avanzar en niveles de mayor inclusión y ejercicio de la ciudadanía de los sectores excluidos.

No nos podemos extender aquí en las diferentes interpretaciones sobre el carácter del régimen que ha presidido Hugo Chávez desde 1999, que ha tenido muchas variantes a lo largo del tiempo.

Los análisis disponibles muestran diferentes enfoques con los cuales se puede abordar este asunto. Indicamos apenas algunos textos de una bibliografía profusa que pueden aportar las variadas ópticas para indagar sobre el particular, que no es el centro de nuestro análisis (López (Ed.), 2007; 2009; Petkoff, 2010; Ellner, 2011). Cuando nos corresponda, mostraremos los rasgos que se han manifestado en la gestión de las políticas de vivienda y hábitat, a la luz de nuestra particular interpretación.

La producción de vivienda

Aunque no realizaremos un análisis detallado, pasearse por la producción de la vivienda en las últimas décadas en Venezuela puede ser útil. Una visión gruesa sobre este asunto indica la existencia de dos sub-mercados de oferta (y su correlato en la demanda) de vivienda: el sub-mercado formal o convencional, donde opera la promoción y construcción por parte del sector privado empresarial y del Estado (Bolívar/Lovera, 1982; Lovera/Marcano, 1986; Lovera, 1990; Bolívar, 2011). De otra parte, un sub-mercado informal, donde la oferta se basa en el esfuerzo individual y colectivo de los pobladores de las barriadas populares, en el cual se presentan diferentes modalidades de promoción y construcción, desde la autoconstrucción pura y simple hasta variadas formas de producción por encargo (Bolívar/Lovera, 1982; Lovera/Marcano, 1986; Lovera, 1995, 1997, 1998; Bolívar, 2011), así como diferentes modalidades de arriendo y sub-arriendo (Camacho/ Tarhan; 1991; Briceño-León, 2008). Aunque en cada sub-mercado predominan formas de promoción y producción que marcan sus características distintivas, existen vasos comunicantes y relaciones entre ambos.

El nivel de producción de viviendas convencionales no puede ser desestimado al considerar el conjunto del mercado de la vivienda (formal e informal). Para el segmento más bajo de la demanda solvente, mientras menor (o mayor) sea la producción convencional (pública y/o privada), mayor (o menor) será la masa de demandantes en sub-mercados alternativos (informales), que en ciertas circunstancias puede desplazar o conducir a situaciones más precarias a quienes

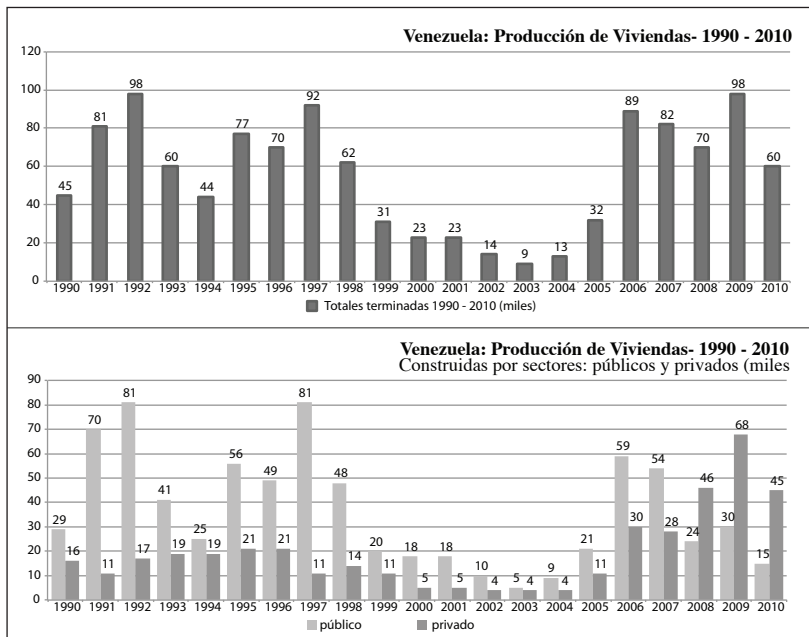
sólo tienen como opción ese sub-mercado de vivienda informal. Los ubicados en la franja más baja de la vivienda convencional, aunque demanda solvente para estos segmentos, si no encuentran oferta en el sub-mercado formal, competirán con ventaja, desplazando a sectores de demanda no solvente, dirigiéndose a aquellas ubicaciones y calidades mejores en el sub-mercado de la vivienda informal. El resultado sería que muchos de los potenciales compradores (o arrendadores) de vivienda en el mercado informal serían conducidos a condiciones habitacionales más precarias. De allí que la producción de viviendas convencionales, sobre todo las que podrían atender a los sectores que puedan acceder a ellas (bien por su nivel de ingreso, bien porque cuenten con subsidios estatales que lo hagan posible), tiene un efecto innegable sobre la dinámica del sub-mercado de la vivienda informal y sobre el conjunto del mercado de la vivienda.

Los resultados de la producción de las últimas décadas de la producción de viviendas convencionales (las del sub-mercado formal) muestran que se ha reducido tanto el número de viviendas producidas por el sector privado como por iniciativa del Estado, al contrastarlo con el índice de viviendas producidas por cada 100.000 habitantes, que pasó de 3,10 en el período 1989-1993 a 3,04 en el lapso 1989-1998, colocándose en 1,73 en el período más reciente 1999-2010 (Morán, 2011), como puede observarse en el Gráfico previamente presentado (Gráfico N° 1).

El número de viviendas convencionales producidas por año pasó de 69.528 de viviendas por año en el lapso 1990-1998 a 39.379 viviendas por año en el lapso 1999-2010. Ello se operó desde 1999, cuando la producción de viviendas sólo alcanzó la cifra de 31.090 viviendas, bajando en los dos años siguientes a 23.152 y 22.800. En los años posteriores (2002-2005) las cifras de producción se desplomaron, pero ello es atribuible en gran parte a los efectos de la turbulencia política (golpe de Estado y paro petrolero), y se tardó bastante en recuperar cifras significativas de producción de viviendas, en medio de un panorama de altos ingresos petroleros, lo que permitió alcanzar en el 2007 una cifra equivalente a la 1991 y en el 2009 la de 1992, pero sin poder sostenerla, pues en el 2010, la producción de vivienda retrocedió a la que se presentó en 1993 (Gráfico N° 2). Los datos oficiales (BCV) sobre el comportamiento de la producción de viviendas en el

primer trimestre del año 2011 siguen esta tendencia a la baja, tanto respecto al trimestre anterior, como al primer trimestre del año 2010 (BCV, 2011).

Gráfico N° 2
Venezuela: Producción de viviendas 1990-2010



Fuente: Urdaneta y Grisanti, 2011.

Mientras tanto, el gran dinamismo en producción de viviendas ha estado apoyado en la iniciativa de la propia población que ha dado lugar a casi el doble de lo que el sector público y privado produjo. En efecto, diferentes cálculos muestran este asunto en diferentes momentos de las últimas décadas (Lovera/Marcano, 1986; Baldó, 2004; Roffé, 2006; Villanueva, 2007). Al menos la mitad de las viviendas producidas en el país se deben a la iniciativa de los propios pobladores de los barrios mediante diferentes modalidades productivas. Otros cálculos (Roffé, 2006) indican que el porcentaje puede ser mayor en los años más recientes, lo cual es consistente con una

producción de viviendas convencionales declinante desde finales de los años noventa, tendencia que se hizo más acentuada en la primera década del siglo XXI, como ya se mostró. En estos doce años (1999-2010) y en lo que corre del 2011, fuera de los años de baja producción de vivienda (1999-2006), donde la iniciativa estatal predominó claramente, la mayor significación en el porcentaje de producción de viviendas ha correspondido al sector privado de la construcción, lo que hace suponer (a falta de estudios más detallados), que en la mayoría de los años cuando creció la producción de vivienda convencional lo hizo para atender al mercado solvente de altos y medios ingresos, y que hubo una escasa cobertura de la promoción estatal para los sectores que con diferentes expedientes (subsidios en el precio de venta, bajas tasas de interés hipotecario, etc.) pueden acceder a viviendas del mercado formal, cuando están amparadas por la promoción estatal.

El hecho cierto es que en los últimos doce años (1999-2010), se profundizó la tendencia a la declinación de la producción de viviendas convencionales, tanto la promovida por el Estado como por el sector privado, con una recuperación en el lapso 2006-2009, y un nuevo retroceso en 2010 e inicios del 2011. Las razones están asociadas a diferentes factores, dentro de los cuales hay que considerar las indefiniciones y cambios de la política estatal en esta materia, la carencia de un diseño y liderazgo institucional que le diera un norte claro al sector vivienda, y a la creciente desconfianza que se generó desde el gobierno a la contribución del sector privado empresarial de la construcción, que indujo a menospreciar su aporte a la atención de este problema, si recibía señales claras de estímulo y regulación por parte del poder nacional. En la propia promoción pública de la vivienda se impuso una visión centralista que fue ahogando las iniciativas que desde los gobiernos regionales y municipales se venían haciendo, lo cual contribuyó a que las metas establecidas nunca se cumplieran. Argumentos adicionales de este desempeño tan deficiente se pueden encontrar en los análisis realizados por quienes han tenido roles de ejecutores o asesores de la política habitacional durante este lapso (López, 2004; Acosta et. al., 2004; Hernández, 2004; Baldó, 2004, 2007; Roffé, 2006) o aquellos que lo han visto bajo un cristal crítico (Cilento, 2006; 2008).

Esta arista del asunto, la producción de vivienda convencional, requeriría un análisis particular para desentrañar no sólo cómo es que no se logró alcanzar las metas gubernamentales propuestas de total de viviendas (que casi siempre estuvieron entre 100.000 y 150.000 viviendas por año, sumando públicas y privadas), sino cómo fueron apareciendo obstáculos de diferente tipo para desalentar esta producción, y cómo paradójicamente la recuperación (2006-2009), que en los dos primeros años fue encabezada por la promoción estatal, en los años siguientes, también en el primer trimestre del 2011, fue liderizada por el sector privado, y las consecuencias que esto trae aparejado en términos de acceso, que como recién anotamos, dado que la promoción de vivienda privada tiende a dirigirse a sectores altos y medios de la pirámide de ingresos, mientras la promoción estatal tiende a privilegiar a los sectores más bajos de la demanda solvente o a ampliarla mediante diferentes modalidades de subsidio. Ello significa que en general la iniciativa estatal ha sido débil en la vivienda convencional produciendo efectos de ampliación de la demanda no solvente que se ve obligada a dirigirse en al sub-mercado informal de la vivienda. Pero la consideración de estos asuntos requiere de una indagación más detallada que no podemos abordar aquí.

Observemos ahora el otro sub-mercado, el de oferta-demanda informal de vivienda. Aunque se carezca de estadísticas sistemáticas sobre producción, su significación se puede medir por sus resultados, comparando las viviendas existentes entre uno y otro período intercensal y la diferencia entre la producción formal de vivienda y lo que no se explica por ella. Ese cálculo ha sido realizado para el período inter-censal 1990-2001, según el cual se produjeron en ese lapso 2.004.270 viviendas, 58% de las cuales se debieron a los distintos mecanismos que operan en el sub-mercado informal, y sólo 42% al sub-mercado formal (promoción-construcción estatal y privada) (Roffé, 2006). Una parte sustancial de esa producción habitacional dio lugar a viviendas adecuadas, según los parámetros censales, y se sabe que a lo largo del tiempo muchas de las viviendas de las barriadas que son inadecuadas se van transformando en adecuadas, al menos en sus características constructivas (piso, techo, paredes), aunque no siempre en cuanto a los servicios, que son los componentes de las condiciones de la trama urbana que no pueden alcanzar los pobladores de los

barrios por sus propios medios, y que deberían ser acometidas por la acción del Estado. De hecho, muchas de las viviendas calificadas como inadecuadas no lo son por sus componentes constructivos sino por la carencia o deficiencia de dotación de servicios básicos o por su suministro irregular.

Lo cierto es que el sub-mercado de vivienda informal tiene un enorme dinamismo en términos de su ritmo de oferta-demanda (auto-suministro, compra-venta o arrendamiento), es altamente competitivo, si lo analizamos desde el punto de vista del análisis económico convencional (muchos oferentes y demandantes), aunque sus formas de operación están tamizadas por muchas peculiaridades, no sólo económicas (Jaramillo, 2009; Abramo, 2003, 2008), sino sociales y culturales (Trigo, 2004; Rosas, 2004, 2009; Bolívar, 2011). Un sub-mercado que dada la extensión y consolidación de las barriadas populares como forma de asentamiento poblacional, presenta en su seno un proceso creciente de mercantilización de las viviendas o partes de ellas, tanto para la venta como para el alquiler, más intenso mientras más consolidado es el asentamiento o barriada. Un fenómeno estudiado por diferentes investigadores que han puesto en claro la complejidad de agentes y procesos que se operan en los barrios populares en la dinámica de producción de esta parte del medio ambiente construido (Bolívar, 1989, 2011), sus formas de arriendo y sud-arriendo (Camacho/ Tarhan; 1991; Briceño-León, 2008), conduciendo, como lo que hemos caracterizado en otros textos, a la mercantilización de espacio construido en los barrios populares (Lovera, 1993, 1995, 1997, 1998). La extensión y estabilización de los asentamientos urbanos populares en Venezuela y en otros países latinoamericanos, aun en medio de sus condiciones precarias, obligan a un esfuerzo de indagación para mostrar los mecanismos mediante los cuales opera el sub-mercado de oferta y demanda de espacio construido y construable (tierra y vivienda) en este segmento, sobre lo cual han llamado la atención varios investigadores, además de las referidas al caso venezolano (Abramo, 2003, 2008; Jaramillo, 2009).

El resultado de este tejido urbano complejo es que la atención del problema habitacional de la población, particularmente la de la población de bajos ingresos, no se centra única ni exclusivamente en la producción de nuevas viviendas, que son necesarias, sino en la

ciudad existente que reclama responder a los enormes déficit de las viviendas y sus servicios y equipamientos conexos y las zonas donde están enclavadas, sin cuyo mejoramiento se dejaría sin atención a la mitad de la población que vive en las barriadas populares de las ciudades (Baldó, 2004; Villanueva, 2007; Bolívar, 2011). Lo que no quiere decir que el asunto de la producción de vivienda en otras zonas de la ciudad y con otras modalidades deba dejarse de considerar.

La teoría importa

Se dice que no hay nada más práctico que una buena teoría. La interpretación del problema habitacional puede conducir a acertar o errar en las respuestas adecuadas. Una óptica se centra en la producción de más viviendas, es lo que se ha llamado la “visión vivien-dista”. Otra pone el acento en el conjunto del déficit presente que se manifiesta en la vivienda existente que carece de condiciones adecuadas. En realidad, hay que ocuparse de las dos aristas del problema: la vivienda existente en particular la que se encuentra en condiciones precarias y otras viviendas producidas por promoción principalmente estatal que se han precarizado por falta de un política de mantenimiento, y de otra parte de la producción de nuevas viviendas para atender el crecimiento de la población bajo diferentes modalidades.

Hay otras controversias implicadas en este debate, que resumimos de manera muy breve para indicar su presencia abierta o encubierta en el diseño de las políticas públicas.

Si las barriadas populares son un fenómeno pasajero o permanente, si es posible pensar en erradicarlas o si lo sensato y realista es elevarlas de sus niveles precarios actuales a una condición que las lleve a condiciones equivalentes de otros segmentos de la ciudad. Eso se extiende a otras partes de la estructura urbana, los cascos centrales y las urbanizaciones producto de la promoción estatal que se han deteriorado. La calidad de vida en estos segmentos de la ciudad no se resuelve con la producción de vivienda nueva, y si se erradicaran agigantarían el número de viviendas nuevas a producir. Aunque una corriente importante de la investigación urbana latinoamericana lo ad-

virtió tempranamente, y las evidencias le han dado la razón, cuando sostuvo que las barriadas populares habían llegado para quedarse, no han dejado de persistir quienes se han empeñado en plantear su erradicación, cada vez con menos fuerza por su inviabilidad, excepto en las situaciones de asentamientos en ubicaciones de alto riesgo que la justifican. Ha sido extremadamente lento el proceso que lleva de esta constatación a la de integrar esta dimensión a las políticas públicas.

También se ha planteado si es posible atender las necesidades habitacionales de la población dotándola de una vivienda completa o si lo clave es que cuente con terrenos adecuadamente dotados de servicios y equipamientos, donde pueda prosperar la producción de viviendas completas o de crecimiento progresivo, apoyándose en la promoción y construcción privada empresarial, en la promoción pública y/o en la promoción individual o comunitaria de las familias, u otras formas mixtas de producción habitacional, contando con la adecuada asistencia técnica y social.

Si los problemas habitacionales se resumen a la vivienda nueva o si una parte sustancial de ellos se refieren a ampliaciones, mejoras o remodelaciones de las existentes, aunque se requieran nuevas viviendas para atender al crecimiento demográfico.

No puede excluirse en los temas en controversia el asunto del tejido territorial, donde se reincide en la utopía del regreso de la población a las zonas rurales, como si se pudiera revertir el proceso de urbanización en un país con unos de los índices más altos del planeta (93% de la población venezolana vive en centros urbanos de más de 10.000 habitantes: 48% en ciudades de más de un millón de habitantes). Es el pensamiento anti-urbano, de larga tradición en pensadores de diferente orientación, que pretenden revertir tendencias de largo arraigo sin mucha posibilidad (Negrón, 2001, 2011), pero que suponen altos costos por lo que se deja de hacer o se retrasa en la parte del territorio donde se asienta la parte mayoritaria de la población, aunque al final tengan que rendirse ante la evidencia: hay que actuar donde está gente.

De igual manera, la adecuada caracterización del proceso de producción, circulación y consumo de las viviendas y las ciudades reclama atención. Se trata de un tejido productivo complejo, que no sólo incluye la producción propiamente dicha, ya de por sí compues-

ta de variados actores y procesos, sino de la cadena productiva de la construcción completa, hacia atrás y hacia adelante con sus múltiples relaciones inter-sectoriales, que si se ignora conduce a políticas fallidas. Ello lo han puesto en evidencia diferentes indagaciones sobre el asunto (Lovera, 1990, 2000; Cilento, 2008, entre otros), así como los impactos macroeconómicos sobre la política habitacional (Niculescu, 2004). Las interpretaciones importan porque según se caracterice (adecuada o inadecuadamente) el proceso de producción-circulación de la vivienda, suponen diferentes opciones de política y porque consideran o no los diversos caminos para atender el problema habitacional.

Este debate teórico, con enormes consecuencias prácticas, ha estado en el centro de la controversia que ha delineado las diferentes políticas que han imperado durante el ejercicio de gobierno de Hugo Chávez. Dos orientaciones se han confrontado, en diferentes momentos alguna de ellas ha sido dominante, aunque la que ha prevalecido ha sido la que privilegia la producción de vivienda nueva y completa (en algunas versiones hasta dotada de equipos de línea blanca), frente a una concepción que ha planteado, sin negar la línea de actuación de producción de viviendas nuevas (completas o de desarrollo progresivo), la de atender al unísono la nuevas demandas con lo que llamamos en algún momento un “menú de opciones” (Lovera, 2002), que deje campo a formas variadas de “asistencia habitacional”.

Este debate teórico tiene, por tanto, importantes consecuencias prácticas. Uno de los más relevantes, desde nuestra óptica, es si logra captar las formas variadas cómo los diferentes actores responden a las necesidades habitacionales, así como si se es capaz de diseñar políticas públicas que atiendan a un panorama heterogéneo que reclama programas que den respuesta a la vivienda existente con déficit, al crecimiento vegetativo que supone construcción de vivienda nueva, así como a las necesidades del tejido urbano, dado que la vivienda no es un elemento aislado y opera en una estructura urbana que no se puede obviar, a riesgo de que tanto la vivienda existente como la nueva se encuentre con una urdimbre sin vasos comunicantes y requisitos para su funcionamiento. En fin, que no basta construir viviendas, hay que construir ciudad. Algo que se olvida con frecuencia en muchas políticas públicas, y sus consecuencias tienen efectos sobre la calidad de vida de la población que puede tener (o llegar a tener) una

vivienda adecuada (en términos de su construcción), pero precarizada en tanto carece de elementos básicos que la complementan (servicios, equipamientos, conexión con el resto de la trama urbana, etc.).

Las etapas de la política de vivienda de Hugo Chávez

Diferentes analistas han propuesto variadas maneras de periodizar la política de vivienda a lo largo de los trece años que lleva el mandato presidencial de Hugo Chávez cuando se escriben estas líneas. Como toda periodización es objeto de controversia porque supone unos cortes temporales que, aunque útiles para el análisis, no siempre reflejan la complejidad y variedad de cada fase cuyos rasgos están lejos de ser homogéneos.

Una de las propuestas de periodización nos las sugiere Oscar Olinto Camacho en una presentación que realizó en febrero del 2011 (Camacho, 2011), de la cual sólo reseñamos sus ideas claves toda vez que el texto al que hemos tenido acceso por la generosidad de su autor es un borrador y no su versión definitiva.

Camacho nos propone distinguir varias etapas de actuación a partir de lo que llama el “sistema decisional” en el campo de la vivienda que, como en otros ámbitos, se ha hecho progresivamente más centralista y autocrático. El identifica cinco modalidades de actuación que tienen características particulares: a) el inicio de una gestión esperanzadora para los pobres; b) el avance del sector militar en el sector vivienda y desarrollo urbano; c) la llamada revolución de la vivienda; d) una cadena de promesas incumplidas; e) el boomerang político: las nuevas promesas (e incumplibles promesas). De cada una de ellas muestra los rasgos más destacados (Camacho, 2011).

Otra manera de seguirle la pista a las políticas y ejecutorias en materia habitacional nos la presenta un documento del Cabildo Metropolitano de Caracas (Cabildo Metropolitano de Caracas. Comisión de Desarrollo Urbano. Unidad de Seguimiento de Políticas Públicas, 2011). Aunque no son etapas en sentido estricto, tratan de identificar los hitos que han marcado la evolución de las políticas del gobierno actual.

De este texto se pueden hacer un largo recorrido de iniciativas en el campo habitacional, que muestran el curso cambiante y errático que ha tomado: a) Antecedentes la política de vivienda actual; b) la génesis de la política de vivienda del presidente Hugo Chávez: Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, nueva política de vivienda y hábitat; énfasis en habilitación física de los barrios; c) Un segundo inicio, la regularización de la tenencia de la tierra urbana y los Comités de Tierra Urbana (CTU); d) las misiones llegan al sector vivienda: Misión Hábitat; e) la vivienda empieza a cobrar protagonismo en el gabinete: la creación del Ministerio de Vivienda y Hábitat; f) Un nuevo intento (infructuoso) de rehabilitación de los barrios; g) Los proyectos faraónicos de vivienda: las ciudades socialistas; h) Las políticas marcadas por las emergencias, nuevo énfasis en regularización de la tenencia de la tierra en los barrios populares y un intento por reencontrarse con la clase media y los promotores privados; i) una nueva misión, la Misión Villanueva, previa a la jornada electoral de la reelección presidencial del 2006; j) el superministerio de Obras Públicas y Vivienda (MOPVI) y las decisiones sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC) en construcción; k) Un nuevo intento de reencuentro con el sector privado de la construcción; l) Reestructuración de obras públicas: eliminación del MOPVI, creación de nuevos ministerios (Vivienda y Hábitat y Transporte y Comunicaciones); m) Nuevas medidas para atender las emergencias: Ley de emergencia para terrenos y viviendas; decreto de áreas vitales de vivienda y residencia; n) creación de empresa de producción socialista de insumos básicos para la construcción (que se suma a expropiaciones de empresas privadas de producción de insumos de la construcción); ñ) creación del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, dirigido por el presidente de la República y coordinado por el vice-presidente del área de desarrollo territorial del gabinete ejecutivo (en ese momento Rafael Ramírez, presidente de PDVSA y Ministro de Energía y Petróleo); o) Gran Misión Vivienda Venezuela que se propone la construcción de 2 millones de viviendas entre 2011 y 2017; decreto-ley de propiedad de viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela; otras resoluciones asociadas y proyectos de ley en discusión.

Como se puede observar, la política habitacional ha estado sometida a diferentes orientaciones, algunas conviviendo, en otras ocasiones, las más, donde cambian los énfasis. A ello se suma la inestabilidad institucional y legislativa, que consideraremos más adelante.

Sólo nos concentraremos en mostrar los elementos más significativos de las orientaciones que han prevalecido en la política habitacional venezolana de estos últimos trece años (1999-2011). Escapa a nuestros propósitos el análisis detallado de las diferentes iniciativas, aunque no deja de ser relevante.

La primera formulación de política habitacional

Desde el inicio del gobierno de Hugo Chávez se manifestó el interés por atender el asunto de la vivienda. Estuvo presente, aunque no era su centro, en el Programa Bolívar 2000, una suerte de “plan de emergencia”, al estilo del ensayado en los gobiernos que se sucedieron inmediatamente a la instauración de la democracia en 1958, y con antecedentes en otras etapas políticas de Venezuela, para atender necesidades urgentes de los sectores de bajos ingresos y generar empleo rápido, mientras maduraran programas más permanentes. En el caso del primer gobierno de Chávez se presentó como un plan cívico-militar para dar respuesta a la deuda social en variados campos (salud, infraestructura, etc.). Su conducción estuvo en manos de militares, una forma de mostrar otra cara de su actuación que contrastara con su percepción exclusivamente represiva. Fue anunciado en la fecha emblemática de 27 de febrero del año 1999, recordando el “caracazo” del año 1989, esa rebelión social acompañada de saqueos ante la escasez y el alza del pasaje del transporte público, que recibió una intensa represión de las fuerzas armadas y que dejó muchos muertos y heridas (materiales y anímicas) en la población venezolana.

En el lanzamiento del Plan Bolívar 2000 (que se extendió a lo largo de tres años), estaba subyacente la idea de la eficiencia militar frente a la administración de los civiles, además de presentar otra cara del componente castrense. Sin menospreciar la atención a muchos habitantes del país con las iniciativas del Plan Bolívar 2000, como

todo plan de emergencia fue perdiendo impulso hasta que se dio por concluido, dejando el lastre de muchas denuncias de corrupción en su ejecución.

La orientación en el plano de la vivienda y el desarrollo urbano el gobierno de Chávez heredaba una estructura institucional con muchos problemas, que fue parcialmente modificada desde las primeras fases del nuevo gobierno. Se constataba el entramado inconexo en esta área. Para ello, desde el primer gabinete designado se fusionó el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) y el de Transporte y Comunicaciones (MTC), para el cual se designó un solo ministro, primero el Teniente Coronel (r) de la Aviación, Luis Reyes Reyes, que un mes después es sustituido, para irse como candidato a diputado de la Asamblea Constituyente, por el Ing. Julio Montes, que sólo durará en el cargo cuatro meses, mientras se produce la aparición del Ministerio de Infraestructura como fusión de MINDUR y el MTC, creado oficialmente el 14/12/1999.

En ese primer año de gobierno (1999), se produjeron decisiones que fueron delineando orientaciones y ejecutores. Reyes Reyes juramentó a quienes el presidente Chávez había escogido: al Arq. Carlos Angarita (investigador del IDEC-FAU-UCV) como presidente del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI); a la Arq.-Urb. Josefina Baldó (Profesora-Investigadora de la FAU-UCV), como presidenta del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), adscrito hasta entonces al MINDUR. En ambas instituciones, los consejos directivos estuvieron predominantemente compuestos por profesionales y profesores universitarios del campo de la vivienda. En el Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR) fue designado el General Cruz Weffer, que cumplió un papel destacado en el Plan Bolívar 2000, y que se había interesado en el problema de los barrios populares, como veremos más adelante. Para Fundabarrios, se designó a la Arq. Mariela González. Aunque había otro conjunto de instituciones vinculadas al área, estas cuatro (CONAVI, INAVI, FONDUR y Fundabarrios) fueron en las que más se apoyaba tanto el presidente como sus ministros.

En el mismo año 1999 se formula la política de vivienda a petición del presidente Chávez. La elaboración partió principalmente del equipo del CONAVI. Una vez discutida el mandatario le dio su aval. Fue presentada (aunque con baja visibilidad) (CONAVI, 1999), y fue

incorporada al texto de la Ley que le siguió, el Decreto con fuerza de Ley (gracias a los poderes habilitantes otorgados al presidente por el poder legislativo), que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional que entró en vigencia en 1999 (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 5392 Extraordinario). Todo ello sucedió durante el breve ejercicio ministerial de Julio Montes, que compartía la visión que se concretó en estos lineamientos políticos y que los facilitó.

Esta política de vivienda contemplaba los siguientes programas:

- Atención a los pobladores de la calle
- Habilitación física de las zonas de barrios
- Mejoramiento y ampliación de viviendas en barrios y sectores populares
- Rehabilitación de urbanizaciones populares
- Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo
- Nuevas urbanizaciones y viviendas completas

Era una formulación de política de vivienda recogía la larga experiencia (exitosa y fallida) de la sociedad venezolana en el ámbito público, privado y comunitario, y los hallazgos y propuestas de los investigadores que durante un dilatado tiempo habían apuntado desde las universidades a la identificación y definición de las líneas maestras que una política de vivienda, hábitat y desarrollo urbano debía contemplar. Estos aportes están recogidos en muchas publicaciones (Lovera/Marcano, 1986; Bolívar (Coord.), 1994; Bolívar/Baldó (Comp.), 1996; Baldó/Villanueva, 1998; Cilento, 1999; Cilento/Fossi, 1999; ALEMO, 1999, entre muchas otras), que son analizadas como conjunto por Camacho (2004).

Esa política de vivienda plasmada en documento del CONAVI (1999) y luego ratificada como parte de la Ley que sobre el particular se dictó: Decreto con rango y fuerza de ley que regula el subsistema de vivienda y política habitacional (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 5.392 Extraordinaria, 22-10-1999, Art. 12), es la única, según nuestro criterio, que puede ser considerada como un Plan Nacional de Vivienda en sentido estricto durante estos trece años de gobierno (1999-2011), posteriormente ha habido diferentes énfasis en algunos de sus programas o su abandono, la ratificación pasajera de sus lineamientos en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y

Hábitat del año 2005 (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 38.182 del 9-5-2005). Después, en las reformas legislativas (2007 y 2008), ya no aparece la especificación de estos programas, sino el ámbito institucional donde se definirá (el Ministerio de Vivienda y Hábitat) (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N°. 5.876 Extraordinaria del 28-12-2007 y la N°. 5889 Extraordinaria del 31-6-2008).

En los sucedáneos del Plan de la Nación, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 (República Bolivariana de Venezuela, 2001) y en el Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (República Bolivariana de Venezuela. Presidencia, 2007), sólo se expresan principios generales para el ámbito de vivienda y hábitat, que no permiten derivar de ellos políticas y programas específicos, sino orientaciones muy ambiguas que pueden conducir a énfasis muy variados, como en efecto ha sucedido.

Vale la pena destacar que, aunque en la política formulada inicialmente se ponía el énfasis en la ciudad construida, la rehabilitación de barrios, a la cual aspiraba destinar el 50% de los recursos disponibles, algo que nunca se logró durante su breve ejecución, contemplaba también otro conjunto de programas para la producción de nuevas viviendas y otros programas que también empezaron a ejecutarse con variados impactos en producción y empleo (como la rehabilitación de urbanizaciones populares de promoción estatal (conjuntos del Banco Obrero/INAVI), nuevas urbanizaciones de viviendas de desarrollo progresivo y/o de viviendas completas, así como el inicio de los programas de atención a la población en situación de calle. Enfatizamos este asunto porque en la mayoría de los análisis académicos que se han hecho de este período de la política habitacional se han centrado en el “programa bandera”, la rehabilitación de barrios (Rodríguez et. al., 2006; Pérez de Murcia, 2008; Giménez et. al., 2008), pero falta la consideración de estos otros programas que no han suscitado mayor atención en las indagaciones, que mostrarían el carácter integral de Plan de Vivienda que se intentó impulsar. En los 20 meses que duró la gestión de Baldó en el CONAVI (y 15 meses de disposición efectiva de fondos), se empezaron a impulsar acciones en todos los frentes que había delineado la política de vivienda trazada en 1999, como lo

muestran las cifras de desempeño de ese corto período (Baldó, 2004; Villanueva, 2007).

Esas primeras orientaciones, inspiradas en una larga tradición de investigación en los ambientes académicos, no eran unánimes. Desde círculos militares había otra óptica, que desde un inicio trató de imponerse y de hecho lo ha logrado durante largo tiempo. La sustitución de funcionarios civiles por militares llevaba en su seno concepciones antagónicas (Camacho, 2004), y en los hechos mostró que se optó por sustituir una concepción que pretendía atender todas las aristas del problema de vivienda y hábitat (el Plan Nacional de Vivienda de la Ley de 1999) por otra que se concentraba en la producción de vivienda nueva (y completa), menospreciando los programas de rehabilitación de barrios y de promoción de la vivienda de crecimiento progresivo.

A pesar que se había avanzado en definiciones que podrían haberse convertido en una plataforma común, ello no fue así porque aunque hubiera sido avalado por el presidente Chávez mediante un Decreto-Ley, no era compartido por los diferentes actores que los debían poner en práctica. El liderazgo del sector vivienda y hábitat estaba competido y conducía a una ejecución diversa según cada organismo ejecutor. Los conflictos y desencuentros entre diferentes actores eran frecuentes, como veremos al analizar el aspecto político-institucional (Roffé, 2006).

¿Académicos vs Militares?

En el seno del gobierno de Chávez ha habido un largo debate y confrontación entre la óptica derivada de los estudios académicos y la que proviene del análisis de actores militares que se han ocupado de este asunto. Los análisis de los académicos son normalmente conocidos porque se ponen a disposición del público en sus formas de divulgación (revistas, libros y conferencias), no así lo que opinan al respecto los actores militares (un actor importante en un gobierno cuyo presidente es militar y, por tanto, muchos de sus interlocutores y posibles cooperantes de su acción de gobierno también provienen de

ese ámbito). Contamos con un análisis de estos sectores militares respecto al asunto de la vivienda gracias a una indagación que pone en claro su óptica producto de la acuciosidad de un analista académico (Camacho, 2004), que diseccionó las tesis sostenidas por un militar (Cruz Weffer), que además fue un actor destacado en la política habitacional del gobierno de Chávez y influyó sobre sus programas en los primeros años.

Las afirmaciones de Weffer, tomadas del trabajo que presentó en 1994 en una institución académico-militar muestran que es partidario de la erradicación de los barrios populares, considerados como “un peligro a la seguridad nacional”. Esa orientación ha tenido influencia en muchas de las actuaciones gubernamentales, contrastante con las que otros partidarios del “proceso”, civiles en su mayoría, han sostenido.

Pero esa visión de erradicación de barrios versus rehabilitación de barrios no es exclusivamente un enfrentamiento entre civiles y militares, es el producto de ópticas diversas sobre el problema habitacional, ya en el pasado lo encontramos entre civiles vs. militares con diferentes ópticas frente al problema, sólo que ahora ha tomado la forma de que sus voceros principales han sido civiles y militares. Pero el asunto trasciende esta divisoria, se trata de diferentes interpretaciones sobre lo que hay que hacer frente a la problemática habitacional, independientemente si quienes lo expresan son civiles o militares.

Tensiones y opciones

La política de vivienda y hábitat de gobierno de Chávez ha estado signada por esa tensión entre atender a la vivienda existente y la producción de nuevas viviendas, así como la definición de qué vivienda nueva se trata. No necesariamente tenía que ser planteada como un dilema, pero así se ha vivido. En unos momentos se ha enfatizado la primera orientación, en otros la segunda, sin encontrar su punto de encuentro, y como se verá, se ha impuesto en la visión que atender el problema habitacional es sólo producir nuevas viviendas, en momentos con matices.

El análisis sociológico pone en evidencia cómo los gobernantes, de antes y de ahora, asumen la política de vivienda como sinónimo de una acción donde entregan viviendas completas recién terminadas por la acción promotora del Estado, teñida de clientelismo y populismo. No entienden cuando hay una operación que no concluye en cortar una cinta para mostrar una obra nueva. Se inaugura un conjunto de viviendas, un puente o una carretera, no una rehabilitación de unas viviendas existentes o el fortalecimiento del tejido organizativo comunal. Eso no es sólo en los tiempos recientes, sucedió ya cuando en el Departamento de Equipamiento de Barrios del Banco Obrero (la agencia estatal de entonces para la promoción estatal de vivienda) del primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1973), diseñada y dirigida durante sus primeros trece meses por la Arq. Teolinda Bolívar, se topó con que su orientación iba contra los ritos del poder (Bolívar/Lovera, 1980). Aunque ha habido y hay excepciones de ciertos gobernantes regionales y municipales, ahora no es muy diferente, presidente, gobernadores y alcaldes quieren entregar viviendas, no promover esas formas mediante las cuales se da atención habitacional no convencional. Esto se puede percibir en un verdadero “contrapunteo” que se presentó en un acto público donde se entregaba la vivienda número 10.000 del programa habitacional del año 2005, entre el presidente Chávez y su ministro de Vivienda y Hábitat de entonces, Julio Montes (Gobierno en línea, 2005). En ese evento, se pone de manifiesto la prioridad que le otorgaba el presidente a la entrega de viviendas completas, y su reclamo que las metas al respecto no podrían ser alcanzadas en lo que restaba de año, como en efecto sucedió, mientras el ministro mostraba cifras significativas de familias atendidas por el programa de rehabilitación de barrios (100.000 familias), que no convencieron al Presidente. El ministro no duró mucho más en su cargo, después de un reclamo público de Chávez presentó su renuncia. Más allá de este episodio, ello es ilustrativo de la incomprensión que desde el alto gobierno se muestra de la necesidad de una política que combine la producción de nuevas viviendas con la atención al déficit del patrimonio inmobiliario existente en los barrios populares, así como de otras acciones que atienden al tejido organizativo.

La política de vivienda (y hábitat) del gobierno de Hugo Chávez ha pasado, como en muchas otras áreas, por muchas orientaciones, los énfasis han cambiado, también los actores para ejecutarlos.

El primer desenlace de las tensiones

La primera fase de la política de vivienda de Chávez (1999-2000) se desarrolló con la convivencia conflictiva entre la orientación que marcaba lo que desde el CONAVI se había delineado, una política de vivienda de diferentes aristas, mientras ello no se articulaba por lo que desde FONDUR se impulsaba, producción de viviendas completas (sin licitaciones y por asignación directa y contando con recursos ordinarios y extraordinarios), mientras el INAVI se articulaba trabajosamente con esa estrategia, aunque con procedimientos más transparentes (todo se sometía a licitación), pero los recursos para la ejecución llegaban tardíamente.

Todo parece indicar que esta situación de tensión entre ejecutorias y prioridades (las de CONAVI, las de INAVI, por una parte, aunque no siempre se articularon; y de las de FONDUR, que se basaba en otra orientación), fueron generando un estado de tensión por el liderazgo institucional y conceptual del sector de vivienda hasta que en alto gobierno se tomó una decisión, primero ambigua, luego definitiva.

Después de cuatro meses de ejercicio de Julio Montes en 1999 como ministro del área (infraestructura) es sustituido al inicio del año 2000 por un militar (que comparte la tesis de Cruz Weffer, y que se apoya en él para su gestión, que siguió presidiendo FONDUR). Fue percibida por el sector civil como una avanzada del sector militar en ese campo y de sus concepciones. De inmediato no hay sustitución de los titulares de los organismos adscritos que tienen otra orientación (CONAVI e INAVI), pero se profundizan las tensiones entre el nuevo ministro, hasta que terminan siendo relevados en un proceso que margina de hecho las concepciones que ellos habían sostenido. Más tarde el presidente decide buscar un nuevo actor, también militar, para dirigir una política habitacional que deja de lado las orientaciones anteriores, centrándose en la producción de vivienda nueva.

Los resultados no son muy alentadores, pero ha entrado en escena la preeminencia de otra política de vivienda de hecho que durante varios años será la que privará, entrando el sector vivienda y desarrollo urbano en una suerte de limbo, donde se paralizan las acciones de atención a los barrios populares y no se logran mayores resultados en la producción de viviendas nuevas. Lo peor de los dos mundos. Lo que continuará con la secuencia de ministros militares de breves gestiones, todos ellos centrados en metas de producción de viviendas nuevas de escasos resultados, dejando de lado la parte mayoritaria del patrimonio construido.

La regularización de la tenencia de la tierra en los barrios

Aunque desde los primeros años del nuevo siglo el énfasis de la política de vivienda del Estado venezolano está colocado en la producción de vivienda nueva con resultados desalentadores, la realidad de los barrios populares está allí. Alguna respuesta hay que darle. No habría que desestimar la presión que ha podido provenir de las organizaciones de base, lo que Ellner (2011) ha llamado la estrategia “desde abajo” de la gestión chavista, enfrentada a la estrategia “estatista” o “desde arriba”. Surge entonces una iniciativa para atender uno de los problemas que demandan estos sectores: la regularización de la tenencia de la tierra donde los pobladores han edificado sus viviendas por iniciativa propia. Un asunto que ha suscitado muchas investigaciones y debates en variados escenarios nacionales e internacionales (FVP, 1991; Bolívar et. al., 1997; Bolívar, 2004; Calderón, 2006).

Es así como reaparece un programa dirigido a atender a los barrios populares, que habían sido opacados por las nuevas orientaciones y actores de la gestión habitacional del Estado. Por decreto se crea (el 4 de febrero del 2002, aniversario del golpe de Estado fallido encabezado por Chávez en 1992), la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, mediante la cual el Ejecutivo se atribuye la competencia de otorgamiento de títulos de adjudicación de tierras públicas nacionales, estatales y municipales. Se crea igualmente la figura de los Comités de Tierra Urbana (CTU) para acompañar este proceso. No se activó sino mucho más adelante,

dado que se atravesó en el camino el golpe de Estado de ese mismo año (11 de abril) y el regreso de Chávez al poder (13 de abril), seguido más tarde por el paro petrolero (finales del 2002 e inicios del 2003), que pospuso la implementación de ese decreto. La dinámica que lo ha acompañado ha sido muy desigual y objeto de diferentes análisis, mostrando tanto las potencialidades como debilidades de la política implementada y del tejido organizativo a que dio lugar (Antillano, 2005; García-Guadilla, 2007; Bolívar, 2004, 2011). Posteriormente, este decreto fue convertido en Ley, primero en el 2006, reformada en el 2011, en todos los casos se trata de títulos de adjudicación y no de propiedad, un asunto controversial que también se ha manifestado en otras legislaciones posteriores (como la Ley de régimen de propiedad de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela del 6-4-2011), donde se pasa por alto el de la libre disposición de la propiedad (establecida en la Constitución de la República, 1999), dejándola al arbitrio del poder ejecutivo en estos casos.

La regularización de los terrenos de los barrios ha sido un proceso incierto y marcado por la aspiración de seguridad jurídica de sus habitantes, y una respuesta ambigua desde el Estado central, que ha otorgado un certificado de adjudicación y posesión, no de propiedad, mientras antes y ahora, alcaldes y gobernadores, han entregado títulos de propiedad, en uno y otros casos sin que se operen los procesos previos que aseguren que lo se entrega ha sido objeto de operaciones urbanísticas que articulen las barriadas al resto de la ciudad (FVP (Ed.), 1991).

Programas espasmódicos

Desde el cambio ministerial del año 2000, se han sucedido un conjunto de programas de vivienda sin norte claro, con metas de producción de vivienda completa que no se han cumplido, dejando de lado, fuera de lapsos más breves (2005), el diseño original de la política de vivienda. No se retomaron los programas de construcción de vivienda progresiva, la rehabilitación de urbanizaciones populares, ni la habilitación de barrios, aunque en ciertos momentos se han impulsado operaciones de sustitución de ranchos (viviendas precarias

de las barriadas populares) por viviendas de mejor calidad bajo diferentes ópticas.

Los cambios y anuncios han estado fundamentalmente orientados a mostrar que se atiende el problema de la vivienda en coyunturas pre-electorales, pero ausentes de una visión estratégica. No hay una visión consistente sobre el asunto, sino operaciones efectistas o planteamientos que se hacen, se acompañan con algunas acciones, pero después se desvanecen. Es lo que sucedió con la primera Misión Vivienda (llamada al poco tiempo Misión Hábitat) en el 2004 o la llamada Misión Villanueva del 2006, que prometían (ahora sí) que se atendería las necesidades habitacionales de la población, pero cuyos resultados tampoco se concretaron.

En otros momentos se apeló a planes más ambiciosos que contemplaban las construcciones de nuevas ciudades o centros urbanos, en algún momento denominadas “ciudades socialistas”, en las zonas de la periferia de las ciudades, en algunos casos pensadas en un esquema autárquico, aunque reproduciendo el esquema de ciudades dormitorios dada su inviabilidad como espacio conjunto de vivienda-trabajo. Ello sin considerar los errores de ubicación y de dotación de servicios, como el caso de la llamada “Ciudad Camino de los Indios”, renombrada “Ciudad Socialista Caribia”, enclavada en el cinturón verde de la zona protectora de Caracas, donde el agua proviene de pozos y cuya accesibilidad es trabajosa. Otros casos similares hay como ejemplos, aunque ninguno de estos conjuntos habitacionales y “ciudades” se han concluido completamente, más allá que se han asignado viviendas a un grupo de familias, algunas de ellas damnificadas por eventos socio-naturales.

El Ministerio de Vivienda y Hábitat

En septiembre del 2004, se crea un Ministerio de Estado para la Vivienda y Hábitat, como órgano asesor del presidente de la República para estos ámbitos. Se designa al Ing. Julio Montes, el mismo que había sido por breves meses Ministro de Infraestructura en 1999, aunque en esa primera oportunidad contaba la carta de navegación

de la política habitacional solicitada y apoyada entonces por el presidente, aunque posteriormente sufrió los cambios de hecho que hemos reseñado. Montes inicia esta nueva gestión mostrando la pérdida del norte y los pobres resultados de la política de vivienda cuando en dos eventos públicos afirmó que se estaba peor en esa área que seis años atrás (Camacho, 2004). Un juicio con el que trata de retomar y rediseñar la política de vivienda.

Seis meses después (11-3-2005) se crea el Ministerio de Vivienda y Hábitat, separando sus funciones de las del Ministerio de Infraestructura. El Ministro designado es igualmente el Ing. Montes. Esta será también una breve gestión, de cinco meses, como ministro con cartera, once meses desde la designación como ministro de Estado, en los cuales se reforma la Ley de Vivienda para retomar el diseño heredado del Plan Nacional de Vivienda de 1999, con sus programas para atender las diferentes aristas del problema, enfatizando como entonces la importancia de la habilitación de barrios popular.

Junto a los diversos programas de construcción de vivienda convencional, se le vuelve a poner énfasis a la rehabilitación de barrios, ahora llamado “Programa de Desarrollo Endógeno de Barrios”, que se inicia en marzo del 2005, pero que seis meses después el 31 de octubre del mismo año es detenido. Ya hay un nuevo ministro, de los muchos que ha habido en esta cartera. El intento de atender la rehabilitación de barrios, vuelve a caer en la penumbra, y la prioridad vuelve a la construcción de vivienda nueva, algunos de ellos en desarrollos habitacionales de grandes dimensiones: las llamadas ciudades socialistas, ubicadas en varias zonas del país, con resultados frustrantes entre el número de viviendas ofrecidas y las terminadas.

Los eventos socio-naturales y la vivienda

Las lluvias, deslaves, derrumbes (también eventos sísmicos) son un dato inescapable y de enorme influencia sobre la política habitacional. En el largo período del gobierno de Chávez se han presentado en varias ocasiones sobre todo los primeros nombrados, obligan-

do a dar respuestas a la emergencia y afectando (y modificando) los planes de vivienda previamente diseñados.

El primero y más impactante fue el deslave producido en diciembre de 1999, coincidente con el referéndum de la nueva constitución. Ello obligó a dar atención de emergencia a una población que se vio severamente afectada en algunas regiones del país. Ello supuso una acción y planes de contingencia frente a estos eventos. Nuevamente en el 2006 el Estado se ve obligado, también por intensas lluvias, a decretar otro estado de emergencia en el sistema de vivienda y hábitat en el territorio nacional. Situación que se volvió a presentar en el año 2011, que dio lugar a nuevas iniciativas, algunas de las cuales han terminado en leyes.

Todos estos eventos y los que cabe esperar que se sigan produciendo (Cilento, 2000; Lafuente/Genatios, 2004; Genatios/Lafuente, 2004;), le han planteado al Estado y a la sociedad la necesidad de atender y prepararse para los mismos, además de actuar con sentido preventivo y con planes de contingencia para responder a estos sucesos, aunque naturales en sus orígenes están facilitados en sus consecuencias por un patrón de ocupación del territorio y de operación del sistema económico que luce inviable en el corto y mediano plazo, y con enormes interrogantes de sostenibilidad en el largo plazo.

Lo sorprendente es que no se ha acumulado la experiencia de los diversos eventos socio-naturales, y frente a cada nuevo acontecimiento se actúa con improvisación, se dan respuestas parciales a los damnificados, pero no se formula una política articulada de prevención, ni se prepara institucionalmente para contar con planes de contingencia ante estos eventos. Hay un avance en este sentido, más allá de las críticas que se le han hecho, con la Ley de refugios dignos de enero del 2011 y otras leyes asociadas, siempre y cuando a la promulgación de las leyes le sigan acciones que le den continuidad institucional a esas iniciativas y las conviertan en políticas permanentes y no, como ha sucedido con frecuencia, en anuncios que se desvanecen cuando pasa lo más grave de las emergencias.

La dimensión política-institucional

Si la teoría importa, también las instituciones. Desde hace años hay un largo debate que ha puesto sobre el tapete la importancia de las instituciones para el desempeño económico y social (Ayala, 2000). Tanto en el diseño institucional como en la elaboración y la (poca) permanencia de reglas del juego, ha habido enormes deficiencias en las políticas de vivienda y hábitat durante el mandato de Hugo Chávez, como en otras áreas.

La evaluación del desempeño de las políticas públicas de vivienda (y hábitat) durante el ya largo ejercicio de gobierno de Hugo Chávez (13 años cuando se escriben estas líneas) es que no se ha dado con un diseño institucional adecuado, que no ha habido una formulación de políticas públicas que atienda a la complejidad del problema (excepción del primer programa formulado), que han persistido ópticas enfrentadas sobre el asunto, que imperan alternativamente según las prioridades que le otorga el presidente a la luz de sus prioridades coyunturales (políticas o electorales), tampoco en ausencia de un diseño de políticas e institucional apropiado, ha surgido un liderazgo en el sector vivienda y hábitat que sirva de relevo a esa carencia, muy probablemente por la preeminencia de una conducción autocrática desde la cúpula del poder que deja poco espacio para que prosperen iniciativas que apunten en este sentido.

Más bien, como en el cuadro general del país, hay una maraña de instituciones *ad hoc* para atender a las demandas insatisfechas, pero con enormes solapamientos entre ellas que dificultan una acción coherente, cuyos objetivos son inciertos y a las cuales se le atribuyen tareas que con frecuencia no tienen la capacidad de ejecutar eficientemente, o se le cambia su misión o se le agregan otras sin orden ni concierto.

El ritmo del cambio institucional ha sido errático. Se empezó en 1999 con la fusión de hecho del MINDUR y el MTC, para dar lugar al Ministerio de Infraestructura (MINFRA) que los reunía, lo que parecía sensato. Las reestructuraciones y liquidación de instituciones casi siempre se han quedado a mitad de camino. Después del esquema de un MINFRA como cabeza de construcción, infraestructura, aunque con articulaciones débiles con el Ministerio del Am-

biente, y sin un liderazgo claro y con múltiples conflictos con sus organismos adscritos, se dotó a Vivienda y Hábitat de un despacho ministerial propio, a partir del 2005. Este esquema fue interrumpido por la creación en el 2009 de un Macro-Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (MOPVI), que incorporó las funciones de vivienda y hábitat en su seno, para un año y tres meses después suprimirlo y crear de nuevo el Ministerio de Vivienda y Hábitat y el de Transporte y Comunicaciones. Pero allí no termina la historia, en marzo del 2011, el Presidente Chávez decreta la creación del Órgano Superior del Sistema de Vivienda y Hábitat, dirigido por el propio presidente y coordinado por el vicepresidente del área de desarrollo territorial del Gabinete Ejecutivo, en la actualidad, Rafael Ramírez, quien es a su vez ministro de Energía y Petróleo y presidente de PDVSA. A lo cual hay que sumar la designación de un ministro de Estado para la Reconstrucción Urbana de la Gran Caracas.

No sólo no ha habido un diseño institucional claro y estable. Sus ejecutores han variado intensamente y su permanencia en los cargos ha sido breve, lo que le aporta una mayor carga de inestabilidad a las políticas, sumado a que cada nuevo ministro cuando asume parece empezar de nuevo. Entre 1999 y 2011 ha habido diez ministros de infraestructura o su equivalente, su duración ha sido entre cuatro meses hasta veintisiete meses. Se entiende los efectos de esta intensa rotación ministerial. Desde el inicio del gobierno, sólo dos civiles ha ejercido el cargo, Julio Montes en los breves meses de su gestión, y recientemente el Ing. Francisco Garcés, cuando fue designado como Ministro del MTC en el 2010, en el momento que se volvió a separar el despacho del MTC del de Vivienda y Hábitat. Cuando escribimos estas líneas (a finales del año 2011), el ministro Garcés ha sido relevado de su cargo, y la cartera ha sido dividida en dos ministerios, de transporte terrestre y de transporte aéreo, cuyos titulares son ahora dos militares.

Desde que se creó el Ministerio de Vivienda y Hábitat en el 2004, primero como Ministerio de Estado y luego como un Ministerio con cartera (incluido allí el breve lapso que estuvo en el seno del MOPVI), hasta la actualidad (2011) han desfilarado ocho ministros encargados de este asunto en esos siete años. Eso representa que han durado como promedio menos de un año, ninguno llegó a durar dos años, algunos sólo unos pocos meses.

Si a esto sumamos los frecuentes cambios en la legislación y los cambios de prioridades políticas en cada ejercicio y el sinnúmero de iniciativas que se han anunciado y a veces emprendido para atender los problemas habitacionales, podemos entender la caracterización que hacemos del carácter espasmódico y cambiante que ha tenido la política habitacional durante el mandato de Hugo Chávez, con cambios frecuentes de prioridades y programas.

A ello hay que agregar la centralización creciente de la gestión habitacional. En el período 1999-2011 se fueron ahogando las iniciativas de atención habitacional que provenían de los gobiernos regionales y municipales, que fueron alentadas a partir del proceso descentralizador que se operó en Venezuela a finales de los años 90 del siglo XX, que hubiera permitido una sinergia entre el poder central y los niveles regionales y municipales, que había mostrado potencialidades interesantes para afrontar estas tareas. Pero la concepción centralizadora del ejercicio de gobierno de Hugo Chávez condujo a que esto que fue una posibilidad, y que algunos de sus funcionarios alentaron al inicio de su mandato, se fue desvaneciendo cuando se hizo dominante la visión según la cual todas las políticas públicas debían ser definidas y comandadas desde el poder central, algo que es contrastante con lo que han planteado diferentes gobiernos y movimientos sociales latinoamericanos, enfatizando la necesidad y la conveniencia de unas políticas públicas que conjuguen las iniciativas del poder central con las que se ejecutan en los niveles regionales y municipales, y aquellas que se articulan con las comunidades organizadas en el nivel local.

Paradojas e inclusión social

Después de un ejercicio del poder durante trece años y ya por finalizar su gobierno actual que culmina a inicios del 2013, y cuyo futuro se definirá en las elecciones presidenciales del 2012, donde Chávez podría optar a una nueva reelección, se lanza un (nuevo) programa, la Gran Misión Vivienda Venezuela, que tiene como meta la producción de dos millones de viviendas entre el año 2011 y el 2017, partiendo de la estimación de que ese es el déficit de vivienda

en Venezuela. Aunque un registro de demanda de vivienda *ad hoc* realizado por el gobierno, arroja la cifra de más de 3 millones y medio de viviendas, posiblemente resultado más de las expectativas de la población que de las necesidades. Encuesta que se realizó en paralelo a la puesta en marcha del Censo Nacional de Población y Vivienda, que correspondía a este mismo año. La contrastación de ambos resultados resultará interesante.

No hay ni una palabra en este programa a la vivienda existente, donde se concentra una parte sustancial de las carencias habitacionales. Las barriadas populares no existen en este programa, aunque posteriormente se haya hecho mención a ellas (rehabilitaciones y sustitución de ranchos por viviendas), pero sin convertirlas en un eje importante de esta política, presumimos que se hace porque en los primeros años del plan es difícil alcanzar las metas cuantitativas propuestas.

En cualquier caso, sigue privando una óptica donde se le da una preeminencia exagerada al asunto del déficit de vivienda, cuando lo fundamental es “un enorme déficit de condiciones para que la gente pueda acceder a un alojamiento apropiado, en un entorno urbano asequible y ambientalmente sano. Esto implica: fuentes permanentes de trabajo, acceso a tierra urbanizada (agua potable, cloacas y drenajes), eficientes servicios de vialidad, transporte y comunicaciones, servicios educacionales y médico-sanitarios bien atendidos y equipados, seguridad de bienes y personas, seguridad jurídica, instalaciones recreativas, deportivas y culturales, entorno urbano sano y seguro” (Cilento, 2006: 266-267). Sigue privando la concepción según la cual el éxito de la política de vivienda se mide por nuevas viviendas y no por familias atendidas.

No menospreciamos el efecto que pueda implicar una acción de promoción de viviendas nuevas por parte del Estado en el mercado de la vivienda. Como hemos señalado, la oferta de vivienda nueva para los sectores de demanda solvente (o la ampliación de este segmento por efecto de subsidios), evita que ellos se conviertan en demandantes del sub-mercado informal y que eventualmente se desplacen a situaciones más precarias a quienes tienen sólo esa opción.

Lo que no podemos entender, y es donde nos aparece una paradoja, es que la política habitacional actual deje mayoritariamente de lado la vivienda existente, donde viven los sectores de bajos ingre-

sos, que tanta atención requeriría, y que permitiría, si se incorpora a las políticas públicas, que muchas de las carencias existentes obtengan respuesta.

Una paradoja adicional es que dada la orientación política que expresa el gobierno venezolano haya adoptado una óptica que ha privado en administraciones gubernamentales de corte neo-liberal en otros países de América Latina, donde ha privado el número de viviendas, haciendo caso omiso a su calidad y ubicación con efectos sobre el tejido urbano perversos (Rodríguez/Sugranyes, 2005).

Esta orientación de privilegiar las viviendas completas está asociada a la un patrón recurrente del gobierno de Chávez, que ha acostumbrado a anunciar y poner en práctica políticas sociales de mucha visibilidad cada vez que se presenta un evento electoral. Congruentemente con lo señalado anteriormente, la entrega de viviendas nuevas son eventos más proclives para mostrar el desempeño de las políticas públicas, que la acción sobre el tejido de los barrios populares. Al lado de ello, no debería menospreciarse sobre esta orientación “viviendista” el peso que ha tenido la fracción de la burguesía emergente que ha crecido al amparo del Estado y de la coyuntura petrolera, la que se conoce como “boliburguesía” o “chavoburguesía”, muy similar a la que se hizo hegemónica en el boom petrolero de los años setenta del siglo XX, haciendo uso de mecanismos muy similares, que puede encontrar un campo de negocios en la producción masiva de vivienda, que tal vez influyó en el estímulo de este sesgo de las políticas habitacionales del Estado, sobre lo cual habrá que indagar.

Otro aspecto que no puede dejarse de lado es que este plan de vivienda está basado más en empresas extranjeras (brasileñas, bielorrusas, chinas, etc.), que en la capacidad nacional, lo cual es un despropósito en un país con una larga tradición en el campo de la construcción. Ello ha estado asociado a la satanización de las empresas privadas nacionales (excepto las alineadas políticamente con el régimen), derrochando la posibilidad de aprovechar plenamente una capacidad nacional, que podría ser articulada a los programas promovidos por el Estado, generando efectos multiplicadores en el producto, el empleo y el fortalecimiento de las fuerzas productivas nacionales.

Una parte sustancial de nuestras ciudades ha sido construida por iniciativa de sus propios habitantes, ella no puede ser sustituida o erradicada, hay que ocuparse de ella. Una política de vivienda y hábitat no debería ignorarla a riesgo en contrario de atender el crecimiento vegetativo, pero dejar que la ciudad existente se siga deteriorando, produciendo efectos perversos en la población que habita esta parte mayoritaria de la ciudad y no ocuparse del patrimonio inmobiliario existente.

Una política que sólo se ocupa de producir vivienda nueva, así ella sea accesible a segmentos antes excluidos del mercado solvente, si no atiende a la vivienda existente donde vive una parte sustancial de los sectores de bajos ingresos, conduce a perpetuar condiciones de inequitativas que no se pueden modificar sin la acción estatal en esos espacios, para atender lo que está afuera del alcance de las capacidades y recursos de los pobladores de barrios.

La gran paradoja de la política habitacional de estos largos años de gobierno es que se haya abandonado una óptica que atendía a las diferentes aristas del problema habitacional, para centrarse en la producción de vivienda nueva, que aunque es un componente que hay que atender, deja de lado el enorme déficit en la vivienda existente, sobre todo la que requiere de apoyo de las políticas públicas. La paradoja es que la política de vivienda y hábitat pierda el norte que una vez tuvo y que le de la espalda a las barriadas populares. Ello no es indiferente a sus efectos sobre la inclusión social.

Si no hay una atención simultánea a la ciudad existente y a las nuevas necesidades de producción de vivienda, se corre el riesgo de perpetuar las condiciones de inequidad que imperan en el tejido urbano actual, dejando a una parte (mayoritaria) de la población sin posibilidades de una ciudad democrática e incluyente.

La paradoja de la política de vivienda del gobierno de Chávez es que puede dar respuesta, no necesariamente la mejor, porque se produce vivienda nueva, pero no ciudad, mientras se deja desatendida una demanda que no requiere vivienda nueva, pero sí el mejoramiento sustancial de su hábitat y su articulación con el tejido urbano que haga posible el ejercicio de una ciudadanía plena.

Una política urbana integral, que atienda a sus diferentes aristas, sigue pendiente en la agenda de las políticas públicas venezolanas. Más allá del número de viviendas nuevas que se logren construir, la ciudad existente sigue siendo un reto inescapable. Unas ciudades democráticas e inclusivas no serán posibles si se le da la espalda a las barriadas populares.

Referencias

- 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: Estudios Territoriales*, XXXV, 136-137.
- (2008). “El mercado del suelo informal en *favelas* y movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, 18-19.
- Acosta, Domingo, Carlos Angarita, Carlos Becerra, Henrique Hernández, Gladys Maggi, Ricardo Molina y Alfredo Roffé (2004). Planteamientos para mejorar la gestión pública en el sector vivienda y hábitat. En Carlos Genatios (Comp.), *Venezuela en perspectiva*. Caracas: Fondo Editorial Question.
- Antillano, Andrés (2005). La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (11), 3.
- Asociación Leopoldo Martínez Olavarría (ALEMO) (1999). “La vivienda para los pobres no puede resolverse con ideas pobres. En *Tecnología y Construcción*, 15-II.
- Ayala, José (2000). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baldó, Josefina y Federico Villanueva (1998). *Un plan para los barrios de Caracas*. Caracas: MINDUR-CONAVI.
- Baldó, Josefina (2004). La política de vivienda para Venezuela. En Carlos Genatios (Comp.). En *Venezuela en perspectiva*. Caracas: Fondo Editorial Question.
- (2007). “El programa de habilitación de barrios en Venezuela. Ejemplo del control del proceso de construcción y administración de los recursos por parte de comunidades organizadas. En *Tecnología y Construcción* 23-I.
- Banco Central de Venezuela (BCV) (2011). *Indicadores de la industria de la construcción. Primer trimestre de 2011*. Caracas: Banco Central de Venezuela. Archivo Power Point.

- Briceño-León, Roberto (2008). Libertad para alquilar. El mercado informal de vivienda en Caracas. En *Territorios*, 18-19.
- Bolívar, Teolinda y Alberto Lovera (1980). *Notas sobre la experiencia organizativa de Equipamiento de Barrios (Elementos para su discusión)*. Caracas: mimeo.
- Bolívar, Teolinda (1989). Los agentes sociales articulados a la producción de los barrios de ranchos. En *Coloquio*, 1.
- (1994). *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Caracas: MINDUR-CONAVI.
- Bolívar, Teolinda (2004). Tenencia de la tierra y barrios urbanos. En *Urbana*, (9), 35.
- (2007). ¿Puede establecerse complementariedad entre el saber profesional y técnico y el saber constructivo popular para habilitar las edificaciones de los barrios?. En Castillo, María José y Rodrigo Hidalgo (Edit.), *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello/Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad Central de Venezuela.
- Bolívar, Teolinda (2011). *Desde adentro: Viviendo la construcción de las ciudades con su gente*. Quito: OLACCHI/Municipio Metropolitano de Quito.
- Bolívar, Teolinda y Josefina Baldó (Comp.) (1996). *La cuestión de los barrios*, Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana/Fundación Polar/Universidad Central de Venezuela.
- Bolívar, Teolinda, Alfredo Cilento y Tosca Hernández (Coord.) (1997). *Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión*. Caracas: UCV/Fundacomun/Fundación Gual y España.
- Cabildo Metropolitano de Caracas. Comisión de Desarrollo Urbano. Unidad de Seguimiento de Políticas Públicas (2011). En *Análisis histórico de la política de vivienda. 1999-2011*. Caracas: mimeo.
- Calderón, Julio (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy/SINCO.
- Camacho, Oscar Olinto/Tarhan, Ariana (1991). *Alquiler y propiedad en barrios de Caracas*. Caracas: IDRC/FAU-UCV/CEU.
- Camacho, Oscar Olinto (2004). "Actores universitarios y militares en la instrumentación de los programas habitacionales del gobierno de Hugo Chávez: 1999-2005" Ponencia presentada en el Encuentro: *Yo también quiero mi techo*, Organización Conciencia Activa/UCV/Fundación de la Vivienda Popular en Caracas, Venezuela.
- (2011). "El sistema decisional y sus actores en materia habitacional: de la habilitación física integral de barrios a los certificados de vivienda: 1999-febrero 2011". Ponencia presentada en el Foro "Vivienda y urbanismo para el Área Metropolitana de Caracas, Comisión Nacional de Estrategia, Proyecto Pensar en Venezuela, Colegio de Ingenieros de Venezuela, (borrador sujeto a revisión) en Caracas, Venezuela).
- Cilento, Alfredo (1999). *Cambio de paradigma del hábitat*. Caracas: CDCH/IDEC, UCV.

- (2000). Vulnerabilidad y sustentabilidad de los asentamientos humanos. En *Tecnología y Construcción*, 16-I.
- . (2006). Penuria habitacional y vulnerabilidad urbana. Una revisión necesaria. En *Venezuela: Un acuerdo para el desarrollo*. Equipo Acuerdo Social Caracas: Publicaciones UCAB.
- . (2008). Políticas de alojamiento en Venezuela: aciertos, errores y propuestas. En *Tecnología y Construcción*, 24-II.
- Cilento, Alfredo y Víctor Fossi (1999). Políticas de vivienda y desarrollo urbano en Venezuela (1928-1988): Cronología crítica. En *Urbana*, 23.
- Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) (1999). Política de vivienda 1999-2004 (qué hacer y como hacerlo, en relación al programa de vivienda). En *Tecnología y Construcción*, 15-1.
- Decreto N° 397 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 5.392 Extraordinario (Caracas) 22 de Octubre de 1999.
- Decreto N° 5.750 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.867 Extraordinaria (Caracas) 28 de diciembre de 2007.
- Decreto N° 6.072 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. Extraordinaria. N° 5.889. (Caracas) 31 de Julio de 2008.
- Ellner, Steve (2011). *El fenómeno Chávez: sus orígenes e impacto*. Caracas: Fondo Editorial Tropikos/Centro Nacional de Historia.
- Fundación de la Vivienda Popular (FVP) (Ed.) (1991). *Tenencia de la tierra en los barrios. Regularización*. Caracas: Fondo Editorial Interfundaciones.
- García-Guadilla, María Pilar (2007). Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los comités de tierra urbana como movimientos sociales. En *Cuadernos del CENDES*, (24), 66.
- Genatios, Carlos y Marianela Lafuente (2004). Atención a la vivienda en Venezuela. En *Boletín Técnico del IMME*, Vol. (42)1.
- Giménez, Claudia, Mariela Rivas y Juan Carlos Rodríguez (2008). Habilitación física de barrios en Venezuela. Análisis desde el enfoque de capacidades y crítica a la racionalidad instrumental. En *Cuadernos del CENDES*, (25), 69.
- Gobierno en línea (2005). “Entrega de vivienda N° 10 mil”, desde el Salón Ayaucucho, Palacio de Miraflores, 1° de junio, 2005 en www.gobiernoenlinea.ve acceso 25 de junio de 2011.
- Hernández, Enrique (2004). Consideraciones sobre el proyecto de ley del régimen prestacional de vivienda y hábitat. En Carlos Genatios (Comp.) *Venezuela en perspectiva*. Caracas: Fondo Editorial Question.

- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Unian-des, 2ª edición revisada y ampliada.
- Lafuente, Marianela y Carlos Genatios (2004). Desastres naturales e intervención del hombre. En Carlos Genatios (Comp.). *Venezuela en perspectiva*. Caracas: Fondo Editorial Question.
- Ley de Reforma del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.066. (Caracas) 30 de Octubre de 2000.
- Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, de fecha 9 de Mayo de 2005. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.182. (Caracas) 9 de mayo de 2005.
- López, Alejandro (2004). “Repensando la actuación pública y privada en desarrollo urbano y vivienda”. En Carlos Genatios (Comp.), *Venezuela en perspectiva*. Caracas: Fondo Editorial Question.
- López Maya, Margarita (Ed.) (2007). *Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI*. Caracas: Editorial Alfa.
- (Comp.) (2008). “Dinámica de la democracia participativa en Venezuela: ¿Desde arriba o desde abajo?” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (14), 1.
- (Ed.). (2009). *Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI*. Caracas: Editorial Alfa, II.
- Lovera, Alberto/Marcano G., Luis (1986). De la autoconstrucción a la promoción inmobiliaria. Realidades y proposiciones para un plan nacional de vivienda. En *Tecnología y Construcción*, 2.
- Lovera, Alberto (1995). Las formas de legitimación del espacio habitable. El caso de los barrios populares venezolanos. En *Revista Mexicana de Sociología*, LVII, 1/95.
- (1997). Se busca espacio habitable. Las formas de acceso al espacio habitable y su legitimación. En Bolívar, Teolinda, Alfredo Cilento y Tosca Hernández (Coord.), *Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión*. Caracas: UCV/Fundacomun/Fundación Gual y España.
- (1998). Mercantilización del mercado de vivienda de las barriadas populares. En *9º Annual Rinker International Conference on Building Construction/ Conferencia Internacional de Urbanización y Vivienda (URVI 98)*. Memoria/ *Proceedings*. Barquisimeto: URVI 98.
- (1990). Radiografía de la industria de la construcción. En *Tecnología y Construcción*, 6.
- (2000). Cambio de óptica en la política habitacional. En *Tecnología y Construcción*, 16-III.
- Martini, Aquiles (2011). La vivienda en Venezuela. Pasado, presente y futuro. En www.cim.org.ve acceso 17 de marzo de 2011.
- Morán, David (2011). Variables económicas de la construcción. En www.cvc.org acceso 27 de junio de 2011.

- Negrón, Marco (2001). *Ciudad y modernidad. El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo/ Comisión de Estudios de Postgrado, FAU, UCV.
- . (2011). La democracia y el miedo a la ciudad. Cuarenta años de contradicciones urbanas y territoriales en Venezuela. En Otamendi, Felix/Straka, Tomás (Edi.) *Venezuela: República democrática*. Barquisimeto: Grupo Jirahara.
- Niculescu, Irene (2004). Restricciones del contexto económico y social a la efectividad de la política habitacional. En *Urbana*, (9), 35.
- Pérez de Murci, Teresa (2008). Política de vivienda en Venezuela (1999-2007). Balance de una gestión de habilitación de barrios. En *X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona [versión electrónica], en www.ub.edu/geocrit/-xcol/174.htm.
- Petkoff, Teodoro (2010). *El chavismo como problema*. Caracas: Editorial Libros Marcados.
- República Bolivariana de Venezuela (2001). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- República Bolivariana de Venezuela. Presidencia de la República (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Caracas.
- Roffé, Alfredo (2006). "Planteamientos para una gestión pública de vivienda y hábitat". En *Tecnología y Construcción*, 22-III.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Ed.) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez, Juan, Verónica Contreras, Angélica Schaper y Alba Tovar (2006). Programa de habilitación física de barrios en Venezuela. ¿Nuevo paradigma en planificación urbana?. En *Fermentum*, (6), 47.
- Rosas, Iris (2004). *La cultura constructiva de la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas*. (Tesis Doctoral). Caracas: FAU, UCV.
- (2009). La cultura constructiva informal y la transformación de los barrios caraqueños. En *Bitácora Urbano Territorial*, (15), 2.
- Trigo, Pedro (2004). *La cultura del barrio*. Caracas: UCAB/Centro Gumilla.
- Urdaneta, Graciela y Jessica Grisanti (2011). La vivienda en números. En *Debates IESA*, (XVI)2.
- Uzcátegui, Rafael (2008). *Situación actual y desafíos del derecho a la vivienda en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Villanueva, Federico (2007). La política de vivienda para Venezuela. En Castillo, María José y Rodrigo Hidalgo (Ed.). *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello/ Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad Central de Venezuela.

Políticas públicas habitacionales en la Zona de Expansión Urbana de Aracaju-SE, Brasil

Sarah Lúcia Alves França¹

Introducción

Las rápidas transformaciones provocadas por el fenómeno de la urbanización nos llevan a cuestionar el crecimiento del espacio, resultado de la ocupación irregular de áreas carentes de infraestructura, de la degradación ambiental, de la expansión fragmentada balizada por los condominios y conjuntos habitacionales y de la fragilidad de la aplicación de leyes, aliadas a la reorganización institucional de la gestión pública.

La producción urbana genera conflictos socio ambientales a partir de la apropiación y actuación de los diversos agentes, cuya ciudad es el tablero del juego de intereses y objetivos de cada uno. Esos actores determinan diferencias y desencadenan, cada vez más, desigualdades espaciales y tienen central importancia para la definición de las estrategias por parte del capital, que se concretizan en la disputa desleal por el suelo.

En Brasil, en los últimos cincuenta años, el desarrollo urbano se caracterizó por la materialización de la injusticia social proveniente de la acción de los actores, a partir de nuevas concepciones sobre

1 Arquitecta y Urbanista, Estudiante de PhD por el Programa de Pós-Graduação em Arquitetura y Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense/RJ. E-mail: sarahfranca@ig.com.br - Link: <http://lattes.cnpq.br/5281840573462045>.

el papel del Gobierno y de la industria inmobiliaria. El cuadro de miseria y exclusión social, agudizado cada vez más por el mercado, se tradujo, gracias a la ocupación informal, en las precarias lotificaciones en áreas periféricas que llevó al poder público a planificar algún nivel de alteración de ese panorama, bajo la forma de políticas habitacionales y de provisión de infraestructura.

Este estudio tiene como objetivo presentar una reflexión sobre la aplicación de las políticas de vivienda del municipio de Aracaju en el área de expansión urbana de los últimos 10 años. La zona situada en la parte sur del condado, representa alrededor del 40% del territorio de la capital del estado de Sergipe, y ha sido testigo de grandes ejemplos de las estrategias del gobierno para reducir el déficit de vivienda y proporcionar una vivienda digna. Estas acciones están dirigidas a la inclusión social de aquellos que antes ocupaba zonas inapropiadas, como riberas de los ríos y laderas, además de la falta de infraestructura, las características de los barrios marginales. Incluso parte de un plan de acción integrado con el Municipio de Aracaju, financiado por el Gobierno Federal y el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, la aplicación de estas urbanizaciones se han dado con el empeoramiento de las condiciones ambientales, consecuencia de la precariedad de la infraestructura instalada, con la ausencia de redes de drenaje y alcantarillado. Estas estrategias sirven el propósito principal de reducir el déficit de vivienda, pero no siempre desplegados en zonas que no ofrecen buenas condiciones de vida, los servicios públicos y el fácil acceso a la población. El desarrollo de este análisis requerido bibliográfico y documental, visita la zona con registro fotográfico, con apoyo teórico categorías urbanización y el crecimiento urbano, la política pública y la oferta de vivienda.

Vivienda e políticas públicas en Aracaju-SE

Sede de la capital de Sergipe, Aracaju está situada en la porción este del estado, con un área de 182 Km² que ocupa 0,79% del territorio de Sergipe y abriga 571.149 habitantes (IBGE, 2010) (ver Mapa N° 1). En los años cincuenta, el Gobierno estatal pasó a adoptar políticas de erradicación de las favelas instaladas en locales más valorizados, trans-

portándolas a la periferia y, consecuentemente, extendiendo la malla urbana. La industrialización y la oferta de mano-de-obra en la ciudad trajeron un “gran número de migrantes que se amparaban en los barrios más periféricos [...] haciendo proliferar lotificaciones y un gran número de ocupaciones con viviendas precarias” (Fapese, 2010: 23).

Mapa N° 1
Localización de Aracaju y sus límites municipales



Fuente: Elaborado por la autora, 2011.

Con esas intervenciones aparecen los primeros conjuntos habitacionales: conjunto Agamenon Magalhães (1950), en la zona oeste de la ciudad; conjunto Jardim Esperança (1974), próximo al río Poxim en la zona sur y el conjunto João Paulo II (1981) en el barrio Industrial” (Campos, 2006: 233). Para Loureiro, el período de 1964-1982 merece especial atención. “Esta fase, es de hecho, el marco de la nueva y robustecida onda de intervención del Gobierno” (1983: 71), cuando el capital, comienza a cortar en pedazos áreas periféricas del urbano y de municipios vecinos para construir conjuntos habitacionales.

Tres eventos importantes contribuirán significativamente para el crecimiento de Aracaju (Loureiro, 1983). El primero correspondió a la explotación de los recursos minerales, con la llegada de PETROBRAS, que instaló sus oficinas y trajo a la ciudad los técnicos más especializados de Brasil. El segundo fue de extrema importancia no solo en Aracaju, sino en todas las ciudades brasileñas: la creación del Banco Nacional de Vivienda-BNH (por sus siglas en portugués) que tenía como premisa resolver el déficit de viviendas e instaló, en 1966, sus instituciones de financiamiento y producción habitacional en las

capitales del país. La Compañía Estatal de Vivienda-COHAB (por sus siglas en portugués) y el Instituto Nacional de Orientación a las Cooperativas Habitacionales-INOCOOP (França, 1999).

Durante los años de actuación, el Banco Nacional de Vivienda-BNH y el Sistema Financiero Habitacional-SFH asumen el papel de financiadores de las construcciones y pasan a ofrecer crédito para vivienda de clase media, usando la retórica del bien-estar social difundida en los Estados Unidos, años sesenta y setenta.

Esa iniciativa tuvo como resultado la inserción de los conjuntos habitacionales distantes del núcleo consolidado, contribuyendo intensamente a la formación de una dispersa malla urbana, además de la valorización de los terrenos vacíos. França (1999) completa que el deseo de “ganar una casa” trajo a la ciudad un gran contingente de personas que no tenían como asumir los costos de adquisición del inmueble. El resultado fue la ocupación de áreas ilegales, como las márgenes de los ríos, manglares, gasoductos y laderas de cerros: áreas de riesgo o de permanente protección.

Otro marco relevante en la trayectoria urbana de Aracaju fue la promulgación, en 1966, del Código de Obras y Urbanismos que definió directrices y ordenamiento territorial. Dos años después, el fenómeno de la especulación de los terrenos se intensificó y la ciudad ganó otras direcciones: “es el boom del mercado inmobiliario en Aracaju”, reflejo del milagro brasileño (Loureiro, 1983: 79). Luego, las empresas inmobiliarias se interesan en adquirir lotes para vender y/o construir conjuntos (antes de los años setenta prácticamente inexistentes). Se multiplicó el número de constructoras, “que pasó de dieciocho empresas locales en la década del setenta a 174 en el inicio de la década de noventa, muchas de ellas construidas por capitales regionales y extranjeros” (Campos, 2006: 237).

En los años setenta, delante de la seria crisis económica que asolaba el país, el poder público invirtió irrisoriamente en la política habitacional de baja renta, restringiéndose a hacer modestas inversiones en avenidas, servicios colectivos y construcción de edificios institucionales del Gobierno. Esa fase fue marcada por la reducida oferta de tierra urbanizada (en el amplio sentido: infraestructura, transportes y vivienda), dominada por las manos del capital, lo que acentuó todavía más la favelización periférica. El resultado de eso fue

un expresivo aumento demográfico de la capital, que totalizaba, no año de 1980, 299.422 habitantes, representando 25,89% de la población estatal.

Junto al COHAB, el Instituto Nacional de Cooperativas Habitacionales, INOCOOP/BASE, también tuvo un papel relevante en el crecimiento de Aracaju, a través de la construcción de conjuntos habitacionales, aunque las dos instituciones atendieran a públicos distintos.

A lo largo de sus 35 años de actuación (1967-2002) las dos instituciones edificaron 26.535 viviendas distribuidas en 45 conjuntos (Campos, 2005). Eso corresponde a 23% de los domicilios existentes en Aracaju, en el año dos mil (PMA, 2005) (ver Mapa N° 2).

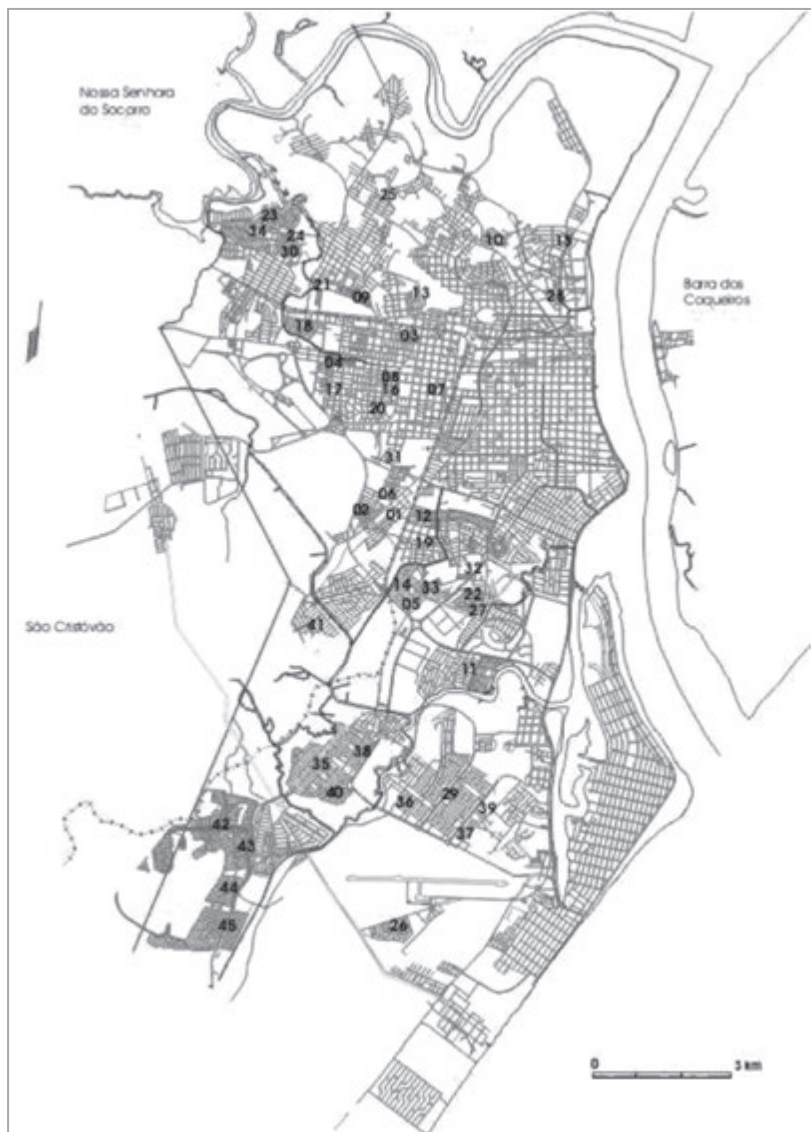
Esas iniciativas se convirtieron en conductoras de la expansión del tejido urbano, destacándose los Conjuntos Sol Naciente y Juscelino Kubitschek, responsables por la dinamización de la ocupación del Barrio Jabotiana, y los Conjuntos Inácio Barbosa y Beira Rio, conductores del crecimiento y valorización del Barrio Inácio Barbosa (PMA, 2010).

Cada vez más, las empresas privadas se apropian de los grandes terrenos vacíos. De ese modo, la especulación inmobiliaria se intensificó, sobretodo utilizando la tipología vertical que pasa a predominar en los locales más valorizados, con el ejemplo de los barrios Treze de Julho, Jardins y Grageru. La ciudad se esparce hacia el sur.

El papel del poder público ha sido de suma importancia para la fragmentación del territorio, aliado con el mercado, para la construcción de viviendas. La ciudad avanzó

En todas las direcciones, proliferando también las ocupaciones con asentamientos precarios teniendo como objetivo la intensa migración y presión sobre la tierra y, especialmente, sobre el poder público para la construcción de nuevos conjuntos habitacionales. Es más, una de las peculiaridades de Aracaju pasó a ser la ocupación alrededor de los conjuntos habitacionales, como forma de presión sobre el Gobierno (PMA, 2010: 111-112).

Mapa N° 2
Localización de los conjuntos habitacionales en Aracaju (1968-2002)



Fuente: Campos, 2005.

Esta ampliación benefició a los propietarios agrarios a través de la práctica de valorizar vacíos con el subsidio del Gobierno. Lo que pasa en Aracaju comprueba la teoría de Santos, que “un primer momento del proceso especulativo viene con la extensión de la ciudad y la implantación diferencial de los servicios colectivos”. El autor además explica que “es así que la especulación se realimenta y, al mismo tiempo, lleva a que las extensiones incorporadas al perímetro urbano sean cada vez mayores” (Santos, 2005: 107).

Programas habitacionales de la Alcaldía Municipal de Aracaju (a “era” Marcelo Déda)

Hasta el año dos mil, en Aracaju, la construcción de conjuntos habitacionales había sido desarrollada por el Gobierno del estado. La Alcaldía Municipal de Aracaju tiene gran responsabilidad en el crecimiento de la ciudad y en las políticas habitacionales implementadas en los últimos diez años. La administración del ex-alcalde Marcelo Déda (2001-2006) actuó fuertemente en esa área, a través de los diversos programas sociales que viabilizaron mejores condiciones de vivienda a varias familias carentes.

En 2001, la Alcaldía instituyó el proyecto de urbanización de favelas, Vivienda Ciudadana, dentro de las acciones previstas en el Programa Nacional Habitar Brasil/BID, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, que prometía retirar de la precariedad a familias con renta de hasta tres salarios mínimos. Implantado en el mismo año, el proyecto tenía el propósito de orientar la integración de estas ocupaciones irregulares a la ciudad, tratando en conjunto las cuestiones socioeconómicas, ambientales y urbanísticas.

En esa misma época, tuvo inicio el Proyecto Mi Sueño integrado al programa antes mencionado, con el objetivo de reducir el gravamen de la construcción al viabilizar asesoría técnica referente a los proyectos arquitectónicos y complementarios, al futuro propietario que debería tener rendimientos mensuales de hasta tres salarios mínimos.

La realización del Plan de Erradicación de Viviendas Subnormales-PEMAS, que hace parte del mismo programa, identificó 23.751 viviendas distribuidas en 72 favelas con esos criterios. A partir de ahí, un conjunto de proyectos de recuperación de esas áreas precarias da un nuevo rumbo a la ciudad, como por ejemplo Coroa do Meio, Santa María y Coqueiral que fueron blanco de proyectos de reurbanización y de regularización agraria.

Uno de los destacados, el Proyecto de Coroa do Meio tuvo como objetivo la erradicación de 652 viviendas irregulares y la reconstrucción de las mismas en el mismo local, además de la apertura de vías y la construcción de equipamientos sociales, red de infraestructura, además de regularización agraria de toda el área, beneficiando cerca de 3.050 familias. Como el barrio cuenta con áreas de preservación ambiental, fue realizada también la recuperación del manglar que se encontraba en alto grado de degradación, en función de la presencia de los palafitos, además del monitoreo de la calidad del agua (França, Cruz, 2005).

Otra estrategia fue la participación en el Programa de Arrendamiento Residencial-PAR, creado en 2001. Este Programa funciona mediante la participación de la Alcaldía Municipal (selecciona los beneficiarios), del Tesoro Público (financiador), de las constructoras (ejecutan las obras de construcción de las casas y de la infraestructura) y del Ministerio de las Ciudades (revisa el presupuesto).

A partir de 2001, fueron construidas 8.560 viviendas, entre casas y departamentos, destinados a la clase media baja y distribuidos en 36 proyectos situados en el norte, oeste y sur de la ciudad (CAIXA, 2010). La concentración de esas unidades generó en esas áreas la necesidad de la adecuación de servicios públicos como escuelas y guarderías, puestos de salud y hospitales, además de saneamiento básico, como drenaje y alcantarillado sanitario con el fin de atender la nueva demanda. Barrios como Jabotiana, Lamarão, Farolândia, Aeroporto y, sobre todo, la Zona de Expansión se convirtieron en blanco de ese programa y deben ser considerados en el momento de la planificación de nuevas acciones, teniendo en cuenta nuevos niveles de densificación.

El Estudio Identificación de Áreas Disponibles para Uso Habitacional de Interés Social, componente del Programa Habitar

Brasil/BID, señaló en Aracaju la existencia de 19.804.459,74 m² de tierras disponibles que podrán ser destinadas a viviendas de interés social (PMA, 2005). Mientras tanto, en la Zona de Expansión están concentrados 73,67% de los 3.761 lotes disponibles en toda Aracaju (mayores a uno mil metros cuadrados), lo que la hace foco de la especulación inmobiliaria. Se constituye en la última reserva de tierra, incluso presentando elementos de fragilidad ambiental, factores limitantes a su ocupación.

El Diagnóstico del Plan de Vivienda de Interés Social de Aracaju (Fapese, 2010: 125) reafirma la existencia de 26 áreas en los barrios: Porto Dantas, Lamarão, Cidade Nova, Soledade, Capucho, Jabotiana, Ponto Novo, Farolândia, Santa María, Aeroporto y por la Zona de Expansión. La mayor concentración de tierras disponibles está localizada en la Zona de Expansión; seguida del barrio Porto Dantas, Jabotiana y Aeroporto.

De esa manera queda claro que la Zona de Expansión es, de hecho, un área con gran potencial para la implantación de grandes proyectos urbanos, sean estos públicos o privados, por contener las mayores porciones de tierras en la ciudad.

La nueva tipología residencial en la Zona de Expansión de Aracaju-ZEU: los conjuntos habitacionales

La Zona de Expansión Urbana de Aracaju-ZEU, definida por la Ley Municipal 873 de primer de octubre de 1982, comprende la porción sur de la ciudad y ha tenido como límites el río Vaza Barris y el canal Santa María al sur, el Océano Atlántico al este, el Municipio de São Cristóvão al oeste y al norte el barrio Aeropuerto (ver Mapa N° 3).

Con el inicio de la substitución de las propiedades rurales por lotificaciones, en la década de ochenta, el Gobierno se vio obligado a facilitar las condiciones de accesibilidad y es a partir de ese momento que se inicia la presión inmobiliaria en tierras antes agrícolas.

Mapa N° 3
Localización de la Zona de Expansión Urbana y Aracaju



Fuente: França, 2011.

Uno de los primeros proyectos que contribuyó a la valorización del área fue la construcción de avenidas de conexión entre los diversos trechos de la ciudad, principalmente al sur. Las intervenciones dirigidas a la vivienda también contribuyeron a eso, como la construcción de los conjuntos Beira Mar (INOCOOP) y Santa Tereza (COHAB) y, posteriormente, la ocupación del antiguo poblado Terra Dura, actualmente Barrio Santa María, también con conjuntos habitacionales. Esas acciones tienen papel fundamental en la expansión de Aracaju a la ZEU.

Frente a eso, la obra clave fue la apertura de la Carretera de los Náufragos que, posteriormente sufrió ampliación (ensanchamiento) en la década de noventa, recibiendo el nombre de Ayrton Sena, con la llegada del sistema de transbordador, sirviendo de conexión entre Aracaju y las playas del litoral sur de Sergipe.

La producción agrícola pierde intensidad y la tierra rural gana valorización, teniendo en cuenta la posibilidad de uso urbano y lentamente, pero continuamente, las iniciativas empresariales fueron surgiendo en la proporción que otros servicios urbanos fueron siendo implantados como la red de abastecimiento de agua y la telefonía.

Luego de instalar conjuntos habitacionales en diversos barrios, el poder público resuelve apropiarse de vacíos urbanos disponibles en la Zona de Expansión. De esa manera, a partir de 2001, la porción norte del área recibió diecisiete conjuntos habitacionales (de los 36 insertados en Aracaju), con un total de 2.849 unidades (6.530 en Aracaju) destinadas a una población con renta entre tres a seis salarios mínimos, dentro del Programa de Arrendamiento Residencial (ver Tabla N° 1 y Mapa N° 4).

Tabla N° 1
Emprendimientos del PAR en la Zona de Expansión Urbana
de Aracaju (2001-2007)

	Fecha	Emprendimiento	Constructora	N° unidad habit.	Área Privt. (m ²)
01	2001	Res. Vila Verde I	Constructora Santa María	84	54,69
02	2001	Res. Vila Verde II	JNunes Constructora	84	54,69
03	2001	Res. Mirassol	UniãoEng ^a	132	54,69
04	2002	Res. Solar I y II	Const. Santa María	80	54,28
05	2002	Res. Salinas	UniãoEng ^a	40	54,05
06	2002	Res. Laguna	JNunes Const.	80	54,28
07	2004	Res. Brisa Mar I y II	LOGMA Engenharia	496	55,33
08	2004	Res. Costa Nova I	Constructora Santa María	200	60,59
09	2004	Res. Costa Nova II	União Engenharia	200	60,59
10	2004	Res. Horto do Carvalho I	AC Engenharia	238	64,00
11	2005	Res. Costa Nova III	União Engenharia	122	43,61
12	2005	Res. Costa Nova IV	Constructora Santa María	122	43,61
13	2005	Res. Horto do Carvalho II	AC Engenharia	185	48,44
14	2005	Res. Águas Belas	União Engenharia	180	40,55
15	2006	Res. Franco Freire I	Constructora Nordeste	240	41,85
16	2006	Res. Santa María	Constructora Santa María	126	44,59
17	2007	Res. Franco Freire II	LOGMA Engenharia	240	41,85
TOTAL				2.849	

Fuente: CAIXA, 2011. Elaboración Sarah França.

Mapa N° 4
Implantación de los Proyectos Habitacionales
en la Zona de Expansión Urbana



Fuente: França, 2011.

Concentrados en la porción norte de la Zona, aunque de forma fragmentada, estos conjuntos sin implantación de infraestructura, especialmente drenaje y alcantarillado sanitario, se deparan con graves problemas en el período de lluvia, cuando la capa freática alta no consigue absorber el gran volumen de agua, provocando serias inundaciones (Fotografías N° 1 y 2). Así, estudios realizados demuestran que “Barrios como Jabotiana, Lamarão, Farolândia, Aeroporto y sobre todo la Zona de Expansión deben ser considerados en el momento de la planificación de nuevas acciones teniendo en cuenta nuevos niveles de densificación” (FAPESE, 2010: 113).

Fotografías N° 1 y 2
Conjunto Residencial del PAR



Fuente: ALMEIDA, 2008.

Ese problema de inundación también es consecuencia de la fragilizada legislación del Plan Director, en lo que respecta a los índices de control del uso del suelo, que no obedece a las condiciones ambientales reales del lugar.

Aunque la promesa de las iniciativas empresariales sea de oferta de saneamiento básico, el que se observa es el drenaje pluvial corriendo por las calles a cielo abierto. El sistema adoptado de fosa-sumidero no es suficiente y tampoco adecuado para soportar la densificación, teniendo en cuenta los niveles de altura de la capa freática.

De gran impacto tanto en la cuestión urbana y, principalmente en lo ambiental, el Barrio Diecisiete de Março hace parte del abanico de las políticas públicas de la Alcaldía Municipal, con el objetivo de reducir el déficit habitacional de la capital. Localizado entre el barrio

Santa María y la ZEU, en un terreno de 1.960.083,13m², cedido por la Gerencia Regional del Patrimonio de la Unión, está siendo ocupado por casas de bloques de departamentos, ya entregados a la comunidad en una primera etapa (Ambientec, 2008).

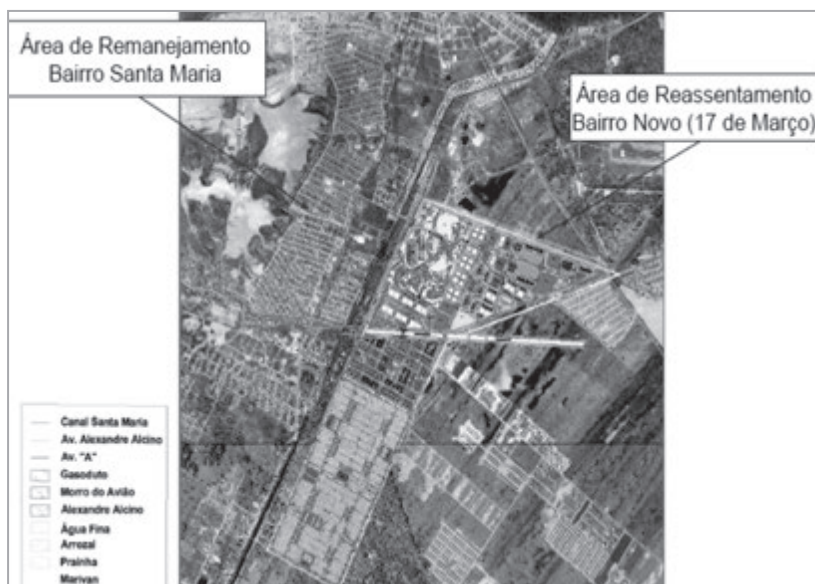
Conforme el Estudio Impacto Ambiental del Barrio Diecisiete de Março, la implantación

tiene como objetivo desarrollar la ciudad de Aracaju a través de la promoción y fortalecimiento de centralidades regionales y locales con miras a atender las directrices urbanísticas específicas del Plan Director: garantizar la instalación de infraestructura y servicios urbanos precediendo el proceso de uso y ocupación del suelo y estructuración interna de las ZARs, especialmente en lo que se refiere al sistema vial básico, al sistema de macrodrenaje y a la preservación y protección del medio ambiente (Ambientec, 2008: 18).

El objetivo de creación de ese nuevo barrio es reasentar una parte de la población carente. Sin embargo, su inserción regional trae algunos cuestionamientos: el Barrio Diecisiete de Março limita con dos áreas de extrema diferencia social. En la parte sur, un área ocupada con condominios cerrados destinados a grupos sociales más elevados y, en la parte oeste, el Barrio Santa María, que contrasta desde la falta de infraestructura básica hasta renta familiar, muchas veces, inferior a un salario mínimo. Es ahí donde reside el mayor número de moradores de asentamientos y de donde serán removidas 2.012 familias, con el objetivo de integrar las en el contexto de la ciudad legal, derecho asegurado a todos los ciudadanos por la Ley Orgánica, por el Plan Director y por el Estatuto de la Ciudad.

Así, creado para reorganizar las familias residentes de las áreas precarias y de riesgo del Morro do Avião, Prainha, Marivan, Água Fria y Gasoduto, el nuevo barrio está siendo ejecutado en etapas, conforme la disponibilidad de recursos. La ocupación fue dividida en Bloques I, II, IIA y III que resultan en la construcción de 2.752 unidades habitacionales (siendo 224 departamentos) y la implantación de toda la infraestructura urbana, servicios, equipamientos sociales, espacios públicos, parques ecológicos, comercios y servicios necesarios a sus moradores (Mapas N° 5, Fotografías N° 3 y 4).

Mapa N° 5
Localización e implantación del Barrio Diecisiete de Marzo



Fuente: PMA/ SEPLAN, 2009.

Fotografías N° 3 y 4
Residencial Costa do Sol y Unidades Residenciales entregadas



Fuente: www.aracaju.se.gov.br, acceso en: 12 junio 2010.

Sin embargo, es importante comparar la inserción de una vasta cantidad de unidades habitacionales y la consecuente demanda de in-

fraestructura. La región actualmente no dispone de transporte colectivo adecuado y fácil accesibilidad, macrodrenaje, ni equipamientos sociales, como escuelas y puestos de salud, lo que comprende una urbanización dispersa en el territorio. Según el proyecto de la Alcaldía,

El abastecimiento de agua y energía en el Nuevo Barrio será facilitado por la proximidad de redes ya instaladas; el alcantarillado sanitario contará con una estación secundaria de tratamiento de efluentes, donde esos sean tratados por procesos biológicos para en seguida ser lanzados en el Canal Santa María (que será dragado y reconstituido) (2007: 49).

Con el proyecto de este barrio, la Alcaldía tiene como objetivo minimizar el déficit habitacional, lo que, ciertamente ocurrirá. Sin embargo, es importante afirmar que “los problemas habitacionales de Aracaju son más amplios e involucran cuestiones ambientales y de infraestructura urbana que exigen acciones más complejas y un montante de recursos más elevado” (FAPESE, 2010: 177).

Inaugurado hace más de un año, el Barrio Diecisiete de Março, actualmente se presenta bastante diferente a los ideales del proyecto elaborado por la Alcaldía. Las casas ya están modificadas, deterioradas y hasta incluso transformadas en comercio local, como por ejemplo tiendas y panaderías, ya que los equipamientos públicos todavía no fueron instalados (Fotografías N° 5, 6, 7 y 8).

Fotografías N° 5, 6, 7 y 8
Barrio Novo, Habitaciones





Fuente: Sarah França, maio / 2011

La Zona de Expansión de Aracaju, con su privilegiada localización geográfica, puede ser considerada, actualmente, como área de especulación inmobiliaria, sumada a la cantidad de inversiones hechas tanto por parte de la iniciativa privada, con condominios cerrados, como por parte del Gobierno, a través de infraestructura y servicios, desencadenando en una enorme valorización del suelo.

La proximidad del Barrio Diecisiete de Março con las iniciativas empresariales del PAR, situadas en el norte de la ZEU, que sumadas, dan un total de 5.601 unidades habitacionales, va a generar una concentración de casi veinte y cinco mil habitantes. Sin embargo, es importante señalar que la inserción de esa vasta cantidad de moradores viene a determinar la necesidad de instalación de servicios públicos como escuelas, guarderías, puestos de salud, ocio, oferta de trabajo, transporte colectivo, estación de combustible, con la finalidad de atender a esos nuevos moradores, lo que todavía se muestra muy deficiente.

La tendencia de crecimiento es acompañada por la legislación urbanística que, con sus frágiles instrumentos de regulación, genera la densificación residencial, resultado también de los beneficios que el Gobierno agrega, con la implantación de carreteras, avenidas, orlas, puentes y conjuntos habitacionales, la formación de un espacio desigual que todavía no resuelve el gran nudo que es el alcantarillado sanitario y el drenaje pluvial.

El contrapunto entre legislación vigente que determina para ese lugar la densificación restricta se refleja en las condiciones impropias de desagüe pluvial y ausencia de macrodrenaje, trayendo serios

problemas a sus moradores. En los últimos tiempos, lo que se observa es la ausencia de una planificación continua e integrada generando degradación ambiental y consecuentemente la necesidad de revitalización, lo que demanda un volumen expresivo de recursos.

Para el suceso de las intervenciones públicas debería haber una escala de prioridades en las que el Gobierno debiera actual en primer lugar. Toda acción que pueda ser bien realizada y bien estructurada con otras intervenciones subsiguientes proporciona mejores resultados a un conjunto mayor de la población realmente necesitada, frente a las dificultades de vivir en locales carentes de infraestructura y saneamiento ambiental, a partir de una planificación permanente e integrada.

De hecho, la Zona de Expansión Urbana es el resultado de un proceso de ocupación marcado por una dinámica opuesta, cuyo poder público se convierte en el agente fundamental en la transformación del espacio, mediante la aplicación de legislaciones contradictorias, proyectos e intervenciones. Al mismo tiempo, las acciones del capital se aprovechan de la planificación urbana y del Gobierno para atender a sus intereses.

Consideraciones finales

Frente al panorama presentado, es posible afirmar que los programas habitacionales en Aracaju se caracterizan como marcadores del crecimiento desordenado cuando crea nuevos conjuntos habitacionales en áreas periféricas, con el pretexto de los bajos precios de los terrenos. Llevando posteriormente, servicios públicos como agua, luz, pavimentación, transportes y a veces, alcantarillado sanitario, costeados por el Gobierno del estado y la Alcaldía Municipal. Es evidente que

El establecimiento de un mercado de la vivienda al por mayor [...] genera nuevas expectativas, infundadas para la mayoría de la población, pero actuantes a nivel general. Con eso se da paralelamente a la expansión de las clases medias urbanas y a la llegada de numerosos pobres a la ciudad, esa doble presión contribuye a exacerbar el proceso especulativo (Santos, 2005: 107).

Entonces, se plantea la cuestión del verdadero papel de esas políticas proveedoras de vivienda que también estimulan la especulación inmobiliaria y la migración. La implantación de esos conjuntos y la dotación de infraestructura viene a valorizar los terrenos circunvecinos, cuya población necesitada de vivienda queda alejada de la casa propia por no poder pagar, por su precio, en las áreas más equipadas, dislocándose a los barrios al norte o incluso a los municipios de Nossa Senhora de Socorro y São Cristóvão, que corresponden, hoy, a los bolsones de pobreza de Aracaju.

De este modo, el objetivo expresado por el poder público de minimizar el déficit de viviendas y las desigualdades de acceso al suelo es efectivamente realizado. La distancia entre discurso y práctica resulta en serias secuelas en la medida en que el acceso a las condiciones mínimas de habitabilidad es impedido en función de las condiciones de renta.

La omisión del mercado en la construcción de vivienda para la población con menor renta implica formas peculiares de apropiación del espacio. Sin conseguir inserirse en la malla consolidada les queda fijarse en la periferia, con bajo valor del suelo y fiscalización menos intensa, en cuanto a las obligaciones legales y tributarias. Pero, sufre en cuanto a la carencia de saneamiento básico revertido en la acentuación de graves problemas de salud pública y degradación ambiental, principalmente de las lagunas de drenaje existentes en la Zona de Expansión, y en la consecuente precarización de la calidad de vida. Lugares subhumanos, como favelas, palafitos, ocupaciones irregulares como márgenes de ríos o laderas, son sus únicas alternativas.

Corroborando con las ideas de Maricato (2009), se concluye que en Aracaju la exclusión urbanística, concretizada por la gigantesca ocupación ilegal del suelo urbano, es ignorada en el diseño de la “ciudad oficial”. Ella tampoco pertenece a la coyuntura de la industria inmobiliaria formal/legal.

Frente a eso, salen a la luz otros puntos, decurrentes de esa ocupación subnormal como: proliferación de focos de degradación ambiental (contaminación de ríos y manantiales, aterramiento de lagunas, desmonte de dunas) y agravamiento de las condiciones de salud pública, acentuación de la pobreza, crecimiento del número de

los moradores de calle, violencia y criminalidad aliados al tráfico de drogas, como se observa en el barrio Santa María.

La construcción de los complejos habitacionales ha agravado el panorama ambiental, debido a la densificación propuesta. La dificultad de resolver esas cuestiones tiende a acentuarse, delante de la dimensión de la zona y de la intensificación de los problemas, ya que la reducción de las áreas verdes en función del “crecimiento de la ocupación actual impermeabilizará parte de los terrenos que hoy son superficies infiltrables, causando periódicas inundaciones” (Wanderley y Wanderley, 2003: 3).

La dificultad más grave es la falta de saneamiento ambiental, implantada desproporcionalmente a la construcción de nuevas iniciativas empresariales. Recientemente, la llegada del Barrio Dezesete de Março, que abriga más de dos mil familias, se contradice a las deliberaciones del Plan Director de Aracaju, cuando establece que la densificación en la Zona de Densificación Restringida debe estar conectada a la oferta de servicios públicos.

La expansión direccionada a esos espacios ilegales no es solo culpa del capital, sino, de la inocua postura del Gobierno que deja de lado la fiscalización y aplicación de las penalidades y, principalmente, el fortalecimiento de los instrumentos de control y negociación de los conflictos sociales que ocurren en la ciudad.

No es en vano que se ha discutido mucho sobre el carácter especulativo y destructor del medio ambiente de la industria inmobiliaria, cuando restringe la vivienda legal a la clase trabajadora. Rezende (2003) debate que la cuestión ambiental ha sido analizada especialmente por los impactos consecuentes de la urbanización, como carencia de saneamiento y saturación de las vías. Eso puede ser comprobado por las innumerables inundaciones que ocurren en el mes de mayo, todos los años, y que agreden la ZEU, principalmente el área de los conjuntos del PAR.

Aunque el Gobierno, como institución gubernamental, tenga el deber de desempeñar una postura fundamentada en los principios de equilibrio económico y social ante cualquier grupo social, su situación se caracteriza por conflictos de interés y también de las alianzas entre los distintos grupos de la sociedad.

En ese contexto, se asiste a la creciente fragmentación del tejido urbano de Aracaju, conformando tipos cada vez más dispersos, entendidos como formas espaciales contemporáneas y resultado de las sucesivas transformaciones sociales. Entonces, es necesario estudiar el futuro de la urbanización de la ZEU y como pueden ser solucionados los conflictos socio ambientales, hoy existentes, como precariedad de los transportes colectivos, segregación de los pobres, reclusión de los ricos, pulverización del espacio público, especulación inmobiliaria y degradación ambiental.

Referencias

- Ambientec Consultoria Ltda (2008). *Região do Bairro Novo: estudo de impacto ambiental*. Aracaju: PMA/SEPLAN.
- Campos, Antônio Carlos (2005). O Estado e o urbano: os programas de construção de conjuntos habitacionais em Aracaju. Em *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe*. 1. Aracaju: Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe.
- Campos, Antônio Carlos (2006). "A construção da cidade segregada: o papel do Estado na urbanização de Aracaju. En Araujo, Helio M. de (Comp.), *O Ambiente Urbano: visões geográficas de Aracaju*, São Cristóvão: Departamento de Geografia da Universidade Federal de Sergipe.
- França, Sarah Lúcia Alves França (2011). *A produção do espaço na Zona de Expansão de Aracaju/SE: dispersão urbana, condomínios fechados e políticas públicas*. (Disertacion Master). Universidade Federal Fluminense.
- França, Vera Lúcia Alves; Cruz, Maria Elisa (2005). Projeto de urbanização da Coroa do Meio: uma estratégia de inclusão social. Em *Revista da FAPese de Pesquisa e Extensão*. São Cristóvão: UFS. 1.
- França, Vera Lúcia Alves (1999). *Aracaju: Estado e metropolização*. São Cristóvão: UFS.
- FAPese-Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe (2010). *Plano Local de Habitação de Interesse Social-Produto 02: Diagnóstico*. Aracaju: PMA/SEPLAN.
- Loureiro, Kátia Afonso (1983). *A trajetória urbana de Aracaju em tempo de interferir*. Aracaju: Instituto de Economia e Pesquisas-INEP.
- Maricato, Ermínia (2009). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. En Otília Arantes, Carlos Vainer y Ermínia Maricato (Comps.) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

- Nogueira, Adriana Dantas (2004). Análise sintático-espacial das transformações urbanas de Aracaju (1855 a 2003) (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia.
- PMA-Prefeitura Municipal de Aracaju (2001). *Plano de erradicação de moradias subnormais (PEMAS)*. Aracaju: PMA/SEPLAN.
- (2005). *Identificação de Áreas disponíveis para uso habitacional de interesse social*. Aracaju: PMA/SEPLAN.
- PMA-Prefeitura Municipal de Aracaju (2006). *Programa de controle e monitoramento de invasões em áreas de assentamento precário e de Interesse Ambiental*. Aracaju: PMA/SEPLAN.
- (2008). *Programa de desenvolvimento social e urbano integrado de Aracaju/SE: Relatório de Avaliação Ambiental-RAA*. Aracaju: PMA/SEPLAN.
- Rezende, Vera F. (2003). Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. En Luiz C. de Q. Ribeiro, Adauto L. Cardoso (Comps.), *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra*. Rio de Janeiro: Revan: FASE.
- Trama Urbanismo (1995). *Diagnóstico do plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju*. Aracaju: SEPLAN/PMA.
- Santos, Milton (2005). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

La consolidación de políticas públicas habitacionales en Paraguay

Ana Raquel Flores¹

Introducción

En trabajos anteriores se ha visto, que la cuestión habitacional va “de crisis en crisis”, tanto en virtud de las específicas condiciones de desarrollo que las Políticas correspondientes adquieren en cada país, como por la ocurrencia de eventos de desastres naturales o antrópicos.

Se ha visto también, como los lineamientos económicos imperantes a nivel mundial, han ejercido su influencia en estas políticas. Tal es el caso del Consenso de Washington (CW), que preceptuando la reducción del Estado y las privatizaciones, ha favorecido el ingreso del sector privado a los ámbitos que corresponderían esencialmente al sector público, como ser los servicios básicos y la vivienda. Raquel Rolnik, relatora de la Organización de Naciones Unidas-ONU, señalaba en su informe, que debido a la reducción del aporte del Presupuesto Nacional para la vivienda social, “...entre 1990 y 2000, el déficit de vivienda [...] aumentó de 38 a 52 millones de unidades” (Rolnik, 2009: 14), poniendo en evidencia algunos de los efectos de la aplicación de aquellos lineamientos, a las Políticas habitacionales de América Latina.

1 Arquitecta y Ms. en Gobierno y Gerencia Pública. Jefa de Rehabilitación Urbana-Municipalidad de Asunción (1993-2008). Es docente y Tutora de Tesis la Facultad de Arquitectura Diseño y Arte de la UNA y participa en la elaboración de la Política Habitacional y la Política de Gestión de Riesgos del Paraguay.

Considerando la coincidencia de tiempos, es dable pensar, que los lineamientos de la Política del CW, hayan impregnado los debates y acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que preceptuando "...ampliar la fuente de vivienda asequible..." (Hábitat II-Estambul, 1996: 7), han contribuido a debilitar el imperativo del derecho a la vivienda, mientras el mercado hipotecario consolidaba la transformación de la vivienda en mercancía. De hecho, en la evolución de este contexto, algunos autores³ señalan que una política crediticia expansiva y la especulación financiera (sumados a otros aspectos), llevaron a la crisis de los subprimes⁴ en los Estados Unidos, y con el aliento de Wall Street y la participación de inversores locales y del exterior en el negocio inmobiliario, se facilitó la expansión de la situación a nivel mundial.

En contra de los principios del CW, y a efectos de evitar males mayores, el sistema obligó a los Estados a salir en auxilio de los agentes propiciadores (bancos) de dicha situación, no sin antes dejar millones de personas sin vivienda.

En este escenario, en la región Latinoamericana, las Políticas habitacionales centenarias como en Chile, o de vanguardia como en Brasil y Colombia, y aún otras, menos consolidadas como la paraguaya, no han sido sensiblemente influidas por el fenómeno de la burbuja inmobiliaria. Pero, la magnitud extraordinaria de los desastres naturales acaecidos en Haití y Chile en el 2010, así como en Brasil, Colombia, y Venezuela en el 2011, han generado, regenerado, e incrementado en instantes, la penuria habitacional pre existente. Los necesarios procesos de reconstrucción, en estas graves circunstancias, han retrasado los avances que se hubieran podido lograr, con la implementación de políticas habitacionales originadas en los mayoritarios *Gobiernos Progresistas instalados en la Región*, y se han debido retomar procesos o iniciarlos, en contextos de demanda habitacional que ya se creían superados o cuando menos mejorados.

2 Producida/comprable.

3 Ver León, Josefina (2009).

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

En Paraguay, mientras las acciones de las instituciones pertinentes, han resultado insuficientes, constantes situaciones de emergencia, debidas a fenómenos naturales/climáticos, han contribuido y contribuyen, al incremento de la demanda habitacional no resuelta hasta el presente. Sin embargo, al momento de la elaboración de este trabajo, en el país se observaba, un escenario auspicioso para el fortalecimiento y consolidación de las Políticas Habitacionales:

- Después de 19 años de vida democrática (pero, con el mismo Partido gobernante durante la Dictadura: Partido Colorado), en el 2008 se había instalado un Gobierno de corte progresista, que dando continuidad a políticas anteriores, había propiciado otros importantes instrumentos vinculados a la problemática habitacional y la inclusión (Fonavis, Senavitat, nueva Ley Orgánica Municipal, principalmente).
- El país experimentaba un extraordinario crecimiento económico (15% en el 2010), favorecido por la demanda internacional de los principales rubros de exportación, a lo que se sumaba el incremento de las regalías de Itaipú correspondientes al país, parte de lo cual se destinaría a la intervención del Estado en la cuestión habitacional.

Tanto porque, siguiendo la tendencia mundial de la concentración cada vez mayor de población en las ciudades, es preciso generar en éstas, mejores condiciones de habitabilidad; como porque las continuas crisis incrementan la demanda habitacional preexistente, en el Paraguay se necesitan Políticas Públicas que respondan adecuadamente a estas necesidades. Por ese motivo, refiriendo al Eje Temático 2: “Intervenciones del Estado y de los gobiernos locales”, de la convocatoria de la II Reunión y II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social “Hacedores de Ciudades”, y ante algunos hechos particulares recientemente acaecidos en el país, esta ponencia se pregunta, si en el Paraguay actual existen condiciones o escenarios favorables para la consolidación de las Políticas Públicas Habitacionales.

Con un abordaje descriptivo, sobre la base de la información pertinente, originada en anteriores estudios de la autora, y en los instrumentos que actualmente orientan la administración de la Proble-

mática Habitacional del país, es objetivo de este material, determinar cuáles son las condiciones actuales para la consolidación de las Políticas Públicas Habitacionales en el Paraguay, que atiendan los “...desafíos para el hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana...” (Convocatoria GT I).

Sobre la base de aspectos auspiciosos, pero también de otros aspectos e imprevistos, que habiendo interrumpido procesos e incorporado nuevos escenarios, en relación a la Política Habitacional, se proyecta un complejo itinerario en la trayectoria de su consolidación.

Entre las viejas prácticas y nuevos instrumentos

En comparación con otros países de la región latinoamericana, la Política Habitacional en el Paraguay, se fue construyendo en accidentados procesos. La problemática que la ocupa, se ha gestado desde la época de la colonia, con los primeros asentamientos en la capital del país, originados en las disposiciones jerárquico-urbanísticas de las autoridades de entonces⁵, pasando luego por la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), que dejó al país casi despoblado, y convirtió a la tierra en el “...bien de cambio disponible, para reactivar el país y en el principal recurso de atracción para la inmigración (Ley del 7 de junio de 1881-Pastore, 1972). Desde entonces, diversas acciones propiciaron el despojo de sus posesiones a los habitantes pobres, favoreciendo la concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos, entre ellas, las empresas extranjeras” (Flores, 2007a: 56).

En Asunción, capital del país, de 1929 al 32, se creó el primer Barrio Obrero⁶ y luego de la Guerra del Chaco (de 1932 a 1935), se dictó la Ley N° 622/60 de “colonizaciones o urbanizaciones de hecho” que obligaba a los propietarios a regularizar la condición de

5 A los que se sumarían progresivamente aquellos ubicados en las costas del Río Paraguay que bordea Asunción, y que constituyeron el origen de los actuales asentamientos informales costeros, cada vez más extendidos en la ciudad (Flores, 2001: 154-157).

6 Respecto del cual se reglamentó la adquisición y adjudicación de lotes para vivienda de trabajadores, preferentemente.

ocupación de sus tierras. Los Municipios en sus respectivos ejidos y el Instituto de Reforma Agraria (IRA) (posteriormente Instituto de Bienestar Rural (IBR)), en las áreas rurales, fueron los actores principales en la administración de esta Ley. Sin embargo, los burocráticos procedimientos generados en su aplicación, habrían propiciado la persistencia de la informalidad en la ocupación y tenencia de la tierra, lo que en los posteriores procesos de expansión urbana, contribuiría también a la expulsión de los poseedores de esta, por la falta de respaldo documental como propietarios de sus ocupaciones, así como por la vía de acciones legales amañadas que viabilizaron los despojos. La población así desplazada, fue instalándose en los espacios “disponibles”, coincidentes frecuentemente con espacios públicos no equipados o propiedades privadas, dando origen, a los cientos de asentamientos autoproducidos, por ejemplo en el área intraurbana y costera de la Ciudad de Asunción y otras.

Durante el Gobierno Dictatorial (1954/1989), fue creado por Ley N° 970/1964, el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU)⁷. También el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda –Bnapyv y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Snapv) (Ley N° 325/1.971), que juntamente con el IPVU, hasta 1989, dieron pie a la construcción de unas 6.700 unidades habitacionales, principalmente para la población de nivel socioeconómico medio y medio-alto. Sin alternativas institucionales/formales, la población de escasos recursos, habría de resolver su necesidad habitacional⁸, por sus propios medios.

Entre 1983 y 1984, la Municipalidad de Asunción, con apoyo del Banco Mundial (BM), desarrolló el primer el *Proyecto de Rehabilitación Urbana Mundo Aparte*, en un asentamiento informal sobre propiedad privada municipal. Luego, la Ley Orgánica Municipal N°

7 Cuyo objetivo era “...facilitar en forma directa o por intermedio de otras entidades estatales, comunales o privadas, la satisfacción de sus necesidades de viviendas”, así como “planificar, orientar y promover el crecimiento de las ciudades y centros urbanos” (Flores, 2007a: 58).

8 Según datos del Censo de 1972, con una población de 2.357.955 hab., el déficit habitacional llegaba a 75.351 unidades, y afectaba aproximadamente al 18% de la población (Flores, 2007b: 49).

1.294/1987, determinaría entre las funciones municipales: Art.18, “Inc. a) el “Establecimiento de planificación física urbana y rural”; y en el Inc. b) El fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social, y programas de bienestar de la población”. La falta de recursos municipales, impidió sistemáticamente, la construcción de viviendas sociales, así como la ejecución del Proyecto “Mundo Aparte”.

Hasta 1989, las instituciones antes mencionadas, así como Organizaciones No Gubernamentales, Iglesias, las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá y la empresa privada, atendían la demanda habitacional en su amplio espectro, sin una coordinación manifiesta. En dichas condiciones, tampoco se pudo evitar el incremento de la demanda de los sectores sociales más empobrecidos, cuyas reivindicaciones eran consideradas “subversivas” por el gobierno dictatorial de entonces.

El levantamiento militar del 2 y 3 de febrero del mismo año propició la apertura democrática, y con ella, la redefinición institucional del país en el marco de la nueva Constitución de 1992.

Absorbiendo la institucionalidad pre existente, el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi)⁹, creado en 1991, fue el nuevo organismo encargado de atender la problemática habitacional de los sectores sociales empobrecidos, mientras los Municipios, con el carácter autónomo y autárquico que les otorgaba la nueva Carta Magna, siguieron funcionando con la misma normativa originada en la Dictadura¹⁰, hasta el año 2010.

9 “El Conavi tiene como objetivo fijar la Política Nacional de la Vivienda en el marco de las Políticas Macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo, tendientes a satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales [...] deberá concertar los esfuerzos de las entidades y las empresas o sociedades con objetivos afines para formular las Normas Técnicas apropiadas en lo urbanístico, sanitario y financiero” y generar, obtener y administrar recursos que le serán asignados para los fines específicos previstos en la presente Ley” (118/90) (Flores, 2007a: 59).

10 “Hasta mediados de los años noventa, el CONAVI y los Municipios eran los más fuertes referentes del quehacer habitacional. Aunque las cartas orgánicas de ambas instituciones establecían competencias similares en relación con la planificación urbana y la construcción de viviendas de interés social, en la

Un estudio de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)¹¹, realizado poco antes de la creación del Conavi, había detectado algunos aspectos que debían ser observados para una mejor atención de la cuestión habitacional. A saber:

- a. “Racionalizar el uso del suelo en los centros urbanos y mejorar las condiciones de acceso a la tierra y los servicios.
- b. Identificar actores y roles que les corresponden en la búsqueda e implementación de la solución a la problemática habitacional.
- c. Definir un espectro amplio y variado de conceptos y criterios de manejo, que encajen con la diversidad de la problemática habitacional, que permita diseñar soluciones adecuadas y accesibles a los diferentes grupos sociales.
- d. Reactivar el sector financiero de la vivienda.
- e. Mejorar el marco jurídico.
- f. Fortalecer las instituciones del sector” (Flores, 2007a: 62).

Luego, en 1999, el mismo organismo, señalaba la necesidad de resolver aspectos de la relación entre los Gobiernos Central, Departamental, y Municipal referidos a la cuestión habitacional¹².

Se estima que los posteriores actos administrativos gubernamentales, traducidos en la creación de nuevas Instituciones y Programas de acción, respondían a dicho diagnóstico. Así, el Programa de Regularización del Área Metropolitana (PRAM), del Ministerio del Interior, iniciaría el abordaje de la problemática de los asentamientos informales urbanos en propiedad privada. Éste, transformado en el

práctica, el primero implementaba principalmente obra nueva, mientras que los segundos atendían prioritariamente las situaciones de hecho que afectaban las propiedades del dominio público o privado municipal (Flores, 2007a: 60).

- 11 Hoy Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- 12 Se veía la necesidad de: Definir roles y competencias del Gobierno Central, Gobernaciones y Municipalidades; Mayor cooperación entre estos; compatibilizar Ordenanzas Departamentales/Municipales; Coordinación de Gobierno y municipios en aprobación de loteamientos; Sistemas transparentes de control de Proyectos de Urbanización; Que las Municipalidades del Área Metropolitana cuenten con Planes Reguladores en concordancia con las Gobernaciones. Asociación de Municipios de pequeña envergadura para la atención conjunta de programas habitacionales, etc.

Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio nacional (Ipramtn)¹³, pasó a formar parte de las acciones de la Secretaría de Acción Social (SAS)¹⁴, en cuya gestión fue incorporada la activa participación del Consejo Nacional de Organizaciones Populares (Conop). Al inicio, la SAS intervenía solo en la problemática de regularización de la tenencia, pero, luego incorporó a sus funciones, la construcción Viviendas de Interés Social, lo cual generaba con el Conavi, una duplicación de pertinencias al respecto.

Sin profundizar en la problemática habitacional del área rural, porque ello requeriría el espacio que no se dispone para este trabajo, es posible mencionar sin embargo, que el modelo de reforma agraria implementado por IBR no había proporcionado respuestas adecuadas a la misma. A la vista de que "...el modelo cuadricular de colonización imperante causa dispersión en la población rural, y no facilita el acceso a los servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, escuela, colegio, etc.)"¹⁵, por Ley N° 1863/2002, fue creado el Estatuto Agrario, con el objetivo de implementar una reforma agraria integral. Luego, por Ley N° 2419/2004, fue creado el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), definiendo así la institucionalidad encargada de atender la los asuntos habitacionales de ésta área.

Entonces, a nivel nacional y municipal, se habían creado las estructuras y los instrumentos¹⁶ necesarios para atender la mayoritaria

13 Por medio de este Programa, el Estado compra las tierras privadas ocupadas y financia a los ocupantes el pago de las mismas. Los aspectos urbanísticos son regulados por las municipalidades en las que se desarrollan los asentamientos informales.

14 Creada durante el Gobierno Nacional del Periodo 2003/2008, dependiente directamente de la Presidencia.

15 Según Página Web del Indert www.indert.gov.py

16 Existía gran diversidad de Programas (Emprendimientos habitacionales integrales, equipamiento comunitario-salud, educación y recreación; Vivienda productiva para el medio urbano y rural; Vivienda progresiva, lotes con servicios, más materiales, Subsidios, Ayuda Mutua etc.). A los Municipios le correspondían las acciones de mejoramiento de barrios, rehabilitación urbana y regularización de la tenencia en asentamientos informales en propiedad pública (del Estado o municipal) o privada y Grandes Proyectos Urbanos-GPU, como el de la Franja Costera de Asunción.

demanda habitacional de los sectores poblacionales de nivel socioeconómico medio y medio-bajo, con la voluntad política para cumplir con los objetivos que se habían trazado, previendo la participación comunitaria y la concertación.

Igualmente, los recursos económicos disponibles, provenientes primeramente del Presupuesto General de la Nación (PGN), fueron enriquecidos posteriormente con Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Cooperación Internacional, regalías de las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá, bonos del Estado paraguayo, entre otros.

En medio de todo el movimiento institucional mencionado precedentemente, se ha observado que diversas dificultades y conflictos propiciaron la persistencia de los aspectos destacados en el diagnóstico de GTZ. Entre ellos cabe destacar:

- El advenimiento de la Democracia en el país coincidió con la aplicación en la región de los criterios del CW, que sin mucho éxito en el plano de las privatizaciones¹⁷, constituyeron sin embargo, argumento suficiente para reducir la participación del Estado en la problemática social y en particular la habitacional. Esto provocó a fines de los 90, la cuasi desaparición del Conavi, por causa de la reestructuración institucional originada en aquellos criterios y en consecuencia el debilitamiento de la atención de la problemática de su pertinencia.
- El marco jurídico no concordado ha sido un factor de conflictos interinstitucionales en el marco de las acciones de la política habitacional. Luego, los cambios en el marco regulatorio de algunas instituciones involucradas, han dificultado una gestión más efectiva, y la similitud de funciones fue causa de confusiones y conflictos de pertinencias. Las consecuencias de estos, fueron resueltas en algunos casos en base a convenios o acuerdos interinstitucionales¹⁸.

17 Fundamentalmente debido a lucha sindical.

18 Ej. Conavi –Municipios– Ministerios de Educación y de Salud para equipamiento de las urbanizaciones de interés social.

- Al localizar las soluciones habitacionales de interés social, en la periferia de las ciudades (debido al alto costo de las tierras en las áreas urbanas consolidadas, o para regularizar ocupaciones de hecho), la institucionalidad ha propiciado las mismas condiciones que las que se generan en los asentamientos informales: expansión urbana no planificada, segregación, difícil accesibilidad, problemas en la disponibilidad de los servicios urbanos básicos, y no pocos casos sospechados de corrupción, en los procesos de compra-venta de tierras ocupadas.
- Sin recursos suficientes, los Municipios, debían hacerse cargo de los Proyectos habitacionales impuestos por Conavi, que presentando las condiciones mencionadas en el punto anterior, además no se adecuaban a las normas urbanísticas municipales.
- Debilidades administrativas dificultaron la recuperación de la inversión (ya sea por la vía tributaria o por el cobro de cuotas), tanto en los casos de obra nueva, como en los de mejoramiento de barrios, rehabilitación urbana y regularización de la tenencia, etc., emprendidos por las municipalidades. En el primer caso (Conavi), no se habían determinado otras formas de tenencia que no impliquen la transferencia total del dominio, aunque sea a largo plazo¹⁹.
- Tampoco se habían planteado alternativas diferentes facilitar el acceso a la tierra a las familias de escasos recursos, en contraposición a la empresa privada (inmobiliarias), que determinaba los precios de los lotes de acuerdo al mercado. En los municipios²⁰, sin embargo, se habían determinado distintas modalidades de regularización de la tenencia: Permisos de

19 Para salvar la morosidad y evitar la pérdida de los inmuebles con los que habían sido adjudicados, se ha debido recurrir a leyes de condonación de deuda de los participantes de los Programas correspondientes.

20 La Municipalidad de Asunción, con la Ordenanza 141/ 2000 y la 195/2001, creó la primera normativa específica para los “Asentamientos Urbanos Declarados de Interés Social”. El proceso de Regularización de la Tenencia de la Tierra posibilita, desde la Transferencia dominial de las Tierras a sus ocupantes (pasando por el arrendamiento previo de un año), hasta el Permiso de uso, que sin transferir el dominio, permite a los pobladores permanecer en sus posesiones pagando un canon anual equivalente al 3% del valor municipal de la tierra ocupada.

uso, arrendamiento o venta. Con todo, los trámites de regularización, en procesos de rehabilitación urbana han constituido una dificultad tanto por la resistencia de los pobladores al pago de los mismos y a la realización de las mejoras, como por los procedimientos en la gestión.

- La incompatibilidad entre los costos de la soluciones habitacionales y la capacidad de pago de los beneficiarios de los proyectos, devino en altas tasas de morosidad. Así, muchas de las nuevas soluciones se convirtieron en “formalidades informales” (Flores, 2007a: 78). La regularización de la tenencia en Conavi requiere entre 20 y 25 años, y en el caso de los Municipios²¹ es variable. Habrá de mencionarse también en relación a lo mencionado, que el insuficiente apoyo a los procesos de participación ha impedido, el desarrollo de un mayor sentido de pertenencia de los participantes con su hábitat y el consecuente arraigo a los asentamientos. En algunos conflictos intervecinales, se ha requerido incluso la intervención de la justicia.
- La falta de vinculación de la Política habitacional a otras políticas complementarias (generación de empleos, medio ambiente, fortalecimiento de capital social, etc.), impidió el fortalecimiento y consolidación, tanto del sistema de gestión, como de la sustentabilidad de las soluciones planteadas.
- Las acciones emprendidas constituían una innovación frente a la práctica dictatorial anterior, pero, han sido bastante conservadoras en términos tecnológicos y de gestión, tanto por la presión ejercida por la población formal vecina, y aún por la posición de algunos técnicos municipales y políticos, respecto de la problemática de los asentamientos autoproducidos.
- Hasta el 2003, los cambios de Gobierno (aun siendo del mismo signo), generaban diferencias en la priorización de los Programas sociales. El Gobierno Colorado instalado entonces, a través de la SAS, amplió las acciones sociales y propició la compra-venta de tierras privadas (algunas inadecuadas para el uso habitacional) para regularizar su ocupación, en medio

21 Proyectos de rehabilitación Urbana y regularización de la Tierra.

de críticas de la prensa y acusaciones de corrupción, tanto para la Institución como para las Organizaciones Sociales participantes.

En términos generales, y según datos disponibles, hasta el 2005, pocos de los puntos señalados por la GTZ al inicio de la experiencia, fueron superados. Si bien el Estado intervino en numerosos asentamientos informales de diferentes ciudades, con procesos de regularización de diverso nivel en el avance, y se construyeron alrededor de 17 mil viviendas nuevas (equivalente al déficit anual de entonces), el escaso éxito en la experiencia, se evidenciaba en las estimaciones del propio Conavi, que asumía entonces un déficit de 300 mil unidades de vivienda.

Por las características del abordaje más comprometido de la cuestión social, particularmente contra la pobreza, se ha considerado de importancia repasar algunas acciones del Gobierno (Partido Colorado) correspondiente al periodo 2003/2008:

- Creación del Gabinete Social, y de la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra Pobreza, que junto con la SAS, asumía la “estrategia de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, como Política Social Integral y Focalizada del Estado Paraguayo y como trabajo interinstitucional, dirigido a combatir la pobreza en el marco del cumplimiento de las metas de desarrollo del milenio”²² (Rivarola, 2004).
- Fortalecimiento de la SAS: Implementación de programas de transferencia monetaria condicionada²³ y otras acciones

22 Es objetivo de la Estrategia: Garantizar que todas las personas y comunidades en situación de pobreza accedan a las condiciones materiales y sociales para ejercer sus derechos y realizar sus potencialidades de manera plena, en sus Dimensiones: de Protección social; Promoción social, Infraestructura comunitaria y servicios básicos, Fortalecimiento de los Gobiernos Locales; Inclusión económica (Empleabilidad, Capacitación laboral, Mejoramiento de ingresos, Mejoramiento Tecnológico, Oportunidades de mercado, Diversificación productiva, Servicios financieros.

23 “...aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos consistentes en la entrega periódica de sumas de dinero a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza para el cumplimiento de determinados Planes Sociales

sociales, así como la compra de tierras para regularizar ocupaciones y construcción de viviendas de interés social, con créditos no reembolsables de Taiwan.

- Ley N° 2329/2003 Que establece el marco de administración de las Cooperativas de Vivienda y Fondo para Viviendas Cooperativas (Fonavis).
- Ley N° 2501/ 2004 Que amplía la tarifa social de energía eléctrica, lo que ha de sumarse a la tarifa social asignada al agua potable en Gobiernos anteriores.
- Ley N° 2640/2005 Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)²⁴ y su complemento la Ley N° 3330/2007, que modifica los artículos 1,3,5,6 y 14 de la Ley N° 2640/2005. Las AFD, canalizan líneas crediticias para soluciones habitacionales de clase media y otros rubros económicos.
- También en el año 2005, en reemplazo del Comité de Emergencia Nacional (CEN), se creó por Ley N° 2615/05, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), dependiente directamente de la Presidencia de la República del Paraguay y "... como organismo rector y conductor del Sistema Nacional de Emergencia (Sisne), encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa y Protección Civil"²⁵. Esta acción, otorgó una jerarquía mayor a un organismo, que al influjo de las circunstancias generadas por el calentamiento global y el cambio climático, se hacía cada vez más necesario, particularmente para la atención de la población vulnerable a las situaciones de desastre.

del Gobierno. El objetivo de esta ayuda podrá extenderse a la población que se encuentre en situación de calle o de exclusión social, a las personas con discapacidad y a las familias indígenas" (Ley 4087/10).

24 "...banca de segundo piso y único canal a las Instituciones Financieras Intermediarias-IFIs, es con exclusividad, el órgano ejecutor de los convenios de préstamos o donaciones para la financiación de proyectos o programas de desarrollo a través de la intermediación financiera del Estado" (Decreto N° 7395/2006, que reglamenta la Ley 2640).

25 Ver www.sen.gov.py/

Tal como podrá apreciar el lector, hasta este punto se habían creado no solo instrumentos que atendían la específica problemática habitacional del amplio estrato de la sociedad paraguaya necesitado de vivienda, sino también se habían creado condiciones de complementariedad en la Política, que propiciaban una sustentabilidad mayor para las soluciones. Sin embargo, y a pesar de los importantes instrumentos creados para atender la problemática habitacional, se ha visto la persistencia de ciertas situaciones que no pudieron ser superadas.

La transición

En sintonía con la tendencia de la región latinoamericana, en el año 2008 fue instalada en el Gobierno Nacional, una Alianza de corte progresista, lo que por primera vez desde 1989, significaba la posibilidad de un cambio real en el rumbo del país, la transición. Sin embargo, las dificultades se presentaron enseguida, y la cuestión habitacional (rural y urbana) ha sido foco de no pocos conflictos.

Resulta importante destacar, que en todo este tiempo, la escasa coordinación interinstitucional²⁶, dificultaba la disponibilidad de datos estadísticos consolidados, lo que a su vez constituía un obstáculo para la evaluación de las Políticas y/o Acciones correspondientes. De hecho, el déficit habitacional tuvo su expresión oficial recién en el año 2009, definido por el Conavi en base al Censo de Población y Vivienda del 2002²⁷. El material publicado, establecía, que el déficit habitacional llegaba a 800.000 un., de las cuales 98.719 un., correspondían a nuevas viviendas; 23.616 un., al déficit por ampliación de viviendas; 517.713 un., al mejoramiento y 163.969 un., a la ampliación y mejoramiento de viviendas (Conavi, 2009: 63).

26 ...y la falta de un Registro Único de Beneficiarios (RUB), que arroje claridad sobre cual es realmente la población depositaria directa de las Políticas Habitacionales.

27 Lo cual sin embargo, por la antigüedad de los datos, podía arrojar nuevamente resultados inexactos.

Considerando que se mantuviera el promedio de personas por vivienda estimado en 4.7 en el Censo 2002 y se lo relacionara a la población total del país, estimada en 6.381.940 habitantes en la Encuesta de Población y Hogares (EPH) 2010 (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos –Dgeec–, 2010), para dicho año, el déficit, habría alcanzado más o menos al 60% de la población del país, lo que deja entrever una situación altamente preocupante, frente a la cual los nuevos instrumentos creados no se han mostrado muy eficientes.

Durante el Gobierno iniciado en 2008, y luego de años de estudio, fue creado el Fondo Nacional de la Vivienda de Interés Social (Fonavis)²⁸, para “promover la implementación de Proyectos de construcción de viviendas sociales” (Ley N° 3637/2009). Así mismo, la AFD, financia la alta demanda de créditos²⁹ del sector poblacional de clase media que anteriormente no contaba con esta ayuda y abre además, líneas de créditos hipotecarios con muy bajo interés. De esta manera, se reactivaba el sector financiero de la vivienda, y a estos fondos, podían sumarse parte de los fondos adicionales de Itaipú, asignados a los servicios sociales.

Afin a la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social del Gobierno anterior, el nuevo Gabinete Social diseñó el Plan 2010-2020 que en base a 3 ejes estratégicos (calidad de vida para todos; la inclusión social y superación de la pobreza y desigualdad; el crecimiento económico sin exclusiones), aborda la situación “... que enfrentan los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza en áreas urbanas, rurales y territorios indígenas, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas,

28 Al cual estaban destinados recursos provenientes de un aporte inicial del Estado equivalente a más de 7 millones de US\$, y los resultantes de la sumatoria del 0,1% del PIB del año anterior; 5% de los royalties de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá; préstamos internos o externos; donaciones o legados al Estado para la construcción de viviendas; devoluciones de los subsidios; transferencias de los Gobiernos Departamentales y Municipales para el financiamiento de sus planes y programas de inversión, y demás recursos, que las disposiciones legales asignen a dicho Fondo.

29 Según el Diario La Nación del 16/10/2011, el 45% del total de recursos aprobados para el ejercicio 2011, fueron destinados al sector inmobiliario.

provisión de servicios básicos y regularización de la tenencia de la propiedad” (Unidad Técnica del Gabinete Social, 2010).

En este contexto, la SAS, mantuvo los Programas para adultos mayores e indígenas, iniciados en el Gobierno anterior y prosigue la regularización de asentamientos autoproducidos³⁰. Paralelamente se abocó al estudio de la Ley N° 4087/2010 sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), originada también en el Gobierno anterior.

Sin embargo, la situación del sector indígena en el Gobierno de referencia, debe ser mencionado especialmente, y sin dudas, ha sido el más postergado de toda la sociedad paraguaya: La institucionalidad encargada de atender su problemática específica, no ha podido consolidarse, ni siquiera en su sede edilicia, y los conflictos de tierras y sus hábitats, no han podido resolverse, aún con resoluciones favorables de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como en el caso de la Comunidad indígena *Yakye Axa* del Pueblo Enxet-Lengua, del Chaco paraguayo. La condición indígena reviste actualmente aristas dramáticas y junto a la niñez en situación de calle, son falencias muy graves en todo este proceso.

Reemplazando al Conavi, fue creada de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat)³¹, “...como entidad descentralizada y autárquica, única institución rectora y responsable de las políticas habitacionales del país,...”, para “la gestión e implementación de la política del sector habitacional y su correspondiente infraestructura de servicios básicos, viales y transporte, que permita el acceso universal a la vivienda, que favorezca a las familias de escasos recursos, ...” (Ley N° 3909/2010. Arts. 1° y 2°). Esta ley introduce dos

30 Según datos disponibles en la Página Web de la SAS al momento de la elaboración de este material, entre el año 2008 y el 2010, se habían construido 2656 viviendas y se habían regularizado las ocupaciones de 820 familias, esperando llegar a 1000 regularizaciones a fines del año 2011 www.sas.gov.py

31 Ley N° 3909/ 2010 de creación de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. El Art.3°, Inc. C, establece “diseñar, coordinar, supervisar e implementar las políticas habitacionales y regular en materia de urbanismo, para los programas y proyectos de la Secretaría, de acuerdo con la normativa vigente y en coordinación con los Municipios y las Gobernaciones afectados”.

aspectos importantes para la efectividad de la gestión habitacional: el establecimiento del rol rector de la Senavitat, en materia de Política Habitacional, así como el principio de coordinación de acciones y normativas con Gobiernos Municipales y Departamentales.

Al año 2010, también corresponde la aprobación de la nueva Ley Orgánica Municipal ³², que buscaba resolver las deficiencias de la gestión municipal regida por la anterior. Sin embargo, en esta Ley, se ha omitido la construcción de viviendas de interés social, como función municipal, restando protagonismo a los Municipios que como principales organismos de descentralización y concededores de la problemática local, ahora tendrán que realizar grandes esfuerzos de coordinación para atender las necesidades habitacionales de su población.

Desde un desarrollo relativamente reciente, considerando el lapso comprendido desde la instauración de la Democracia en el país, la Política Habitacional ha tenido una trayectoria por momentos, débil y por momentos fuerte, tal como se puede apreciar en la síntesis del Cuadro N°1.

En la actualidad y en un marco de Declaración de Emergencia Habitacional, las decisiones siguieron apostando preponderantemente a la construcción de viviendas nuevas, mientras que, como se habrá podido ver en la exposición anterior, la mayor parte del déficit se encuentra en las situaciones de ampliación y mejoramiento de viviendas. Hasta el momento, estos casos no han encontrado un efectivo canal de gestión y se siguen postergando las intervenciones en los asentamientos autoproducidos, lo que solo puede desmejorar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de una cada vez mayor cantidad de habitantes.

32 Ley 3966/2010 en cuya elaboración participaron Organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional.

Cuadro N° 1
 Síntesis de la Política Habitacional en Paraguay desde 1989 hasta estos días

Año	Instituciones	Instrumentos	Observaciones
1891	Primer Intendente Municipal		Municipio de Asunción
1929/1932		Barrio Obrero	Primer emprendimiento urbano con carácter social
1960		Ley N° 620/1960 de Colonizaciones de hecho	Para regularizar ocupaciones informales. El Instituto para la Reforma Agraria-IRA (luego Instituto de Bienestar Rural) y los Municipios fueron actores principales en su implementación.
1964	Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo-IPVU	Ley N° 970/1964	
1971		Ley N° 325/1971 Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda-SNAPV	IPVU impulsó con éste sistema, la construcción de unas 6700 unidades habitacionales.
1983/84	Municipalidad de Asunción	Rehabilitación Urbana- Mundo Aparte	No se llevó a cabo por falta de recursos económicos.
Hasta 1989	Municipalidades	Ley Orgánica Municipal N° 1294/87	La Ley, siguió vigente hasta el 2010. Junto con las Municipalidades, OSCs, Iglesias, Entidades Bnacionales Itaipú y Yacyretá y la empresa privada, atendían aisladamente la demanda habitacional.
1990	Creación del Consejo Nacional de la Vivienda-Conavi	Ley N° 118/90	Cuasi desaparecido a finales de los 90, fue reemplazado por Senavitat en 2010
	Ministerio del Interior	Programa de Regularización de Asentamientos en el Territorio Nacional-Pramt	Pasó luego a formar parte de la Secretaría de Acción Social-SAS
2002		Ley N° 1863/2002 Estatuto Agrario	Para la Reforma Agraria

Año	Instituciones	Instrumentos	Observaciones
Gobierno 2003/2008	Secretaría de acción Social-SAS		Dependiente directamente de la Presidencia de la República
	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra-Indert	Ley N° 2419/2004	
	Gabinete Social		Política Social Integral y Focalizada del Estado Paraguayo, y trabajo interinstitucional, para el combate a la pobreza en el marco de los ODM.
		Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la desigualdad y la Exclusión Social	Fortalecimiento de la SAS
		Ley N° 4087/10 Programa de Transferencias Monetarias	Marco de administración de las Cooperativas de Vivienda y Fondo para Viviendas Cooperativas
		Ley N° 2329/2003.	Amplía la tarifa social de energía eléctrica, lo que ha de sumarse a la tarifa social asignada al agua potable en Gobiernos anteriores.
		Ley N° 2501/ 2004	Las AFD, canalizan líneas crediticias habitacionales para clase media.
	Agencia Financiera de Desarrollo-AFD	Ley N° 2640/2005 y su complemento la Ley N° 3330/2007	Dependiente directamente de la Presidencia de la República, rem-plaza al Comité de Emergencia Nacional- CEN
	Secretaría de Emergencia Nacional-SEN y Sistema Nacional de Emergencia- SISNE.	Ley N° 2615/05	Conavi oficializa el déficit calculado en base al Censo de población 2002.
	Gobierno 2008/2012	Estimación del Déficit Habitacional	Ley N° 3637/2009 Fonavis

Año	Instituciones	Instrumentos	Observaciones
Gobierno 2008/2012		Plan 2010-2020	Para ... hogares en situación de pobreza y extrema pobreza en áreas urbanas, rurales y territorios indígenas, mediante la construcción y mejoramiento de viviendas, provisión de servicios básicos y regularización de la tenencia de la propiedad
	Mesa Intersectorial de Hábitat y Vivienda (2009)		Conformada por Senaviat, SAS, Secretaría Técnica de Planificación-STP, Facultad de Arquitectura Diseño y Arte-UNA, Facultad de Ciencias y Tecnología de la UCA, y OSes.
	SAS		Mantiene Programas para adultos mayores e indígenas, y regularización de asentamientos del Gobierno anterior
	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat-Senaviat	Ley 3909/2010	En reemplazo del Conavi
		Ley 3966/2010 Orgánica Municipal,	En cuya elaboración participaron Organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional.
Gobierno 2012/2013 no ha generado avance alguno y la instalación del nuevo Gobierno 2013/2018, incorpora un manto de incertidumbre en torno al rumbo de la Política habitacional.			

Fuente: Elaboración propia.

La coordinación intersectorial e interinstitucional

En medio de lo anteriormente expuesto, la coordinación de acciones se ha desarrollado entre las dificultades reales y la desidia, situación ésta, que ha propiciado la emergencia de nuevos actores. Tal es el caso de la Mesa intersectorial del Hábitat y la Vivienda (MIHV), cuyo propósito es “contribuir a la formulación de la Política de Estado sobre Hábitat y Vivienda en el Paraguay, impulsar su implementación y monitorear su evolución, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población” (MIHV, 2011)³³. Tan ambicioso objetivo, ha llevado a formalizar su existencia a través de un convenio firmado entre sus miembros, pertenecientes a las principales instituciones públicas vinculadas a la Problemática de la vivienda (Senavitat, SAS y la Secretaría Técnica de Planificación (STP)), las Universidades (Facultad de Arquitectura Diseño y Arte UNA y la Facultad de Ciencias y Tecnología de la UCA), así como representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, que participan en condiciones de relacionamiento horizontal, con una conducción rotativa, de manera que cada uno de los organismos que la componen, es responsable cada seis meses de llevar adelante las actividades tendientes a concretar sus objetivos.

La MIHV, con un modelo de gestión inclusivo-participativa acompañado de la voluntad política del Gobierno, aspira “delinear el Sistema Nacional del Hábitat y la Vivienda (SNHV), que incorpore a los sectores interesados, actores y/o gestores del hábitat en un organismo integrador y asesor con capacidad de incidir en la Política. Dicho sistema sería el depositario de los debates y conclusiones referentes a los distintos aspectos de la problemática habitacional, y también fuente de soluciones y capacidades “estableciendo mecanismos concretos de incorporación a la sociedad civil”.

Todo lo visto hasta aquí, ha sido producto básicamente del modo de hacer y ejercer la Política en el Paraguay, en el que los sectores conservadores y los intereses económicos sectoriales o relacio-

33 El énfasis corresponde a la autora.

nados a los distintos Poderes del Estado, han ejercido su influencia en relación al delineamiento de las Políticas de Estado, lo que sería suculento sustento para el desarrollo de otro artículo.

Sin embargo, los hechos acaecidos en junio del año 2012, han provocado un quiebre en los procesos y así mismo en el desarrollo de las ideas expuestas en este material, porque la abrupta interrupción del Gobierno legal y legítimo (con sus luces y sombras) instalado en el 2008, ha dejado en suspenso los procesos instalados, y ha puesto en entredicho la institucionalidad nacional, dejando aislado al país de la Comunidad Internacional.

Desde junio del 2012 a esta parte, el cambio de administradores de las diferentes instituciones vinculadas a la problemática habitacional durante el Gobierno de facto, así como la instalación del Gobierno electo en abril 2013, dejan más dudas que certezas en relación al rumbo que seguirá la Política Habitacional en adelante.

Conclusiones

Tal como se habrá podido apreciar a lo largo de este trabajo, la *zigzagueante* Política habitacional encontró un sendero de continuidad en las acciones de los Gobiernos desde el 2003, tanto en la creación de instrumentos adecuados a los tiempos, la emergencia de actores que persiguen sistemas de coordinación de acciones y control constante de la implementación y resultados de las políticas, así como la mayor disponibilidad de recursos económicos, lo que permitía avizorar hasta junio del 2012, condiciones favorables para la consolidación de una política habitacional que responda adecuadamente a los "...desafíos para el hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana..."

El lector habrá apreciado también, que las situaciones mencionadas precedentemente, ligadas a inesperadas circunstancias nacionales e internacionales, constituirán en el mejor de los casos, un nuevo factor de retraso respecto de la expectativa de avances en la cuestión que ocupa este material.

Por ello, luego de la restitución de la institucionalidad en el país con las Elecciones Presidenciales de abril del 2013, en vista a la

consolidación de una Política Habitacional, que contribuya a resolver la problemática de los sectores sociales de menores recursos, a criterio de la autora, será necesario atender decididamente los siguientes aspectos:

- La cuestión estadística, que requiere ser atendida y desarrollada para proveer datos oficiales representativos de la situación habitacional, tanto cualitativa, como cuantitativamente. Ello permitiría incluso, generar mejores respuestas tecnológicas según la localización y aún la prevención de la futura demanda.
- La concordancia de los marcos jurídico/normativos de las instituciones involucradas, vistas las nuevas leyes existentes así como las innumerables preexistentes, para racionalizar acciones y recursos en un marco sistémico de intervenciones del Estado y de los demás sectores interesados en la cuestión habitacional. Correspondientemente, es necesario revisar la situación de los Municipios (en particular de los más pequeños y de aquellos recientemente creados), desde su rol de actores principales de la descentralización del Estado y desde su condición constitucional autónoma y autárquica. Se estima que la MIHV, podría contribuir positivamente en este sentido, en el proceso de delineamiento del Sistema del Hábitat y la Vivienda del Paraguay.
- Relacionado con lo anterior, resulta indispensable atender el ordenamiento territorial que regule los usos de suelo urbano y rural, particularmente en la incidencia de los agro-negocios sobre la integridad del hábitat de la comunidad indígena y campesina minifundiaria, contribuyendo además a la preservación de los recursos naturales, muy afectados hoy por la indiscriminada expansión urbana y de la frontera agrícola.
- El calentamiento global y el cambio climático, así como los desastres naturales y antrópicos generados por efecto de estos, requieren de la consolidación de la institucionalidad y las políticas que atiendan específicamente la problemática de los Riesgos, desde la perspectiva de la prevención de los Desastres que afectan fundamentalmente a las familias de

menores recursos, para que ello deje de constituir un factor de incremento del déficit habitacional.

- Es necesario iniciar en el país, el debate sobre aspectos relacionados a la Función Social de la Tierra, y al mercado inmobiliario (actualmente desregulado), como temas claves en el marco de las políticas habitacionales, para el logro de la sostenibilidad de los programas y acciones.
- Reactivado el sector financiero de la vivienda, requiere mantener y mejorar los flujos de recursos económicos, de manera que no sea la falta de estos lo que genere atrasos en la atención del déficit habitacional acumulado, particularmente de los sectores de clase media.
- La participación comunitaria como blindaje contra las perniciosas prácticas que fomentan el clientelismo político, y hacen de la problemática habitacional una excusa para negociados de todo tipo. Su incorporación efectiva al SNHV, como modalidad sistémica, permitiría una visión amplia de las vulnerabilidades existentes al respecto.

Algunas estadísticas indican que la pobreza en el Paraguay ha tenido un constante decrecimiento desde el 2006³⁴. La continuidad de Políticas de un Gobierno a otro, que posibilite la persistencia de Programas que favorezcan este objetivo, así como de las capacidades instaladas, y aún, de la corrección de ciertos aspectos de los procesos involucrados, finalmente contribuiría a su consolidación, tal como se ha visto también en otros países de la región.

Por ello, es de esperar que las condiciones altamente auspiciosas para la atención de la problemática habitacional, puedan recuperarse a la brevedad, sin perder de vista los *hilos sueltos*, para hacer de la Política Habitacional un instrumento realmente efectivo y difícil de postergar en cualquier Gobierno futuro del país.

34 Mientras otras señalan el incremento de la pobreza extrema.

Referencias

- CONAVI-DGEEC-MINVU-ACICH (2009). *Déficit habitacional en el Paraguay*. Asunción: Imprenta Salesiana.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo (2010). “Encuesta de Población y Hogares-EPH 2010”. Fernando de la Mora.
- Flores, Ana Raquel (2000). Rehabilitación Urbana en Asunción. En Red C Habitat (eds.), *Vivienda de interés social. Situación actual y perspectiva*. Asunción: Editorial Arte Nuevo.
- Flores, Ana Raquel (2007). *Política habitacional en el Paraguay. Factores que condicionan su definición e implementación* (Tesis de Maestría). Asunción.
- (2007). Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días. En Larangeira, Adriana (Ed.) (Comp.), *Regularización de asentamientos Informales en América Latina*. Cambridge. Lincoln Institute of Land Policy.
- MIHV.py (2011). *Construyendo el Sistema nacional del Hábitat y la Vivienda. Síntesis de la formulación intersectorial de políticas de Estado para el Hábitat y la Vivienda del Paraguay*. Asunción: Imprenta Magazine.
- Naciones Unidas (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Hábitat II*. Estambul.
- Forum de Direito Urbano e Ambiental (2011). *Municipios del Paraguay: Nueva Ley, nuevas administraciones ¿Nueva gestión?* Belo Horizonte, 57.
- Unidad Técnica del Gabinete Social (2010). *Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*. Asunción.
- Poder Legislativo (2003). “Ley 2329 que establece el marco de administración de las Cooperativas de Vivienda y Fondo para Viviendas Cooperativas”. Asunción.
- (2004). “Ley 2501 que amplía la tarifa social de energía eléctrica”. Asunción.
- (2005). “Ley 2615 Que crea la Secretaría de Emergencia Nacional”. Asunción.
- (2005). “Ley 2640 Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo”. Asunción.
- (2007). “Ley 3330 Que modifica los artículos 1, 3, 5, 6 y 14 de la Ley 2640/2005”. Asunción.
- (2009). “Ley 3637 de creación del Fondo Nacional de la Vivienda de Interés Social-FONAVIS”. Asunción.
- (2010). “Ley 3909 de creación de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat”. Asunción.
- (2010). “Ley 3966 Orgánica municipal”. Asunción.
- León León, Josefina (2009). “Las causas de la crisis en Estados Unidos y el retorno de la política keynesiana”. En www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/.../eco/.../vlec036.pdf, acceso 2011.
- Rivarola, Magdalena (2004). “Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social: Plan “Jahapo’o Teko Asy” Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Paraguay. En <http://bi->

- bliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cpes/estrategianacional.doc, acceso 2011.
- Rolnik, Raquel (2009). “Promoción y protección de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluidos el Derecho al Desarrollo”. En [www.nevusp.org/.../Relatorio%20Direito%20a%20Moradia%20R....](http://www.nevusp.org/.../Relatorio%20Direito%20a%20Moradia%20R...), acceso 2011.

PARTE IV

LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL LUGAR

Nota introductoria

Alexandra Mena¹

Los artículos que comprenden el siguiente capítulo ejemplifican la forma en que las políticas urbanas “aterrizan” en el territorio, en cada uno de los ensayos se evidencia la importancia de la participación ciudadana como mecanismo de apropiación de las políticas. Sin este componente todo lo que se trabaje en la esfera de lo político se queda sin un anclaje en la realidad.

En el ensayo de Escarlet Torrico se aborda la forma en que los grupos indígenas migrantes bolivianos se apropian de los espacios urbanos, de los cuales han sido segregados por parte de los grupos de mestizos pertenecientes a las clases de élite: de esta manera se van apropiando del lugar que históricamente les ha sido negado. Si bien existe el reconocimiento de los indígenas como un grupo activo dentro del Estado boliviano, todavía se constatan formas solapadas de exclusión. Sin embargo, a través de la ocupación y uso de las calles de las principales ciudades han ido cobrando importancia a través de una de las expresiones culturales más reconocidas: la fiesta. Esta no es una estrategia nueva, más bien con el paso del tiempo se ha ido fortaleciendo, pasando de ser una toma de las principales ciudades bolivianas a tener un alcance internacional; es así que este reclamo contra la discriminación utiliza la cultura como medio de expresión.

En el segundo artículo se muestra el ejemplo de Río de Janeiro, Geronimo Leitao y Jonas Delecave presentan el Programa Vivir

1 Geógrafa, Maestra en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorio, Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador-Escuela de Geografía.

Carioca implementado en las favelas de esta ciudad. Es cierto que existieron otros programas que fueron promovidos antes que este; no obstante, los resultados fueron poco alentadores. Mucho tuvo que ver la ausencia de una verdadera participación ciudadana en los procesos planificadores y en las intervenciones urbanísticas, lo que llevó a una poca apropiación de estos proyectos. Con Vivir Carioca se propuso el trabajo en base a las prioridades de los moradores, además se cuenta con la participación de oficinas con los equipos multidisciplinarios cuyas propuestas están de acuerdo a las realidades de la construcción y ocupación de las favelas. Existen varios retos por cumplir pero este es un paso importante para una verdadera apropiación de los proyectos de intervención en favelas, de esta manera buscar la integración de éstas a la ciudad formal de Río de Janeiro.

Zulma Bolívar expone el trabajo realizado en Caracas con la construcción del Centro para la Educación, la Cultura y el Arte Simón Díaz (CECASD) en Petare Norte, considerado como uno de los barrios informales de la ciudad; esta intervención forma parte de un programa de dotación de equipamientos sociales en sectores poco atendidos, así se pretende promover la inclusión de estos barrios a través de proyectos de renovación urbana. Este proyecto está enmarcado dentro de las políticas de desarrollo para la ciudad, de esta forma se vincula con otras formas de integración social y espacial garantizando accesibilidad y conectividad y como pieza fundamental de la propuesta es la participación de los actores involucrados que han acompañado en todo el proceso de ejecución de este proyecto, con el aporte de equipamientos de educación y cultura lo que se pretende es construir ciudadanía en varios puntos de la ciudad, siendo esta una iniciativa de una serie de intervenciones que buscan mejorar la calidad de vida de los caraqueños.

El último artículo de este capítulo presenta la experiencia universitaria de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela y su aporte en los barrios informales a través de una relación en donde se reconoce el papel de los moradores de estos barrios como hacedores de ciudad. Ignacio Marcano Trujillo expone este trabajo como una experiencia en donde el aprendizaje es bidireccional, para los estudiantes, profesores e investigadores es reconocer que las construcciones informales son parte de la realidad

de las ciudades y que muchas veces no tienen que ver con lo que la academia determina y para los moradores de los barrios es visibilizarlos como parte integral de la ciudad. Con las limitaciones propias del proyecto, los resultados han sido favorables en el sentido que se forman profesionales capaces de relacionarse y conocer la realidad desde el otro lado, desde los moradores que finalmente constituyen los hacedores de la ciudad informal.

En las páginas siguientes serán consideradas las experiencias previas cuyos resultados no han sido favorables, pues la imposición de políticas sin considerar la participación activa de los moradores y actores involucrados no permite una apropiación ni una visión a largo plazo de los proyectos. En este sentido, las políticas han cambiado su enfoque, para poner a los actores como parte principal de las intervenciones. Este tema es necesario discutirlo pues de esta manera se pretende lograr ciudades incluyentes y de calidad.

La entrada. La conquista del espacio urbano

Escarlet Torrico¹

Introducción

Las elites urbanas consideran que los migrantes indígenas/rurales, ocupan de manera ilegítima las ciudades, por ello se apela a la ilegalidad o la informalidad de los asentamientos populares como una forma mantenerlos afuera. Es que la exclusión y la segmentación espacial son algo así como la marca de origen de muchas ciudades latinoamericanas, puesto que la división urbano/rural escondió la territorialización de las jerarquías coloniales y sus principales supuestos. Frente a ello, los habitantes de los barrios, generaron estrategias que afirman su presencia en la ciudad, no como visitantes ni usurpadores sino como vecinos permanentes de la misma. El presente artículo pone atención en un acto creativo de los habitantes urbanos de los márgenes, que tiene como herramienta principal la cultura, el baile, la música en los que se disputa el uso del espacio urbano y los cánones estéticos dominantes.

Punto de partida y de llegada

Algo pocas veces reconocido explícitamente y casi siempre soslayado en los marcos conceptuales de análisis de la dicotomía rural/urbano, es el hecho de que las ciudades latinoamericanas

1 Socióloga. Investigadora y Coordinadora del Área de Estudios Urbanos del Centro de Documentación e Información, Bolivia CEDIB.

son y han sido históricamente el asiento y el espacio del colonizador (Guillermo Bonfil).

Antes de llegar a estas tierras, los españoles ya habían utilizado con éxito la fundación de ciudades como instrumento de expansión militar, económica, y luego como elemento cultural para consolidar su presencia en territorios conquistados. Por ello es comprensible "...que la corona española promoviera enérgicamente el desarrollo urbano dentro de la situación colonizadora que acababa de formarse" en América (Schoop, 1981: 21).

Como nos recuerda Romero (2001), la fundación de las ciudades en América, era un acto simbólico-político a través del cual se afirmaba la conquista. Fue mediante la red de nuevas urbes que el orden colonial se fue construyendo, y consolidando. Las ciudades fueron el centro desde el cual se organizó y articuló la principal actividad económica, generalmente extractiva, con el entorno inmediato para la satisfacción de necesidades como la provisión de alimentos y mano de obra, al mismo tiempo se constituían en un reducto europeo en medio del nuevo mundo. Allí debían "...conservarse celosamente las formas de vida social de los países de origen, la cultura y la religión" (Romero 2001: 67) y si lo ameritaba, organizar la defensa militar frente a la población indígena.

Lefebvre (1991) sostiene que una de las acciones que emprende la clase dominante para conservar su hegemonía es la producción de un espacio que sirva al establecimiento de un sistema en específico y desde esta óptica el espacio colonial tienen como núcleo articulador la dicotomía centro/periferia, misma que se replica en varios ámbitos territoriales de distinta jerarquía. En la cúpula, el par imperio, colonia. En el territorio colonizado un sistema de ciudades con importancia variable para el régimen: ciudades puerto, ciudades administrativas, ciudades mineras, ciudades frontera, ciudades fortín. En tercer lugar, las diferencias entre las ciudades, los pueblos y las villas. Finalmente, dentro de la ciudad, el trazado de damero garantizó la permanencia del modelo centro/periferia que ubicaba en su núcleo a los sujetos e instituciones que ocupaban los rangos más altos de la sociedad, y relegaba en sus afueras a los sectores de menor prestigio y estrato social (Vela, 2009). Los *desplazados*, en la interpretación de Porto, fueron ya un producto de las primeras ciudades planeadas del mundo moderno, o sea aquellas creadas por el régimen colonial.

Mapa N° 1
Colonial ciudad de Potosí



Fuente: Gisbert & Mesa, 1990: 9.

Las ciudades españolas, generalmente se fundaban donde ya existían un poblado indígena, pues además de utilizar en su favor la experiencia previa de la mejor ubicación geográfica debían asegurar la cercanía a la mano de obra que utilizaban para sostener su existencia en todos los ámbitos imaginables. Pero el problema que se planteaba en esta situación era ¿cómo convivir y evitar la mezcla? La solución que encontraron los españoles fue la segregación etno-espacial. En cada centro urbano existían dos zonas claramente delimitadas: la ciudad de españoles construida según el modelo de cuadrícula-damero; y el pueblo o ciudad de indios casi siempre en los márgenes de la primera. Ambas tenían su propia morfología, aunque no es del todo claro si corresponde con formas diferenciadas de ocupación del espacio. Lo cierto es que la ciudad de españoles estaba construida con arreglo al modelo de cuadrícula y existían reglas claras en torno a su organización, disposición de las instalaciones y la jerarquía de las mismas, en cambio la llamada ciudad de indios usualmente se organizaba de manera espontánea y con arreglo a otras normas, como por ejemplo el lugar de origen de los habitantes indígenas. Las calles no estaban trazadas en línea recta, y el único edificio relevante era la capilla, que mostraba también diferencias en la calidad de los materiales que se usaban en su construcción con respecto de las iglesias para españoles. Aún hoy, es posible distinguir ambos sectores en la morfología de varias ciudades de Bolivia.

La lucha por el espacio urbano

A partir de lo expuesto, planteamos que el espacio urbano, se convierte en un artefacto político; al ser el referente espacial de la dominación, su ocupación también se convierte en un objetivo estratégico, para quienes se rebelan contra ella. Como lo demuestran los constantes sitios de que eran objetos las ciudades coloniales durante las revueltas indígenas, y la pervivencia del nombre de *Cercado* que tienen varias provincias urbanas en América Latina y en Bolivia particularmente².

2 En Bolivia, actualmente existen por lo menos cinco provincias denominadas Cercado que corresponden a cinco de nueve capitales de departamento.

El uso colonial del espacio urbano se mantuvo con diversos matices en las repúblicas independientes³ y se tradujo en barreras legales que impedían el uso y propiedad de suelo urbano a los indígenas. Incluso se profundizó con el tiempo, hay evidencia de que desde fines del siglo XIX, el proceso de modernización encarado por las élites republicanas, encontró culpable de los males nacionales al indio, lo que dio lugar a renovados y distintos tipos de violencia y segregación urbana.

Ciudades que durante la colonia acusaban un elevado grado de mestizaje fueron escenario de arrebatos “civilizadores” que concluyeron en purgas urbanas de manifestaciones culturales ligadas al mundo indígena. El historiador Gustavo Rodríguez (2001) analiza el caso de la ciudad boliviana de Cochabamba, ligada a la producción de alimentos de origen agrícola y que presentaba un alto nivel de bilingüismo (castellano-quechua). En el siglo XIX fue escenario de una campaña de “desalojo” y “limpieza” de la venta y consumo de chicha en lugares circundantes la plaza principal. Todo ello, a pesar de que el impuesto al consumo de esta bebida era la principal fuente de ingresos del municipio.

Hacia 1925, después de cien años de la fundación de la república, el embajador norteamericano en Bolivia, en un informe sobre el país, subrayó el hecho de los hacendados impedían a los colonos aprender castellano para evitar que huyan a trabajar en las ciudades (Dunkerley, 1986: 32). Al mismo tiempo, se señala que el ingreso a ciertas calles de la ciudad de La Paz haya podido constituir una infracción cuya sanción conllevaba encarcelamiento y escarnio público.

De hecho, Silvia Rivera (2003) plantea que el propio colgamiento del presidente Gualberto Villarroel, por una multitud urbana en julio de 1946, debería ser entendido más como un acto de “ira desatada”, de los habitantes de la ciudad de La Paz, que habían vivido de manera muy traumática la realización del Primer Congreso Indi-

3 El historiador norteamericano Mike Davis (2003: 76) nos recuerda, que en el caso de las colonias británicas del sur de África, la población negra carecía “del derecho a la propiedad de terrenos urbanos así como al de residencia permanente en las ciudades”, hecho que habría demorado el proceso de urbanización en este continente.

genal, así como los intentos del ex-presidente de abolir el pongueaje. Para ellos, el libre tránsito de autoridades indígenas por las principales calles de La Paz, tuvo el sentido de una violación del espacio físico que la oligarquía consideraba intocable, la sede de gobierno.

El sistema de segregación espacial urbana, cambiaría a mediados del siglo XX, como consecuencia de la importante participación indígena en la Guerra del Chaco (1932-1936) y en la Revolución del 1952. En este período, el discurso de la élite con respecto a los indígenas tiene un giro de corte integracionista.

La recurrencia de la frase “hermano campesino” en el discurso oficial, demuestra que éste se constituye en un sujeto importante para la construcción de la nación y es requerida su presencia en la vida política y económica del país, hecho que se logra a través del reconocimiento de su estatus de ciudadano, con el derecho al voto, la reforma agraria y expansión de la educación formal en las áreas rurales. Si bien es cierto que los componentes más visibles del racismo, se disuelven en la efervescencia del discurso nacionalista, ello no significa su desaparición, aunque sí un grado de solapamiento de la problemática.

Pero el efecto más visible de este cambio se verifica en el ámbito urbano, la revolución disuelve las restricciones legales a la presencia urbana de los indígenas, ya que son el principal soporte social del gobierno, era usual que participen de marchas y actos políticos en plaza de armas de La Paz, donde se ubica el palacio de gobierno. Más allá de eso, la eliminación de la servidumbre en las haciendas producirá una de las más importantes olas migratorias campo-ciudad de nuestra historia. La población urbana en Bolivia pasó de un 26% del total en 1950 a 42% en 1976 (Instituto Nacional de Estadística INE-Bolivia).

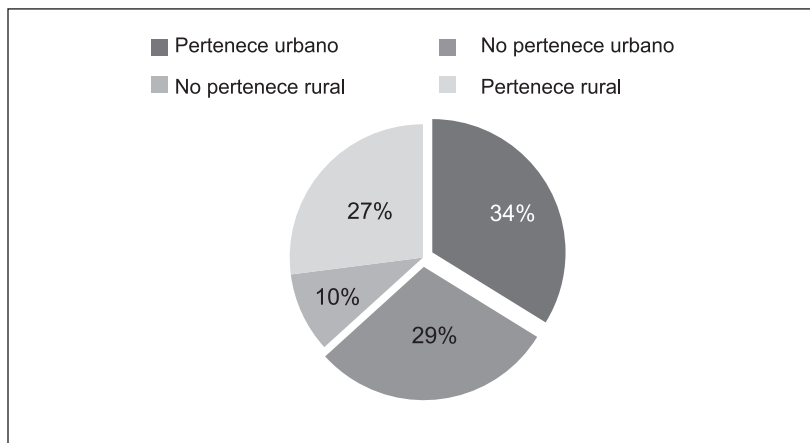
Ello dará lugar a nuevas formas de conflicto en y por el espacio urbano, en y por el espacio urbano, como el tema del empleo, la lucha por el acceso a servicios y también la inclusión en la política estatal de dotación de vivienda. También se hará más evidente el surgimiento de una sub-cultura urbana indígena, que practica y reivindica el uso de su lengua y costumbres, como parte de la agenda política inconclusa. Con todo, en términos territoriales, se vive una expansión de los barrios periféricos en condiciones precarias sobre todo en relación a servicios sanitarios, ya que es posible afirmar que el llamado

Estado Social que emergió en la revolución, distribuía selectivamente su acceso entre los antiguos habitantes criollos y los nuevos habitantes indígenas.

Pero, será la historia reciente que marcará un nuevo hito en esta tensión, puesto que la estructura urbana será reconfigurada. El ajuste estructural, implicó un duro golpe para el pequeño productor, así como procesos de concentración de tierra que determinan el incremento de la migración campo-ciudad. En las ciudades el panorama es igualmente difícil, ya que se produce un acelerado proceso de des-industrialización y precarización del trabajo.

El censo realizado el año 2001 en Bolivia, mostró un cambio importante en la composición de la población; por primera vez en nuestra historia, la población es mayoritariamente urbana. No menos importante que eso, el hecho de que la población mayor de 15 años que se auto-identifica perteneciente a un pueblo indígena es también mayoritariamente urbana, como se parecía en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1
Población boliviana de 15 años o más por pertenencia
a un pueblo originario según área de residencia



Fuente: Molina y Albó, 2006.

Es en este contexto, la elección de Evo Morales, de ascendencia indígena, como presidente de república el año 2005, es comprensible. Sin embargo, es precisamente este hecho el que pondrá al descubierto, los sentimientos racistas que anidan todavía en nuestra sociedad. Entre el 2005 y 2006 los grupos económicos más influyentes del país expresaran su resistencia a aceptar los cambios que emergieron en el proceso constituyente en Bolivia y tendrán como trinchera precisamente el espacio urbano.

En las más importantes ciudades de Bolivia se intensificaron manifestaciones de racistas contra indígenas rurales y urbanos. En la ciudad de Santa Cruz, se llegó a impedir su acceso a la plaza principal, tal y como sucediera en la colonia, aunque sin respaldo legal. La ciudad de Sucre, la capital de la república, fue escenario de un acto bochornoso en el que los indígenas que habían llegado para recibir al presidente fueron unos puestos en huida y otros capturados para luego ser obligados a arrodillarse y quemar sus prendas típicas. En enero de 2007 se produjo en la ciudad de Cochabamba un ataque contra campesinos que en el marco de una protesta contra el Prefecto, se habían apostado en la plaza principal, para finalmente ser atacados por una turba que argüía defender la ciudad de una invasión indígena

Estos hechos terminan por mostrarnos cuan actual es aún hoy en día esta lucha dentro y por el espacio urbano y los variados matices que el mismo puede llegar a tener. Los peruanos, Arroyo y Romero (2009), analizando el caso de la ciudad de Lima quienes ven relevante que los planteamientos de Quijano en torno a la colonialidad del poder y saber debería hacerse extensivo también la de *colonialidad urbana*, ya que resulta útil “para expresar la permanencia –aunque variable en su formas y manifestaciones– del patrón colonial de dualidad estructural” en las ciudades. Lo que presentamos a continuación es una faceta de esta permanente lucha.

La fiesta es hermana de la lucha

Autores como Lefevre (1991) o De Certeau (1988) han planteado que el espacio urbano no puede ser del todo controlado. Existen

actos transgresores destinados a apropiarse de la ciudad, destinados a cruzar fronteras y también cuestionar el lugar ‘fijo’ que le ha sido asignado a cada uno en la ciudad.

Estas expresiones cotidianas de desacato, han sido poco estudiadas en Bolivia, más afortunadamente en los últimos años vamos encontrado mayor atención al tema. Nos parece especialmente interesante el planteamiento de Yépez, quien afirma la existencia de tres manifestaciones de “apropiación del espacio público” que los sectores indígenas han desarrollado como una forma de resistencia al sistema urbano impuesto por los criollos a) la feria o *ghatu*, que de manera cíclica serpentea toda la ciudad b) la fiesta o *anata*, que haciendo coincidir con el calendario occidental/ cristiano [...] se despliega por las calles c) Las movilizaciones, bloqueos, marchas, etc., que a manera de muralla humana o *pirka* irrumpe en los momentos álgidos de un calendario político de la multitud, que como tal, es imposible de predecir, predefinir o calcular” (Yépez, 2010: 102).

Al respecto, lo más interesante del planteamiento es que nos invita a pensar en la posibilidad de que las expresiones de apropiación del espacio urbano no solo tienen más de una forma, sino que además están interconectadas. Es decir que puedan ser entendidas como momentos diferenciados de una misma estrategia.

Hay muy pocos trabajos que puedan dar cuenta de esta realidad y constituye una tarea pendiente de las ciencias sociales es profundizar en este tema. Sin embargo, existen algunos trabajos que nos permiten visualizar conexiones importantes entre estas tres expresiones.

En esta ocasión vamos a concentrarnos en las fiestas urbanas, no de todos los tipos, puesto que la enumeración puede ser bastante amplia. Sánchez nos aclara que la propia palabra admite dos tipos de acepciones: tanto lo gozoso, alegre y gracioso como lo solemne. De este modo, las “fiestas bolivianas más importantes tienen dos matrices. Religiosa por un lado y cívica por el otro” (Sánchez, 2009: 97).

Las de primer tipo⁴, son una manifestación de devoción a una entidad religiosa del mundo católico, aunque es necesario resaltar el

4 Este tema será ampliado a continuación. Es necesario resaltar el hecho de que en la mayoría de los casos, la Iglesia católica superpuso la imagen de alguna

hecho de que en la mayoría de los casos, la Iglesia católica sobrepuso la imagen de alguna advocación religiosa al culto de deidades precolombinas. Esto ha supuesto una permanente lucha por el sentido de la fiesta. La iglesia católica se empeña en revestirlas de un sentido religioso exaltando la fe y la devoción como los valores y justificativo de su realización. Los sectores indígenas, por su lado, hasta el día de hoy transgreden las formas de expresar esa devoción, ya que no apelan a la solemnidad y el recato sino al baile y el consumo de bebidas alcohólicas. Hoy por hoy, la organización y el control de las fiestas son escenario de lucha. En algunos casos, la iglesia católica ha logrado triunfos, pero también es cierto que se pueden contar algunas derrotas. Las llamadas fiestas cívicas en general son controladas por autoridades estatales pues se trata de recordar algún episodio significativo de nuestra vida republicana con la finalidad de exaltar los valores patrióticos predominantes.

Es necesario aclarar que en el presente artículo nos referiremos en específico a las llamadas fiestas religiosas urbanas. Como se verá en más detalle, este tipo de festividad, condensan varios elementos que dan cuenta de la complejidad y riqueza de las dinámicas que a lo largo del tiempo se desarrollan en torno a las disputas por el espacio urbano.

Los orígenes

Para entrar en tema, estas fiestas se desarrollan “a lo largo del año en distintos lugares del país, como el Carnaval de Oruro, la fiesta del Gran Poder en La Paz, la fiesta de Chutillos en Potosí, la fiesta

advocación religiosa al culto de deidades precolombinas. Esto ha supuesto una permanente lucha por el sentido de la fiesta. La iglesia católica se empeña en revestirlas de un sentido religioso exaltando la fe y la devoción como los valores y justificativo de su realización. Los sectores indígenas, por su lado, hasta el día de hoy transgreden las normas de “devoción” aceptadas por la iglesia, con el baile y el exagerado consumo de bebidas alcohólicas. Es frecuente que en muchas fiestas se instale aún hoy en día una velada contienda por la organización y control de la fiesta. En algunos casos es claro que la iglesia católica ha logrado algunos triunfos, pero también es cierto que se pueden contar algunas derrotas.

de Virgen de Urkupiña, por citar [...] alguna de las más grandes, consisten en uno de sus puntos culminantes, en lo que se denomina ‘entradas’, es decir el ingreso de diferentes tipos de danzas y bailes organizados por fraternidades, comparsas y asociaciones” (Barragan, 2009: 31) La historiadora citada, encuentra que este tipo de manifestaciones tiene su origen en las fiestas barrocas cuyo escenario principal fueron las ciudades, plazas y calles.

Pese a que con estos eventos la vida cotidiana se veía alterada y se permitían algunas transgresiones, siempre limitadas y controladas por el clero, la fiesta barroca “no persigue sólo, ni siquiera en primer lugar, un fin lúdico, pues su auténtico objetivo es reforzar, mediante la ostentación y la persuasión, unos valores –los del Antiguo Régimen– que se creen y se quieren inmutables: fidelidad a la Corona, aceptación del orden social y exaltación de la ortodoxia católica” (Barragán, 2009: 25).

Para tal efecto, las celebraciones que se extendían a una variedad de acciones, como honras fúnebres reales, castigos públicos, nombramientos a los cuales se enviste de un carácter espectacular y teatral. Donde es representado sobre todo el orden y el cuerpo social, hecho que se hace evidente en cortejo procesional o entrada, “...donde cada grupo tiene su lugar, de acuerdo con un minucioso protocolo, cuya alteración, por nimia que parezca, podía dar lugar a extensos y ruidosos pleitos (Viforcós, 1986: 27).

Un hecho relevante respecto del orden de las “entradas” es que en ellas “los españoles representaban el cargo que tenían como miembros del cabildo. Como funcionarios reales, como monjes que pertenecían a la orden de los Franciscanos o a la de los Dominicos. Representaban su posicionamiento, es decir el oficio y el poder que tenían, pero eran ellos mismos. Los indígenas, en cambio participaban como los trabajadores mitayos que eran, aunque fundamentalmente encarnaban representaciones (Barragán, 2009: 44).

La estrategia del régimen iconográfico barroco promovió, en su lucha por extirpar la idolatría indígena, la sustitución/identificación de las deidades andinas con la Sagrada Familia Cristiana y los santos. En este afán, las fronteras entre lo andino y lo europeo se hicieron más flexibles, particularmente en torno a las esculturas, expresión que se constituyó en el referente iconográfico del Barroco

andino durante el siglo XVII y cuyo culto se extendió y popularizó en el país.

Muñecas y figuras sagradas existían en varias culturas andinas antes de la conquista pero las esculturas facilitaron particularmente la inclusión de elementos y objetos foráneos en la imagen y reprodujeron el antropomorfismo andino que tendía a atribuir cualidades corporales a los objetos, a los fenómenos y a las fuerzas naturales e incluso a las almas. A las esculturas se les dotaba de cabello humano –donado de los fervientes creyentes– ojos de fibra de vidrio, espejos en el paladar para resaltar el brillo de la saliva, así como también vestidos lujosos, joyas y maquillaje (Tassi, 2010: 68).

Durante el siglo XVIII, al calor de la ola “modernizante” de la monarquía española que inspiró las reformas borbónicas, se registra un cambio radical en cuanto al estatus de estas expresiones “las elites coloniales empezaron a tomar distancia de estas manifestaciones festivas y de sus imágenes visuales, las cuales pasaron de ser una expresión de estatus aristocrático a ser vistas como indecentes y exageradas”. Las imágenes religiosas, que se habían convertido en centro de atención de grandes sectores de la población, que eran cuidadosamente vestidas y exageradamente adornadas fueron vistas “como alimento para la burla y el escarnio en lugar de la devoción” (Tassi, 2010: 66-70). De este modo, “lo que en el siglo XVII fue una obligación impuesta a la población por la iglesia, se había transformado en expresión de paganismo e incivilidad” (Barragán: 2010: 59).

Pero esto, lejos de acabar con las fiestas y sus imágenes, produjo una mayor apropiación de las mismas en los sectores populares, y su culto continuó de manera secreta en primera instancia y luego cada vez más llamativamente. Los residentes urbanos indígenas, desplazados y marginalizados habrían acogido como suyas las imágenes con las que ahora compartían un mismo estatus, convirtiéndolas en sus patronos(as)⁵. Estas imágenes, desplazadas del centro urbano y religioso, y en otros casos perseguidas, recibieron asilo en los barrios

5 Al respecto resulta muy interesante la historia de la imagen del señor del Gran Poder, ver Tassi, 2010.

populares, barrios de indios. Desde allí prepararon el retorno y la reconquista de un lugar prominente en el espacio urbano, para ambos.

Tomar la ciudad

Las fiestas indígenas constituyeron un tormento para la sociedad criolla. En Pascuas por ejemplo, los indígenas de los ‘suburbios’ no terminaban su fiesta sin ‘invadir’ la ciudad. Esto demuestra también una apropiación, en estas ocasiones, del espacio citadino ‘blanco’ una especie de desafío. Rossana Barragán.

El acto de celebrar en las calles de las ciudades, es una prerrogativa que los indígenas urbanos debieron primero conquistar. A principios del siglo XX los festejos públicos en las calles de la ciudad, estaban reservados para clases altas, pero no para todos sus miembros, las comparsas carnavaleras dejaban fuera a mujeres y niños. De tal modo que eran los hombres quienes participaban de las comparsas y grupos que eran el centro de la celebración, ellos, debían ser mirados, admirados y/o servidos por el resto en las ‘entradas’ (Guss, 2006: 6).

Pero obviamente, esto no impedía que los indígenas organizaran sus fiestas aunque estas se realizaran en los márgenes. Este hecho, parece ser un escenario particular de disputa, puesto que son comunes los llamados de reprimir ciertas actividades indígenas pero especialmente, las fiestas. Consideradas manifestaciones ligadas a la incivildad, la ignorancia y “costumbres [...] que ninguna persona sensata podría considerar dignos del culto divino” (La época 22/11/1866 citado por Barragán 1990). De este modo, terminaron siendo objeto de “control” de parte del Estado, teniendo como excusa el ruido y la borrachera. Incluso se exigió la tramitación de una patente como requisito para que los indígenas pudieran bailar en la ciudad (Barragán, 1990: 66).

Detrás del repudio de los ciudadanos a este tipo de celebraciones, podría haber estado escondido el temor que provocaban las mismas, puesto que solo daban por culminado el festejo con la “invasión” de la ciudad, recordando así que el espacio citadino “blanco” era

susceptible de ser tomado. Esta apropiación del espacio urbano por medio del baile y la fiesta, solo podía ser posible si la magnitud del festejo se incrementaba y ello significaba una expansión del número de bailarines y la gente involucrada en el mismo. El carácter fugaz de estas incursiones en territorio “ajeno”, cambiaría radicalmente con la creciente migración rural que tuvo lugar en Bolivia en la segunda mitad del siglo XX. Es a partir de entonces que la presencia indígena cambió el rostro de las ciudades bolivianas.

Entonces, como ahora, los migrantes buscan apoyo en las redes de parientes o conocidos establecidos en la ciudad, puesto que de esta manera encarar de mejor manera soluciones a problemas como la inserción en el mundo laboral, un periodo de aprendizaje de conocimientos útiles para establecerse en la ciudad, o la búsqueda de vivienda. Por lo general, comparten los problemas aparejados al cambio de residencia y encarar la solución de los mismos, valiéndose de estas relaciones, aunque no siempre son simétricas, igualitarias ni basadas en la solidaridad⁶.

La fraternidades de baile, que son grupos cuya actividad principal es la preparación de de un baile o danza para participar en la “entrada”, debe entenderse como parte de estas redes asociativas que crean y sostienen los migrantes.

Unirse a una fraternidad de baile a su llegada a un desconcertante ambiente nuevo, tenía muchas ventajas. Era una forma de integrarse en la comunidad, con los ensayos, fiestas y bailes proporcionando una experiencia de unión importante. Muchas de las fraternidades, se organizaron en torno a las afiliaciones anteriores, como las asociaciones comerciales, lugares de origen, o incluso los barrios [...] La elección del grupo también se convertiría en una decisión cada vez más estratégica, ya que ofrece a los nuevos miembros la oportunidad de establecer contactos con figuras

6 En el contexto urbano los lazos familiares pueden servir de apoyo para empezar la vida, pero a menudo los migrantes más antiguos obtienen “ventajas”, de este hecho. Trabajo gratuito o con bajo costo, ayuda en las labores de casa y otros. Es común que ambas partes consideren este hecho, algo así como el pago de un “derecho de piso”. Un “impuesto” a los contactos y conocimientos de los más antiguos.

más establecidas en las diferentes ocupaciones. Por supuesto, la devoción religiosa es un incentivo fundamental, especialmente para inmigrantes pobres que necesitan desesperadamente ayuda (Guss, 2006: 313).

Así que conforme la migración se incrementaba, las fraternidades también y con ello la necesidad de un orden para las 'entradas', pero también las expresiones de discriminación. Muchos autores también coinciden en señalar que la experiencia más común para los indígenas que viven en la ciudad, más allá de la antigüedad de su migración y pese al éxito económico que puedan tener, es la exclusión, el rechazo y abandono de parte del Estado, en su versión nacional o local. El ser indígena es una característica que prevalece sobre cualquier otra ante los ojos de las clases urbanas criollas.

Es a partir de este contexto que la fiesta urbana cobra una nueva relevancia, puesto que su valor no está sólo en la integración o la socialización de quienes participan de ella, sino que fundamentalmente se constituye en un canal de expresión, de identidad, de reclamo, pero también en un medio para superar el estigma que pesa sobre el grupo.

Cárdenas, luego del análisis sobre una expresión festiva urbana paceña⁷, llega a la conclusión que la fiesta es el "único" modo que encontraron los sectores indígenas urbanos para explicitar una demanda de desagravio social "que no se puede hacer al gobierno, una demanda que no se soluciona organizando una marcha de protesta" (Cárdenas, 2009: 334).

Esta lectura puede bien complementarse la lectura de Cánepa (1998) para quien, desde la experiencia peruana, es posible entender las expresiones festivas y estéticas de grupos marginados como una forma no institucionalizada de acción política. Podríamos además decir, que el avance del grupo en su reconocimiento, de alguna manera es representado en sus *avances* en el espacio urbano. Por ello *ganar* el centro de la ciudad, se convierte en un factor importante de las fiestas, de tal modo que el espacio por donde se baila, nunca está

7 Cleverth Cárdenas estudia la presencia de la chola en la fiesta del Gran Poder.

totalmente determinado. El recorrido y el lugar por donde puede o no pasar la fiesta se convierte en un elemento simbólico de lucha, porque el derecho a usar exclusivamente ciertos espacios también es la reivindicación de los grupos sociales que discriminan.

Por este proceso han pasado las fiestas más antiguas como la del Gran Poder, que pasó de ser una fiesta que se circunscribía al reducido espacio barrial de las laderas de La Paz, a *tomar* el centro mismo de la ciudad en nuestros días. Las variaciones en el recorrido, o más bien, las ampliaciones de su recorrido, dan cuenta de un proceso constante de lucha por ser reconocidos como parte de la ciudad. Hasta los años 70 fue considerada una fiesta de indios que se realizaba solo en sus barrios. Fue la necesidad de apoyo popular del dictador Banzer lo que le llevó a otorgar el permiso para que la entrada ingresara por el centro de la ciudad, quizás evidenciando que ya para entonces era imposible dejar de considerar relevante la presencia indígena en la ciudad de La Paz. Pero ello no se realizó sin oposición de los vecinos:

Las autoridades del Tránsito y la Alcaldía paceña se opusieron hasta el último momento. Un bailarín de ese año me contó que el Tránsito finalmente accedió a que bailaran, ‘Si quieren entrar mañana, entonces tienen que pintar las líneas blancas que separan los carriles de la avenida, nos dijo la Policía. Entonces toda la noche estuvimos pintando, y cuando terminamos nos fuimos directito a bailar’, me contó este señor del que no recuerdo su nombre (Cléverth Cárdenas, en La Razón, 5 de junio, 2011).

Muchos serían luego los políticos que considerarían posible “usar” en su propio beneficio esta necesidad y negociar el acceso al espacio urbano de la festividad a cambio de apoyo, aunque no podríamos asegurar si esto ha redituado todo lo esperado. El hecho es que llegó también el momento en que no hizo falta negociar con ninguna autoridad el permiso correspondiente, la fiesta finalmente se impuso. El 2001 el alcalde de turno trató de suspender la entrada por el duelo nacional a causa de la muerte de un ex presidente:

Igual bailamos, imagínese ya estaba todo contratado (bandas, locales, trajes) no se podía detener. Se suponía que la ruta iba a ser distinta, cuando estábamos yendo hacia la avenida Montes

nos avisaron que los carabineros nos esperaban para que no vayamos por ahí, así que nos fuimos por la calle Tiquina; luego iban a cerrarnos el paso por otro lado y bailando les hacíamos el quite, hasta que no recuerdo por dónde, creo que por la Sagárnaga nos entramos hacia El Prado por la Mariscal Santa Cruz (Lucio Quisbert en la Razón, 5 de junio 2011)

Hoy en día fiestas y entradas siguen naciendo y en los más diversos contextos, la migración, nacional y transnacional continúa siendo el escenario para empezar de cero, la celebración de fiestas en honor a Vírgenes de Copacabana y Urkupiña en Argentina⁸ cada vez se extiende más por los barrios y las periferias urbanas. Entradas folclóricas también han sido organizadas en España, EEUU, Italia, Canadá y Suecia. Este hecho nos muestra que para los indígenas de origen andino, han convertido la entrada en una verdadera estrategia, una poderosa arma para vencer la discriminación, pero más admirable es el hecho de que lo hacen utilizando y valorizando aquellos elementos que sirven precisamente como núcleo del discurso racista: la cultura.

Referencias

- Aguilar, Ricardo (2011). Hace 37 años que el Gran Poder entra al centro. *La Razón*. La Paz 5 de junio.
- Albó, Xavier y Molina (2006). *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz: Sistema de Naciones Unidas.
- Albó, Xavier, Godofredo Sandoval, y Tomas Greaves (1987). *Chukiyawu. La Cara Aymara de La Paz*. La Paz: CIPCA.

8 “En 1982 un grupo de bolivianos residentes en el barrio villa El Libertador, en la periferia urbana de Córdoba, Argentina, comenzó a celebrar la Fiesta de la Virgen de Urkupiña, que desde entonces se sigue celebrando todos los años alrededor del 15 de Agosto con una gran concurrencia de devotos incluso de otros barrios de la ciudad. Los festejantes son percibidos por sus vecinos argentinos como Migrantes bolivianos ya que los organizadores y la mayoría de los asistentes nacieron en Bolivia o son hijos de inmigrantes bolivianos. Todos ellos de tradición étnica quechua o aymara” (Giorgis: 2001: 271).

- Arroyo, Roberto y Romero, Antonio (2009). Colonizados, globalizados y excluidos en las grandes transformaciones de Lima. En *Perú: La construcción sociocultural del espacio territorial y sus centralidades*. Quito: OLACCHI.
- Barragan, Rossana (1990). *Espacio urbano y dinámica étnica. La Paz en el siglo XIX*. La Paz: HISBOL.
- Barragán, Rossana y Cárdenas Cleverth (2009). *Gran Poder: La Morenada*. La Paz.
- Calderón, Fernando, y Szmukler, Alicia (2000). *La política en las calles. Política, urbanización y desarrollo*. La Paz: Plural.
- Cánepa, Gisela. *Máscara, Transformación e identidad en Los Andes*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Davis, Mike (2005). *Planeta de Ciudades Miseria*. Madrid: Akal.
- De Certeau, Michel (1988). *The Practice of Everyday Life* Traducción de Steven Rendal. Berkeley: University of California Press.
- Giorgis, Martha (2001). Con sus santos se fueron rumbo a Córdoba. En Wilson García Mérida y Walter Gonzales Valdivia (Coords.), *Historia del Milagro*. Cochabamba: Los Tiempos.
- Gisbert, Teresa y Mesa, José (1990). *Arte, arquitectura y urbanismo en Potosí*. Potosí: AECID.
- Guss, David (2006). The Gran Poder and the Reconquest of La Paz. *Journal of Latin American Anthropology* (11), 2 November.
- Instituto Nacional de Estadística (2001). “Censo Nacional de Población y Vivienda”.
- James, Dunkerley (1986). *Rebelión en las venas*. La Paz: Quipus.
- Lefebvre, Henri (1991). *The Production of Space*. Translated by Donald Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell Publishers.
- Mejía, Geovana, Sánchez, Mauricio y Quispe, Alber (2009) *NUDOS SURurbanos*. La Paz: PIEB.
- Oemichen, Cristina (2010). Espacio urbano y segregación étnica en la ciudad de México. *VillaLibre*, 6.
- Porto-Goncalvez, Carlos Walter (2008). De saberes e de territorios: diversidades e emancipacao a partir de la experiencia latinoamericana. En *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez Ostría, Gustavo (2003). *La construcción de Cochabamba 1825-1952*. Cochabamba: Kipus.
- Rodríguez, Gustavo y Solares, Humberto (2011). *Maiz, chicha y modernidad. Telones y entreteles del desarrollo urbano de Cochabamba*. Santa Cruz: El País.
- Romero, Jose Luis (2005). *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schoop, Wolfgang (1981). *Ciudades bolivianas*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Silvia, Rivera (2003). *Oprimidos pero no vencidos*. La Paz: Aruwiwiri.
- Tassi, Nicco (2010). *Cuando el baile mueve montañas*. La Paz.
- Torrico, Escarlet (2010). “Organizaciones Urbanas ¿Un Nuevo Sujeto Político?”. En *VillaLibre*, 5 (CEDIB).

- Vela, Carmela (2009). “*Se reserva el derecho de admisión*”. *Rascismo y espacios urbanos en la Lima del siglo XX*. Lima: UMSM.
- Viforcós Marinas, Ma. Isabel “La ciudad hispanoamericana reflexiones en clave de poder”. En www.moderna1.ih.csic.es/cordoba/la_ciudad_hispanoamericana.pdf, acceso 11 de julio 2011.
- Yépez, Orlando (2010). “El ayllu reterritorializado y su taypi”. En *VillaLibre 5* (CEDIB).

El programa *Morar Carioca* y la urbanización de favelas de la ciudad de Río de Janeiro

Gerônimo Leitão¹ y Jonas Delecave²

Introducción

Las favelas constituyen un fenómeno urbano contemporáneo asociado a los procesos de segregación socio-espacial impuesto por la ausencia de mecanismos de redistribución de la riqueza y de políticas habitacionales que garanticen el acceso a la vivienda para las camadas más pobres de la población. En Rio de Janeiro, las favelas se encuentran fuertemente incorporadas al paisaje urbano, representando una de las más graves cuestiones sociales enfrentadas por la ciudad.

Aunque componiendo un cuadro extremadamente complejo y diversificado, decurrente de los condicionantes históricos, socio-económicos y geográficos, las favelas cariocas pueden ser genérica-

-
- 1 Gerônimo Leitão. Arquitecto, Master en Geografía y en Arquitectura, Doctor en Geografía (Universidad Federal de Rio de Janeiro). Profesor adjunto de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense. Experiencia profesional en los siguientes temas: proyectos de vivienda de interés social y de regularización urbanística de asentamientos informales. Correo electrónico: geronimo_leitao@uol.com.br.
 - 2 Jonas Delecave. Arquitecto y Urbanista en la Universidad Federal Fluminense (EAU-UFF), Master en progreso en el Programa de Pós Graduação em Arquitetura, de la Universidade Federal de Rio de Janeiro (PROARQ-UFRJ): jonasdelecave@gmail.com.

mente caracterizadas como asentamientos informales que presentan precariedad de redes de infra-estructura urbana, como accesibilidad, alcantarillado sanitario y drenaje, y servicios públicos, como educación, salud y ocio, además de la pose irregular de la tierra. En función de su lógica de localización, que busca áreas desocupadas próximas a los mercados de trabajo y a los servicios, las favelas acaban por ocupar regiones impropias para la vivienda, como laderas de cerros o márgenes de ríos y lagunas. Esa localización precaria potencializa las carencias de infra-estructura y servicios, creando pésimas condiciones de habitabilidad y fragilizando socialmente la población de esos asentamientos.

En los últimos cien años, las favelas ocuparon diferentes lugares, tanto en la estructura física de la ciudad como en la dimensión simbólica de sus habitantes. En la primera mitad del siglo XX, las favelas eran vistas como un fenómeno transitorio, cuya erradicación sería un proceso natural del desarrollo de la ciudad. Posteriormente, en las décadas de sesenta y setenta, las favelas pasaron a ser comprendidas como asentamientos “subnormales”, siendo su erradicación promovida activamente por el Estado a través de políticas de remoción, con la transferencia de su población a conjuntos habitacionales situados en áreas periféricas. Esas políticas, sin embargo, se fueron revelando ineficientes, sobre todo en cuanto a la atención de las necesidades de las poblaciones removidas, así como por la carencia de recursos para dar continuidad a los programas de remoción.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de setenta, comenzaron a surgir programas habitacionales alternativos que, implementados por el Estado, tuvieron en común el reconocimiento y la parcial adopción de las prácticas de producción del ambiente construido de las favelas. La mayoría de los programas se dirigían a la construcción de viviendas a través de formas de trabajo comunitario y/o de ayuda-mutua, pero se puede observar algunos que se destinaban, inclusive, a promover la efectiva urbanización de las comunidades de favela.

En la ciudad de Rio de Janeiro, la urbanización de la favela Brás de Pina iniciada en el final de los años sesenta constituye, en ese sentido, un marco referencial del posicionamiento crítico de técnicos, agentes del Estado y líderes comunitarios. Implementado por

la *Companhia de Desenvolvimento de Comunidades* (CODESCO, Compañía de Desarrollo de Comunidades), uno de los órganos ejecutores de la política habitacional del entonces estado de Guanabara y agente financiero del *Banco Nacional de Habitação* (BNH, Banco Nacional de la Vivienda), durante el período del régimen autoritario, el proyecto de urbanización de ese asentamiento fue desarrollado a partir de premisas y líneas de acción que constituían una ruptura con las intervenciones hasta entonces promovidas por el poder público en las favelas. Blank (1980: 100) señala como premisas de ese proyecto la movilización y el compromiso de la comunidad a través de un trabajo previo de concienciación. La autora identifica, además, tres fases definidas en el programa, siendo la primera, a corto plazo, relativa a la colocación de infra-estructura; la segunda, a mediano plazo, a la mejora habitacional y, la tercera, a largo plazo, asociada al desarrollo socio-económico de la población de favela.

El proyecto de urbanización de Brás de Pina, aunque con condiciones de acción limitadas, se transformó en una bandera de lucha para la Federación de las Asociaciones de Favelas del Estado de Guanabara, que reivindicó en las demás favelas cariocas, a partir de ese momento, la implementación de proyectos con semejantes características (Santos, 1981).

En el final de la década de setenta, el deterioro del régimen autoritario y el creciente movimiento por la redemocratización del país determinaron cambios en la actitud del gobierno federal en relación a la población de favela de los grandes centros urbanos, el fin de la política de remociones es una consecuencia de ese cuadro político (Valladares, 1980: 5). En la primera mitad de la década de 1980, con las primeras elecciones libres desde 1964, se observó un nuevo discurso político, que consideraba necesario “rescatar la deuda social existente junto a las comunidades de favela”.

En el estado de Río de Janeiro, una de las propuestas de Leonel Brizola, electo para el gobierno del estado en noviembre de 1982, era transformar las favelas en barrios populares. La actuación de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social y la implementación de acciones como el proyecto *Todos Juntos, Participando, Projeto Mutirão*, ya apuntaba a un cambio en la relación entre la administración municipal y las comunidades de favela. Iniciado en 1982, el *Projeto Mutirão*

proponía la participación de los moradores en la realización de las obras, de modo no solo a reducir los costos sino, también, a ampliar las posibilidades de intervención de la población en las acciones promovidas por el poder público. En ese sentido, fueron realizadas obras de saneamiento básico, definidas a partir de prioridades establecidas por los moradores y asociaciones involucradas. Posteriormente, ese proyecto pasaría por transformaciones, pasando a utilizar mano de obra pagada de comunidades de favela, llamándose, a partir de entonces, *Projeto Mutirão Remunerado* (Cavallieri, 2003).

Se destaca, además, en ese período, la intervención urbanística en las favelas Pavão-Pavãozinho y Cantagalo, localizadas en área de ladera, entre los barrios Copacabana e Ipanema. Favelas que fueron escogida según Treiger y Faerstein (1988: 72), “para un proyecto demostración que concentró los principales programas de urbanización anunciados por el gobierno”. Ese proyecto, iniciado en 1984 y concluido en 1986, pretendía contemplar 12 mil personas, previendo obras de infra-estructura, accesibilidad y transporte, además de unidades habitacionales para las familias desalojadas por las obras de urbanización.

Las acciones del poder público en comunidades de favela ganarían una mayor expresión cuando, en 1992, el Plan Director de la Ciudad consolida la propuesta de implementación de un programa global de integración de las favelas a la ciudad, como afirma Pasternak Taschner:

El Plan Director, en sus artículos 148 a 151, recomienda la inclusión de las favelas en los mapas y archivos de la ciudad, enfatiza la participación de los moradores en el proceso de urbanización, recomienda preservar el tipismo de la ocupación local y el esfuerzo para integrar las favelas a los barrios (Pasternak Taschner, 1998: 13, 14).

Esa autora destaca, además, que, con la Constitución de 1988, toda la cuestión referente a las invasiones de tierra pasó a ser competencia del municipio, y en ese sentido, el programa municipal de desfavelización, establecido por el Plan Director de 1992, “reafirmó la idea de la integración de las favelas como parte efectiva del tejido urbano formal”, buscando promover la “mejora de las condiciones de vida de la población de favela e integrarla al resto de la ciudad”.

El Programa *Favela-Bairro*

A partir de las directrices del Plan Director de 1992, fue creado, en 1994, el Programa *Favela-Bairro*, que tenía como objetivo viabilizar la implementación de las mejoras urbanísticas, entre las que se encontraban las obras de infra-estructura urbana, la accesibilidad y la creación de equipamientos urbanos que tenían como objetivo, a través de estas acciones, obtener ganancias sociales, promoviendo la integración y la transformación de la favela en barrio.

De acuerdo a las directrices del Programa *Favela-Bairro*, que inició con la realización de un concurso público de metodologías para la intervención en comunidades de favela, las principales acciones destinadas a promover la integración de las favelas al tejido urbano de la ciudad formal deberían: complementar o construir la principal estructura urbana; ofrecer condiciones ambientales para la lectura de la favela como un barrio de la ciudad; introducir los valores urbanísticos de la ciudad formal como signo de su identificación como barrio: calles, plazas, mobiliario y servicios públicos; consolidar la inserción de la favela en el proceso de planificación de la ciudad; implementar acciones de carácter social, implantando guarderías, programas de generación de renta y capacitación profesional y actividades deportivas, culturales y de ocio; promover la regularización agraria y urbanística.

Pasternak Taschner (1998: 14) destaca que a diferencia de la experiencia de Brás de Pina, el programa *Favela-Bairro* tuvo como principio intervenir lo mínimo posible en los domicilios, dirigiéndose a la cualificación de áreas de favela, a través de la colocación de equipamientos públicos e infra-estructura urbana. La autora también considera relevante el convenio firmado entre la Alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el financiamiento de los programas de urbanización, y, en lo que respecta al desarrollo propiamente dicho del proyecto urbanístico. El “intento de una aproximación holística, a través del uso de la participación social ya en el propio diseño”.

Se puede observar, por otro lado, los resultados insatisfactorios en la regularización agraria promovida por el programa *Favela-Bairro*, atribuidos por Cavallieri (2003: 294), al desinterés de los moradores de

las comunidades atendidas, que “es posible que incluso no la quieran”, ya que podría representar restricciones a la “libertad de construir y de ocupar el suelo, de la cual los moradores de favela disfrutaban de forma mucho más amplia que los moradores de las áreas formales”.

Algunos autores critican, a su vez, determinados aspectos del programa *Favela-Bairro*, aunque también reconozcan méritos. Davidovich (1997: 1478), por ejemplo, cuestiona la visión de la favela asumida por ese programa, definida como una entidad homogénea y sin conflictos. Lo que imposibilitaría la percepción de importantes diferencias existentes dentro de las comunidades de favelas.

Por otro lado José Arthur Ríos, en entrevista publicada en *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca* cuestiona el programa por considerarlo un maquillaje urbanístico (2002: 76). Aunque resaltando que no conoce el programa a profundidad, Ríos dice que solo comprende un programa en favela “con una dimensión social, o sea, con la elevación del nivel de vida de la población, mediante una serie de técnicas y recursos, y mediante la participación” (2002: 76), lo que, añade, no existiría en el Programa *Favela-Bairro*. Para Ríos, las principales lagunas de ese proceso de urbanización serían la ausencia de una efectiva participación popular organizada en el proceso de planificación e implementación de los proyectos y el poco énfasis dado a los programas de promoción social de los moradores de las comunidades atendidas.

Dando continuidad a ese proceso de urbanización de los asentamientos informales, son observadas, en la primera década del siglo XXI, las intervenciones realizadas en los llamados complejos de favelas, como el Alemão, Manguinhos y Rocinha, este último objeto de una propuesta pionera de urbanización en grandes favelas, promovida por el gobierno estatal en 2006. Esas grandes intervenciones, insertadas en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), promovido por el gobierno federal, ocurren en un escenario marcado por dos diferencias significativas cuando son comparadas con otras realizadas en el pasado reciente: la articulación entre las diferentes esferas administrativas (municipal, estatal y federal), en la planificación y ejecución de la urbanización propuesta, y la perspectiva de una garantía de seguridad a los ciudadanos que viven en las favelas,

a través de la gradual implantación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs).

El programa *Morar Carioca*, lanzado por la Alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro en 2010, pretende constituir, en ese sentido, una nueva práctica de abordaje de las intervenciones urbanísticas en asentamientos precarios informales, proponiendo, de acuerdo con las directrices presentadas por la Secretaría Municipal de Vivienda, la incorporación de los conceptos de sustentabilidad ambiental, vivienda saludable, así como la ampliación de las condiciones de accesibilidad.

Morar Carioca: ¿una nueva práctica de integración de los asentamientos informales a la ciudad oficial?

En Julio de 2010, la Secretaría Municipal de Vivienda de la Alcaldía de Río de Janeiro lanzó el Programa *Morar Carioca*, con el objetivo de urbanizar todas las favelas de la ciudad hasta el año 2020. Hasta 2012, serían invertidos 2 billones de un total de 8 billones de reales destinados al Programa, que integra el plan de metas de la ciudad para la realización de las Olimpiadas de 2016. Para viabilizar ese ambicioso programa de acción, la alcaldía firmó un convenio con el Instituto de Arquitectos de Brasil, Río de Janeiro (IAB-RJ), promoviendo un concurso de metodologías de urbanización de favelas, en el cual se inscribieron 86 oficinas con equipos multidisciplinarios, obligatoriamente liderados por arquitectos urbanistas.

En enero de 2011, el concurso fue homologado, calificando como aptas para conducir los procesos de urbanización y regularización agraria de las favelas cariocas a 40 oficinas. Parece abrirse, así, un nuevo capítulo en las experiencias de urbanización agraria de las favelas en Río de Janeiro que, a pesar de representar, en ciertos aspectos, la continuidad de un proceso en curso hace por lo menos 30 años, presenta algunas particularidades inéditas.

La primera particularidad de *Morar Carioca* se refiere a la escala de actuación del programa. Con el objetivo de urbanizar todas las favelas cariocas en 10 años, y con un presupuesto de 8 billones de reales, el programa expande, de modo significativo, las metas de su

antecesor, el *Favela-Bairro*. De acuerdo con el alcalde Eduardo Paes, por ocasión de la aprobación de los equipos, este programa será “uno de los más grandes legados de los mega eventos de los que la ciudad será sede en los próximos años”.

La implementación de un programa de este porte deberá enfrentar, inevitablemente, un conjunto significativo de desafíos. Inicialmente, hay que considerar las cuestiones referentes a la permanencia de esas intervenciones que dependen de una continua inversión luego de la realización de los eventos, y de la articulación de la Secretaría de Vivienda con las demás Secretarías Municipales, con otras esferas del poder público e, inclusive, con agentes del sector privado, además, y sobre todo, de las entidades de representación comunitaria.

De acuerdo con técnicos de la Secretaría Municipal de Vivienda, otro gran desafío será la coordinación de las 40 oficinas seleccionadas. Además de la constante comunicación entre la Secretaría Municipal de Vivienda y las oficinas, será fundamental la interacción entre las ellas, con el fin de que se pueda discutir las experiencias a lo largo de los procesos del proyecto e implementación del programa. Para eso, está prevista la creación de un banco de datos on-line que será alimentado constantemente por las oficinas y mediado por la Secretaría, capaz de hospedar las discusiones del *Morar Carioca*.

Además de esos cambios, de carácter operacional, referentes a la escala del programa implementado por la alcaldía, se puede percibir algunas diferencias en el perfil de las propuestas de intervención presentadas para el concurso *Morar Carioca*, cuando son comparadas con aquellas seleccionadas por el programa *Favela-Bairro*, en 1994. En este último, las intervenciones estaban restringidas a la cualificación de los espacios públicos y la mejora de servicios de infra-estructura en las favelas, además de la construcción de equipamientos comunitarios. Esas intervenciones, de modo general, buscaban alterar el mínimo posible la estructura espacial de la favela, proponiendo las reubicaciones de viviendas solamente cuando se trataba de reasentar familias que ocupaban áreas de riesgo o para viabilizar mejores condiciones de accesibilidad. Los proyectos eran desarrollados de esa manera por un conjunto diversificado de razones. El escenario económico en el país, al momento del lanzamiento del programa *Favela-Bairro*, en 1995, era significativamente distinto a aquel de finales de

la primera década del siglo XXI. El plan Real recién lanzado daba, en esa época, los primeros pasos en el sentido de reducir los índices inflacionarios y promover la estabilización de la economía, lo que no permitía, en el ámbito municipal, el aporte de recursos más sustanciosos de aquellos previstos por el programa, que contaba, además, con financiamiento externo. Ese cuadro restringía la posibilidad de proyectos urbanísticos más osados, sobre todo en lo que respecta a la accesibilidad. La casi totalidad de los proyectos desconsideraba la posibilidad de implantación de teleféricos o elevadores para acceder a las comunidades localizadas en áreas de topografía más accidentada, solución que sería prevista en casi todas las propuestas presentadas en el concurso *Morar Carioca*. Del mismo modo, contraponiéndose al reducido número de unidades de reubicación previsto en las soluciones urbanísticas implementadas por el programa *Favela-Bairro*, el concurso *Morar Carioca* estimulaba a los equipos participantes que presenten propuestas que “hagan menos denso” el tejido urbano de las favelas, con la construcción de unidades de vivienda multifamiliares verticales en vacíos generados por la retirada de viviendas existentes.

Hay, también, motivaciones ideológicas, en lo que respecta a esa alteración en los abordajes conceptuales de los proyectos de urbanización de favelas. Había, en el pasado reciente, entre los arquitectos urbanistas, casi que un consenso sobre el respeto a la permanencia del *hábitat* construido por los moradores a lo largo de años y con recursos y esfuerzos propios. Se suma a eso la perspectiva, fundamentada en teóricos como Turner (1977), de que la favela era la posible respuesta, delante de la ausencia de políticas habitacionales adecuadas. Mucho más una solución que un problema. La morfología irregular de la favela traduciría, por lo tanto, las limitaciones y posibilidades de producción del *hábitat* por la población más pobre, en la lucha por el derecho a la ciudad. Esa perspectiva ganaba todavía más respaldo cuando se hacía una evaluación de los conjuntos habitacionales de la época, que frecuentemente se encontraban degradados o abandonados por las familias originalmente asentadas, por estar localizados en áreas periféricas, sin transporte público y equipamientos comunitarios adecuados, además de haber sido proyectados sin participación popular. De esa forma, sería una actitud autoritaria promover cirugías urbanas significativas, que echaran al suelo el ambiente cons-

truido por la población local a lo largo de años, imponiendo nuevas soluciones morfológicas. En ese sentido, eran previstas demoliciones exclusivamente para viabilizar condiciones más adecuadas de accesibilidad, además de la reubicación de familias que ocupaban áreas de riesgo. Se suma a este cuadro la asociación hecha muchas veces por los moradores entre las acciones del poder público en las favelas y las políticas de remoción, temor, en la época, no del todo abandonado. Por último, hay que destacar que estaba previsto por el programa *Favela-Bairro* un número máximo de familias que serían reubicadas, en el interior de las mismas comunidades contempladas.

En el concurso *Morar Carioca*, por su parte, los equipos propusieron intervenciones más osadas, con restauraciones significativas de la malla urbana de la favela, sea en términos de forma urbana o de su accesibilidad/movilidad. Son propuestas apertura de vías más grandes, construcción de teleféricos y de planos inclinados. Son presentados en diferentes versiones conjuntos habitacionales verticales con la liberación de área para la construcción de espacios de recreación y ocio, con la justificación de asegurar de esa manera mejores condiciones de habitabilidad para la población local.

Esas nuevas propuestas pueden ser consideradas resultado del cambio de esos dos contextos, económico y conceptual. El volumen de recursos previstos en el Programa *Morar Carioca* solamente sería posible en un escenario, dirigido por diversos indicadores, como de expansión de la actividad económica del país. Por otro lado, también contribuye para la implementación de ese programa, la realización, en la ciudad de Rio de Janeiro, de mega eventos internacionales como la Olimpiada de 2016 y la Copa del Mundo de 2014, que exigirán especial atención del poder público delante de la visibilidad expresiva de la metrópoli carioca en el escenario internacional. No puede ser ignorado, además, que ese cambio en el proceso del proyecto también va al encuentro de las demandas del sector empresarial, de la construcción civil para la ampliación de sus actividades, teniendo como respaldo social la generación de empleos formales para los segmentos menos calificados de la fuerza de trabajo.

Además, en lo que respecta a las referencias conceptuales del proyecto, se observa otra percepción del espacio construido de la favela, que ahora ha reconocido sus grandes problemas de habitabili-

dad, al mismo tiempo que su inserción en la ciudad ha sido legitimada. Las nuevas intervenciones van, de esa manera, simultáneamente, a proponer expresivas cirugías en el tejido de la favela, y a reconocer las vernáculas formas que esas comunidades tienen de vivir, teniendo como objetivo asegurar mejores condiciones de habitabilidad. De ese modo, son previstas la mejora de unidades habitacionales existentes, a través de inversión y asesoría técnica, por la implementación de soluciones que contemplen los problemas de salubridad y estabilidad de las edificaciones. Esa previsión está en consonancia con la Ley 11.888, sancionada en diciembre de 2008, que asegura a las familias de baja renta asistencia técnica pública y gratuita para el proyecto y la construcción de vivienda de interés social. En términos de proyecto de urbanización de favelas, esa iniciativa constituye un avance, ya que reconoce la vivienda individual como parte integrante del *hábitat* que va a ser objeto de intervención.

Otra cuestión que atraviesa la gran mayoría de los proyectos presentados en el concurso *Morar Carioca*, y que no era considerada tan relevante en el Programa Favela-Bairro, tiene que ver con la sustentabilidad ambiental y de las posibilidades de introducción de dispositivos que aseguren reducción de consumo de energía, captación de agua lluvia para reusar, manejo selectivo de residuos sólidos y utilización de componentes constructivos reciclados, para citar algunos ejemplos. Ese tema, pertinente en cualquier abordaje que trate acerca del ambiente construido, exige que sean reconocidas las peculiaridades de la favela carioca, tanto en términos de sus formas urbanas como de las prácticas cotidianas de sus habitantes. De ese modo, la interlocución con los diversos agentes sociales que actúan en la favela constituye un desafío para los proyectos que serán desarrollados, en esa perspectiva de introducción de elementos de sustentabilidad. Podemos citar un ejemplo: la propuesta de techos verdes en las viviendas, presentes en algunas propuestas presentadas en el concurso, va contra la apropiación usual de las losas de cobertura como espacios de servicio, convivencia y recreación, además de constituir áreas de posible ampliación vertical de las unidades habitacionales. Reconociendo la dificultad en la adopción inmediata de soluciones no convencionales, muchos equipos las restringieron a los equipa-

mientos públicos, en la expectativa de una difusión gradual de esos elementos.

Otro desafío significativo a ser enfrentado está relacionado con la participación popular organizada, en el desarrollo e implementación de los proyectos de urbanización a ser realizados. Si, durante el Programa Favela/Barrio, había explícitamente, en todos los documentos oficiales, la exigencia de que fuera garantizada la amplia participación comunitaria en todas las fases del proyecto, diversos factores impidieron que ese objetivo fuera plenamente alcanzado. La ausencia de metodologías participativas más adecuadas, la exigüidad de los plazos contractuales y la poca representatividad de diversas asociaciones de moradores, acabaron por transformar esa participación en elemento meramente formal de todo proceso, un instrumento de legitimación de los proyectos urbanísticos, desarrollados a través de consultas de alcance limitado. En el *Morar Carioca*, hay la continuidad tanto de las exigencias, por parte del poder público municipal, como de la intención de los equipos en promover la participación comunitaria en la elaboración de los proyectos, lo que puede ser observado en los trabajos presentados en el concurso. Sin embargo, solamente la existencia de un escenario político efectivamente favorable permitirá que sean implementadas soluciones más osadas de inserción de los moradores en el proceso de planificación, acompañamiento de la ejecución de las obras de urbanización y posterior monitoreo de las mejoras implementadas.

Dentro de ese nuevo escenario, se debe observar el impacto generado por la política de seguridad implementada por el gobierno del estado, que tiene en las Unidades de Policía Pacificadora su elemento clave. Conocido por la sigla UPP, el proyecto de pacificación de favelas pretende ser una nueva forma de enfrentar el crimen organizado, en el que la aproximación entre la fuerza policial y las comunidades locales, aliado al fortalecimiento de políticas sociales, puede ser capaz de recuperar los territorios ocupados hace décadas por traficantes y milicianos. El proyecto entró en funcionamiento en 2008, con la pacificación de la Favela Santa Marta y, hasta junio de 2011, ya contempla 18 favelas y 200 mil personas. Se cree que, al contrario de lo que pasó en algunas comunidades donde el *Favela-Bairro* fue desarrollado, en las que la elaboración de los proyectos y/o

ejecución de obras fueran comprometidos por la presencia ostensiva del narcotráfico, la mejora de las condiciones de seguridad en la comunidad podrá contribuir a alcanzar resultados más satisfactorios.

Aunque la instalación de las UPPs haya contribuido significativamente en la reducción del cuadro de violencia cotidiana en las favelas ocupadas, hay críticas de diferentes sectores en cuanto a algunos aspectos de esa política de seguridad, como por ejemplo, los criterios de elección de las favelas a ser atendidas, que habría privilegiado a aquellas localidades en la zona sur y en el área central de Río de Janeiro. Sin embargo, no hay duda de que ese cuadro de “pacificación” de favelas favorece ampliamente la actuación de los equipos que desarrollarán proyectos de urbanización, sea en lo que se refiere a la cuestión operacional propiamente dicha, sea en lo que se refiere a las posibilidades de una auténtica participación comunitaria en las diferentes fases de trabajo. Sin embargo, incluso con las mejoras de las cuestiones de seguridad pública, que realmente contribuyen para la participación popular en los proyectos de comunidades de favela, otras cuestiones todavía continúan sin solución para un diálogo efectivo entre el Poder Público y los diferentes sectores de esas comunidades. La primera de ellas trata exactamente de la diversidad interna de las comunidades, que comúnmente no es representada por asociaciones de moradores u otras asociaciones locales. La segunda cuestión se refiere a la necesidad de implementación de procesos de planificación efectivamente participativos, lo que presupone, el desarrollo de metodologías apropiadas a esa mayor participación popular por parte de los equipos.

Por último, cabe al poder público reconocer la validez de esa efectiva participación organizada de los moradores, no como un elemento de complicación para el desarrollo de los trabajos, sino como un factor imprescindible para que el programa de urbanización tenga éxito. La propuesta de ampliación de las actividades de los Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO, Puestos de Orientación Urbanística y Social), presente en la convocatoria del Concurso *Morar Carioca* y en los proyectos de la mayoría de los equipos premiados, pretende contribuir para la resolución de otro desafío: promover el cumplimiento de una legislación urbanística adecuada a las características particulares de la favela ordenando el uso y ocupación

del suelo, y también garantizar a los moradores asesoría jurídica y social. El éxito de esa iniciativa depende de continuas inversiones en infra-estructura y en equipos multidisciplinarios especializados, sin embargo, es sin duda un camino importante para la construcción de otra relación Estado/Comunidad de Favela.

Consideraciones finales

Concretizar las propuestas adecuadas, contenidas en el Proyecto *Morar Carioca* y materializadas en los proyectos presentados por los equipos técnicos, es algo que dependerá de lo que se acordó en llamar “voluntad política” de aquellos que están al frente del poder público. Dependerá, también, de la real incorporación de los moradores de las comunidades de favela atendidas por el programa a las diferentes etapas de decisión, implementación y monitoreo de los proyectos urbanísticos previstos. Solamente así, será posible afirmar que fue construido un “vivir carioca”, la integración de las favelas al restante de la ciudad, a través de proyectos de urbanización que reconocen lo que es común y lo que es particular en cada favela de la ciudad de Rio de Janeiro.

Referencias

- Blank, Gilda (1980). Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favelas. En Valladares, Lícia do Prado (Ed.), *Habitação em Questão*, Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Cavallieri, Fernando (2003). “Favela-Bairro: Integração de Áreas Informais no Rio de Janeiro”. En Abramo, Pedro (Ed.), *A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Sette Letras.
- Cavallieri, Fernando (1986). Favelas Cariocas: Mudanças na Infra-Estrutura. En IPLANRIO: *4 Estudos*. Rio de Janeiro: IPLANRIO.
- Davidovich, Fani (1997). “Programa Favela-Bairro e as tendências de reestruturação da metrópole – o caso do Rio de Janeiro”. Ponencia presentada en el VII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).

- Duarte, Cristiane Rose Duarte, Osvaldo, Luiz Silva y Brasileiro, Alice (1996). *Favela, Um Bairro*. Rio de Janeiro: Pro Editores.
- Lago, Luciana Correa do y Ribeiro, Luiz César de Queiroz (1996). A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. Em Ribeiro, Luiz Cesar de Queirós y Azevedo, Sérgio de (Eds.), *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Leitão, Gerônimo (2010). *Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: Uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos*. Niterói: EdUff.
- Leitão, Gerônimo y Delecave, Jonas (2010). Março de 1983: A Guinada na Relação Estado/Comunidades Faveladas no Rio de Janeiro. Ponencia presentada en el XI Seminário da História da Cidade e do Urbanismo (SHCU), 5 a 8 de octubre.
- Pasternak Taschner, Suzana (1998). *Tendências Recentes na Política de Desfavelamento Brasileira*. Montreal: ISA.
- Santos, Carlos Nelson Ferreira (1981). *Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade*. s.l.: s.n..
- Traiger, Berta y Faerstein, Eliane (1988). Efeitos de um projeto de urbanização de favelas nas atividades locais de geração de renda: o caso pavão pavãozinho. En *Revista de Administração Municipal*, 187, XXXV: Rio de Janeiro.
- Turner, John (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. España: H. Blume Ediciones.
- Valladares, Lícia do Prado (Ed.). (1980). *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar.

La democratización en la construcción de la ciudad: la experiencia del centro para la educación, la cultura y el arte Simón Díaz, Petare Norte, Caracas

Zulma Bolívar¹

Introducción

La dinámica urbana, económica y sociodemográfica que experimenta la ciudad de Caracas la convierte en una gran metrópolis que presenta, al igual que otras ciudades latinoamericanas (Santiago de Chile, Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires), dificultades para su gestión eficiente y estratégica (Álvarez, 2009). Es una ciudad que ha crecido a la deriva, su último Plan Urbano oficial data de 1983, cuando la extinta Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU, 1965; 1994) entrega a la ciudad el Plan Caracas 2000.

Mientras la dinámica urbana se adaptaba por inercia a la aglomeración que le impone el crecimiento poblacional (Negrón, 2001) —donde la expansión y la densificación sin control de zonas no califi-

1 Urbanista (1982), Msc. Diseño Urbano (2006), Diploma en Desarrollo y Gestión Local (2008), Especialización en Planificación Estratégica Urbana (2009). Docente investigador del IU, FAU, UCV y profesor invitado de la UNIMET (Caracas, Venezuela) y la UIM (Granada, España) en gestión local, instrumentos de gestión urbana y ordenación del territorio.

cadadas como desarrollables, consolidaron (por autoconstrucción) sin los servicios básicos de red, transporte o equipamientos sociales, la vivienda de más de la mitad de la población caraqueña (Giménez et al., 2008)– las tendencias disgregadoras que surgen de este escenario plantean como tarea urgente y estratégica implantar mecanismos institucionales que permitan resolver con eficiencia los problemas de gobernabilidad de la ciudad.

La indefinición (físico-espacial y político-administrativa) que caracterizó al Área Metropolitana de Caracas desde mediados del siglo XX (y que se suponía debía desaparecer con los cambios incluidos en la Constitución de 1999) se expresa de distintas formas: una de ellas se refiere a su esquema funcional, la localización y atención de las zonas de más bajos recursos, y la otra a su gobernabilidad, al tratar de reconocer que constituye un sólo ámbito geopolítico con personalidad jurídica propia.

La primera de ellas comienza al institucionalizar la atención a los barrios pobres, aspecto que inicia de alguna manera en 1978, cuando FUNDACOMÚN realiza el Inventario Nacional de Barrios y desde 1979 el proceso de organización de las comunidades se centra en el desarrollo de las asociaciones de vecinos dentro del marco de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Baldó, 1995). Los entes públicos que formulan la política de vivienda en relación con las barriadas del país inauguran en 1992, una nueva forma de planificar el territorio que en la ciudad capital conocimos bajo el título “Un Plan Para los Barrios para Caracas”, elaborado por Josefina Baldó y Federico Villanueva, publicado por el Consejo Nacional de la Vivienda CONAVI en 1998.

Posteriormente, el mismo CONAVI propone la más importante iniciativa de intervención pública en los barrios urbanos de Venezuela, parcialmente ejecutada en 1999-2005, el Programa de Habilitación Física de Barrios (PHFB), un innovador proceso de consolidación de las zonas pobres que llamó a Concursos de Ideas a los más destacados profesionales del país (Giménez et al., 2008).

El Programa de Habilitación Física de Barrios (PHFB 1999-2005) es el intento más ambicioso de intervención urbanística de los barrios urbanos que se haya planteado en Venezuela durante los últimos cincuenta años. Constituyó un componente clave de la polí-

tica de vivienda formulada por el Gobierno de Venezuela en el año 1999, tanto así que en aquel momento se hablaba de destinar a dicho programa el 50% de los recursos públicos disponibles para este fin (CONAVI, 1999: 4), aunque en la práctica la inversión sólo llegó al 15%, aproximadamente.

La concepción del PHFB fue el fruto del rico y extenso debate acerca del barrio urbano, desarrollado desde los ochenta tanto a nivel nacional como internacional. En Venezuela, sus antecedentes nos remiten a la actividad académica que en esta materia ha desarrollado, por años, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (Villanueva, 1988). Evidentemente, en el ámbito nacional se sumaron otras contribuciones, tanto desde el punto de vista teórico como desde la experiencia práctica (Quintana, 1995).

Además de proponerse reubicar las viviendas en situación de riesgo, el Programa contempla el establecimiento de parámetros de regulación urbana para los barrios que no han de ser tan diferentes de los requeridos por la ciudad formal, incluyendo la creación de espacios públicos, los sitios de encuentro, de roce social y los que atan al ciudadano a su territorio (Grauer y Gouvernier, 2003). *Espacios como el Centro para la Educación, la Cultura y el Arte, Simón Díaz.*

El segundo aspecto a considerar fue la convocatoria en 1999 a la Asamblea Nacional Constituyente, con la finalidad de redactar una nueva Constitución Nacional para Venezuela, y se formuló la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, que creó la Alcaldía Metropolitana de Caracas y el Cabildo Metropolitano, para legislar sobre cinco municipios que unidos conforman el Área Metropolitana actual y finalmente planificar la ciudad como un todo. Posteriormente entra en vigencia la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas², que deroga la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas³, que regula las competencias y facultades de la Alcaldía

2 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.276 del 1 de octubre de 2009.

3 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.906 del 8 de marzo del 2000.

Metropolitana como una unidad político-territorial, con personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución de la República y la ley, cuyo ámbito geográfico comprende el municipio Libertador del Distrito Capital y los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Miranda.

Esta misma Ley suprime a la autoridad metropolitana el 99,5% de su presupuesto y le otorga dos competencias fundamentales: la planificación y coordinación en materia de ordenación urbana y urbanística, y la protección y el saneamiento del ambiente, siendo un importante complemento el desarrollo de programas de asistencia técnica dirigidos a municipios. Dentro de este marco de competencias, la Alcaldía Metropolitana de Caracas, en ejecución de las atribuciones que le confiere la Ordenanza de Creación del Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas adelanta la formulación del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020.

Uno de los principales proyectos de este plan ha sido demostrar que es posible la transformación de la ciudad a través de la construcción de ciudadanía. El Centro para la Educación, la Cultura y el Arte Simón Díaz es el proyecto piloto del Sistema Metropolitano de Núcleos Sociales. Una estructura detonante de la renovación urbana de un sector informal a partir de la integración de la cultura y el arte como elementos esenciales de la reconstrucción del espacio público.

Dentro de los objetivos principales del Sistema Metropolitano de Núcleos Sociales se encuentran:

- Dotar a la ciudad de una estrategia de posteridad que, traducida en un pacto social y con el apoyo de un acuerdo político, permita lograr una visión compartida de futuro.
- Desarrollar un proyecto piloto de la línea construcción de ciudadanía del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020 a los fines de demostrar que es posible la transformación de la ciudad a través del valor del civismo.
- Comprobar que un centro cultural puede funcionar como estructura detonante de la renovación urbana de un sector informal, utilizando como elemento de enlace la recuperación del espacio público.

- Diseñar un programa de actuación que permita identificar sus potencialidades, atacar los problemas fundamentales y fijar un conjunto de acciones para resolverlos.

Breve diagnóstico de la ciudad de Caracas

Caracterización

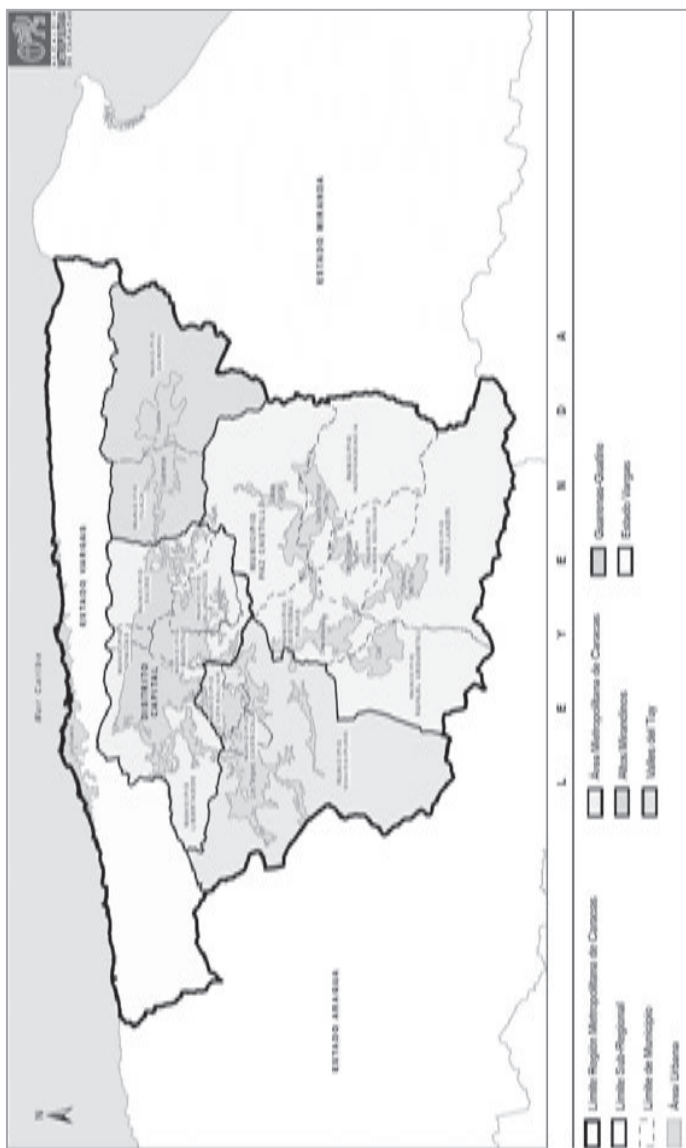
Caracas es una ciudad compleja geográficamente, ubicada en el centro norte de Venezuela, compuesta por un valle central y un sistema de valles estrechos conectados a través de abras geográficas que la separan del Mar Caribe. Es la capital del país y constituye el componente principal de la Región Metropolitana (ver Mapa N° 1).

Se ha mantenido por décadas como ciudad líder del país, concentrando alrededor del 11,6% de la población total y las mayores oportunidades de empleo y educación, servicios especializados, poderes públicos e inversiones.

De acuerdo a la proyección de población elaborada por el PECM2020, el Área Metropolitana de Caracas tiene una población para el 2011 de alrededor de 3.220.540 habitantes, y está conformada por cinco municipios autónomos e independientes: Libertador al oeste (65,4% del total de población), Sucre al este con 20,3%, Baruta y El Hatillo al sureste con 9,8% y 2,2%, respectivamente, y Chacao en el centro con 2,2% (ver Mapa N° 2).

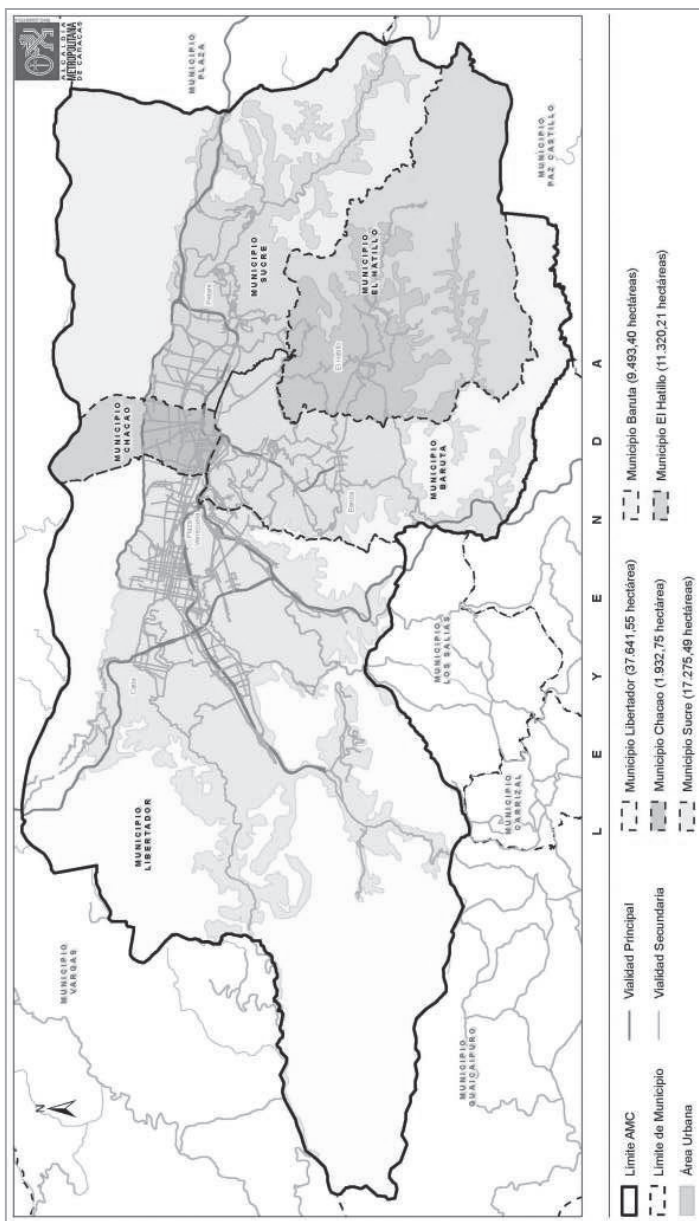
Del total del área de los cinco municipios (77 mil ha), el 38% se encuentra ocupado con uso urbano, siendo la densidad bruta promedio de 120 hab/ha. La población se distribuye de manera desigual, siendo Petare al este (municipio Sucre) y Catia y el casco central (municipio Libertador) los sectores más poblados y más pobres. El 45% de la población, cerca de 1.450.000 habitantes, pertenece, en términos socioeconómicos, a los estratos D y E.

Mapa N° 1
Región Metropolitana de Caracas



Fuente: Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (2012).

Mapa N° 2
División político-territorial del Área Metropolitana de Caracas



Fuente: Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (2012).

Ambiente, espacio público y movilidad

A pesar de contar con casi 30 mil ha de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (Parques Nacionales y Zonas Protectoras) presenta un alto déficit de zonas verdes (1,5 m²/hab, mientras que el estándar mínimo de éstas por habitante, recomendado por la Organización Mundial de la Salud, debe oscilar alrededor de 10 m²/hab). Sólo el 8,55% de la superficie decretada como parque están acondicionadas para tal fin.

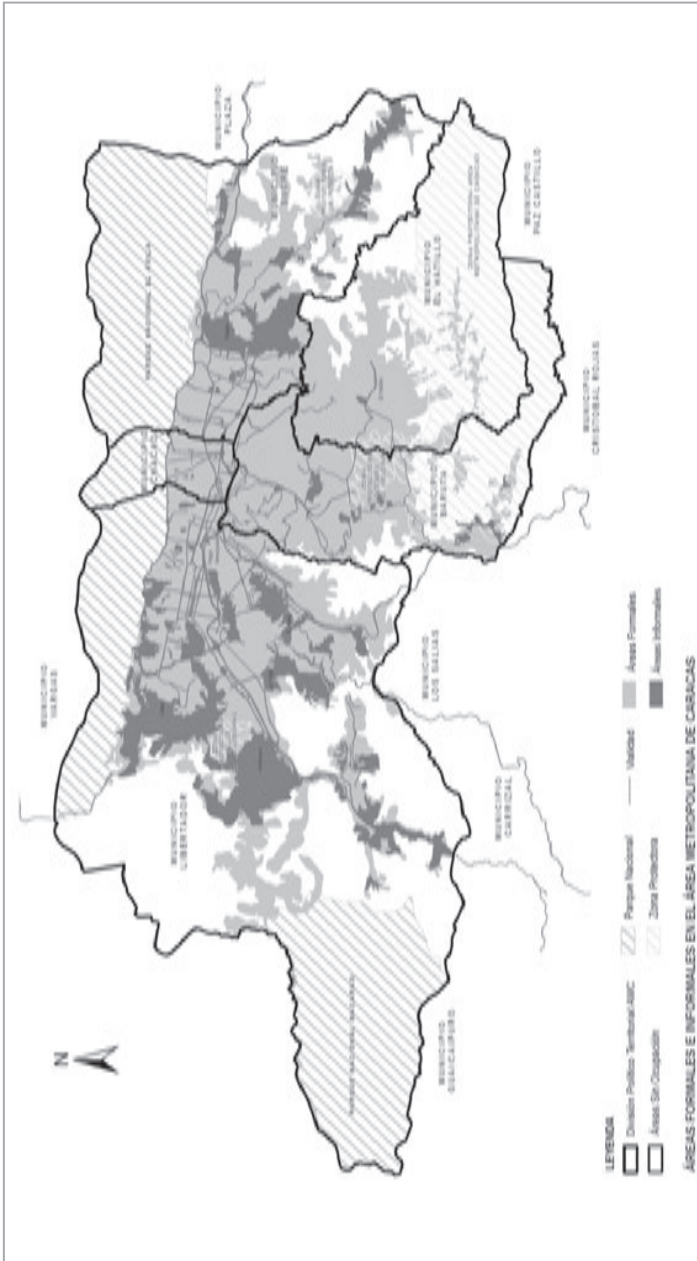
El río Guaire es el colector principal de agua de la ciudad: nace en el Parque Nacional Macarao, atraviesa la ciudad de oeste a este y funciona como un colector marginal a cielo abierto, encontrándose su caudal completamente contaminado.

Caracas carece de un sistema integrado de transporte público, presenta un déficit de vías expresas de unos 178 km y altos niveles de congestión vial. El empleo formal se concentra en el valle central de la ciudad, mientras las zonas residenciales se ubican en la periferia, por ello la dificultad de movilidad hogar-trabajo y la congestión en horas pico.

Distribución socio-espacial de la población en el AMC

La mayor densidad de población se encuentra en el centro de la ciudad donde se concentran los usos empleadores. Las zonas residenciales más pudientes se han ido desplazando al sureste, mientras las de menores recursos permanecen en el casco central. El 25% del territorio se encuentra ocupado por sectores informales, en su mayoría localizados en la periferia montañosa y con condiciones precarias de accesibilidad. Constituyen sectores anárquicos donde las condiciones de vida han carecido de la debida atención gubernamental, presentan una alta vulnerabilidad, déficit de servicios en salud, educación y esparcimiento y mala dotación de redes de infraestructura. En ellos habita más del 45% de la población siendo las áreas de barrios más extensas y más densas los extremos este (Petare) y oeste de la ciudad (Catia, Antimano, La Vega) (ver Mapa N° 3).

Mapa N° 3
Sectores formales e informales de la ciudad



Fuente: Gerencia de Gestión para la Ciudad (2011). Elaboración Propia.

Gran parte de estos sectores cuentan con planes de habilitación física de barrios (PHFB) desde el año 2000 (dotación de mejor accesibilidad y servicios básicos), pero en su mayor parte no han sido ejecutados, encontrándose a la espera de la asignación de recursos y proceso de gestión.

Seguridad y ciudadanía

La inseguridad en Caracas se ha constituido en un drama social, siendo ésta la principal preocupación de los ciudadanos. La falta de seguridad jurídica, ciudadana y, en resumen, de seguridad de vida incluye la vulnerabilidad de nuestros asentamientos informales y la falta de gobernabilidad. Caracas tiene una tasa de 130 homicidios por cada 100 mil⁴ habitantes, casi tres veces mayor que la de todo el país, que es de 52 por cada 100 mil habitantes. La ciudad presenta seis grandes déficits de cultura ciudadana: anomia (bajo sentido de pertenencia, desconocimiento de deberes y derechos, pérdida de identidad y de orgullo por la ciudad); intolerancia (baja disposición a respetar a los otros, a convivir con ellos en condiciones de cordialidad, autodefensa y urbanidad represiva); renuncia al espacio público como espacio urbano y democratizador por excelencia, fragmentación, división, miedo, polarización y privatización del espacio público; desesperanza aprendida-desencanto (inmovilismo, baja disposición a la participación, desconfianza y desencanto ante los gobernantes de la ciudad, desconocimiento de la función de los distintos niveles de gobiernos locales); pérdida del sentido sagrado de la vida (naturalización del homicidio, la violencia y la impunidad, sensación permanente de inseguridad); y polarización-división social (existencia de dos o más ciudades, dos o más culturas urbanas en batalla permanente, una de ellas marcada por el sentimiento de exclusión, la otra por el de amenaza: formal-informal, barrio-urbanización, cerro-colina).

Un Plan Estratégico para la Ciudad

La drástica disminución de la calidad de vida de los caraqueños, evidenciada por los altos niveles de inseguridad, problemas de

4 www.analitica.com/va/sociedad/articulos/9522572.asp

congestionamiento vial, acentuada carencia de espacios públicos, desorganización del transporte público, irregular servicio de recolección de desechos sólidos y la alta proporción de población viviendo en sectores de barrios con déficit de empleo y servicios, hace urgente promover la transformación de la ciudad e imperiosa la necesidad de actuar de una forma novedosa, que permita desarrollar nuestras fortalezas internas y aprovechar las oportunidades que nos brinda el entorno nacional e internacional.

El plan de ciudad es un instrumento clave para dotar a Caracas de una estrategia de posteridad que, traducida en un pacto social y apoyado por un acuerdo político, permita lograr una visión compartida y de futuro, a los fines de identificar sus potencialidades, atacar sus problemas fundamentales y fijar un conjunto de acciones para resolverlos.

A través de ella, se busca la preparación de un *pacto de ciudad*, para el cual son cruciales, el incentivo a la participación ciudadana y la difusión del Plan a través de una comunicación eficaz, partiendo de un diagnóstico estratégico que nos conduzca a plantear las soluciones más adecuadas para elevar las condiciones de vida de los caraqueños.

La Alcaldía Metropolitana, como ente coordinador y planificador del núcleo urbano, se propone abordar la resolución de estos problemas a través de la elaboración de un plan estratégico de ciudad con horizonte de diseño al 2020 (PECM2020), tomando como premisas la articulación de esfuerzos, la construcción de sinergia y el consenso de intereses y voluntades. Para lograrlo resulta fundamental la vinculación de la población con el Plan, la consulta del mismo ante todos los actores que hacen vida en la urbe a lo largo de todas sus etapas y como objetivo principal la construcción de la visión compartida de la ciudad que queremos. La maniobra de participación se desarrolló en cuatro momentos: información y difusión del inicio de la elaboración del PECM2020 a la ciudadanía; constitución de espacios y dinámicas de construcción colectiva de la visión compartida de la ciudad deseada al año 2020, con los ciudadanos, organizaciones comunitarias y sectores de la capital; definición de las líneas estratégicas del Plan; identificación de iniciativas a través de mesas de trabajos por área temática para priorizar actuaciones y proyectos.

La construcción de la visión compartida de la ciudad que queremos

Producto de talleres, encuestas y seminarios con la participación de líderes comunitarios, diferentes ONG, comerciantes informales, transportistas, estudiantes y académicos de los diferentes sectores de la ciudad realizados durante el 2009 y 2010, surge la siguiente visión de la Caracas Metropolitana para el 2020:

Caracas cuenta con una ciudadanía consciente de sus deberes, unida social y políticamente, con derechos básicos para todos sus habitantes y donde hay coordinación de los entes que la gobiernan. En ella, la seguridad personal y de las viviendas, así como la limpieza de sus espacios públicos, son un emblema de esos logros. En la ciudad se presta especial atención a la equitativa accesibilidad y alta eficiencia de espacios, servicios y transporte públicos como ejes articuladores de la metrópoli, particularmente a aquellos servicios y espacios que sirven a niños y jóvenes de sectores populares, a mayores y discapacitados, así como a la garantía de una vivienda digna (PECM 2020, 2012; énfasis propio).

Líneas estratégicas del Plan

De las discusiones sucesivas acerca de cómo abordar la problemática de la ciudad, sugirieron iniciar su estudio a través de seis líneas estratégicas:

- Caracas accesible y en movimiento. Llegar más lejos más rápido, diversificando los modos de transporte urbano para garantizar la movilidad por la ciudad, privilegiando al peatón. Asegurar la accesibilidad de manera segura con servicios de calidad, a través de la integración del sistema de movilidad compuesto por la red vial, el transporte público superficial, el Metro de Caracas, los trenes suburbanos, sistemas alternativos y red peatonal.
- Caracas segura e integrada. Una ciudad de todos y para todos, donde el espacio público se convierta en un eje de humanización, llevando la urbe al barrio a través de un efectivo proceso de reurbanización.

- Caracas ambientalmente sostenible. Garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras con acciones que preserven el ambiente de la ciudad y su entorno.
- Caracas productiva y emprendedora. Una ciudad competitiva y próspera a fin de generar empleo y bienestar a todos sus habitantes.
- Caracas gobernable. Reconocimiento del ámbito metropolitano y su condición de autoridad coordinadora de planes y proyectos.
- Caracas ciudad de ciudadanos. Promover la corresponsabilidad en la construcción de la ciudad, fortaleciendo la identidad, el sentido de arraigo, de pertenencia, el respeto y los valores de todos sus ciudadanos.

Propuesta del Plan Caracas 2020

Las ciudades necesitan pensar en su futuro para gestionar su presente bajo el criterio de sostenibilidad. Por eso, el PECM2020 apunta hacia lograr el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental como el medio que constituye la ciudad, consciente que si uno de estos aspectos falla, los otros reciben el impacto porque todos se interrelacionan. El PECM2020 es una herramienta para actuar, organizarse, promover y acompañar el proceso de planificación y gestión del Área Metropolitana de Caracas, fundamentado en la participación ciudadana y en la construcción de una visión compartida de la ciudad. Esto permitirá orientar y concertar su desarrollo de manera que ésta se convierta en una metrópoli segura e integrada, accesible y en movimiento, productiva y emprendedora, respetuosa de su ambiente, sobre la base de la gobernabilidad y valores ciudadanos como el respeto, la tolerancia y la convivencia ciudadana.

Estos aspectos constituyen las seis líneas estratégicas que propone el Plan y son consideradas los ejes de actuación sobre los que se deben diseñar e implementar políticas públicas, planes y proyectos, que permitan solucionar sus principales problemas y alcanzar sus objetivos:

- Una ciudad con economía de calidad que promueva desarrollar, bajo condiciones dignas y eficientes, fuentes de empleo y una economía sustentable, permitiendo elevar la calidad de vida de los caraqueños.
- Una ciudad equipada, es decir, que ofrezca la red de servicios puntuales y de redes en cantidad suficiente y con los más altos estándares de calidad.
- Una ciudad educadora, que impulse la optimización de la oferta actual y de una nueva oferta de servicios y facilidades para la información, comunicación y educación formal, productiva y ciudadana.
- Una ciudad compacta que permita disponer de una gran diversidad de usos en poco espacio, con fácil accesibilidad a cada uno de ellos por parte de los residentes, reduciendo la movilidad obligada, favoreciendo la cohesión social y la sociabilidad, y avalando una mayor eficiencia en la gestión del territorio.
- Una ciudad accesible que privilegie el uso del transporte público garantizando su adecuada prestación en términos de cobertura, frecuencia y calidad en las mejores condiciones de funcionamiento de la vialidad y dispositivos viales.
- Una ciudad segura que minimice tanto la vulnerabilidad de la ciudad ante peligros naturales y de instalaciones críticas como la delincuencia común y organizada.
- Una ciudad solidaria que asegure los espacios y facilidades para compensar y equiparar las condiciones materiales de vida de los habitantes del Área Metropolitana de Caracas.
- Una ciudad ambientalmente saludable, a fin de minimizar el impacto negativo de las actividades urbanas sobre el paisaje natural y sobre la ciudad y sus residentes.
- Una ciudad tolerante y con identidad que reivindique su acervo histórico-cultural, asociado a su proceso de conformación pluri-étnico y pluricultural.
- Una ciudad recreativa y turística que ofrezca las mejores condiciones materiales y organizativas para el desarrollo de actividades recreativas y turísticas de calidad y en cantidad suficiente.

- Una metrópoli de primer mundo que refuerce el papel de Caracas como capital de la república, permitiendo el desarrollo de servicios eficaces y eficientes de forma democrática, cooperativa y horizontal.

Construyendo ciudadanía en una Caracas Segura e Integrada

La Alcaldía Metropolitana presenta una iniciativa para transformar la ciudad a través de la Cultura: el Centro Simón Díaz, proyecto piloto del Sistema Metropolitano de Núcleos Sociales propuesto por la línea estratégica Caracas Segura e Integrada, pero con gran incidencia en las otras cinco. Se desarrolla a través de la atención de tres aspectos fundamentales: el espacio público como elemento integrador de todos los ciudadanos; las barriadas caraqueñas, mediante programas como la habilitación de barrios; y la seguridad ciudadana como necesidad primordial a atender en la ciudad.

El espacio Público como elemento integrador

Propone incentivar en el caraqueño la identificación y cumplimiento de normas de convivencia y cultura ciudadana en el espacio público, así como lograr la inclusión e integración efectiva de los barrios y sus habitantes al resto de la ciudad. Los objetivos a cumplir serían:

- Concebir al espacio público como lugar de relación y articulación, escenario para el debate público y las expresiones culturales.
- Fomentar la apropiación ciudadana y el sentido de pertenencia de los espacios públicos, así como su inclusión en el estilo de vida cotidiano del caraqueño.
- Involucrar a los ciudadanos en la defensa y conservación del espacio público.
- Entender y planificar los espacios públicos como un sistema integrado, con la meta de aumentar la superficie de éstos por

habitante y lograr la fusión social e infraestructural de la ciudad.

- Pensar la ordenación urbana y el espacio público, tomando en cuenta la gestión de los riesgos de origen socio-natural y tecnológico.
- Facilitar la movilidad y conectividad en los barrios por medio de espacios públicos seguros, accesibles y de calidad.
- Propiciar el acondicionamiento efectivo, la calidad y el mantenimiento de los espacios públicos.
- Promover y fortalecer el sentido de identidad y pertenencia de los espacios públicos con el objetivo de generar corresponsabilidad en los ciudadanos para su protección y conservación.

Habilitación de los sectores populares caraqueños.

Retomar los objetivos del PHFB

Promover el mejoramiento integral de los barrios mediante su reurbanización e inclusión territorial y social. La implementación se realizaría a través de los siguientes objetivos:

- Intervenir estructuralmente las condiciones de urbanización precaria de los barrios y reconocimiento del valor patrimonial de lo invertido por las familias en la construcción de sus viviendas (o ranchos).
- Promover el mejoramiento de los barrios, apuntando hacia su integración física y social a la ciudad.
- Organizar el financiamiento y la producción social del hábitat.
- Romper con la tendencia a la ocupación ilegal del suelo y demás procesos informales de ocupación.
- Desarrollar un modelo de ciudad incluyente con servicios y espacios públicos en áreas vecinas a las viviendas del barrio (se busca reducir los déficits existentes al tiempo que se atiende los niveles de inseguridad en los barrios).
- Fortalecer las organizaciones sociales de base y la participación de todos los habitantes de los barrios, sobre la búsqueda del empoderamiento comunitario en materia de hábitat y vivienda.

- Ratificar los valores de libertad, igualdad, justicia y paz, en el marco democrático consagrado por la Constitución Nacional.

Seguridad ciudadana

Reducir los índices delictivos en la ciudad de Caracas, los niveles de angustia, desconfianza y miedo, así como la pérdida de calidad de vida generada por la inseguridad, mediante la articulación de esfuerzos de los actores sociales y el trabajo integral y sostenido entre las distintas instituciones del estado y la sociedad civil. Los objetivos son:

- Reducir los niveles de violencia dentro de la comunidad y fomentar la cultura de la tolerancia y de la Paz.
- Fomentar la conducta preventiva del ciudadano sustentada en su participación activa.
- Impulsar y reforzar las buenas prácticas policiales y de calidad de servicio que generen la confianza y respeto de la ciudadanía, basado en la eficiencia y con especial énfasis en el respeto y promoción de los Derechos Humanos.
- Disminuir la tenencia de armas ilegales en la población civil, en concordancia con las disposiciones legales vigentes.
- Combatir el tráfico de drogas en su modalidad de micro tráfico y el consumo de drogas.
- Promover la articulación de esfuerzos de los actores en el Área Metropolitana de Caracas, así como el trabajo integral y sostenido entre las distintas instituciones del Estado y la sociedad civil a fin de reducir los índices delictivos en la ciudad, los niveles de angustia, desconfianza y miedo, que inciden en la pérdida de calidad de vida generada por la inseguridad.

Proyecto piloto: El Centro para la Educación Cultura y el Arte Simón Díaz (CECASD)

Caracas necesita de nuevos lugares de construcción de ciudadanía y el Centro para la Educación, Cultura y Arte Simón Díaz

(CECASD) es el programa piloto del Sistema Metropolitano de Núcleos Sociales. El CECASD es un espacio ciudadano que tiene como misión brindar herramientas para la integración socio-cultural de las comunidades a través de capacitación, formación y recreación. Es una muestra del esfuerzo que hacemos para expandir la oferta de equipamientos en los sectores más desasistidos, concretando con actuaciones urbanísticas, patrimoniales y culturales, nuevas opciones para los caraqueños, que incentiven la recuperación y la productividad del entorno, y lograr de Caracas, una ciudad para la vida.

Ficha técnica del inmueble

El CECASD tiene su origen en una vivienda unifamiliar conocida como la Quinta Los Borges. Es un inmueble diseñado y construido entre 1955 y 1959 para la familia Borges Villegas por el arquitecto italiano Athos Albertoni. Se ubica en una parcela de 21.231 m², con 6.137 m² de construcción y se encuentra ubicada en el sector La Florencia en Petare Norte del municipio Sucre (estado Miranda). Hoy en día, es una pieza arquitectónica que se encuentra en la cima de la montaña bordeada de una gran masa conformada por desarrollos informales. A fin de promover espacios para la cultura, educación y el arte en Petare y sus áreas adyacentes, la Alcaldía Metropolitana de Caracas se propone transformar dicha Quinta en un Centro para la Educación, Cultura y Arte con el fin de atender a una comunidad inmediata de más de 30 mil personas y, a futuro, transformarse en un equipamiento de carácter metropolitano para servir a los 3.178.000 habitantes de la ciudad de Caracas.

Siguiendo el ejemplo de los Parques Biblioteca de Medellín⁵, se inicia el proyecto con la recuperación del inmueble, pieza de gran valor arquitectónico y patrimonial. Paralelamente, se realiza la evaluación de sus espacios y la ubicación de las actividades cónsonas con los objetivos planteados.

5 <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verObjeto&idObjeto=217>

Fotografía N° 1
Fachada principal del Centro Simón Díaz



Fuente: Bolívar, Zulma (2011).

En coordinación con la Alcaldía del municipio Sucre, se diseñan las actuaciones que permitirán la renovación urbana del entorno y las bases para un concurso público de arquitectura y diseño urbano, que permitirá la integración de la casa al barrio.

Fotografía N° 2
Ubicación del Centro Simón Díaz



Fuente: Bolívar, Zulma (2011).

Objetivos del CECASD

- Promover la integración social, cultural, espacial y ambiental de Caracas.
- Impulsar la cultura, la educación integral y la participación cívica.
- Mejorar la calidad de los espacios públicos de su entorno, cumpliendo funciones adecuadas tanto ecológicas como sociales.
- Dotar a Caracas con equipamientos de primera y ecoeficientes accesibles a todos.
- Renovar las condiciones urbanas de Petare Norte y sus adyacencias: Mariches, Urbanización Miranda, Palo Verde, La Urbina, Miranda y Terrazas del Ávila.
- Incentivar la renovación del entorno inmediato, impulsando junto a la Alcaldía del municipio Sucre, nuevas actividades productivas.
- Propiciar la convivencia ciudadana fortaleciendo las actividades comunitarias.

Actividades propuestas

Luego de estudiar las demandas del sector, y dentro del marco de fortalecimiento de la cultura urbana, se propone desarrollar las siguientes actividades: Núcleo de Orquestas Juveniles e Infantiles de Julián Blanco; biblioteca pública infantil y centro de aprendizaje para la lectura; centro de formación y capacitación para el trabajo; Comunicación y Proyecto Red-Com; galería de arte/sala de exposiciones; centro de formación de eco ciudadanos; escuela de artes y oficios; y escuela de auto-construcción.

En sus áreas verdes, una escuela de horticultura y espacios para la recreación y el esparcimiento, además de ofrecer la facilidad de alquiler de los espacios para eventos corporativos diversos.

Etapas del proyecto de adecuación

El proceso de transformación de una estructura residencial unifamiliar en un núcleo social para la capacitación, el arte y la

cultura implica la consecución del proyecto por etapas, a través de la siguiente programación: restauración de la pieza arquitectónica, inventario y priorización de la demanda de servicios culturales de la población; diseño de una programación de actividades sostenible y sustentable; generación de espacios de estudio y formación para la interacción colectiva; construcción de lugares comunitarios de calidad con el fin de promover la igualdad social, la convivencia y la integración ciudadana; diseño de un núcleo de actividades donde se vinculen la información, al aprendizaje, al conocimiento y la cultura; integración de la estructura al entorno inmediato; y la elaboración de un concurso público de ideas que permita mejorar la accesibilidad de la estructura al entorno inmediato, a la vez de constituirse en efecto detonante del proceso de renovación urbana de los espacios públicos que la circundan.

Imágenes N° 1 y 2

Etapas de la propuesta de adecuación de la estructura en un Centro Cultural



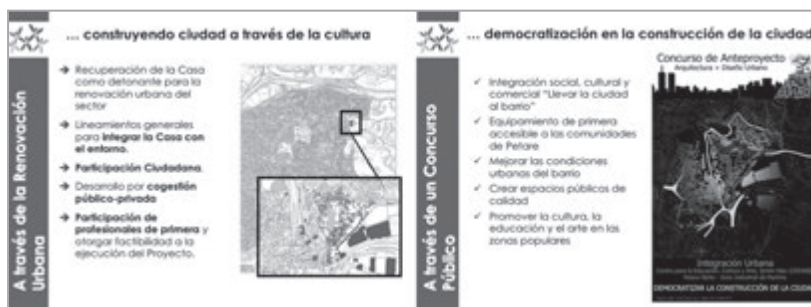
Fuente: Bolívar, Zulma (2011).

Concurso de integración urbana del CECASD con el entorno

En 2010, ésta actividad permitió incentivar la creatividad de distintos profesionales, en concordancia con las aspiraciones y necesidades de los caraqueños y, en especial, de los habitantes de Petare. En el marco del PECM2020 y del Sistema Metropolitano para la Cultura, se impulsa al Centro Simón Díaz no solo como referencia cultural y ambiental, sino como símbolo de unificación de la ciudad. Por tanto, se requiere de la elaboración de un proyecto que permita

transformar la situación urbana de inaccesibilidad en una apertura de espacios públicos que promuevan la *integración social y espacial*. Simultáneamente, se conceptualiza al Centro Simón Díaz bajo la perspectiva inédita donde sus áreas verdes se plantean como dotación de parques a los habitantes de los barrios populares vecinos; es esta la oportunidad para impulsar un centro ecoeficiente.

Imágenes N° 3 y 4
Gestión en la democratización de la ciudad



Fuente: Bolívar, Zulma (2011).

La idea de promover el proyecto a través de un concurso público cumple con el objetivo fundamental de contribuir con la democratización en la construcción de la ciudad, logrando un desarrollo ambientalmente sustentable. El concurso público se considera un método de participación y de apertura de oportunidades a todos los profesionales competentes sin distinción alguna.

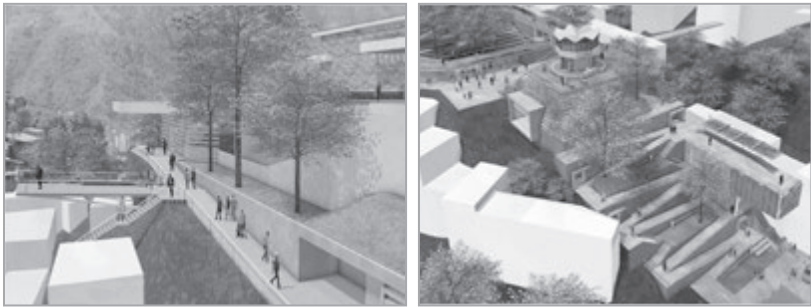
La convocatoria de este Concurso incorpora a diferentes instituciones públicas directamente vinculadas con el ámbito a intervenir, como la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda, la Alcaldía del municipio Sucre y el Instituto de Patrimonio Cultural, así como también la participación de asociaciones gremiales, como el Colegio de Arquitectos de Venezuela y el Colegio de Ingenieros de Venezuela, la Academia y a los beneficiarios principales: las comunidades de Petare Norte, todos bajo la coordinación del Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas.

En el Concurso⁶ participaron 36 oficinas de arquitectura de la ciudad. El ganador del Primer Premio fue Arquitectura, Ecología y Paisaje C.A. AREPA, propuesta que cumplió con el objetivo fundamental de garantizar adecuadamente la conectividad y accesibilidad entre el CECASD y su entorno urbano, al tiempo que generó una amplia gama de espacios públicos para la ciudad, dotados de actividad y acompañados de una concepción arquitectónica de calidad.

Hoy en día, el proyecto ganador se desarrolla concretando así la propuesta de integración entre el CECASD y la población circundante.

A la fecha, la Alcaldía se encuentra gestionando los recursos financieros para la ejecución del proyecto.

Imágenes N° 5 y 6
Proyecto ganador del concurso en proceso de implementación



Fuente: Bolívar, Zulma (2011).

Conclusiones

Luego de tres años de trabajo, siguiendo el ejemplo de la obra desarrollada en Medellín, Colombia a través de los Parques Biblioteca, hemos cumplido con cada una de las etapas programadas, estando en pleno proceso la gestión del financiamiento requerido para la ejecución de la obra que permitirá integrar el espacio público

6 (http://www.imutc.org/concurso/pdf/Bases_1.2.pdf)

de los barrios del entorno con el Centro Simón Díaz (julio de 2011). La comunidad ha sido parte del proceso. Hoy día se encuentra en pleno funcionamiento el núcleo Petare del sistema de orquestas sinfónicas nacionales y juveniles con 280 niños inscritos; la biblioteca infantil Miguel Otero Silva; un centro de Internet para todos; cursos de artes y oficios para la comunidad del entorno; y exposiciones de arte y conciertos. Se espera poder repetir esta experiencia en otros dos barrios de la ciudad, ubicados en las parroquias Caricuao y La Vega del municipio Libertador.

Referencias

- Alcaldía Metropolitana de Caracas (2012). *Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020*. Caracas: Gráficas ACEA, CA.
- Baldó, Josefina y Villanueva, Federico (1998). *Un plan para los barrios de Caracas, Publicación oficial del Ministerio de Desarrollo Urbano*. Caracas: Mindur/Conavi.
- Baldó, Josefina (1999). La política nacional de vivienda. *Conavi, I Concurso de Ideas. Propuestas Urbanísticas de Habilitación Física para Zonas de Barrios. Petare y La Vega (Caracas)*. Caracas: Conavi.
- Bolívar, Zulma (2011). “Educación y cultura para la transformación de la ciudad: la experiencia del Centro para la Educación, Cultura y Arte Simón Díaz”. Ponencia presentada en la II Reunión del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social “Hacedores de Ciudades”. En Caracas, Venezuela.
- Brewer-Carías, Allan, et al. (2009). *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano –CIDEU– (2012). “Parques Biblioteca Medellín”. En <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verObjeto&idObjeto=217>, acceso 28 de febrero de 2013.
- Consejo Nacional de la Vivienda –Conavi– (1999). Qué hacer y cómo hacerlo en relación al problema de la vivienda. En *Revista oficial del Conavi*, Caracas: Conavi.
- Giménez, Claudia et al. (2008). “Del puntofijismo a la revolución bolivariana. Una retrospectiva crítica”. En *Revista CIUDADES 77*. Puebla: Red de Investigación Urbana A.C.
- Giménez, Claudia et al. (2008). “Habilitación Física de Barrios en Venezuela. Análisis desde el Enfoque de Capacidades y Crítica a la Racionalidad

- Instrumental”. En *Cuadernos del CENDES*, 69. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas (2010). “Concurso Público Nacional de Anteproyecto para la Integración Urbana del Centro Simón Díaz”. En http://www.imutc.org/concurso/pdf/Bases_1.2.pdf, acceso el 28 de febrero de 2013.
- Negrón, Marco (2001). *Ciudad y modernidad 1936-2000. El rol del Sistema de Ciudades en la modernización de Venezuela*. Caracas: Ediciones Instituto de Urbanismo Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.
- Quintana, Leandro (1995). La participación popular en las políticas de vivienda en Venezuela. En *Revista URBANA*, 16/17: 118-127. Caracas: Ediciones Instituto de Urbanismo Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.
- Rivero Muñoz, Rafael (2009). “La inseguridad en Venezuela: Es algo más que una simple sensación”. En <http://www.analitica.com/va/sociedad/articulos/9522572.asp>, acceso el 28 de febrero de 2013.
- Villanueva, Federico (1988) La rehabilitación de barrios existentes como experiencia docente en la Escuela de Arquitectura de la FAU. En *Revista Tecnología y Construcción*, 4. Caracas: Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.

Vista opuesta, imagen alternativa: aprendizaje de proyecto en la ciudad no proyectada

Ignacio Marcano Trujillo¹

Introducción

Comprender la enseñanza del oficio arquitectónico desde la realidad manifiesta en los barrios auto producidos, obliga a revisar mucho de los conceptos y prácticas convenidas y validadas por la profesión. En este artículo se propone una reflexión sobre lo que ha implicado, para lo académico, las actividades universitarias de docencia y extensión llevadas adelante en los barrios de ranchos caraqueños desde el Centro Ciudades de la Gente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismos de la Universidad Central de Venezuela. Al respecto se proponen consideraciones sobre la estética, construcción de imaginarios, la representación y las diferentes etapas del proyecto. La revisión de cada una de estas cuestiones y su interpretación desde el ejercicio universitario en las zonas de barrios, puede propiciar un entendimiento vivencial y un cuestionamiento constructivo acerca del papel de la Arquitectura en la construcción de la ciudad real, relacionada con procesos sociales e interacciones entre actores y agentes. La experiencia universitaria representa algunos de los muchos caminos

1 Arquitecto, Diseñador Urbano, Profesor del Sector de Estudios Urbanos e Investigador del Centro Ciudades de la Gente, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.

que pueden ser recorridos para la integración de las formas convalidadas del ejercicio constructivo formal y el saber acumulado por los habitantes y *hacedores* de la ciudad informal.

Extensión universitaria en los barrios de ranchos caraqueños

Las experiencias universitarias que se han desarrollado desde la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Central de Venezuela (UCV) en los *barrios de ranchos*² caraqueños, han sido llevadas adelante, desde hace algunos años, tan sólo por un reducido número de profesores investigadores. Sin embargo, la influencia de este trabajo, continuado y constante, sobre las comunidades auto producidas de la ciudad de Caracas, ha propiciado una valoración distinta sobre la existencia de estas formas de producción de ciudad y su relación con el proceso de modernización urbana en Venezuela. Un camino abierto por casi cuarenta años de Investigación-acción en la Escuela de Arquitectura, que ha ido vinculando actividades docentes, de pregrado y posgrado, investigación y extensión en los barrios caraqueños.

A pesar de ser esfuerzos ajustados a las limitaciones del ejercicio académico, sus resultados han tenido gran repercusión en el conocimiento y valoración de estas formas de producción urbana alternativas. En palabras de la profesora e investigadora Teolinda Bolívar, pionera en el estudio de los barrios caraqueños auto producidos:

Hoy podemos decir que desde la FAU-UCV se ha liderado la búsqueda científica sobre la ciudad-barrio en todos los aspectos que hemos podido abarcar. Conquistamos los mejores recursos

2 En Venezuela la expresión *barrio de ranchos*, o simplemente *barrio* define a los asentamientos, generalmente urbanos y auto producidos, productos de la ocupación de terrenos no urbanizados por parte de población de escasos recursos. Al respecto se consideran opuestos a las llamadas *urbanizaciones*, denominación que corresponde a los sectores modernos de la ciudad, construidos a partir de procesos convencionales de planificación tanto de origen público como privado.

humanos, a pesar de no disponer de los medios económicos apropiados al objeto y sujeto investigado. A pesar de todas las dificultades nuestros aportes hoy son reconocidos y constituyen una obra formada por unos cuantos libros, decenas de artículos en diversos medios venezolanos y extranjeros, además de muchas conferencias, clases, videos, etcétera. Esta búsqueda está en constantes elaboración, siempre mejorando, siempre ampliándose y adecuándose a las tecnologías de las cuales nos vamos apropiando, como hacen los hacedores de ciudad (Bolívar, 2005: 309).

Sin embargo es poco lo que se ha dicho acerca de cómo esta relación entre los barrios y la Universidad ha enriquecido el ejercicio universitario; cual ha sido el aporte de estas actividades al desarrollo y enriquecimiento del conocimiento académico. Citando nuevamente a la profesora Bolívar. “Es necesario cambiar de actitud y reconocer que el saber no sólo es de los que detentamos un título; la sabiduría la tienen también todas aquellas personas humildes y sencillas que viven y han construido los barrios y; en consecuencia; gran parte de las ciudades venezolanas” (Bolívar, 2005: 311).

El barrio ha recibido de la Universidad algunos aportes derivados de la investigación y reflexión universitaria en el ejercicio arquitectónico. También ha obtenido el acceso a instrumentos propios de la disciplina profesional, los cuales no son necesariamente asimilados ni de utilidad evidente para las comunidades de habitantes. También obtiene, en casos particulares, alguna visibilidad y reconocimiento como forma urbana validada, aunque no por ello aceptada. La Universidad, por su parte, ha recibido el beneficio de la confrontación con realidades y *haceres* no regulados por la normativa convencional: esa que es acordada y reconocida a partir del desarrollo tecnológico y la ideología dominante.

El vínculo entre las comunidades, los habitantes de la ciudad y la Universidad ha existido desde hace tiempo. Las comunidades se dirigen a la Universidad en busca de apoyo técnico y de servicio que la UCV puede prestarle, por contar con destrezas y voluntades, pero además, porque de este modo pueden desarrollarse, entre otras cosas, las prácticas profesionales de algunos de sus estudiantes (Bolívar, 2005: 312).

La aplicación de conocimientos y destrezas académicos en la aproximación a zonas urbanas construidas fuera de la norma, confronta al estudiante, al docente y al investigador, con una necesaria revisión, y justificación, del aprendizaje acumulado y convenido. El desarrollo de esta ponencia pretende ser una reflexión preliminar sobre lo que han implicado las actividades universitarias de docencia y extensión en el barrio en relación al proyecto arquitectónico como objetivo pedagógico. Esta reflexión proviene de experiencias de la FAU/UCV entre los años 2006 y 2011, recogidas como parte de la materia electiva Análisis de Asentamiento Urbanos Informales, así como de diferentes proyectos del *servicio comunitario obligatorio*³ en los barrios Vista Hermosa, Julián Blanco y La Estrella Bolivariana, pertenecientes al área metropolitana de la ciudad de Caracas.

La estética del barrio

La discusión sobre lo estético se encuentra, de forma reiterada, en el debate sobre el sentido y objeto de la Arquitectura. Esta discusión se refleja en la valoración que, desde el discurso arquitectónico, se hace de los barrios producidos sin intervención de los profesionales de la construcción y el proyecto. La temática propuesta en este taller hace necesaria una breve puntualización que relacione la estética y lo arquitectónico con la ciudad autoproducida. Podemos considerar la valoración de lo estético a partir de una dualidad entre la observación de la belleza y la condición de la belleza: el goce de lo estético pertenece al sujeto que observa y valora la belleza del objeto observado. La visión externa, alternativa, es la que permite determinar la cualidad estética de lo observado.

3 La *Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior*, promulgada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 38.272 de fecha 14 de septiembre de 2005; hace indispensable, para todo estudiante que en Venezuela pretenda obtener un título en educación superior, el cumplimiento de un determinado número de horas de servicio en comunidades.

Desde un punto social esa valoración de lo estético remite a sistemas de imaginarios que construyen, desde lo colectivo, elementos referenciales para lograr empatía con el objeto; visto de esta forma lo estético reproduce un tácito acuerdo colectivo y un aprendizaje social. La estética también maneja una dimensión ética cuando se identifica a lo bello, a lo estético; con lo correcto, con lo coherente, lo adecuado, lo pertinente.

En el imaginario colectivo, y el sistema de valores predominante del venezolano, el *barrio de ranchos* se identifica como lo antiestético; es una aberración que nace de la trasgresión: la invasión irrumpe en las reservas verdes, destruye la calidad ambiental de las ciudades, recarga la utilización de los servicios urbanos. Hurtado Salazar lo expresa de manera más contundente al tratar la definición sociopolítica del barrio en relación a la idea de habilitación y rehabilitación: “Barrio se opone a urbanización, cerro a colina, como lo popular se opone a selecto u oligárquico, como lo malo a lo bueno” (Hurtado, 1995: 117).

El *barrio de rancho* pasa a simbolizar, en el argot venezolano, atraso, incivilidad. Esta valoración es muchas veces compartida por los habitantes del barrio e influye sobre la ambigua valoración que estos habitantes hacen de la obra colectiva por ellos producida.

Carías Bazo al referirse al tema de la identidad y cultura de los barrios se pregunta:

¿Qué piensan los moradores de barrios sobre su identidad? ¿Dónde se colocan? ¿A qué pertenecen? [...] a seguidas expresa la contradicción paradójica entre dos variantes donde resalta, por una parte, el orgullo que expresan los moradores al sentirse *habitantes de la gran ciudad* para concluir que, sin embargo...] esta identidad genérica no la siente profundamente, sino que la expresa solamente para consumo externo. La otra variante ocurre cuando estando en la misma ciudad se le pregunta donde vive. No se ufana de la respuesta. Resignadamente afirma que es víctima de la situación anómala que se vive dentro del barrio. En ese sentido tampoco se identifica con el barrio. Más bien lo tolera, cuando no lo sufre. En resumen, su sentido de pertenencia al barrio es muy tenue (Carías Bazo, 1995: 88).

Las líneas de investigación que desde la UCV se han dirigido al estudio de los barrios, han resaltado su validez como forma urbana y como expresión de procesos de segregación social y económica, también han detallado su caracterización morfológica y funcional; sin embargo pocas veces se ha revisado, de forma explícita, su aporte a la iconografía de la ciudad venezolana, su validez como expresión plástica en sí. ¿Cómo reconocer lo estético en el *barrio de Ranchos*? Este reconocimiento puede nacer tanto de la empatía como del desconcerto; de la identificación de lo que se comparte, en aspectos constructivos y culturales, como de la atracción que nace de la transgresión sobre lo convenido en las normativas técnicas y legales.

El quebrantamiento de lo establecido lleva a la apertura de caminos inéditos y plantea nuevas inquietudes. ¿Cómo entender, desde el oficio del arquitecto, la estética inmanente en la creación trasgresora que es el barrio? ¿La belleza del barrio depende de un proceso de formación de nuevos imaginarios? ¿Es posible una vía inversa? ¿A partir de los valores estéticos que sugiere el barrio se puede construir una valoración social distinta de estas piezas urbanas? ¿Que fuerzas transformadora se pueden generar a partir de una nueva valoración del barrio en el imaginario colectivo? ¿Como construir ese imaginario desde el conocimiento validado e integrado que se produce en la Universidad?

El barrio y la enseñanza del oficio arquitectónico

La aproximación al espacio urbano, desde la arquitectura, no pretende tanto la interpretación y comprensión del mismo como su transformación y mejora. Este sesgo a la intervención *positiva* condiciona el análisis que hace el arquitecto de la realidad: una perspectiva que cuestiona lo existente para encontrar lo que *debe ser corregido*. Los parámetros del ejercicio arquitectónico se alimentan de la práctica y esta, a su vez, se alimenta de las circunstancias propias del entorno social y cultural en los cuales esta se produce. Un compromiso distinto con la realidad otorga, a la Universidad, la distancia necesaria para evaluar la praxis arquitectónica desde la reflexión y la crítica, sin obviar por esto el entorno social y cultural en el cual se produce la

práctica. “Sin proponérselo contribuimos a la innovación. Creemos que eso es parte de los aportes de arquitectos convertidos en investigadores. A la falta de formación inicial como científicos sociales contrapusimos la audacia como autodidactas” (Bolívar, 2005: 315-316).

En la introducción al plan de estudios vigente en la Escuela de Arquitectura de la FAU, el Profesor Marcos Negrón, decano para el momento, define al arquitecto “como un intelectual que se expresa necesariamente a través de su intervención sobre la realidad concreta, transformándola por medio de acciones dirigidas a la producción de objetos materiales específicos como son los objetos arquitectónicos” (Negrón, 1994: 19).

El aprendizaje y la enseñanza del oficio arquitectónico implican, entonces, relacionar al estudiante con el ejercicio del proyecto y su compromiso con la representación real en el hecho constructivo. Los barrios caraqueños confrontan al estudiante con formas urbanas construidas fuera de la norma, sin respaldo del conocimiento validado y en condiciones extremas. Esto obliga a los universitarios a revisar los paradigmas sobre los cuales se sustenta la enseñanza y la práctica del oficio arquitectónico. El descubrimiento, la posibilidad de observar desde el otro: el estudiante-visitante, y la interpretación desde los instrumentos de la disciplina arquitectónica; son elementos que propician la formulación de una imagen alternativa del barrio que contribuye a su reconocimiento como una parte integrante dentro de la compleja iconografía urbana.

Aprendizaje del proyecto en la ciudad no proyectada

El oficio de proyectar implica idear una representación factible que confronte a la realidad con una imagen *corregida* de sí misma. La caracterización de esta realidad tiene dos fuentes principales: la experiencia acumulada por la praxis arquitectónica y la validación dada dentro de una cosmovisión compartida “Una teoría de la Arquitectura dentro del pregrado; deberá tener el carácter de reflexión abierta sobre la práctica, dirigida a proporcionar al estudiante los fundamentos de su propia reflexión y, a partir de ésta, sus propios criterios

de valoración y crítica” (Plan de Estudios, 1994: 32). El proyecto se valida, de forma definitiva, al convertirse en una intervención real del espacio. La convocatoria de las fuerzas sociales, políticas y económicas, que producen la construcción del objeto arquitectónico, es lo que materializa la intención proyectiva.

El barrio no es *proyectado* en los mismos términos; su configuración nace de resoluciones parciales, individuales, casi siempre no convalidadas ni aceptadas socialmente, pero comparte materialidad con las formas convencionales de la arquitectura proyectada, la materialidad del barrio se convierte en una entonces en oportunidad para esa reflexión autónoma que propicia la generación de nuevos conocimiento. En palabras del profesor Negrón al referirse a la *tradición* de la escuela señala, “como requisito primordial en la formación del arquitecto [...] ser capaz de reflexionar autónomamente respecto al mundo y su propia disciplina para, a partir de allí, producir nuevos conocimientos y propuesta en el terreno teórico tanto como en el de los hechos” (Negrón, 1994: 19).

En el ejercicio convencional, el que se enseña en las escuelas de Arquitectura, la producción del objeto arquitectónico a partir del proyecto se entiende en un proceso que puede ser desglosado en cinco momentos:

- El reconocimiento y análisis inicial.
- La problematización de la situación observada.
- La elaboración del proyecto como hipótesis de solución.
- La construcción real del objeto, o situación morfológico-espacial y, por último,
- La apropiación social del objeto arquitectónico, que representa la comprobación definitiva de la hipótesis de proyecto.

La revisión de cada uno de estos momentos, y las maneras en que son interpretados desde el ejercicio universitario en las zonas de barrios, propicia un entendimiento vivencial y un cuestionamiento constructivo acerca del papel de la Arquitectura en la construcción de la ciudad real, relacionada con procesos sociales e interacciones entre actores y agentes. Esto se ha constatado, paso a paso, en el desarrollo de las actividades docentes de la materia Análisis de Asentamientos

Urbanos Informales y en el desarrollo paralelo de experiencias de servicio comunitario en barriadas caraqueñas.

En las tres primeras etapas descritas: análisis inicial, problematización y proyecto; la representación es un elemento común y fundamental. Si el ejercicio proyectivo es parte esencial del hacer arquitectónico, la representación es la herramienta substancial en este proceso. La recreación del proyecto hace necesario la representación factible de la realidad y esta representación puede ser, en sí, un aporte y un descubrimiento.

El *medio* de representación no resulta jamás indiferente ni objetivo; por el contrario, indica y forma parte de de la intención proyectual, siendo en consecuencia, inseparable del proceso mismo de proyectación en la medida en que, como instrumento para la representación del objeto, constituye la única relación corpórea que el arquitecto mantiene con la materia física cuya forma y espacio determina (Plan de Estudios, 1994: 32).

El ejercicio de la representación del proyecto en los barrios auto producidos

Reconocimiento y representación inicial

El oficio de proyectar empieza con la primera observación y representación inicial de los temas del proyecto: ¿Cómo funciona esa *selección de temas* a partir de la observación del sitio? ¿Cómo se representa esta observación selectiva? En las zonas formales de la ciudad, la representación se elabora sobre un camino seguro, sobre realidades construidas de acuerdo a un orden reconocible en la experticia técnica y acorde con los códigos que el estudiante aprende y comprende en su formación académica.

El *barrio de ranchos* propone al estudiante el reto de representar un espacio urbano no prefigurado, implica comprender principios de un orden que muchas veces no es percibido ni tan siquiera por sus habitantes y *hacedores*, pero que se manifiesta en patrones relaciona-

dos con los conocimientos compartidos y con la presencia de una geografía común:

Los procesos, acciones y prácticas tecnológicas desarrolladas por los constructores en los barrios urbanos, ponen de relieve una dinámica cultural que se manifiesta en los procesos progresivos de la construcción y consolidación de la vivienda, es decir, en las formas físicas de las construcciones existentes en los barrios; asimismo se expresa en la producción de nuevos conocimientos, valores y patrones que se convierten en usos y costumbres para transformar las edificaciones (Rosas, 2001: 101).

Con respecto a esos aspectos de cultura innovadora también podemos citar al reconocido etnólogo Chombart de Lauwe:

La cultura se encuentra en todas las actividades del ser humano en una sociedad y que no se limita ni a un desarrollo personal, ni a un campo artístico o literario [...] la dinámica cultural corresponde [...] a un movimiento que parte del interior de un individuo o grupo y que lo insta a actuar y crear, empleando de manera novedosa los elementos que le ofrece su entorno material y social. Lo mismo ocurre en el caso de la autoconstrucción e, incluso, de cierto tipo de urbanización. En este punto interviene la transferencia de tecnología y de conocimientos [que] pueden ser de dominación [...] o de intercambio y participación. [...] La verdadera creación interviene cuando los habitantes, sin dejar a un lado sus conocimientos y habilidades tradicionales, no se encierran en sí mismos, sino que aprovechan las técnicas y conocimientos nuevos sin adoptarlos ciegamente. Al observar sus prácticas en la autoconstrucción y en todas las facetas de la vida diaria, resulta posible descubrir [...] *el surgimiento de elementos de una cultura innovadora* [...] Este surgimiento de formas nuevas, de ser tomado en cuenta por los arquitectos, los promotores y las administraciones, podrá dar lugar a una política urbana y a una concepción de un urbanismo diferentes” (Chombart, 1991: 37-38, énfasis propio).

Las imágenes yuxtapuestas de las fachadas, los espacios inéditos, accesibilidad al límite, la audacia que nace de la necesidad, la desaparición del hacer individual en la obra colectiva; son situaciones reiteradas en los barrios que obligan a revisar las convenciones y replantear los paradigmas del ejercicio formal: lograr levantar y dibujar

la planta arquitectónica de una edificación que nunca fue proyectada para colocarla junto a una planta prefigurada y diseñada. Conseguir, a partir de esta yuxtaposición, el descubrimiento de nuevas opciones en el proceso de prefigurar formalizaciones reales. “El entendido de que idea y materia son, en la creación arquitectónica, dos componentes inescindibles, y que el construir es un hecho cultural al mismo tiempo que técnico, forman también parte de las expresiones más altas de esa tradición de la Escuela” (Negrón, 1994: 19).

Problematización

El discurso arquitectónico lleva implícito la pretensión del *bien hacer*. El oficio del arquitecto precisa solucionar espacialmente y de una manera *correcta* las situaciones que ocurren en el espacio. Esta condición, implícita al oficio del arquitecto, obliga a una constante revisión crítica de la realidad observada; pero los parámetros para la observancia de la misma se originan de los preconcepciones acumulados en el ejercicio profesional aceptados convencionalmente por grupos dominantes. ¿Cómo se construye esa problematización en el barrio? El primer paso es la comparación con lo establecido desde la experiencia acumulada y el estándar aprendido: los manuales, las normativas técnicas, la legislación. ¿Cuáles son elementos que los estudiantes contrastan?: La accesibilidad, el control de los espacios compartidos, la espacialidad, la correcta disposición de la estructura, la disposición de los servicios, las relaciones de llenos y vacíos, la composición formal, los colores. Pero ¿cuántas de estas valoraciones son compartidas por los hacedores y habitantes del barrio?

La relación dialógica que se establece con los interlocutores locales obliga a revisar los paradigmas establecidos por la praxis arquitectónica y comprobar las prioridades de acuerdo a las condiciones particulares del hacer en el barrio. Esto lleva al estudiante a sobrepasar los rangos de tolerancia, el margen prudente que establece la norma; y afrontar la lógica de lo extremo que sobrepasa y reta lo aprendido en el aula universitaria.

El proyecto

Esto es la formulación de lo posible y lo *deseable*: la prefiguración del objeto arquitectónico obliga a precisar una meta, un resultado estático en un futuro indeterminado, la proyección por etapas o con opciones abiertas no es común en la práctica que se enseña en la Universidad. La elaboración del proyecto arquitectónico en estos términos, constituye la esencia del proceso de aprendizaje del oficio y de la investigación capaz para la producción de nuevos paradigmas y conocimientos:

La comprensión de la investigación en arquitectura como asociada al desarrollo de proyectos ha contribuido a su fuerte anclaje en la realidad, la cual en todos los casos, para garantizar el logro de resultados válidos, debe abordarse desde una perspectiva crítica e innovadora [...] el pensamiento arquitectónico contemporáneo del cual nuestra tradición es tributaria directa, enfatizó ese compromiso de la arquitectura con la realidad así como su protagonismo como elemento decisivo en su transformación (Negrón, 1994: 21).

Entonces: ¿Cómo establecer una visión de futuro, partiendo del compromiso con una realidad que se expresa en una casa construida a partir de decisiones a corto plazo y con recursos limitados?

El aprendizaje, alimentado por la praxis constructiva del barrio auto producido, permite aprender formas nuevas en la formulación del proyecto. La elaboración de ideas y anteproyectos para la mejora en viviendas de crecimiento progresivo, han servido para integrar al estudiante en procesos abiertos donde las decisiones de proyecto nunca son definitivas y están condicionadas por la limitada posibilidad de lograr su construcción en el tiempo. Las condiciones que determinan alguna decisión programática pueden cambiar rápidamente produciendo su caducidad. ¿Qué puede ser determinado? ¿Que es lo que realmente debe ser definido? ¿A cual nivel debe ocurrir esta definición? El proyecto en barrios no puede ser una opción cerrada y definitiva. En el proceso progresivo, característico de la producción del *barrio de ranchos*, el proyecto se parece más a una selección de criterios que permiten controlar algunas condiciones mínimas en relación a ciertos estándares convenidos.

Construcción y apropiación: la representación definitiva en contraste con la construcción progresiva del barrio

La construcción

En la construcción formal, el proyecto prefigura la realidad. En el barrio la necesidad y el deseo modelan y construyen el espacio con una mínima planificación previa. ¿Cómo construir alguna prefiguración proyectiva en esta dinámica característica del barrio?

La escasez de recursos ralentiza el proceso de habilitación física del territorio y la construcción de los espacios necesarios. Sin embargo, la obra continua que se prolonga en el tiempo alcanza a resolver las necesidades más apremiantes, mientras se vuelven prioritarias otras carencias apenas contempladas o, en apariencia, inexistentes. En este proceso el material de proyecto puede alcanzar alguna pertinencia cuando logra interpretar esos momentos de coincidencia con el ejercicio en zonas formales: “Para algunos de los arquitectos profesores e investigadores en ejercicio, contribuir a desmontar las barreras entre los que han hecho ciudad con las manos, por la necesidad- obligación de tener un hogar, y todos aquellos que si pueden pagar el confort necesario de tener una residencia es una misión que intentamos y queremos cumplir”(Bolívar, 2005: 313).

Dentro de las experiencias estudiadas se ha podido observar y experimentar que sucede cuando los ejercicios de proyecto, elaborados en colaboración entre estudiantes, habitantes y profesores; han obtenido recursos para su construcción. Aun cuando no fue el objetivo original de las actividades universitarias que han sido referidas, el haber provisto a los habitantes de un material convencional, en los cuales se expresaban las opciones de crecimiento de la vivienda y los proyectos de vida de los grupos familiares; otorgó a estos casos una visibilidad especial a la hora de establecer un diálogo con entes externos. Esto sucedió en el caso del barrio Julián Blanco en relación con una entidad pública regional: el Instituto de Vivienda y Hábitat del Estado Miranda (Invihami). En el año 2009 nuevas autoridades del mencionado Instituto, provenientes del mundo universitario, recurrieron a profesores vinculados al Servicio Comunitario a fin de

estudiar la posibilidad de integrar experiencias académicas dentro de algunos de los programas de gobierno de la nueva gestión. Se escogieron ocho viviendas autoconstruidas para efectuar refacciones y mejoras, basadas en el material de proyecto producido con anterioridad. La figura utilizada fue el programa llamado *Certificado Mirandino* consistente en la entrega de materiales sin deuda hasta por 15.000 Bolívares. Cinco de estas ocho viviendas fueron elegidas por presentar los resultados más logrados dentro de la experiencia previa del Servicio Comunitario; las tres restantes formaron parte de experiencias anteriores de extensión universitaria con organizaciones no gubernamentales.

El replanteo de cada caso se hizo en sitio y con sus propietarios. Dentro de las premisas de planificación, la definición de los espacios a intervenir se formuló dentro de un presupuesto limitado. Estudiantes de nuevas cohortes del Servicio Comunitario trabajaron en el replanteo de los planos y en la elaboración de cómputos métricos y presupuesto para cada propuesta. Con estas herramientas se definieron los lapsos de ejecución y alcances de las obras en función del monto del certificado. La nueva cohorte del Servicio Comunitario dejó, en cada caso, un estimado de costos para la remodelación completa de la vivienda.

Estas experiencias han sido oportunidades para experimentar y constatar las problemáticas nunca resueltas del construir en barrios: escasez de insumos, costos asociados no contemplados para la mano de obra y el acarreo de materiales, dificultad para afrontar los altos costos de corrección de riesgo geotécnico y asesoría profesional entre otros. La entrega de materiales se completó, en casi un cien por ciento, de acuerdo a los términos del convenio de *Certificados Mirandinos* (materiales sin deuda), no así las obras a ser ejecutadas, por lo que parte del material entregado se conservó en depósito en la venta de materiales asociada al Convenio. Los retrasos en la ejecución de las obras estuvieron determinados por la ausencia en el mercado de algunos insumos indispensables, específicamente el cemento. Otra causa evidente del retraso fue la condición particular de la figura usada, la cual contempla entrega exclusiva de material y herramientas. El no contemplar los costos asociados de mano de obra y acarreo de materiales influyó, por igual, tanto en los procesos

de autoconstrucción como en los que se pudieran considerar como de autoproducción, en los primeros casos la construcción dependió de la disponibilidad de tiempo libre y en los segundos de la disponibilidad de capital para financiar la mano de obra y el acarreo.

El material de proyecto sirvió como un marco referencial para el diálogo entre la supervisión, asumida en este caso por profesores universitarios, y los constructores populares. La presencia de la supervisión universitaria, y el acuerdo previo representado en planos arquitectónicos, fueron requisitos indispensables para la solicitud y despacho de materiales de construcción. Sin embargo, la observación del proceso constructivo permitió constatar la persistencia de procesos ligados a los modos de construcción propios del barrio. Se pudo comprobar que el plano de proyectos no era usado en obras, siendo más común el replanteo intuitivo y empírico por parte de los *constructores populares*.

La apropiación e interpretación de los espacios y edificaciones

La construcción de la edificación es el objetivo final y definitivo del ejercicio de proyecto. Sin embargo, en ese momento se inicia un nuevo proceso sobre el cual poco se habla, la apropiación de la obra construida por parte de los usuarios. Este proceso genera significativas transformaciones sobre la morfología y el funcionamiento programados que pueden llegar a alterar aspectos fundamentales del proyecto. La transformación y apropiación es un tema poco estudiado en las escuelas de arquitectura; su análisis implica comprobar la validez social de estimaciones condicionantes de las decisiones formales y funcionales. Si son pocas las veces en las cuales se involucra al estudiante con el hecho constructivo, son aun menores las oportunidades en las cuales se analiza, desde la enseñanza del oficio, las formas en las cuales usuario final entiende e interpreta el objeto propuesto por el proyectista.

En los *barrios de ranchos* son relativamente pocas las edificaciones construidas de acuerdo a procesos formales de proyecto. Generalmente se trata de equipamientos, como escuelas, dispensarios, casas comunales, espacios deportivos y canchas; construidos en su mayoría por iniciativa pública o por organizaciones filantrópicas de

la sociedad civil. En los *barrios*, la relación directa entre necesidad y producción constructiva, confronta al edificio proyectado con una dinámica sin precedentes para otros contextos urbanos. La programación funcional y espacial dispuesta por el proyectista en muchos casos se desvincula de la utilización que hace de los espacios el residente y usuario.

La construcción progresiva se adapta a los cambios en las necesidades programáticas de la vivienda en barrios. Esta lógica de apropiación y transformación se traslada a las edificaciones construidas de acuerdo a un proyecto, y termina por mimetizarlas en el tejido urbano informal. Cuando el uso previsto no es sustentado en el tiempo o no se integra claramente en la dinámica social del sitio, la edificación es rápidamente ocupada por usos distintos a los previstos. Los ejemplos son muchos en los barrios caraqueños: capillas velatorias convertidas en preescolares, colegios en viviendas, módulos policiales transformados en colegios o casas comunitarias. La economía del espacio urbano, producto de la escasez de recursos, limita la preservación de espacios si estos no están claramente integrados a la cotidianidad del barrio.

Para terminar

La presencia de la Universidad en las comunidades populares de Caracas puede ser considerada por algunos un compromiso ético de solidaridad, o una vocación filantrópica, para ayudar al barrio en la superación de sus índices de sub urbanización. Sin embargo, al hacer una retrospectiva de las actividades universitarias en *barrios de ranchos*, se evidencian importantes aportes de estas experiencias al proceso de aprendizaje del oficio arquitectónico. Tan solo por identificar algunos de ellos:

- La interpretación de las formas de hacer propias del barrio desde los instrumentos y puntos de vista de la disciplina arquitectónica, permite valorizar la imagen de estos desarrollos urbanos y facilita el dialogo entre las expresiones formales del hacer arquitectónico y las formas heterogéneas de la informa-

lidad. La revisión y el descubrimiento de las formalizaciones presentes en el barrio, a partir de la observación externa, permiten su reivindicación y la construcción de un imaginario revalorizado de la ciudad venezolana. Este *descubrimiento* puede llegar a convertirse en el camino para encontrar las opciones que permitan insertar, en dos sentidos, este imaginario.

- Las peculiares condiciones del barrio producen una diversidad espacial y volumétrica que contrasta contra la monótona disposición de la vivienda masiva construida por los sectores formalizados, públicos y privados. Las imágenes que se descubre en el barrio sugieren nuevas formas que pudieran enriquecer el repertorio espacial y morfológico de la arquitectura urbana. Esto solo puede ser evidenciado al representar las formas constructivas de los barrios con los mismos códigos de representación de la arquitectura convencionalmente aceptada.
- La adaptación del barrio a las condiciones geográficas del sitio permite descubrir nuevas formas de relación entre la ciudad y el paisaje natural, El *barrio de ranchos*, a pesar de la innegable afectación ambiental que produce en el territorio, genera nuevas y sugestivas formas urbanas. Los esfuerzos atomizados para la habilitación física del espacio natural, admiten una persistencia y peculiar convivencia con el paisaje preexistente, en la cual se mantiene la disposición originaria: cuencas, pendientes y cauces los cuales son transformados por los esfuerzos de habitantes y *hacedores*, en una configuración única y expresiva del espacio compartido en barrios.
- La relación del estudiante de arquitectura con los *hacedores* de barrios confrontan a los primeros con procesos dinámicos y abiertos con resultados no del todo predecibles. Este compartir con la experiencia del crecimiento progresivo enfrenta al estudiante con formas alternativas de hacer ciudad, muy distintas a los procesos lineales para los cuales es adiestrado en la academia.
- La práctica universitaria en los urbanismos auto producidos, nacidos de la necesidad y de la escasez de recursos, permite ajustar los límites de la norma a lo indispensable. La experiencia real deviene en gran laboratorio para comprobar los

extremos que validan la norma. Una revisión constante acerca de los elementos del proceso convencional de proyecto que, surgen del diálogo entre el arquitecto y el constructor popular.

La valoración estética del barrio no puede ser argumento para soslayar sus inmensas problemáticas sociales, ambientales y económicas. Develar la expresión plástica del esfuerzo humano, al límite de los recursos y del acuerdo colectivo, debe ser a la vez denuncia y esperanza en la mejora de las condiciones actuales; no un adormecedor de conflictos en una representación idílica y pintoresca del *barrio de ranchos*.

Para terminar vale la pena citar lo que hace veinte años afirmaba Aprodicio Laquian en el marco del Encuentro Internacional por la Rehabilitación de los Barrios del Tercer Mundo que se efectuó en Caracas, en el año 1991):

Si se aspira a consolidar un nuevo enfoque de la planificación de comunidades humanas en los países del Tercer Mundo, la reorientación deberá comenzar en las escuelas de Arquitectura y Planificación. Dichas escuelas deberán hacer énfasis en el aprendizaje y comprensión de las personas que habitan medios urbanos y en cómo pueden liberarse las fuerzas de los grupos pobres de dichos medios, a fin de que ellos puedan ayudarse entre sí a resolver sus propios problemas. Los problemas presentes y futuros de las ciudades del Tercer Mundo son demasiado serios y complejos para ser resueltos únicamente por los planificadores, administradores y formuladores de políticas. Es de vital importancia encontrar las tecnologías adecuadas, tanto duras como suaves, que permitan a estos ciudadanos desposeídos ayudarse a sí mismos (Laquian, 1991: 52).

A lo que podemos agregar, como comprobación de un camino recorrido, la siguiente afirmación de la profesora Teolinda Bolívar: “nuestra Escuela de Arquitectura ha contribuido significativamente a develar el papel que estos tienen [los *barrios de ranchos*] en la sociedad venezolana: Además; dentro de nuestras grandes limitaciones hemos puesto nuestro granito de arena para que se reconozca y valore el patrimonio inmobiliario que ellos constituyen” (Bolívar, 2005: 310).

Aún queda mucho por andar. Las experiencias universitarias en los *barrios de ranchos* caraqueños, tan solo proponen algunos de los

muchos caminos que pueden ser recorridos para la integración de las formas convalidadas del ejercicio constructivo formal y el saber acumulado por los habitantes y *hacedores* de la ciudad informal.

Referencias

- Bolívar, Teolinda (2005). Una mirada compartida desde la arquitectura a los barrios y su gente. En Calvo, Azier (Comp.), *Facultad de Arquitectura y Urbanismo UCV 1953-2003 aportes para una memoria y cuenta*. Caracas: Ediciones FAU UCV.
- Carías Bazó, Rafael Ernesto (1996). Identidad y cultura de los barrios. En Baldó, Josefina y Bolívar, Teolinda (Comps.), *La cuestión de los barrios*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Choombart de Lauwe, Paul Henry (1996). Dinámica cultural y creación popular. En Baldó, Josefina y Bolívar, Teolinda (Comps.), *La cuestión de los barrios*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Hurtado, Samuel (1996). La definición sociopolítica del barrio urbano diagnóstico explicativo de la rehabilitación de los barrios en el caso venezolano. En Baldó, Josefina y Bolívar, Teolinda (Comps.), *La cuestión de los barrios*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Laquian, Aprodicio (1996). Comunidades urbanas autoconstruidas: Lecciones del tercer mundo. En Baldó, Josefina y Bolívar, Teolinda (Comps.), *La cuestión de los barrios*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Negrón, Marcos (1994). Introducción al Plan de Estudios de la Escuela de Arquitectura. En Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo 1994 *Plan de Estudios*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de Arquitectura.
- Rosas, Iris (2011). La relación barrio – ciudad: la tecnología como fenómeno cultural. En Calvo, Azier y Villalobos, Eugenia (Comps.), *80 años de vivienda en Venezuela 1928-2008*. Caracas: Ediciones FAU UCV.
- Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo (1994). *Plan de Estudios*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de Arquitectura.

PARTE V

¡SI LAS POLÍTICAS RECONOCIERAN BELLEZAS!

Nota introductoria

Henry Moncrieff¹

La política pública de muchos Estados latinoamericanos tiende a estar enfocada por lo “real”, lo “tangible”, lo “primario”, lo “importante”. Este hecho es muy evidente cuando se habla de la ciudad, considerando además los grandes recursos que se invierten en la mejora de infraestructuras, el desarrollo socioeconómico y el control urbano. Ciertamente, el lado humano queda desplazado cuando hablamos de la ciudad en términos de reconocimiento y transformación social, esa belleza que emerge del fruto propio de lo cotidiano de quienes hacen vida en esa dinámica de transformación. La intención del siguiente capítulo es acercarnos un poco al rostro humano de los hacedores de ciudad, esto es destacar la importancia del fenómeno cultural, estético e imaginativo de quienes construyen la ciudad.

Las políticas públicas serían más inclusivas –y eficaces– al conocer esta dimensión humana. Al respecto, se exponen los efectos socio-materiales determinantes, concretos y objetivos de la representación humana dada al entorno urbano. Igualmente, la naturaleza de los vínculos urbanos, realizada por los habitantes de cualquier urbe, es diversa culturalmente y a la vez homogénea humanamente. Conviene distinguir. Todos parten de un proceso, espacial y temporal, manifiesto en las intenciones de vivir, sentir y soñar el entorno. Pero también de hacerlo suyo, recreando prácticas contextuales, produciendo un modelo de pensamiento arraigado en la esfera cultural.

1 Antropólogo social (Universidad Central de Venezuela). Doctorante en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Simón Bolívar).

Justamente, una de las formas más notorias, viene siendo la manera en que moramos y nos establecemos en el espacio. La organización humana del hábitat, incluye la vivienda y formas relacionales en torno a ella. Configuraciones sociales que suponen un campo simbólico reactivo con la realidad, materializado en maneras de construir la vivienda y de experimentarla subjetivamente como proceso social trascendental del ciclo de la vida.

Pero siendo el hábitat algo tan humano, tan determinante, también caracteriza una posición en el mundo, una alteridad cultural, un lugar socializado en la estructura social. Esta ubicación ha hecho que las formas espaciales de los habitantes de sectores populares, sean marginadas, excluidas y estigmatizadas por cosmovisiones dominantes de entender la ciudad. El menosprecio social en Latinoamérica, región con palpables desigualdades, puede verse desde el desprecio dirigido hacia los barrios populares de Caracas y las villas de Buenos Aires. “Lugares de pobreza” pero creadores de identidades y prácticas urbanas igualmente válidas –aunque relegadas–, las cuales son problematizadas por investigadores caraqueños y bonaerenses al compartir aquí sus hallazgos de investigación y compromisos intelectuales con miras al reconocimiento del hacer humano de la ciudad, las formas de vivirla y las estéticas y bellezas resultantes de las prácticas socioculturales de sus propios hacedores.

Desde Buenos Aires, el texto del politólogo Pablo Vitale presenta la situación de las villas a partir su diversidad y profundidad histórica en el imaginario urbano. Vitale argumenta que la condición existencial de la villa y los villeros ha sido negada y menospreciada en el modelo cultural bonarense desde los años treinta del siglo pasado. Para eso utiliza series fotográficas de archivos históricos, comprendiendo la historia visual de las villas y su relación con la producción discursiva de una urbanidad deseada en el imaginario ciudadano. Los efectos históricos de la falta de problematización, la anulación, el desprecio, la condescendencia y hasta el sensacionalismo populista, hacen de la villa un objeto pasivo de la estructura política y de las elites dirigentes del momento. Para Vitale, esta larga historia de estigmatización ha prefigurado la auto-representación asimétrica de la villa con respecto al resto de la ciudad, integrándose de forma subordinada a la reproducción sociocultural urbana.

Las conclusiones de Vitale podrían extenderse a otra capital latinoamericana. Caracas no es la excepción, y en la misma línea, el artista Iván Amaya vislumbra un canon urbano dominante que ha solapado la belleza de la vivienda popular caraqueña. El rancho como elemento estético, como horizonte creativo y la carga afectiva del creador es el motivo del escrito de Amaya. La vivienda es, entonces, concebida como sinónima de arte-sociedad, destacando las funciones estéticas de la vivienda como riqueza expresiva y perceptiva de la sociedad. A través del examen de referencias y técnicas plásticas ya reconocidas, el autor considera que los creadores de estas viviendas populares manipulan de forma no consciente elementos y técnicas artísticas en sus modalidades constructivas, así, el rancho es ubicado estéticamente dentro de movimientos como el construccionismo, el arte ensamblaje y el Arte Povera reivindicando la acción y el proceso de los materiales utilizados y la sensación inestable del conjunto comunal de construcciones.

De esta manera, la vivienda y el hábitat popular son prácticas performativas del patrimonio de la cultura urbana, herencia o legado arquitectónico constructivo que dejan los hacedores de casas que permanentemente construyen el urbanismo a través de la vivienda popular. Esta orientación es manejada por la arquitecta Iris Rosas Meza, quien desde los barrios urbanos de Caracas, analiza dicha experiencia arquitectónica y sus resultados estéticos como elementos de una cultura constructiva popular. En esa manifestación antropológica destaca la simbolización materializada (vivienda y asentamientos autoproducidos) de un saber empírico y un recurso creativo e idealizado, entretejido familiarmente y adaptado económicamente al contexto. Para esta tarea, la autora sistematiza las cualidades funcionales y estéticas, en las lógicas y las formas que adoptan las casas populares caraqueñas en su característica construcción progresiva. La estética de la vivienda progresiva popular es nuevo paradigma de construcción, siendo resultado una experiencia no disciplinar que combina tecnologías constructivas convencionales recompuestas en el *modus vivendi* del barrio.

Esto tiene un rostro humano, el deseo del hacedor de una vida digna se concreta en la casa, en el calor de aquello que se conoce como hogar, un derecho de vivienda forjado en la autoproducción

y en un urbanismo sostenido más allá de la racionalidad moderna. La antropóloga Teresa Ontiveros se adentró a las complejidades de esta racionalidad para comprender como se constituye un hábitat de clase que tiene intrínseco los significados de un modelo arquitectónico. Para Ontiveros, la casa de barrio es un dispositivo de posición social que mantiene la identidad y la alteridad del hábitat popular de Caracas. No obstante, vale destacar que la densificación del barrio en los últimos años ha tornado la vivienda popular en algo típico de la ciudad, un proceso histórico-cultural donde las casas crecen a medida que crece la familia (se yuxtaponen en lo urbano) a medida de que esta se torna compleja. Al respecto, el núcleo de la construcción progresiva del barrio es el sentido de pertenencia y propiedad de la mancomunidad familiar. La capacidad de los hacedores, como sujetos culturales, reflejada una manera de producirse a sí mismo a través de la casa. Esta última entendida, según la autora, como un conjunto dinámico de relaciones y símbolos, cuya arquitectura supone un carácter cultural, una experiencia familiar y un destino de clase.

La propuesta de estos autores, ubicados en los extremos regionales de Caracas y Buenos Aires, tiene mucho en común. La discusión gira en torno a la valoración social, cultural y estética de aquellas prácticas de quienes cimientan la ciudad por sus propios medios, técnicas y costumbres. Si bien los asentamientos nacen en la informalidad, sin coordinación de especialistas y planificación del Estado, tales formas constructivas y de hábitat no pueden ser invisibilizadas dentro del paradigma de la urbanidad latinoamericana. Esto torna necesaria una aproximación comprensiva de esa cultura urbana negada dentro del “urbanismo”. Si bien, como subrayan los autores del capítulo, es palpable que los vínculos discursivos entre las sociabilidades constructivas “populares” y “modernas” –por llamarlas de modo cómodo– ya se encuentran rotos y aislados. No deben pasarse por alto sus innumerables y complejas conexiones sociológicas, por ejemplo, el empleo de los hacedores en diferentes rubros de la economía y la escolarización de los mismos en el proyecto de educación nacional, en la construcción de la vivienda popular con materiales industrializados y la influencia de la globalización en la experiencia popular de la casa.

Es así que la declaración política de la diferencia, pasa siempre por el reconocimiento del otro, y en la construcción, con su belleza y estética particular, también existen de fondo la gramática de muchas relaciones que configuran el urbanismo latinoamericano a nivel local, nacional, regional y global. Caracas y Buenos Aires, ilustran coincidencias y diferencias, son contextos diferentes donde la problemática de la vivienda tiene ya una biografía definida, desde donde han emergido y aún emergen formas constructivas que no pueden ser apreciadas por el urbanismo racionalista.

Por lo que se vuelve importante, cada vez más, la expresión de una política de integración alternativa de esa idiosincrasia que configura también la ciudad. Una política pública sensible a la estética real del hábitat urbano, un diálogo con sus hacedores razonando desde su capacidad constructiva y la consideración al patrimonio afectivo-familiar de la vivienda, tendría que incorporar estas sociabilidades en la región, un reto para encontrar innovaciones en el diseño y en la planificación de la vivienda social de Latinoamérica.

Imágenes villeras: fotografía y asentamientos populares en Buenos Aires

Pablo Vitale¹

Introducción²

La indiscutible relevancia que adquiere la imagen en las sociedades contemporáneas es un lugar común que, sin embargo, no suele redundar en un consecuente abordaje crítico de los recursos visuales y su rol en diferentes procesos sociales. En este sentido, las formas en las que son representados los territorios populares como las villas resultan sumamente relevantes para generar consensos o discensos sociales –por caso– en torno a las políticas públicas que se les destine. El análisis de imágenes históricas y actuales puede abrir una reflexión en torno a la generación de imágenes que aporten a la superación de la problemática de las villas a partir de presentar su diversidad y

1 Lic. en Ciencia Política y becario doctoral (CONICET/IIGG). Forma parte del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani FSOC-UBA.

2 En este trabajo se retoman los avances generales de investigación condensados –entre otros artículos– en Vitale, 2009. Más específicamente, el planteo inicial de este trabajo, presentado en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, se orientó enfocado hacia el vínculo entre fotografía y política para ser presentado en las Jornadas sobre fotografía, organizadas por el Centro Municipal de Fotografía en Montevideo, Uruguay en diciembre de 2011.

riqueza, que suelen soslayarse en las producciones oficiales y de los medios masivos de comunicación.

Las villas³ de la ciudad de Buenos Aires cuentan con una importante presencia en el imaginario urbano metropolitano. Depositarias de buena parte de los padecimientos propios de toda ciudad latinoamericana de gran escala, la villa y los villeros suelen señalarse para denotar un conjunto de rasgos estigmatizantes. Como señala Luis Tapia (2002), “el estigma es una forma de reconocimiento discriminatorio y marginal. La estigmatización, en algunos casos, es una forma de conciencia práctica desviada que no puede resolver bien el hecho de reconocer que esa anormalidad aparece y nace dentro de esa sociedad, es su producto y parte de ella, a la vez que quiere negarle su participación en el modelo cultural; por eso termina en diferentes formas de marginalización”. Esto da cuenta del usual tratamiento (estatal y mediático, por ejemplo) de lo villero: negar que su existencia está intrínsecamente asociada a las condiciones materiales que genera la urbanización capitalista y constituir la en una identidad unívoca y estereotipada a la que se asocian variantes de negación de las particularidades de aquello que se homogeneiza como *otro*.

Esta estigmatización o las respuestas sociales que se ensayan frente a la misma pueden rastrearse a lo largo de la historia de las villas. En ese sentido, evidentemente, se puede verificar la correspondencia entre diferentes discursos construidos en torno a las villas y lo villero y los contextos sociales y políticos en los que se erigen. Asimismo, las formas en las que se representan estos territorios abonan

3 El concepto de *villa miseria* fue popularizado a fines de los años cincuenta en una novel de Bernardo Verbitsky (1966) No desarrollaremos aquí su definición –ver, para ello, entre otros, Clichevsky (2003) y Cravino (2006)– Baste aclarar que las villas –en gran medida como las callampas, ranchos, favelas y tipologías similares del resto de América Latina– se distinguen de otras modalidades de hábitat popular informal por su inscripción en la trama urbana, su trazado irregular, la precariedad inicial de sus construcciones –que se van consolidando con el tiempo– y una tendencia creciente al hacinamiento por la escasez de suelo y su densificación exponencial. En la ciudad de Buenos Aires, las villas se nominan mayoritariamente a través de la numeración que les fuera asignada por el estado local, aunque algunas toman el nombre del barrio oficial en el que se emplazan u otras denominaciones populares.

en forma notablemente directa las alternativas políticas que se postulan frente a la problemática urbana –política y social– que expresan.

En torno a la fotografía, Gisèle Freund (1993) plantea que “el lente, ese ojo supuestamente imparcial, permite todas las deformaciones posibles de la realidad, dado que el carácter de la imagen se halla determinado cada vez por la manera de ver del operador y las exigencias de sus comandatarios. Por lo tanto, la importancia de la fotografía no sólo reside en el hecho de que es una creación sino, sobre todo, en el hecho de que es uno de los medios más eficaces de moldear nuestras ideas y de influir en nuestro comportamiento”.

Partiendo de esta premisa, y avanzando también en algunas alternativas, la propuesta de este trabajo es el análisis de fotografías históricas y actuales poniendo en evidencia el vínculo entre la construcción de la cuestión villera que opera en la producción de las imágenes y la perspectiva política que –más o menos explícitamente– se abona a través de estas y sus medios de divulgación.

En las series de fotografías que presentaremos cumple un rol fundamental el texto que acompaña las imágenes, por lo que el análisis de las mismas se hará en conjunto con el de sus leyendas. Benjamin (2004) afirmaba que “la cámara se empequeñece cada vez más, cada vez está más dispuesta a fijar imágenes fugaces y secretas cuyo *shock* deja en suspenso el mecanismo asociativo del espectador. En este momento tiene que intervenir el pie que acompaña a la imagen, leyenda que incorpora la fotografía a la literaturización de todas las condiciones vitales y sin la que cualquier construcción fotográfica se quedaría necesariamente en una mera aproximación. (...) «No es el que ignore la escritura, sino el que ignore la fotografía», se ha dicho, «será el analfabeto del futuro». Pero ¿es que no es menos analfabeto un fotógrafo que no sabe leer sus propias imágenes? ¿No se convertirá el pie en uno de los componentes esenciales de la fotografía?”. El análisis de las imágenes, en este caso al menos, involucra necesariamente el de sus epígrafes, que anclan de manera decisiva el significado que se asigna a las fotografías.

En lo que sigue se hará una breve reconstrucción de la historia social y política de las villas de la ciudad, presentando cinco conjuntos de fotografías que se corresponden con etapas diferentes y abordajes disímiles de la cuestión. La propuesta es efectuar una pe-

riodización a través de “mojones” visuales, intentando así iniciar un trabajo de revisión de las producciones fotográficas sobre villas que parte –en esta presentación– desde una publicación pionera y llega hasta la realización contemporánea de talleres de fotografía en los que pobladores crean imágenes *vernáculos* de sus territorios.

Una historia de las villas en cinco capítulos visuales, no lineales

Las villas se formaron en los años treinta a partir de la llegada masiva de migrantes, inicialmente provenientes de la Europa de entreguerras. Con posterioridad, los empobrecidos sectores rurales del interior del país hicieron crecer en forma exponencial la población de villas, ocupando los puestos de trabajo que se abrían con la política de industrialización por sustitución de importaciones.

Como señalan Oszlak y O'Donnell (1982), “ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son *problematizadas*, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse *algo* a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes”. En este sentido las villas pasan a ser *cuestiones socialmente problematizadas* no por su mera existencia, sino desde el momento en el que son denominadas como tales, pasan a ser objeto de políticas públicas y reciben un tratamiento específico por parte de los medios de comunicación (desde la prensa hasta los institucionales).

Aunque las primeras políticas públicas puntualmente orientadas hacia villas datan de mediados de los cincuenta, en 1937 una publicación con particulares características presenta un pionero conjunto de imágenes –y con ellas una definida posición política– en torno a esta problemática urbana.

La formación de las villas: el “ensayo policial” del comisario Ré

El subcomisario Juan Alejandro Ré es autor de un pequeño libro ilustrado con fotografías, editado por la Biblioteca Policial en 1937. Todos los prejuicios que podrían suscitar estos datos se ven mayormente corroborados al leer las páginas de “El problema de la mendicidad en Buenos Aires” (Ré, 1937).

Imagen N° 001⁴



Imagen N° 002



Imagen N° 003



Imagen N° 004



4 Las imágenes 001 a 017 corresponden a las páginas 53 a 70 de Ré, 1937.

Imagen N° 005



El trabajador entregando la factura de su vivienda del departamento.

Imagen N° 006



Los desocupados entregados al vicario del juego por dinero.

Imagen N° 007



El ex Jefe de Policía Coronel Luis J. García y el Dr. A. Mazzoni, Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad efectuando una visita de inspección al asentamiento "Villa Esperanza" el 2 de Octubre de 1932.

Imagen N° 008



El ex Jefe de Policía Coronel García y el Dr. Mazzoni recorriendo el campamento de desocupados.

Imagen N° 009



Otros momentos de la visita de inspección al campamento. Los bilanes

Imagen N° 010



Unos bilanes y otros asentamientos de la zona.

Imagen N° 011



Imagen N° 012



Imagen N° 013



Imagen N° 014



Imagen N° 015



Imagen N° 016



Imagen N° 017



Esta suerte de “etnografía policial”, sin embargo, resulta sumamente interesante en cuanto a la mirada higienista que prevalecía en la fuerza y al tratamiento oficial de los sectores subalternos urbanos. Re, vale aclarar, no sólo prescribe soluciones desde su parecer como oficial de la Policía Federal, sino que recurre a fuentes primarias y casos locales e internacionales y fundamenta conceptualmente lo que sostiene⁵.

Dentro del corpus de casos analizados, el que nos ocupa es el titulado “Falta de trabajo. Ejemplo vivo. Cuadro humano. *Campamento de desocupados*”. En este apartado se presenta la situación de “Villa esperanza”, una de las primeras villas de la ciudad, antecedente inmediato de la actual Villa 31, del barrio de Retiro. Re caracteriza a la población y sus condiciones habitacionales en términos netamente despectivos; el conjunto de diecisiete imágenes que ilustra el apartado es contundente en cuanto a la descalificación que recae sobre los pobladores y la propuesta de erradicación del asentamiento que se abona.

5 El índice es muy significativo —e ilustrativo— al respecto del enfoque; capítulos con títulos como: “La lavandera que por una circunstancia imprevista se vio en el trance de pedir una moneda para abonar el tranvía que debía conducirla a su domicilio y que siguió mendigando entusiasmada por la facilidad y el éxito obtenido” o “El niño mendigo que tenía una pierna apesada en un aparato ortopédico y que cuando nadie lo veía extraía de sus bolsillos unas bolas de cristal y se ponía a jugar” (Ré, 1937); dan cuenta de algunos de los casos relevados que preceden el análisis de la normativa y medidas represivas de la mendicidad en Buenos Aires y las alternativas que se evaluaban en aquellos años.

Siete imágenes hacen las veces de introducción al caso y cumplen la función de reforzar los dichos del subcomisario en el texto. En esta operación son centrales los epígrafes, que orientan –a veces en forma muy forzada– la mirada del lector/espectador. En la primera imagen, en la que se ve una fila de hombres se acota: “Tras la última gran guerra europea llegaron al país extranjeros –especialmente polacos–, en su mayoría ex combatientes, que sólo traían consigo taras patológicas y una pobreza absoluta de bienes” (imagen N° 001). Las siguientes tres fotografías muestran la villa y llevan los epígrafes: “Las rudimentarias viviendas del campamento” (imagen N° 002); “Bajas y anti-higiénicas casuchas” (imagen N° 003), “Inmundas pocilgas más bien” (imagen N° 004). La quinta fotografía es la única de la serie que no descalifica lo que ilustra: “Un transeúnte observando la fachada de un comercio del campamento” (imagen N° 005); en cambio las imágenes sexta y décima, en las que se muestran, respectivamente, a personas jugando cartas y tomando mate, y a un hombre tocando el bandoneón, llevan las desmedidamente virulentas leyendas: “Los desocupados entregados al vicio del juego por dinero” (imagen N° 006) y “Hombres jóvenes y fuertes prematuramente inútiles” (imagen N° 010).

Tras esta caracterización de los sujetos y el territorio de estudio –que en el texto también se orienta a establecer los vínculos sucesivos entre desocupación, mendicidad, vagancia y delincuencia–, se presentan diez fotografías que cubren el procedimiento policial de desalojo del campamento. Las tres primeras se ocupan de la visita de policías y jueces a la Villa (imágenes N° 007 a 009). Las últimas siete muestran en detalle el procedimiento, secuencialmente descrito y con sentido apologético de la medida reforzado en sus epígrafes⁶ (imágenes N° 011 a 017).

6 “Tomadas las medidas pertinentes una mañana del mes de Enero de 1935, de acuerdo por lo resuelto por el Sr. Juez Dr. G. Gowland, se desalojaron a los desocupados del campamento”, “Un aspecto del desalojo del campamento”, “Desalojados los desocupados, obreros municipales iniciaron de inmediato el desarme de las casuchas. Cabe hacer notar que esta última medida obedeció a las gestiones hechas por el magistrado nombrado”, “La demolición avanza”, “Aspecto del campamento días después de haberse iniciado el desarme de las casuchas. Sólo van quedando restos de las mismas”, “La decidida actitud del Sr. juez Dr. González Gowland motivó la desaparición del tan tristemen-

La representación de la villa propuesta por Re es transparente, deja poco lugar a cualquier tensión interpretativa. Lo interesante es que, con mayores o menores sutilezas, difiere menos de lo que se podría esperar de descripciones y prescripciones contemporáneas. La estigmatización que se mencionaba al inicio es evidente en el texto, imágenes y epígrafes; y también que esta caracterización viene a abonar una política pública concreta dirigida hacia las villas: su erradicación y la necesidad de re-socialización de sus pobladores. En gran medida este texto inaugura, con su elogio de la intervención estatal represiva, la legitimación de la política erradicadora que va a ser la propuesta vigente desde entonces y hasta el fin de la última dictadura militar, asumida por el Estado de forma más abierta o velada en los diferentes programas y acciones que tuvieron como objeto específico a las villas y sus pobladores.

Intermedio I: el crecimiento de las villas hacia los setenta y su actividad política

La población residente en villas pasó de 34.430 personas en 1960 a más de 100.000 una década después. En 1955, durante la dictadura que puso fin a la segunda presidencia peronista, se desarrolló el Plan de Emergencia, que postuló el desalojo de las villas. Esta política fue perfeccionada en el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE, ley 17.605/67), que proponía la “urbanización” no de las villas, sino de los villeros: los mismos fueron considerados migrantes rurales a los que había que “socializar” para la vida urbana antes de otorgarles viviendas definitivas. Para esto se construyeron núcleos habitacionales transitorios (NHT), que se suponían viviendas de “socialización urbana”, previas a la adjudicación de inmuebles permanentes.

Estos programas generaron una creciente resistencia en las villas, y hacia los sesenta se consolidó el acercamiento de las organi-

te famoso campamento ‘Villa Esperanza’, quedando de su mísera existencia el recuerdo ingrato para nuestra mente; el grave ejemplo de su conglomerado para el futuro; y en el lugar que ocupara, sólo la base del maderamen donde se inscribió aquella leyenda, ya borrada, irónica por demás” y “El solar del campamento libre del espectáculo –ingrata carga– que debió soportar” (Ré, 1937).

zaciones territoriales a la CGT de los argentinos y al Movimiento de los Sacerdotes para el Tercer Mundo, así como a los trabajadores de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), quienes contravenían las directivas gubernamentales. El “tercer gobierno peronista”, iniciado en 1973, encontró un movimiento villero fuertemente identificado con el proyecto “nacional y popular” que aquel expresaba (este período de las villas se reconstruye, por ejemplo y con elocuencia, en Pastrana, 1980 y Ratier, 1972).

Noticias: Las villas como territorio en disputa y los villeros como sujetos de cambio

La organización Montoneros editó en el breve lapso entre noviembre de 1973 y agosto de 1974 las 266 ediciones del diario “*Noticias-sobre todo lo que pasa en el mundo*”. Como señala Gonzalo Vásquez (2010)⁷, “desde un comienzo *Noticias* se autodefinió explícitamente como un diario *peronista, popular* y orientado hacia la *liberación nacional*. Pero este posicionamiento, que se evidenciaba en el conjunto de sus artículos y era notorio en ciertos títulos, epígrafes y fotos de tapa (sobre todo en relación con el carácter popular y peronista), no se expresó en ningún texto de presentación del diario”. El periódico distaba mucho de la prensa militante tradicional y se proponía interpelar a un amplio espectro de público presentando un diario que se planteara la disputa por el “sentido común” allí donde este usualmente es generado: los medios masivos de comunicación⁸. Una de las definiciones editoriales fue que el diario contara con una importante presencia de imágenes; Vásquez señala que texto y fotografía se distribuían en partes iguales en la publicación⁹. Como parte de su axioma

7 Con respecto a la política urbana y las disputas territoriales en villas en este período, Alicia Zicardi (1984) es autora de un texto de referencia ineludible.

8 El diario contó entre sus redactores con militantes y colaboradores de la organización Montoneros, en muchos casos con amplia trayectoria periodística, editorial y/o intelectual como Rodolfo Walsh, Juan Gelman, Paco Urondo, Horacio Verbitsky y Miguel Bonasso.

9 El equipo de fotógrafos, inicialmente a cargo de Oscar Smoje y luego de Carlos Bosch, estaba formado por Hugo Rodríguez, César Cichero, Eduardo Grossman, Víctor Steimberg, Tito La Penna, Aldo Alessandrini, Cristina Bettanin, Paulo Santiago y Gerardo Horowitz (Vásquez, 2010).

de diario de masas, de corte sensacionalista y popular (se planteaba competir con “Crónica”), el carácter de la cobertura de la cuestión villera es sumamente importante y marca un quiebre profundo con el grueso de las representaciones precedentes –y, en buena medida, de las posteriores–. Lejos de la estigmatización y el tratamiento entre denigrante y condescendiente que era –y es– usual en los medios de prensa, las villas y sus pobladores son incorporados en *Noticias* como parte privilegiada del “pueblo peronista” que era presentado como impulsor de las reivindicaciones sociales que caracterizan al período.

Esto se correlacionaba con la fuerte inserción de Montoneros –entre otras organizaciones políticas– en villas y asentamientos y en la interpelación política –y mítica– a sus pobladores como sujetos de cambio¹⁰. El ascenso de masas propio del período y su expresión en las villas es otro de los ejes propios de *Noticias*.

Imagen N° 018¹¹

Imagen N° 019



- 10 Por esos años, la actividad política en estos barrios era notable, entre otros factores por la fuerte influencia del movimiento de curas villeros, que tenía en Carlos Mugica a uno de sus máximos referentes (asesinado en 1974 por la Alianza Anticomunista Argentina –AAA).
- 11 Las imágenes 018 a 028 corresponden a diferentes ediciones del diario *Noticias*. Las ediciones facsimilares están disponibles en <http://www.ruinasdigitales.com/noticias/>

Imagen N° 020



Imagen N° 021



Imagen N° 022



Imagen N° 023



Imagen N° 024

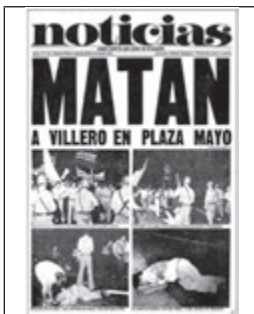


Imagen N° 025



Imagen N° 026



Imagen N° 027



Imagen N° 028



Temáticamente podemos distinguir la cobertura de la cuestión villera y sus respectivas imágenes en tres grupos: la denuncia de las privaciones y problemas en la villa; la cotidianidad barrial; y la lucha villera.

Entre los muchos ejemplos de las fotografías que relevan condiciones deficitarias y eventos dramáticos acaecidos en villas (recordemos el tono sensacionalista propuesto por el diario), es interesante señalar la foto que ocupa la tapa de la edición del 24/11/73. Bajo el título central “Perón por TV” (imagen N° 018), aparece la imagen de un grupo de chicos haciendo la “v” –tradicional venia peronista– en el contexto de una villa inundada; lleva el epígrafe: “La tormenta de ayer anegó calles, inundó villas, voló frágiles techos de chapa. Como siempre se embromaron los pobres”. Este tipo de contrapunto entre

el título principal y la imagen de tapa –que no se corresponde con el mismo– es frecuente en *Noticias*; la ironía se acentúa –en el ejemplo referido– a través de la gestualidad peronista presente en los niños villeros afectados por la inundación.

Otras notas interiores, siempre acompañadas de fotografías, dan cuenta de los distintos padeceres de la población de villas; los epígrafes sintetizan y refuerzan las imágenes: “Congoja. Lo poco que tenían, los palos y chapas que servían de albergue, quedaron reducidos a cenizas. Tragedia de todos los días” (los afectados aparecen en la imagen frente a los restos de su vivienda; *Noticias*, 17/11/73; imagen N° 019); “Daniel Saucedo de 7 años, muerto al encerrarse en una heladera cuando jugaba a la escondida. La imagen del desamparo” (en la fotografía se ve el cuerpo del niño en el velorio doméstico; *Noticias*, 21/11/73; imagen N° 020); o “Aquí vivía una familia obrera. Quedaron ruinas básicamente y dos padres desesperados” (en la imagen se ve a un grupo de vecinos y en primer plano las chapas que quedan tras el incendio; *Noticias*, 19/11/73; imagen N° 021). El denominador común de estas fotografías y sus epígrafes es reafirmar el dramatismo de las situaciones vividas por la población villera y plantearlas en tono de denuncia, plenamente empática con aquellos.

Entre las fotografías que relevan la cotidianidad barrial son significativas las que acompañaron la cobertura de la muerte de Perón. La tapa, en pleno y apaisada del día 3/7/74 retrata a una familia humilde de una villa frente a una suerte de altar erigido en honor a Perón; la elección de este ámbito, el lugar que se le da en la edición y que la misma sea publicada al día siguiente de la noticia de la muerte del presidente dan cuenta de la importancia y el tenor político asignados por el diario a lo villero (imagen N° 022). En la edición del día anterior, en la que se informaba por primera vez el deceso del presidente, una de las imágenes de la doble página central muestra el interior de una vivienda humilde en la que un grupo de personas se ubica de frente a un retrato de Perón, lleva el epígrafe “Paraguayos, bolivianos, criollos que no tenían patria. Así, silenciosamente, recordaron a quien les dio un lugar en la Argentina. Fue en Villa Jardín” (imagen N° 023).

La lucha y resistencia villera –así como su represión– es otro de los aspectos presentes fotográficamente en las ediciones de *Noti-*

cias. Una de las coberturas más importantes al respecto es el asesinato de un dirigente villero en una manifestación en Plaza de Mayo. En la edición del 26/3/74 se presenta la secuencia de imágenes que van desde la propia marcha hasta las fotografías del cuerpo sin vida del dirigente¹². El dramatismo de las fotografías, del título catástrofe: “Matan a villero en Plaza de Mayo”, y de las leyendas nuevamente señalan la implicación editorial del diario con la cuestión –y la “causa”– villera¹³ (imagen N° 024).

Otras imágenes acompañan artículos sobre episodios de lucha en los que dirigentes villeros reciben el tratamiento de cualquier referente político; tales son los casos de las ediciones en las que se releva el encuentro entre el Gobernador de Córdoba y delegados villeros –en la foto se ve al gobernador estrechando la mano de uno de los referentes– (30/11/73; imagen N° 026), la presentación de un plan de viviendas –en una de cuyas imágenes el que explica el proyecto es José Valenzuela, dirigente villero– (21/1/73; imagen N° 027) o el extenso reportaje a los dirigentes del Movimiento Villero Peronista que es ilustrado con los retratos de los entrevistados (26/11/73; imagen N° 028).

La operación comunicacional que Vásquez (2010) plantea que se efectúa en *Noticias* es la “politización de la vida cotidiana popular y dramatización de la política (sensacionalismo político)”; esto tiene un particular sentido en el caso del tratamiento de la cuestión villera, a través de una inédita reivindicación que es reforzada por la cobertura constante de los acontecimientos en barrios populares pero, sobre todo, por la incorporación de estos sectores en noticias del acontecer político y social más general. El protagonismo de las imágenes es lo

12 Los epígrafes describen las imágenes y aportan información: “Alberto Oscar Chejolán encabezaba la manifestación villera”, “Chejolán ha caído. Una vecina se toma la cabeza. Fue anoche”, “El joven, de 22 años, yace en Plaza de Mayo. Hay desesperación”, “Lo mató un policía. Con una Itaka. A dos metros de distancia”

13 En las fotografías del velorio de otro dirigente villero asesinado también se muestra el cuerpo sin vida y las expresiones de pesar de sus familiares; en los epígrafes se interpela a la creciente violencia política: “En el velatorio, familiares y amigos enmudecen ante la tragedia, como si no alcanzaran a explicarse la razón de tanta violencia”; “Desde el féretro, el rostro de Miguel Ángel Miño interroga” (*Noticias*, 28/11/73; imagen N° 025).

que literal y figuradamente visibiliza lo villero como parte del contexto urbano y, fundamentalmente, político.

Mientras algunos sectores del peronismo definían en esos términos la cuestión villera, sin embargo, las expectativas que el regreso de Perón había abierto entre la población de villas no tardaron en frustrarse: frente al conflicto por la competencia en la intervención en estos barrios, entre la CMV y el Ministerio de Bienestar Social (MBS), el presidente optó por asignársela al último. El MBS, comandado por José López Rega, llevó adelante la erradicación parcial de la Villa 31 y Bajo Belgrano, ambas ubicadas en la zona norte de la ciudad. Esa acción fue el prolegómeno de la política desarrollada por la dictadura que se inicia en 1976.

La dictadura. Desapariciones en las políticas urbanas y los regímenes visuales

En 1976 la población residente en villas alcanzaba el máximo histórico registrado hasta el presente con 213.823 personas. La dictadura desarrollada entre ese año y 1983 implicó un durísimo punto de inflexión para las villas y para la sociedad en general. Durante la misma se llevó adelante el desalojo compulsivo más drástico de la historia: expulsaron a quienes vivían en villas a sus lugares de origen, a conjuntos habitacionales o a terrenos vacantes (a lo que se sumó la desaparición y represión física de varios pobladores y referentes). Para 1981, según versiones oficiales, se habían desalojado casi 150.000 habitantes.

La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), a cargo del Brigadier Osvaldo Cacciatore fue la instancia estatal encargada de llevar adelante la política urbana de la dictadura, que tuvo entre sus acciones la erradicación de la mayor parte de las villas. En “Buenos Aires, hacia una ciudad mejor”, publicación de 1982, la propia gestión MCBA recapitula lo que consideraba sus intervenciones más relevantes. La fotografía ocupa la mayor parte del material, ilustrando las diferentes políticas implementadas.

Imagen N° 029¹⁴

Imagen N° 030



Imagen N° 031



Imagen N° 032



En el capítulo sobre vivienda el eje fundamental es la erradicación de villas; el mismo se inicia refiriéndose al tema: “En la década del 40 se produjo una de las más grandes migraciones internas del país hacia la Capital Federal (...) El crecimiento de los sectores marginales fue desmesurado y originó un fenómeno que los porteños calificaron con un nuevo término: eran las *villas miseria*, que amenazaban la calidad de vida de la población” (imagen N° 029). Los párrafos siguientes profundizan en la concepción desde la que el golpe militar abordó la cuestión villera: la necesidad de “eliminar las pautas de vida que se tenían en la villa” y su concomitante “falta de asimilación de las pautas de vida ciudadanas”. En este sentido,

14 Las imágenes 029 a 032 corresponden a las páginas 96 a 101 de MCBA, 1982.

la política implementada se postula en tres pasos: congelar –detener el crecimiento de las villas–, desalentar –incentivar el abandono de estos barrios–, y erradicar (imagen N° 030).

Es interesante señalar entonces, que a pesar de que los textos del apartado se refieren al tratamiento estatal de las villas, en las imágenes no aparece nada que aluda directamente a la cuestión. Sólo se presentan fotografías de complejos habitacionales sin epígrafes ni referencias. De las nueve imágenes –que ocupan más de la mitad de las páginas dedicadas al apartado sobre vivienda– sólo en tres aparecen personas, aunque en segundo plano y ocupando una parte mínima de las fotografías. Las seis restantes carecen de todo rastro humano, sólo se exhiben los grandes edificios de vivienda social y algunos automóviles estacionados en las calles. Uno de los subtítulos del capítulo es bien ilustrativo de lo que expresan las fotografías: “Los edificios se enderezan” (imágenes N° 031 y N° 032). La metáfora política se hace literal en las imágenes y la verticalidad de las construcciones despojadas de personas ilustrando textos que aluden a las villas de emergencia resulta ferozmente cruda.

Esta ausencia de imágenes de las villas y sus pobladores es propia de un régimen de brutal represión y consiguiente invisibilización del conflicto social, en general, y de la problemática villera en particular. La frase de Guillermo del Cioppo, titular de la CMV durante el período no puede ser más clara: “Hay que hacer un esfuerzo efectivo por mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene de la ciudad. Concretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente.” (...) “Se trató el problema de las villas en forma quirúrgica y en tiempo récord” (citado en Oszlak, 1991; este texto de Oszlak reseña la política urbana de la dictadura, dedicando un importante apartado a la orientada hacia el desalojo de villas que da título al libro; también se reconstruye el período en Blaustein, 1991).

Intermedio II: el repoblamiento de villas en la pos-dictadura y los postulados integradores

Con el fin de la dictadura las villas que no fueron completamente erradicadas se comienzan a reconfigurar con la llegada de algunos de sus antiguos pobladores y la incorporación de nuevos migrantes. En la actualidad, las villas son los únicos territorios de la ciudad en los que se verifica un crecimiento demográfico significativo; desde el último Censo Nacional de Población (en 2001), cuando se registraban poco más de 100.000 habitantes, se llega a los 163.587 censados en 2010. Mientras que en el resto de la ciudad la población permanece estable o decrece, en estos enclaves llega a duplicarse, avanzando sobre espacios vacantes y densificando los ya ocupados. En paralelo a esta expansión del mercado inmobiliario informal y la profundización de la situación de emergencia habitacional de los sectores populares, el mercado formal transita un período de sostenido crecimiento desde la recuperación económica posterior a la crisis de 2001 (ver Baer, 2008).

En ese contexto, las intervenciones estatales dirigidas a resolver la problemática urbana de los sectores de menores recursos resultan claramente deficitarias. A pesar de que la letra de las sucesivas políticas dirigidas hacia villas posteriores a las erradicaciones forzadas durante la última dictadura postula su regularización dominial y/o su radicación e integración urbana, la concreción de esos planteos dista de aproximarse a la escala de la situación. El cambio de paradigma de las políticas hacia villas y el reconocimiento normativo de las aspiraciones históricas de sus pobladores no tiene implicancias directas ni en la resolución de la problemática, ni en la reversión del estigma que sigue pesando sobre estos territorios y quienes viven en ellos. En este sentido, la cobertura mediática y las declaraciones públicas de funcionarios estatales refuerzan a menudo concepciones como las que presentamos en apartados anteriores, respecto a la asociación lineal entre villas y marginalidad social (para este período, la profusa producción de Cristina Cravino es base indispensable de cualquier abirdaje; también, más contemporáneamente, Sehtman, 2009 aporta a la aproximación política a estos territorios).

La contemporaneidad en los medios: entre la ausencia y la nota de color

Las escasas producciones culturales que toman como escenario a las villas –según varios autores¹⁵– contrastan con la sobre-exposición mediática de estos territorios en vínculo con problemas sociales como la delincuencia o la marginalidad. Así opera tendencialmente un doble proceso: visibilización estigmatizada y homogeneizada de lo villero que redundan en la anulación de la aparición pública de los pobladores de las villas, su carácter político; e invisibilización de las particularidades de los villeros y su existencia asociada a las condiciones sociales, lo que implica también una integración subordinada a las necesidades de producción y reproducción urbanas¹⁶.

Las modalidades en que se manifiesta este tratamiento de lo villero, como de toda diferencia, no pasa exclusivamente por su vituperio sino que también adquiere formas más “amables” que no dejan de ser maneras de reproducir la estigmatización, en tanto reducción a un estereotipo social, alternativamente tolerado o conmisericordioso; inclusive cuando se exalta acríticamente una condición positivamente abstracta que no deja de ser ajena a los sujetos que la portan.

En alguna medida es lo que ocurre en coberturas como la publicada en la revista dominical *Viva*, del diario *Clarín*, con el título “Villa adentro” (*Revista Viva*, 10 agosto 2003). La nota de tapa de esta edición se presenta con la siguiente *bajada*: “La 31 está a 800 metros de la Recoleta. Algunos de sus habitantes tienen teléfono, computadora, TV satelital. Sus 14,7 hectáreas, sin villa, valdrían unos 125 millones de dólares. La pelea: ¿urbanizarla o trasladarla y reformar Retiro, Costanera, el Puerto? Periodistas de *Viva* pasaron dos semanas en este mundo secreto. ¿Nido del delito o infierno del olvido?”.

15 Por ejemplo: Cravino (2008) y De La Torre (2008).

16 Un poblador de la villa 31 planteaba en una entrevista que la ciudad sólo parecía dar cuenta de su existencia cuando salía a trabajar, cuando era reconocido como trabajador (y no como sujeto ni ciudadano). Otro elemento en este sentido es el hecho de que buena parte de los vecinos de esa villa tienen que negar su dirección real en sus trabajos o lugares de estudio.

El artículo ocupa las páginas 28 a 42 e incluye un ensayo foto-periodístico de Enrique Rosito (que recibió un reconocimiento de la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano). Allí se enuncia que el equipo pasó dos semanas en la villa, aunque la gran mayoría de las referencias son del sector de la villa contiguo a la Terminal de ómnibus, más cercano al centro¹⁷.

Imagen N° 033¹⁸

Imagen N° 034



Imagen N° 035



Imagen N° 036



- 17 Sólo se menciona en el texto –y a través de una fotografía– un comedor y su referente, ubicados en el “barrio comunicaciones”, más alejado; y se alude a la lindante Villa 31bis en palabras de un vecino, que declara que no va al sector porque es muy peligroso (cosa que se repite en el epígrafe que acompaña la fotografía de una frutería de esta. parte del barrio).
- 18 Las imágenes N° 033 a N° 045 corresponden al mencionado ensayo de Enrique Rosito, publicado en papel en la revista citada y disponible en formato web en <http://edant.clarin.com/fotorreportajes/2004/rosito-villa31.html> (Visita 24 de julio de 2011).

Imagen N° 037



Imagen N° 038



Imagen N° 039



Imagen N° 040



Imagen N° 041



Imagen N° 042



Imagen N° 043



Imagen N° 044



Imagen N° 045



Poco más de una decena de fotografías –no el resto del artículo– están publicadas en el sitio web del diario con sus respectivas leyendas. En las imágenes se alternan espacios barriales con retratos de vecinos en situaciones cotidianas. En algunas, los epígrafes describen en forma pintoresca las escenas; “Gran premio” aparece acompañada del texto: “Los fines de semana, Susana (la rubia de pie) organiza en la cuadra de su casa un bingo. El cartón cuesta un peso. Se premia la línea, con una torta; el cartón, con un pollo crudo” (imagen N° 041¹⁹); y en “Comidas regionales” se enuncia: “Miguel Ángel González, un vecino de la villa, le vende a los chicos que vuelven de la escuela puñados de bolitas azucarados de churro a 10 centavos”

19 Se mantiene en la numeración de las imágenes referidas a continuación el orden en el que aparecen editadas en el sitio web del que fueran extraídas, para mantener el criterio editorial de las mismas.

(imagen N° 043). En los dos casos la mención a una cantidad de dinero pequeña, a comidas regionales o sin elaboración, o al color del pelo de una de las vecinas, parece aportar un sesgo estereotipado a las imágenes de actividades barriales.

En cuatro de las fotografías aparecen vecinos desarrollando sus oficios; un zapatero, una peluquera y dos comerciantes. En una imagen, titulada “Peluquera” se consigna en el epígrafe: “Mónica Bustamante alquila un puesto en la feria de la villa, donde le corta el pelo a los más chicos” (imagen N° 038); lo que no se menciona ni aquí ni en el cuerpo de la nota es que ella, además es referente de su manzana –fue electa delegada–. Esta omisión es significativa, ya que la única referencia a la actual actividad política en la villa es también un pie de foto en el que se dice que uno de los vecinos retratados es delegado (imagen N° 037); pero ni en las imágenes ni en el texto se da un lugar relevante a la convulsiva dinámica organizativa del barrio (que, por otra parte, el mismo diario cubre periódicamente). La única mención explícita –pero que remite al pasado– es la del texto que acompaña la foto de un pequeño grupo de chicos frente a un mural de Mugica; allí se indica: “El Padre Mugica, asesinado por la Triple A, es un referente obligado en la villa. Los vecinos lo homenajearon pintando su imagen en el comedor que lleva su nombre” (imagen N° 039).

El otro epígrafe en el que nos interesa detenernos es el de la fotografía “Colores y sabores”²⁰; allí se señala: “Una mujer atiende su verdulería a cielo abierto en el Barrio Chino, el mas peligroso de la 31Bis, como se conoce a la prolongación de la Villa 31” (imagen 040); la alusión a la peligrosidad del sector se da a partir de una imagen que no da cuenta de violencia alguna, en la que se muestran varios cajones de fruta de colores vivos y, a un lado, una puestera sentada con su hija. En otras tres leyendas se hace referencia a la delincuencia, aunque solo una corresponde a una fotografía sobre la cuestión (en el retrato –a cara cubierta– de un ex-presidiario que afirma haber dejado de robar por su hija; imagen N° 042).

En este caso, no es en el conjunto de las imágenes sino, fundamentalmente, en los textos que las acompañan en donde se puede

20 Referimos a esta imagen en la nota al pie anterior.

observar un anclaje de sentido en sintonía con la “estigmatización blanda” que caracterizamos líneas arriba. Esta combinación de sobre-referencia a la delincuencia y la inseguridad, la mirada pintoresquista de actividades villeras y la ausencia de alusiones concretas a la vida política del barrio, son elementos que, conjugados, dan cuenta de una extendida mirada sobre las villas, predominante en los grandes medios de comunicación²¹.

En este sentido es interesante plantear una correlación entre la *corrección política* del abordaje de lo villero –en este caso, pero también en tantos otros– con el reconocimiento normativo del derecho a la urbanización de villas²² hacia el que tan poco se ha avanzado efectivamente. La estigmatización persiste, así como la irresolución de la cuestión villera, más allá de las declaraciones de buenas intenciones –mediáticas o legales–. Es importante, entonces, indagar críticamente, tanto los discursos explícitos como los subyacentes, visuales y políticos.

La villa desde la villa: la autorrepresentación y sus perspectivas

En este último apartado nos referiremos más a dos experiencias y a una serie de reflexiones tentativas, que a un conjunto de imágenes y su relación con la política pública. Se trata de talleres de fotografía que se desarrollan en dos grandes villas de la ciudad de Buenos Aires, la 31-31bis y la 15 (también conocida como “Ciudad Oculta”)²³. El Grupo Contraluz lleva a cabo sus actividades desde hace más de una

21 Varios trabajos refieren al tema de la cobertura periodística de las villas, por ejemplo, Dukuen (2010).

22 En 1996 la Ciudad de Buenos Aires sanciona su Constitución, que en el artículo 31 refiere específicamente al derecho a una vivienda adecuada, priorizando aquellos sectores en emergencia habitacional. Desde entonces se sancionaron varias leyes generales y específicas que plantean la integración urbana de las villas y la provisión de infraestructuras (ver, por ejemplo, Vitale, 2010). El exiguo avance en el sentido de lo formulado normativamente está generando en el presente distintas medidas de lucha por parte de las organizaciones territoriales, incluyendo un creciente activismo judicial.

23 Cabe aclarar que quien escribe coordina el taller de Villa 31-31bis, por lo que las reflexiones subsiguientes carecen de distanciamiento aunque se espera que ello no sea en desmedro del abordaje crítico de las experiencias.

década con sede en un comedor comunitario, relevando diferentes aspectos de la Villa 15. En la 31-31bis, desde hace cinco años se suma a los talleres educativos del Centro de Acción Familiar N°6 un espacio específico dedicado a la fotografía.

Imagen N° 046²⁴



En los dos talleres las técnicas fueron variando, desde la fotografía analógica blanco y negro, hasta la digital a color y, en forma más reciente, fotografía estenopeica. En todos los casos, los recursos técnicos están subordinados a un objetivo más general, vinculado a aportar espacios de socialización y reflexión en torno a lo visual y a lo barrial, y –fundamentalmente– de producción y expresión para los adolescentes participantes. La propuesta es fotografiar el entorno, la cotidianeidad y los eventos, desde la mirada de quienes están insertos en los territorios en los que acontecen las situaciones retratadas. No se parte del objetivo de construir una mirada *subalternista* de lo villero y que en base a ello se presente una alternativa reivindicativa que se constituya desde el inicio en un contradiscurso (aunque de hecho el *corpus* de imágenes pueda considerarse en ambos sentidos). En gran medida un proyecto que tome esas premisas como objetivos *a priori* tiene altas chances de resultar frustrante para quienes lo impulsan; en principio, por la asimetría con respecto a los medios de comunicación a “contrarrestar”,

24 Fotografías del Taller *Contraluz*, de Ciudad Oculta (coord. Alejandra Marín).

pero fundamentalmente por la complejidad de la tarea a encarar, que requiere la articulación con un amplio arco de fuerzas sociales y una perspectiva de más largo alcance –temporal y política–.

Por otro lado, cabe preguntarse si tiene sentido que la propuesta expresiva hecha a los adolescentes pase por reafirmar una “identidad villera” o si la potencia de esa *mirada inmersa* reside más en que el ejercicio de fotografiar, entendido como proceso, vaya construyendo una autopercepción en un sentido que no esté determinado previamente, y menos por un/a coordinador/a externo.

Imagen N° 047²⁵

25 Fotografías del Taller de Fotografía de la Villa 31-31bis.

En esta línea de reflexión, la importancia de la articulación de un discurso potente sobre la cuestión villera puede asociarse a la ampliación de las representaciones de la villa y sus pobladores, dando cuenta de su diversidad intrínseca. En la enorme cantidad de imágenes producidas en los ámbitos de los talleres se puede ver esas múltiples miradas, situaciones y experiencias. Las fotografías esteno-peicas de Contraluz, por caso, muestran todo tipo de planos, objetos y situaciones: no sólo panoramas del barrio, sino retratos íntimos, elementos encontrados o eventos que forman parte del “ciclo vital” de quienes habitan las villas (imagen N° 046). Algo similar ocurre con las imágenes del taller de Villa 31-31bis: retratos en primer plano, juegos y celebraciones se alternan con cartoneros, patrulleros o el particular panorama de casitas de la villa con rascacielos de fondo (imagen N° 047).

Cabe acá recuperar los planteos de Carlos Monsivais (2006), quien en una intervención acerca de las “imágenes de la miseria” afirmaba que “la fotografía debe denunciar el horror que es la vida bajo el capitalismo, pero al tiempo que rechaza la explotación y el paternalismo, debe respetar y expresar las necesidades de quienes habitan en la miseria, en la frustración, y que no necesariamente consideran su vida una tragedia”. En este sentido, buena parte de la potencia de las fotografías de los talleres pasa, como decíamos, por la heterogeneidad de situaciones, lugares y personas representadas, efecto que se refuerza en sus profundas secuencias que aportan a redefinir en forma ampliada los términos de la cuestión villera.

Las villas, la política y la fotografía

En estas páginas intentamos aproximarnos al campo fotográfico en su articulación con una faceta específica de la política: aquella que atañe a las villas de la ciudad y sus pobladores. Las representaciones visuales abordadas dan cuenta de las disputas políticas en torno a las enunciaciones sociales y políticas de la cuestión villera. Los términos en los que se delimitan y califican estos barrios a través de las representaciones fotográficas tienen notorias correspondencias con los términos en los que se delimitan y califican las acciones políticas que tienen a las villas como objeto. Las controversias alrededor de la

definición de esta *cuestión socialmente problematizada* implican que las representaciones visuales formen parte de esta arena de conflictos, ocupando un lugar no menor.

En este sentido, y retomando los dichos de Luis Tapia (2002), algunos de los conjuntos de imágenes –en particular las de Ré en los treinta y la MCBA, en los setenta– se constituyen –como el estigma– en una “forma de reconocer lo anormal o desviado del modelo de normalidad, que es la idealización cultural de una sociedad, pero de una anormalidad que nació o apareció dentro de ella; a la vez es una forma de desconocer parcialmente esa anormalidad y desviación”. Las fotografías operan, en los casos señalados, como una representación hegemónica que busca un efecto político de legitimación de la intervención estatal erradicadora; cabe aquí los que señalaba Freund (1993): “más que cualquier otro medio, la fotografía posee la aptitud de expresar los deseos y las necesidades de las capas sociales dominantes, y de interpretar a su manera los acontecimientos de la vida social. Pues la fotografía, aunque estrictamente unida a la naturaleza, sólo tiene una objetividad ficticia”.

En el ensayo “Villa adentro”, por otra parte, la estigmatización opera principalmente en sus epígrafes, a través de estereotipos sociales que por momentos parece negar, pero que –sin embargo y al mismo tiempo– afirma. La imagen del “pibe chorro” que se declara redimido por su hija, el delegado retratado con el pie de foto “no pasa nada, pero es mejor no andar solo”, o las alusiones pintoresquistas a las actividades en la villa, construyen un discurso políticamente correcto, pero que no desmantela los prejuicios en torno a la cuestión villera sino que tendencialmente los ratifica en los textos que acompañan las imágenes. En alguna medida el doble canon es también la marca distintiva de la actual política pública dirigida a villas: reconocimiento formal de la necesidad de integración urbana pero irresolución efectiva de la cuestión y tratamiento urbano diferencial –por lo deficitario– hacia las villas.

Desde textos y contextos completamente distintos, el abordaje visual de lo villero en *Noticias* y la producción en talleres de fotografía barriales son propuestas que pueden constituirse en alternativas a las miradas oficiales y mediáticas precedentes. Ambas coinciden en ser expresión de grupos sociales que aspiran a la superación de las

problemáticas sociales que se padecen en las villas, pero eludiendo la representación por la negativa y unívoca. Es claro, no obstante, que el proyecto político tras cada experiencia es absolutamente disímil, además de ser explícito en el primer caso y difuso en el segundo. En este sentido quedan muchos desafíos pendientes para la producción de fotografías desde instancias de los propios pobladores y, en buena medida, esos desafíos dependen de la articulación de una *alternativa política villera* que tenga en esas imágenes su expresión visual, tanto en la denuncia de lo existente y sus causas, como en las prefiguraciones de su superación colectiva.

Referencias

- Baer, Luis (2008). La producción reciente del espacio residencial de la ciudad de Buenos Aires. Un análisis desde la dinámica del mercado inmobiliario formal en los 2000. Ponencia presentada para el *Seminario ciudad y programas de hábitat*. Buenos Aires: UNGS.
- Benjamin, Walter (2004). *Sobre la fotografía*. Valencia: Pre-textos.
- Blaustein, Eduardo (2001). *Prohibido vivir aquí*. Buenos Aires: CMV.
- Clichevsky, Nora (2003). Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. En *Revista Ciudad y territorio*. XXXV, 136. España.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Buenos Aires: ICO-UNGS.
- De La Torre, Lidia (2008). *Buenos Aires: del conventillo a la villa miseria (1869-1989)*. Buenos Aires: Ed. UCA.
- Dukuen, Juan (2010). *Las astucias del poder simbólico. Las "villas" en los discursos de Clarín y La Nación*. Buenos Aires: Ed. Koyatun.
- Freund, Gisèle (1993). *La fotografía como documento social*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- MCBA (1980) *Buenos Aires, hacia una ciudad mejor*. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Monsivais, Carlos (2006). Comentario a la ponencia de Lourdes Grobet: Imágenes de miseria; folklor o denuncia. En Marzo, Jorge Luis, *Fotografía y activismo. Textos y prácticas (1979-2000)*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, 1. Caracas.

- Oszlack, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Ed. CEDES/Humanitas.
- Pastrana, Ernesto (1980). Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973). En *Revista Interamericana de Planificación*, XIV, 54. México.
- Ratier, Hugo (1972). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: CEAL.
- Ré, Juan Alejandro (1937). *El problema de la mendicidad en Buenos Aires, sus causas y remedios*. Buenos Aires: Biblioteca Policial.
- Revista Viva* (2003). “Villa adentro”. Nota de tapa, edición n° 1423, 10 agosto 2003. (Imágenes de Enrique Rosito, disponibles en formato web en <http://edant.clarin.com/fotorreportajes/2004/rosito-villa31.html> [Visita 24 de julio de 2011]).
- Sehtman, Alejandro (2009). “Reconocimiento estatal y ejercicio social del derecho al hábitat. Un acercamiento a la dimensión política de la reproducción de la precariedad urbana en una villa de la ciudad de Buenos Aires (1996-2007). Ponencia presentada para el *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro.
- Vásquez, Gonzalo (2010). *Donde hubo fuego. Sensacionalismo, política y representación de lo popular en el diario Noticias de Montoneros (1973-1974)*, (Tesina de Licenciatura de la Carrera de Ciencias de la Comunicación), FSOC – UBA, Mimeo.
- Verbitsky, Bernardo (1966). *Villa miseria también es América*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Vitale, Pablo (2009). “Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes”. Trabajo de Integración Final para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, FSOC-UBA, Mimeo.
- (2010). “Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires”. Ponencia presentada al *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social*. Quito: FLACSO.
- Zicardi, Alicia (1984). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976). En *Revista Mexicana de Sociología*, XLVI, vol. XLVI, 4: México.

Ciudades de arriba..., la estética del rancho

Iván Amaya¹

Introducción

Ciudades de arriba es un proyecto investigativo que aborda la estética urbana de la ciudad de Caracas, y en especial el urbanismo no planificado de las zonas marginadas, llamada comúnmente barrios o cerros de ranchos. Esta investigación, realizada desde el año 2002, pretende mostrar la figura del rancho como un elemento de interés plástico, valiéndose del recurso de las imágenes, a través de la construcción fotográfica. La misma pretende generar el interés de comunicar una estética social particular de los barrios de Caracas, y parte del contexto latinoamericano.

La investigación se desarrolla con una mirada contemplativa desde las artes, utilizando para ello antecedentes previos, de artistas que han abordado el tema de la ciudad con pasión, en distintas épocas, lugares y tiempos, para ello se emprende la tarea de indagar “el rancho” como elemento estético.

Consiste en mostrar la plasticidad de los materiales y como los mismos son utilizados, colocados y dispuestos para la construcción de la casa del barrio, además, se habla del objeto creado (la casa), como centro de interés, del mismo modo se abordará al sujeto activo

1 Artista y Fotógrafo, egresado del Iuesapar como Lic. Artes Gráficas, ha participado en exposiciones colectivas e individuales, tanto Nacional como Internacional.

(su creador), el cual le imprime a su acción, una carga afectiva de amor por la meta lograda (la casa).

Por último, veremos la relación espacial que se da entre los que habitan la casa, la familia y el uso multifuncional que le asignan al espacio habitado, donde el adentro y el afuera se adecuan a sus necesidades y los límites del hábitat cambian constantemente..., se reinventan.

Fotografía N° 1
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

A través de la construcción del rancho, que en muchos casos comienza con el ensamblaje de distintos materiales no formales, se va generando y creando el barrio como lugar fundamental en la conformación de la ciudad; además, él mismo se adapta a la morfología del terreno, igualmente es reconocido como espacio sensible para la generación de procesos culturales y pluriculturales, facilitado por la dinámica socio-cultural, allí se congrega y vive una cantidad

importante de la población venezolana, que genera gran parte de los saberes populares. Pattanaik, al hablar de cultura nos dice que la misma, de forma general, debería incluir casi todos los aspectos de la vida social, políticos y estéticos sin dejar de un lado los indicadores culturales del bienestar. Las *ciudades de arriba* interpelan los sentidos, ofrecen al que las mira por primera vez una rica gama de lecturas, en ellas se perciben formas, texturas, colores, olores y sabores comunes del hecho cotidiano, inmersos en su realidad social.

Fotografía N° 2
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

La intención no es construir casas, ni la realización de un proyecto arquitectónico, sino reflexionar en la imagen como dinámica social, sobre el objeto en cuestión *el rancho*, conocido como *fenómeno de exclusión y pobreza*, y por otro lado se puede mirar como símbolo de una riqueza estética, haciendo una revalorización del observar, entendiéndolo a este como productor de significados culturales, permitiendo

a la visualidad dar un aporte al saber, con la finalidad de reconocer las ciudades formales e informales como un todo y no fragmentadas como usualmente se perciben en el entorno urbano, J.L. Brea, ilustra sobre la importancia de la mirada al proponer una epistemología política de la visualidad.

El arte es un fenómeno social y, en una época de crisis conceptual como la de la actualidad, resulta indispensable comenzar interrogando la realidad para que ella nos lleve a nuevos conceptos. El resquebrajamiento de los conceptos occidentales del arte, obligan necesariamente a poner mayor atención en la realidad arte-receptor, como sinónimo de arte-sociedad, es decir, la importancia en el conocimiento de las funciones sociales del arte y sus efectos.

El interés del presente artículo es poner en evidencia la existencia de las *Ciudades de Arriba* que *ese hombre de a pie*, entre en contacto, sin prejuicio, con una estética particular y local del contexto urbano caraqueño.

Por ello se plantea en la investigación confrontar la realidad urbana existente, con el orden estético establecido, introduciendo elementos para su discusión y reflexión: *a) el rancho como elemento estético; b) el objeto creado y el sujeto como creador; y c) el rancho como espacio multifuncional. El adentro y el afuera.*

Según Mircea Eliade, “el hombre construye según el arquetipo celeste de sus ciudades invisibles. Esta empresa es para ellos la repetición de un acto primigenio: la organización del cosmos por los dioses. La transformación del desorden en orden”. Después de este suceso “la ciudad [...] es considerada como un punto de encuentro del cielo con la tierra y el infierno”. *Ciudades Invisibles* (Eliade, 2006).

Para Merleau Ponty “a percepción no es un fenómeno causal, ni una síntesis de las sensaciones, ni una valoración ni juicio ante la realidad, sino un proceso que se enriquece con la experiencia vivida, con el desarrollo de la estructura de comunicación entre el cuerpo y el mundo. La percepción es un fenómeno de significaciones conscientes” (Ponty, 1994).

La percepción no sólo capta las ideas sensibles, sino también el espíritu de las cosas, se le atribuyen cualidades a los seres u objetos, no por lo que objetivamente son, sino por lo que subjetivamente siente la

persona, llevándolas a un nivel de abstracción meramente humana y por ello es rebasado el ámbito sensorial, esas imágenes y objetos diferentes entre sí, se articulan por tener características determinadas de formas, colores, dimensiones, olores y dureza..., la respuesta obvia parece ser: *el mundo*, está hecho de muchos objetos, que se encuentran allí afuera, con todas sus propiedades y conceptos, en todo caso se trata de entender el funcionamiento exacto de los órganos, de los sentidos que registran cada vez más esa realidad externa, de determinar su grado de precisión y de sensibilidad.

Caracas, ciudad urbana, dinámica y compleja, ella es todo un reto para los que la habitan y la transitan día a día, es una capital que se debate entre la vida y la muerte, entre un pasado glorioso de modernidad, un presente cargado de caos y de un mediano orden para acompañarla a un futuro incierto; imaginarla en todo su contexto es un reto.

La ciudad nos brinda de esta manera su gran colorido de imágenes, formas y costumbres. Por esa razón el tema se aborda con pasión, al aproximarse a ella se hace con la mirada de quien ve un objeto por primera vez en exhibición.

El rancho como elemento estético

Con el nombre de *rancho* es nombrada la casa de los humildes habitantes de los barrios, esta palabra es utilizada con mucha frecuencia para denotar de forma despectiva su condición económica, social y cultural.

Las casas en su primera etapa son realizadas con diversos materiales, se encuentra como modalidad la autoconstrucción. Las formas que predominan para la construcción del rancho son el rectángulo y el cuadrado. En su primera etapa son elaborados con materiales deleznable y diversos en cuanto a formas, grosores, colores y texturas; en algunos casos es reciclaje de los que otros botan y en su mayoría desechos de industrias, se puede conseguir papel cartón, madera, plástico, telas, barro, latas, etc. La forma de construcción suele ser la técnica del ensamblaje, los suelos de las casas son de tierra dura o tierra pisada, por lo general están construidas en áreas geográficas no

apropiadas, donde los servicios son prácticamente inexistentes, son casas frágiles e inseguras, su estética está tanto en su forma como en la manera de vivirla y en ellas viven familias numerosas, dentro de una sola habitación de dimensiones mínimas.

Fotografía N° 3
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera se edifican, al igual y en paralelo se construye el *concepto simbólico* de que la casa de barrio es un objeto, feo, sucio, marginal e inseguro y por añadidura, todos los que habitan esos ranchos son personas de mal vivir, emitiendo juicios de valor totalmente descontextualizados, con esto se completa en el imaginario de la persona el concepto de rancho, como símbolo negativo de la ciudad. Nietzsche dice sobre el juicio de valor, “es un juicio motivado por un punto de vista parcial, emotivo o socialmente determinado”,

de manera que relacionamos formas de vida y costumbres, desde la hegemonía de un pensamiento dominante (Nietzsche, 1943).

Paul Ricoeur, sostiene que “el símbolo se encuentra en las raíces de nuestro lenguaje, es reinterpretándolo como podemos comprenderlo de nuevo. Yo entenderé por símbolo... las significaciones analógicas formadas espontáneamente y que nos transmiten inmediatamente un sentido” (Ricoeur, 1960).

Los sentidos, por consiguiente, forman una unidad con la sensibilidad y se conectan con el hombre, esta sensibilidad corporiza la capacidad de sentir en general. Mientras lo estético implica sentir lo bello o feo y constituye la antesala del gusto, Kant concibe el juicio estético al afirmar que no es el producto del entendimiento como tal, es decir, de la facultad de formas y conceptos, ni de la intuición sensible tan variada, sino del libre juego del entendimiento y de la imaginación, de esta forma, el objeto está relacionado con el sujeto y con su sentido de placer y satisfacción. Siendo así, el juicio estético constituiría una mera opinión (Schaeffer, 1999).

Las obras de artes y en especial *las fotografías*, muestran al desnudo las propiedades del lenguaje que, de otra manera, quedarían invisibles e inexploradas. La creatividad del arte consiste en penetrar en el mundo de la experiencia cotidiana para re-trabajarla desde el interior.

Para Foucault es más importante la representación que lo representado, o dicho de otra manera, la esencia de las cosas, se capta a través de la representación de las mismas (en Díaz, 2008).

Interpretación y sentido se convierten en conceptos correlativos. La interpretación se da ahí donde hay múltiples sentidos, donde la pluralidad se pone de manifiesto, de esta forma el objeto está relacionado con el sujeto y con su capacidad de placer o displeacer.

Se puede decir entonces, que el rancho como objeto estético está hecho de una gran riqueza expresiva, los materiales con los cuales son elaborados gozan de una rica diversidad y sus formas geométricas están bien definidas, representado entre el rectángulo y cuadrado, dice Cezanne que “las formas geométricas no son el espacio, sino modos con que el hombre ha pensado el espacio. El espacio no es una abstracción, sino que es una construcción de la conciencia a través

de la realidad de experiencias vividas” (Cezanne, 2010). Por ello, la necesidad del hombre de organizar geoméricamente el espacio que hay que ocupar, la imagen creada y recreada necesita de la forma.

Fotografía N° 4
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Existe por ello en la investigación dos referencias artísticas y una técnica de la plástica, en la cual se apoya el discurso estético, para que muestre la figura del rancho como un elemento de interés plástico en la reinterpretación del objeto en cuestión.

El Constructivismo y el Arte Povera, corrientes artísticas del siglo pasado, al igual que la técnica del ensamblaje como forma expresiva, serán los que revelen las características y semejanzas del arte y el rancho.

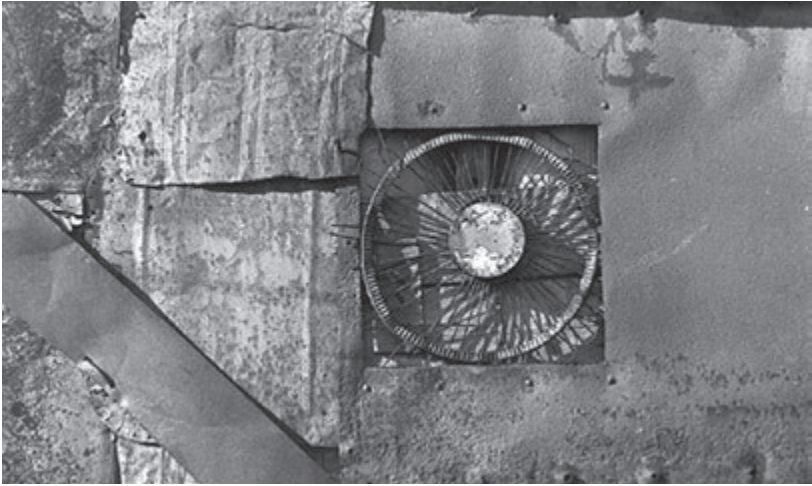
En 1920 el Constructivismo ruso se caracterizó en la elaboración de la obra utilizando distinto tipos de materiales industriales y su estilo se basa en líneas puras y formas geométricas, donde el predominio se da en la tridimensionalidad. En 1968 el Arte Povera, a su vez, reivindica la acción de los materiales, ante la pasividad que la cotidianidad les otorga, valorando su fluidez, elasticidad, conductibilidad y su capacidad azarosa de transformarse. La técnica del ensamblaje utiliza fragmentos matéricos, su función como vía expedita es la ordenación, distribución y composición del objeto a crear. En 1961 el ensamblaje fue reconocido oficialmente a través de la exposición “El arte del ensamblaje”, organizada por el Museo de Arte Moderno de Nueva York. William C Seitz, el curador de la exposición, definió el término cuando explicó que el ensamblaje estaba constituido por objetos naturales o manufacturados, completos o fragmentados, no elaborados como materiales artísticos. Esta exposición exhibía obra de artistas como George Braque, Joseph Cornell, Jean Dubuffet, Marchel Duchamp, Pablo Picasso, Robert Rauschenberg, Jean Tinguely, Jasper Johns, Man Ray; y Kurt Schwitters.

Imagen N° 1
Relieve. Kurt Schwitters. 1923



Fuente: www.artehistoria.jcyl.es

Imagen N° 2
Villa Miseria sobre el Riachuelo. Horacio Coppola. 1936.



Fuente: El Buenos Aires de Horacio Coppola.

Fotografía N° 5
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Fotografía N° 6
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



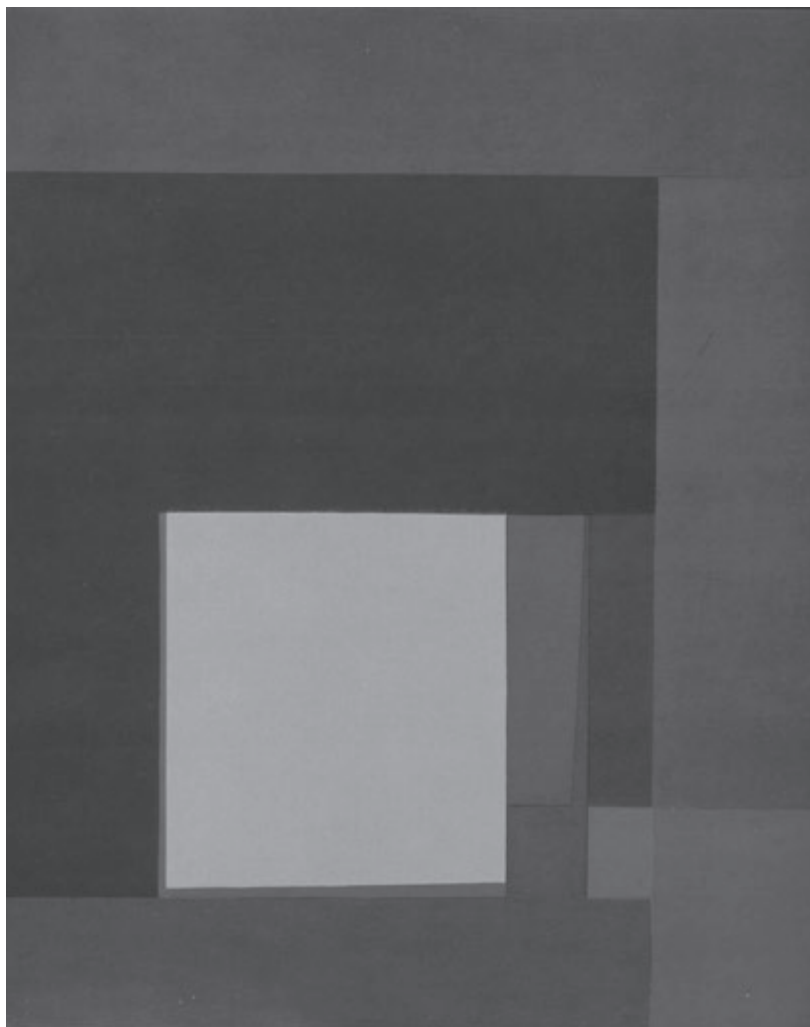
Fuente: Elaboración propia.

Fotografía N° 7
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Imagen N° 3
Postigos. Mercedes Pardo. 1977



Fuente: Catálogo Fundación Galería de Arte Nacional.

Fotografía N° 8
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Fotografía N° 9
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



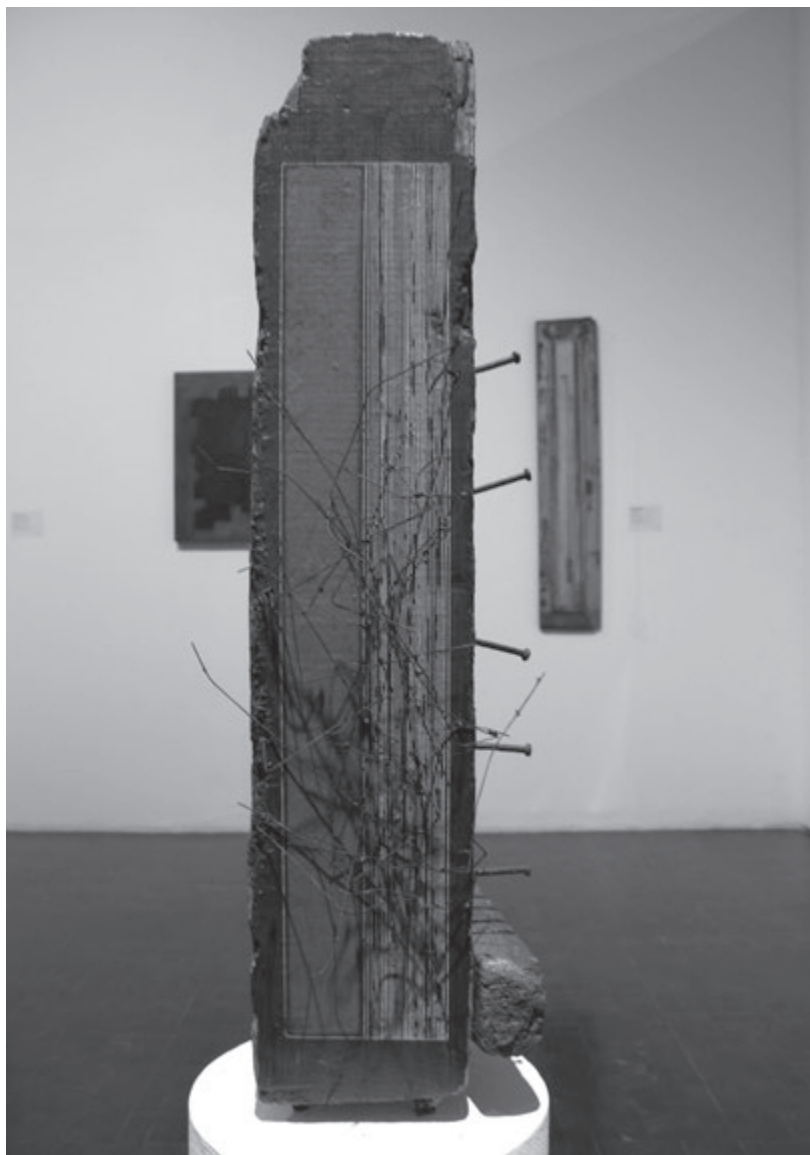
Fuente: Elaboración propia.

Fotografía N° 10
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Imagen N° 4
Leño Viejo. Jesús Soto. 1960



Fuente: Exposición Galería de Arte Nacional.

Fotografía N° 11
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

El objeto creado y el sujeto como creador

El creador al momento de construir *el rancho*, manipula de una forma no consciente conceptos, elementos y técnicas artísticas, de forma tal que se produce una simbiosis que fusiona tradición cultural con modos de vida de saber hacer. El objeto creado viene cargado de un fuerte poder expresivo y estético donde forma, composición y propiedades del material que dan origen a una obra abierta en permanentes cambios.

El sujeto como creador

Este hombre que construye el rancho, *el hacedor*, se enfrenta con la materia ya recolectada en un primer contacto, la selecciona y busca el tiempo y las herramientas que tiene a la mano para empezar su obra, de allí se genera de forma inconsciente el juego de superponer y mezclar el material con el cual va a generar su objetivo. La casa terminada representa el saber hacer, saber decir de los sectores populares. La casa construida, viene a cubrir necesidades de tener algo, es el resultado de un acto profundamente creativo y afectivo.

De igual manera, el artista solicita de la materia una entrega, una subordinación, pero la respuesta está condicionada a ciertas exigencias, porque no todas las imágenes convienen a todos los materiales; muchas veces, el material rechaza ciertas formas y anuncia por otra parte la eficiencia de otras.

De manera semejante el hombre *el hacedor* construye su vivienda, más allá de los recursos económicos y del sacrificio, se las ingenia, porque su objetivo principal es hacer la casa. Culminado *el rancho* surge la apropiación simbólica en el amor por lo logrado, la vivienda y el usuario se fusionan como creador y obra.

La obra del artista surge como resultado de un enfrentamiento entre dos elementos fuertes. Por un lado la materia que goza de un rico potencial expresivo y por el otro la lucha del hombre *el artista* que pretende transformar la naturaleza de su propio ser, en la concretización de una imagen.

El hombre constructor al usar la vivienda crea un vínculo natural de apropiación simbólica, donde esa casa es el resultado de mucho esfuerzo en función a la familia, es el patrimonio, la herencia que se les deja a los descendientes. Se puede decir entonces que ambos sufren, sienten y padecen la carencia de satisfacer un deseo, el impulso los lleva a uno; *el hacedor*, a construir *la casa*, al otro; *el artista*, a crear el objeto del deseo. Por último, la expresión es un arma privilegiada que ambos manejan para que se haga realidad la obra.

Fotografía N° 12
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Fotografía N° 13
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

El rancho como espacio multifuncional. El adentro y el afuera

En las viviendas se observa la necesidad de separar los espacios, de acuerdo a criterios de vidas y experiencia de usos: las áreas de reposo; lo privado, con lo público, lo visible, independientemente del tamaño de la casa. Ellos han codificado el adentro y el afuera integrando elementos creativamente aplicados por la cultura popular.

También se observa con mucha frecuencia el espacio micro multifuncional, esto conlleva al uso del área inmediata, el afuera para compensar la falta de espacio. El patio se convierte entonces en un lugar de preferencia de usos múltiples, donde lo lúdico, lo recreacional, el relax, el uso económico; la bodega. El uso doméstico; lavadero, tendedero, es utilizado para desarrollar la actividad cotidiana de la familia.

Hoy se impone el juicio de las posibilidades del arte, auto-cambiarse hasta cumplir funciones de utilidad social, contribuyendo a la transformación de realidades colectivas generando capital social. El camino a seguir lo muestran precisamente los artistas actuales, quienes parten de la realidad sociológica, política, económica, entre otras, apoyándose en lo artístico como forma para expresar sus ideas e inquietudes. Todo ese resultado de sensaciones la muestra para aportar y transformar la realidad social.

Indagando en el pasado, se encuentran registros de antecedentes históricos de una estética social particular que introduce al arte en el debate y discusión de nuevos elementos sobre la mirada del hombre de este siglo, entendiendo el hecho estético no sólo como un problema de juicios valorativos, de belleza o fealdad, sino como un dilema ético de la sociedad.

En distintas épocas, lugares y continentes de modo similar, se encuentra en Europa las obras de los artistas Maurits Escher, Mario Mertz, y el arquitecto Moshe Safdie; y del continente Americano los artistas Helio Oiticica, Antonieta Sosa y Robert Rauschenberg, llenos de ese entusiasmo de visualizar la ciudad y su entorno como algo extraordinario, proyectando con pasión, creaciones que inquietan al espectador.

Fotografía N° 14
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010

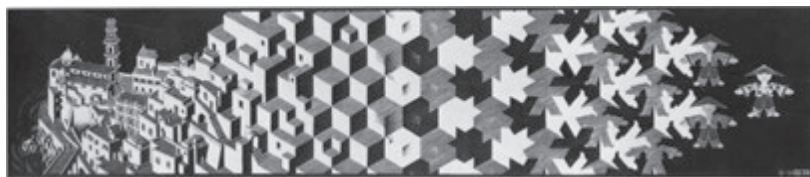


Fuente: Elaboración propia

Maurits Cornelis Escher. 1898-1972, Artista holandés. Escher realiza la obra *Metamorfosis I*, 1937, grabado que anuncia la transformación paulatina de la urbe a cubos, para terminar en una figura china, haciendo entender que toda ciudad depende del hombre y sus habitantes. El artista aborda el tema de la ciudad, mostrándonos la no permanencia estática de la misma, ella es un ir y venir de perennes cambios terminando en la figura del hombre, el habitante de la ciudad.

A Escher le causa gran satisfacción hacer que los elementos visuales se vuelvan sobre sí mismos.

Imagen N° 5
Metamorfosis I. Maurits Cornelis Escher. 1937



Fuente: El espejo mágico de M.C.

Esta imagen del grabado de continuos cambios remite al barrio, a ese espacio que siempre se está transformando. La casa del barrio se apropia del espacio, se amontona, se superpone, se aglutina.

Mario Merz. 1925-2003 Artista italiano. La relación arte-vida es la gran consigna artística del Arte Povera, movimiento artístico de 1968, que se caracterizó por una estética anti-elitista en protesta por la deshumanización y el consumismo capitalista. El término povera viene condicionado por el uso de materiales pobres, propios de la vida cotidiana y la idea es que el hombre activa dichos materiales para otorgarles un sentido y volverlos los protagonistas principales del trabajo. Se crea una relación entre el material, la obra, el artista y su proceso de fabricación.

Mertz con su obra *Iglú*, 1986, quiere conectar al hombre con la casa creando el vínculo, la realidad social y urbana en la cual está inmerso.

Fotografía N° 15
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Imagen N° 6
Iglú. Mario Merz. 1986



Fuente: Enciclopedia historia del arte.

De igual manera podemos encontrar ranchos en los barrios construidos de forma semejante con objetos integrados como la antena parabólica, las imágenes alusivas a figuras de adoración o fiestas de pascua.

Moshe Safdie. 1938. Arquitecto canadiense de origen israelí, integrante del Neo-Productismo. Es famoso por sus ideas de las residencias celulares que se podrían levantar en el lugar como bloques de lego. Su obra más representativa es *Hábitat 67*, Expo-Montreal. Fue una de las principales obras de la exposición, donde el arquitecto diseñó 265 módulos para 158 viviendas con bloques prefabricados en 3 dimensiones, en la cual el hombre y su entorno son jerarquizados. Todas y cada una de las partes de la edificación están unidas entre sí.

Fotografía N° 16
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Imagen N° 7
Habitat 67. Moshe Safdie. 1967



Fuente: Enciclopedia historia del arte.

La forma atrapa la mirada y se muestra como los cubos resultan ordenados en el espacio urbano, su construcción de apariencia inestable remite a los barrios de Caracas, los cuales poseen una estética particular *cubos en forma de casa*, apiñados unos con otros el desorden en ellos transmite una sensación de caos e inestabilidad en la urbe.

Helio Oiticica. 1937-1950. Artista brasileño. Existen obras de arte y creadores que tienen como objetivo fundamental conciliar su discurso con la sociedad, entre ellos Helio Oiticica, quien también estaba convencido de la idea de que para cambiar la sociedad se debía modificar la cultura previamente.

Helio, trabajó con materiales humildes y por eso se le podría considerar antecesor del Arte Povera. En sus penetrables, buscó semejar las construcciones tropicales llamadas favelas con su obra *Tropicalia*, instalación hecha en 1967 en forma de casa, realizada con papagayos, plantas, arena, textos, tela, madera y un televisor, esto como sátira de los clichés de la cultura brasileña y referido al conflicto entre tradición y tecnología típico del tercer mundo.

Fotografía N° 17
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Imagen N° 8
Tropicalia. Helio Oiticica. 1967



Fuente: Catálogo Whitechapel Gallery.

En las favelas y barrios latinoamericanos, coinciden las formas de construcción del hábitat.

Fotografía N° 18
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010

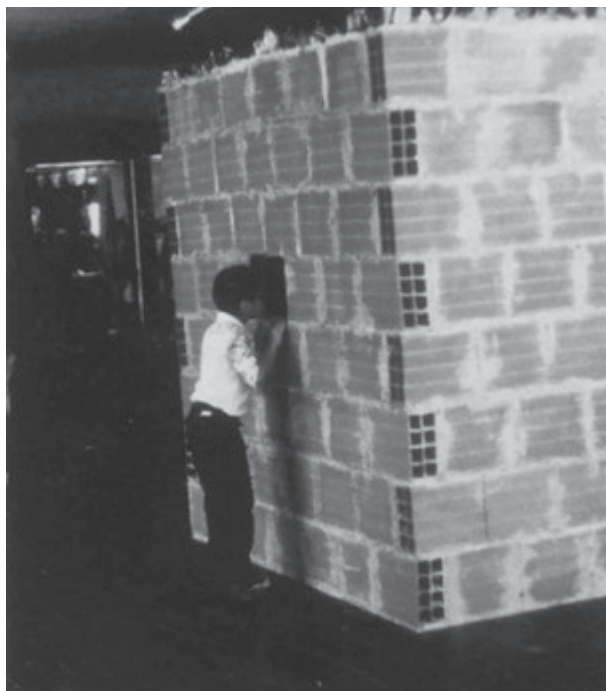


Fuente: Elaboración propia.

Antonieta Sosa. 1940. Artista venezolana. En el año 1981 realizó en la I Bienal Nacional de Artes Visuales, en el Museo de Bellas Artes de Caracas, una pieza titulada *La Casa*, concebida como un gran volumen de bloques rojos cuadrados, cerrado y coronado por vidrios rotos, aludía al rancho, es un manifiesto conceptual y venía a situarse como un objeto más en el mundo saturado de objetos; pero ese objeto constituye el paisaje urbano y antropológico venezolano: la casa de los desfavorecidos, la casa de las mayorías, la casa de todos los marginados, la casa de la comunidad total, anónima y desasida.

Para la artista, *La Casa* personifica el lugar desde el cual ella da forma a una experiencia: “Cuando uno entra en la casa de alguien, simbólicamente se está entrando en el interior de la persona” (Sosa, 1980).

Imagen N° 9
La casa. Antonieta Sosa. 1981



Fuente: Catálogo Cas(A)nto.

Tierra, bloque, zinc, materiales que se amalgaman para construir la esperanza, los sueños (la casa), ellos sustituyen el cartón, la madera y el plástico, y así dejar de lado la inestabilidad.

Fotografía N° 19
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia

Robert Rauschenberg. 1925. Artista norteamericano. Para Rauschenberg, el ensamblaje ofrece el doble juego de la presentación y la representación, pues por encima de su aspecto físico se valora sus posibilidades asociativas y su potencialidad de generar nuevos significados. La mirada del artista atrapa el instante donde lo fragmentado, lo yuxtapuesto, el episodio y el pedazo de realidad se conjugan en un texto pictórico y discontinuo.

Este artista, en 1985, realizó una exposición en el Museo de Arte Contemporáneo de Caracas, allí presentó obras con imágenes cotidianas de la ciudad de Caracas y del país. Rauschenberg, con su obra *Orden Urbano*, hurga con su mirada a Caracas, consiguien-

do extraer innumerables imágenes, una de ellas la del barrio, *realidad social de la ciudad*, la cual incorpora en la obra como forma para comunicar la cotidianidad.

Imagen N° 10
Orden urbano. Robert Rauschenberg. 1985



Fuente: Catálogo Museo Contemporáneo de Caracas.

Imágenes que se superponen unas con otras que sirven para disimular la realidad, su función ya no es sólo decorativa, va más allá, se convierte en soporte para regular los espacios, para dividirlos creando así, la construcción de subjetividades.

“De no afianzarse una comunidad de valores en la imagen urbana, no tendríamos ninguna posibilidad de apoyarnos en identidades culturales para asegurar una relación estable y significativa entre individuo y sociedad” (Benjamín, 2005).

Las grandes ciudades latinoamericanas o megalópolis, como se les llaman, ocultan esa otra cara de la ciudad a la que no se quiere reconocer; mejor sería ignorar ese aspecto feo y sucio, este es el caso de las llamadas villas miserias, arrabales, guasmos, chabolas, favelas o en nuestro caso, barrios o cerros.

En la vivienda popular, los objetos que adornan la casa como la foto familiar, las plantas, el cuadro comercial, el afiche, el peluche, son maneras de mostrar una cultura particular en que vive el hombre popular.

Fotografía N° 20
Serie Ciudades de Arriba. Iván Amaya. 2002-2010



Fuente: Elaboración propia.

Ortega y Gasset, defendió que el hombre se apropia de una visión de la realidad a partir de su condición histórica concreta y de las circunstancias que le tocó vivir.

Brea, expone que “todo acto de ver es, entonces es el resultado de una construcción cultural”, de ahí que la imagen como fenómeno socio-cultural que transforma pensamientos y que a su vez estructura y desestructura ideas. El arte en general como manifestación cultural y social produce conocimiento a través de la imagen que contiene símbolos y ellos originan significados y significantes. Ahí reside el milagro del placer estético, la subjetividad se forma a partir del imaginario social.

El hombre se hace en relación al mundo que lo habita y a la diversidad de contenidos culturales que consume, por tanto, el ver, es un acto extremadamente complejo, es a la vez, el reconocimiento

amplio de ser visto, el mirar y ser mirado, es la afirmación del estar... del ser.

Este trabajo a nivel de creación ha sido consecuente, se viene gestando e hilando desde la inquietud que generan las distintas estéticas, la visión de lo bello o lo feo, de lo cotidiano o lo fragmentado, han producido un volver a mirar y observar detenidamente los objetos, encontrando en aquellas cosas olvidadas... algo especial.

Ensamblaje III. Serie Ciudades de Arriba. 2006



Fuente: Elaboración propia

Referencias

- Acha, Juan (1979). *Arte y sociedad latinoamericana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Amaya, Iván (2002-2010). *Archivo fotográfico del Artista*. Caracas.
- Benjamín, Walter (1989). *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica. Discurso Interrumpidos I*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- Benjamín, Walter (2005). De lo cotidiano a lo trascendente en la ciudad. En www.redalyc.org. Chile: Universidad del Bio Bio.

- Bolívar, Teolinda y Valdo, Josefina (1995). *La cuestión de los barrios*. Caracas: Editorial Monte Ávila Editores.
- Brea, José Luís (2005). *Estudios visuales. La epistemología de la visualidad en la era de la globalización*. Madrid: Akal.
- Cezanne, Paul (2010). "Neoimpresionismo". En www.nforo.net/arte/50642-neoimpresionismo-paul-cezanne.html.
- Coppola, Horacio (1996-97). *El Buenos Aires*. España: Catálogo Centro Julio González.
- Díaz, Esther (2008). *Posmodernidad*. Caracas: Editorial Alfa.
- Eliade, Mircea (2006). "Ciudades Invisibles". En issuu.com/solangesalazar/docs/dossier.
- Ernst, Bruno (2006). *El espejo mágico de Maurits Cornelis Escher*. Alemania: Editorial Taschen.
- Escher, Maurits Cornelis (1994). *El espejo mágico de M.C.* Alemania: Editorial Taschen.
- Foucault, Michel (1968). *Las palabras y las cosas*. México: Editorial Siglo Veintiuno.
- García, Baca (1943). *Sobre estética griega*. Caracas: Imprenta Universitaria.
- Marchan Fiz, Simón (1989). *Del arte objetual al arte de concepto*. Madrid: Editorial Akal.
- Merleau, Ponty (1994). *Fenomenología de la percepción*. Barcelona: Editorial Ediciones.
- Merz, Mario (1999). *Enciclopedia historia del arte*. España: Editorial Espasa.
- Oiticica, Helio (1969). *Whitechapel Gallery*. Londres: Catálogo.
- Pardo, Mercedes (1991). *Mercedes Pardo*. "Caracas: Catálogo Fundación Galería de Arte Nacional".
- Pattanaik, Prasanta (1999). Indicadores culturales del bienestar: algunas cuestiones conceptuales. *Informe mundial sobre cultura, creatividad y mercados*. Madrid: UNESCO-Cultura y Desarrollo.
- Rauschenberg, Robert (1985). *Rauschenberg*. Caracas: Catálogo Museo Contemporáneo de Caracas.
- Safdie, Mosche (1999). *Enciclopedia historia del arte*. España: Editorial Espasa.
- Schaeffer, Jean-Marie (1999). *El Arte de la Edad Moderna*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Sosa, Antonieta (1980) *Cas(A)nto*. Caracas: Catálogo Museo del Bellas Artes.
- Soto, Jesús (1960). *Leño Viejo*. Caracas: Fotografía en exposición Galería de Arte Nacional.
- Schwitters, Kurt (1923). "Relieve". En www.artehistoria.jcyl.es.
- Valdés, Mario J. y otros (2000). *Con Paul Ricoeur: indagaciones hermenéuticas*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Experiencia constructiva y resultantes estéticas de la obra construida por la gente en barrios urbanos

*Iris Rosas Meza*¹

Introducción

Este trabajo presenta una reflexión en torno a los resultados de los estudios que hemos realizado sobre la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas, desde una perspectiva espacial y sociocultural, con el objeto de resaltar la experiencia y resultantes estéticas de la obra construida. Se trata de reflexionar sobre los valores estéticos de las casas y el barrio, engendrados a partir de la experiencia de construir por la misma gente que, en condiciones desfavorables, logró surgir e imponerse apegada a su esencia ya su propia subsistencia llena de voluntades promotoras. Esta experiencia se asienta en una cultura que construye viviendas² creadas por los habitantes de los barrios en la ciudad y cuyas manifestaciones irrumpieron visiblemente en la conformación y el paisaje urbano metropolitano.

Entendemos a los barrios como un mundo de múltiples relaciones, en el cual los procesos sociales y espaciales deben ser vistos

1 *Iris Rosas Meza*, arquitecto, Universidad Central de Venezuela (UCV), doctora en Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU, UCV). Profesora e investigadora, cofundadora e integrante del Centro Ciudades de la Gente, Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva.

2 El tema abordado es parte de la tesis doctoral de la autora acerca de la cultura constructiva en los barrios caraqueños (Rosas Meza, 2004).

en su complejidad y como parte de una totalidad. Visto así nos preguntamos: ¿qué mirar de la morfología resultante del barrio? y, en particular, ¿cómo mirar la estética de la obra producida por la gente? En este sentido, orientamos nuestra lectura de la casa, a los recursos creativos de los habitantes y al significado de los procesos y elementos predominantes.

Este fenómeno surge de una cultura constructiva popular que se origina en el contexto urbano caraqueño del siglo XX y que tiene como una de sus expresiones el objeto vivienda, caracterizado por el uso de las tecnologías constructivas modernas, adaptadas y apropiadas empíricamente por los constructores en los barrios (Rosas Meza, 2004).

Las expresiones de esta cultura constructiva se ponen de manifiesto en las cualidades funcionales y estéticas, en las lógicas y formas que adoptan las casas, que progresivamente van siendo mejoradas y consolidadas sin lograr alcanzar, sin embargo, las condiciones plenas de una vivienda adecuada. Vislumbrar lo que ha sido la experiencia de construir la vivienda urbana popular tiene, entonces, el propósito de valorar las prácticas y lo realizado por sus hacedores, así como resaltar las cualidades de la obra producida y sus componentes estéticos, sin tratar por ello de esconder los problemas técnicos y funcionales que se presentan. Por eso decimos que se requiere una intervención del saber profesional para alcanzar un mejoramiento adecuado de las edificaciones, impulsarla participación y sensibilización, en particular de los arquitectos, y encontrar en la experiencia de los hacedores nuevas formas de innovar en el diseño y planificación de proyectos de la vivienda social.

La primera parte de este artículo muestra de manera sucinta los alcances de la obra producida por los hacedores populares, cuyas configuraciones, en contraste con el resto de la trama urbana, aún no dejan de asombrarnos.

La segunda parte puntualiza en la peculiaridad de las prácticas constructivas en el barrio, haciendo hincapié en su relación con el contexto social. La concreción de los saberes empíricos en resultados estéticos constituye un aspecto desestimado por funcionarios y profesionales, así como contrapuesto a la estética establecida por los cánones de racionalidad, modelos simétricos y dimensiones normativas de la arquitectura moderna, que no responden a las diferencias

y cambios en el modo de vida de la familia popular. En este sentido, destacamos el carácter estético derivado de una enorme diversidad y riqueza de formas construidas, que se van adaptando a las condiciones materiales y necesidades de los grupos familiares, aun siendo la mayoría de las veces un producto inacabado.

La tercera parte centra la mirada en la imagen de las casas del barrio, destacando su esencia creativa, lo que intentamos ilustrar con algunos ejemplos de los casos estudiados. Entre las peculiaridades de la obra construida gradualmente, se muestran los espacios habitacionales intrincados, así como la simetría de elementos constructivos que van dando forma a las edificaciones propias del barrio. Con ello buscamos poner en evidencia las características tipológicas y morfológicas que estéticamente singularizan la esencia de la vivienda popular urbana.

Finalmente, exponemos nuestra postura en torno al reconocimiento de esas diferencias culturales y estéticas del barrio, a la necesidad de conocer la experiencia de los hacedores en construir casas, tanto como la de destacar las cualidades de sus formas resultantes, con miras a sensibilizar a los profesionales a participar y contribuir, a través del intercambio y el diálogo con los usuarios, en los procesos de construcción de la vivienda y la transformación de los asentamientos autoproducidos.

La impronta de una morfología contrastante

La gente en los barrios consiguió el derecho a la ciudad haciendo ciudad, acción que se hizo sentir fuertemente en la expansión y el crecimiento metropolitano. En los alrededores de Caracas surgieron estos asentamientos y, en poco tiempo, pasaron a formar parte de su área interna. Este proceso, que alcanza casi un siglo³, irrumpió en la capital con tanta celeridad que a mediados de la década de los

3 En Caracas, los primeros barrios datan del año 1917, según datos del primer censo nacional de barrios (Fundacomun, 1978).

cincuenta se quiso detener y sustituir por viviendas acabadas en desarrollos modernos de gran altura⁴. La realidad demostró finalmente que se trataba de un proceso indetenible.

El colosal empeño de la política pública nacional puesto en la construcción de los superbloques (lo que sin duda era una obra deslumbrante) a la vez mostraba su drástica imposición frente a los usos y costumbres de la población que terminó habitándolos. Esta acción no resolvió el problema de la vivienda en los sectores de escasos recursos. A pesar de los desalojos, muchos barrios permanecieron y otros tantos surgieron en esa época, no sin evitar las zozobras y amenazas por parte del régimen que imperó en este período de mediados de los años cincuenta. Cabe destacar en la década anterior que, desde la gestión municipal y nacional, algunos funcionarios preocupados ya percibían como irreversible este proceso y se adelantaron a proponer como solución no el desalojo, sino el mejoramiento de los barrios como una manera de enfrentar y resolver el problema del hábitat de los más pobres (Martín Frechilla, 1996).

Los barrios y sus viviendas se establecieron definitivamente como una manera distinta de hacer ciudad. Al respecto, se habla de la ciudad-barrio para identificar este fragmento correspondiente al tejido urbano construido por la misma gente (Bolívar, 1994). A partir del año 1958, la migración precipitada de un alto contingente de población hacia Caracas buscó resolver su necesidad de vivienda construyendo más barrios (también llamados *asentamientos urbanos informales*) cuyo impacto se fue percibiendo notoriamente en la morfología urbana. En los años sesenta, el mapa de la ciudad cambió apreciablemente: numerosos ranchitos aparecían en el territorio y muchos de los que ya existían se convirtieron en casas de bloques. A medida que estos se iban consolidando, se configuraban áreas cada vez más extensas y continuas. Insertas en la trama urbana metropolitana, estas grandes zonas de barrios y pequeños barrios de intersticios

4 Se buscó, con la política de guerra al rancho, durante la dictadura de los años cincuenta, acabar con los barrios derrumbándolos, para darle mejor imagen a la capital, construyendo sobre estos terrenos unidades vecinales con apartamentos en grandes edificios llamados superbloques.

bordearon los superbloques o quintas de los nuevos desarrollos urbanísticos producidos por el Estado o entes privados.

A pesar de los esfuerzos realizados durante las décadas que siguieron a la segunda mitad del siglo XX, las políticas gubernamentales reflejaban su poca capacidad para atender la demanda habitacional de los pobres, excluyéndolos así de la oferta de vivienda pública. Ello, en consecuencia, dejaba en manos de los mismos pobladores la solución de sostener su existencia en el medio urbano y sin acceso a una vivienda adecuada. Esta situación no cambió: se tomaron y ocuparon terrenos, en conflicto y convivencia con un ambiente político de tolerancia, cuando no de indiferencia, sobre todo de parte de las instituciones públicas; otras veces de rechazo social, en general, por su condición de ilegalidad e informalidad, actitudes que podían suceder más por esa imagen asida a un origen de pobreza y de atraso percibido en tiempos de modernidad, o por ser vistos, igualmente, como una muestra inmerecida para quienes también forman parte de nuestra sociedad.

Al mismo tiempo que se construyeron los barrios, la vorágine de las nuevas urbanizaciones y obras públicas absorbía mano de obra de gente que vivía en los barrios. Estos integraban las cuadrillas para edificar quintas y grandes edificios, entre otras obras importantes para la capital y que representaron, para los pobres, referencias formales y estéticas ante el florecimiento de los nuevos modelos de urbanización y de vivienda, acompañadas de un aprendizaje medio, bastante generalizado, de las tecnologías constructivas convencionales, novedosas para la época.

Este contexto de coexistencia social y de supervivencia se hizo propicio para el surgimiento de una cultura de hacedores de casas quienes, viviendo y construyendo, se dedicaron a transformar sus ranchos en casas duraderas. Las prácticas constructivas de consolidación de la vivienda en los barrios cambiaron el aspecto de precariedad de las edificaciones, aun cuando no resultaron definitorias para alcanzar una imagen acabada de las casas, ni tampoco urbanizada del barrio.

Tal vez sin saberlo, los autoproductores de viviendas se convirtieron en agentes generadores y dinamizadores del despliegue en el desarrollo urbano; los primeros migrantes y ocupantes de terreno se convirtieron en pioneros de sus seguidores y así, sucesivamente,

fueron constructores anónimos y responsables de las transformaciones socioculturales y fisonomías de las urbes modernas venezolanas.

Solo para dar una idea numérica, las cifras obtenidas entre los años de 1928 y 2000 confirman lo asombroso de este panorama: las viviendas hechas en barrios alcanzaron en ese período alrededor de 2 millones cuatrocientos mil unidades, mientras la vivienda pública logró las 996 mil unidades⁵.

Puestas estas cantidades en el escenario de lo que ha sido la experiencia de la construcción popular, sin duda alguna esta ha superado ampliamente lo ejecutado por el Estado. La obra construida por la misma gente se impuso en magnitudes considerables; su gran visibilidad en la morfología urbana cubrió como un manto arropador las colinas que bordean el valle y un nuevo paisaje de los cerros apareció, caracterizado por edificaciones que cambiaron perceptiblemente el escenario caraqueño.

La experiencia colectiva plasmada en la estética de las casas

Podemos apreciar el barrio por su constante evolución, proveniente del carácter cultural de sus prácticas constructivas y de sus lógicas de progresividad, cuyas dinámicas, con imprevisibles éxitos y fracasos en cada obra realizada, suponen siempre un desarrollo propio del saber empírico, en el cual los constructores “...establecen sus propias categorías estéticas, significados y relaciones contextuales a través de un proceso que se va dando en el tiempo” (Borjas Gómez, 2008: 215, énfasis propio).

Los barrios urbanos, como expresiones y representaciones de una determinada cualidad formal y funcional, dieron paso a un nuevo

5 Datos de Federico Villanueva, tomando como referencia el Modelo Previ elaborado por Reif Consultores, C.A., Conavi, 1999-2000. Cifras basadas en el Censo de Población y Vivienda de 1991 con una proyección estimada hasta el año 2000.

saber: el de lo empírico. Lo empírico en la construcción de vivienda deviene entonces una estética visible, con elementos constructivos y materiales representativos de la modernidad y durabilidad que han adquirido un valor simbólico para las familias, cualidades que se sobreponen y van más allá de las condiciones físicas y ambientales del territorio que habitan.

Se trata de una estética que proviene de lo empírico popular. Puede ser contemplada y reconocida desde su cultura y la continuidad de lo que ha sido la actividad constructiva dirigida a consolidar formas creadas y recreadas por los mismos usuarios. Sabemos que no hay una vivienda igual a otra; no son idénticas. No obstante, la casa de barrio es representativa de esa experiencia no disciplinar, que ha desarrollado espacios habitables arraigados que constituyen un verdadero desafío en conocimiento y capacidad. Lo observamos cuando resuelven atrevidamente las ampliaciones en un pedazo de terreno en pendiente, bajo el sueño de tener ambientes más amplios y confortables, construyendo así una estética no visible que posee una identidad histórica y cultural.

Esta experiencia cultural de hacer casas la entendemos específicamente en relación con el contexto urbano de desigualdad y coexistencia, en el cual los constructores se han apropiado de las tecnologías constructivas convencionales y las han adecuado a las condiciones del barrio. Por lo tanto, no se trata de un fenómeno al azar; mucho menos de un capricho que prosperó a partir del simple gusto por las apariencias o la forma.

Es necesario destacar aquí el hecho urbano que significó, para la oleada de inmigrantes venidos del interior del país y del exterior, encontrar empleo en la Caracas explosiva de mediados del siglo XX. Allí, en un hervidero de obras, los pobres pasaron a desempeñar los oficios de cabilleros, albañiles, plomeros y toderos. Algunos ya lo eran; otros llegaron a ser maestros de obra; muchos de ellos vivían en barrios y eran obreros de la construcción. Por eso decimos, en estas circunstancias, *que la ciudad informal construye la ciudad formal y no es posible comprender la una sin la otra*. En el desarrollo urbano, ambas maneras de hacer ciudad se impusieron al mismo tiempo, en permanente intercambio, de manera desigual y excluyente en cuanto a las

condiciones de urbanización y habitabilidad para los pobres convertidos en hacedores de casas en los barrios.

La experiencia sociocultural de la construcción popular tiene expresiones morfológicas y estéticas, algunas de las cuales queremos destacar. Paulatinamente, los cambios ante nuestros ojos se sucedieron tanto en los barrios como en el resto de la ciudad: se talaron árboles y cortaron cerros; poco después, se derribaron quintas modernas con patios o amplios jardines para erigir los rascacielos y equipamientos monumentales; se construyeron las autopistas y los conjuntos de edificios en urbanizaciones de alta densidad. A la par, las zonas cubiertas por barrios también se agrandaron y densificaron; cuantiosos ranchos fueron convertidos en casas de bloque y concreto. Siendo un proceso complicado, sus hacedores desafiaron las dificultades y los riesgos para limpiar y banquear los terrenos en pendiente, fabricar fundaciones, columnas, vigas y entrepisos, hasta alcanzar en altura un espacio habitable que ya estaba constreñido en el terreno. Así se iban superando las limitaciones del saber empírico.

En la modernización de la ciudad, el uso de la mampostería y el concreto ha sido lo predominante en sus construcciones. Era de esperarse que, si la gente podía aspirar a tener una casa duradera que los identificara como parte de la sociedad, entonces el entorno era propicio para innovar en el uso estos materiales y tecnologías constructivas.

Estos procesos, nada sencillos para los pobres sin recursos suficientes, se hicieron posibles porque ellos mismos lograron establecer lógicas, mecanismos y estrategias para consolidar sus viviendas, dieron paso a un nuevo paradigma de la construcción, asentaron una manera distinta de construir y forjaron una cultura con resultados estéticos que caracterizan la vivienda progresiva urbana de los pobres. Una resultante estética es el uso de los bloques de arcilla y de concreto, identificados en el ideal de progreso de la gente del barrio. Por ejemplo, la casa de bloques pasa a ser no solo la vivienda duradera; también representa para ellos la casa moderna en el medio urbano. Pero sabemos que las condiciones técnicas, ambientales y espaciales de estas viviendas siguen siendo las de una edificación inacabada, en terrenos que requieren ser acondicionados. Tomando en consideración estos procesos, dirigimos nuestra reflexión a esas formas que emergen de la experiencia práctica de hacer las casas.

La obra construida y la estética resultante

Para aproximarnos a la estética resultante de una obra construida colectivamente, tomamos, del planteamiento de Sánchez Ruiz, su visión compleja del hábitat popular urbano. Acerca del carácter estético, este autor nos dice:

...se hace necesario ampliar las consideraciones estéticas más allá del sujeto individual y superar la apreciación corriente de que la estética se reduce solo a la experiencia subjetiva de un individuo en particular, y entender, además, que si la estética es una experiencia que se relaciona con la ética, conduce necesariamente a vincular a los otros, a lo colectivo, a lo social (Sánchez Ruiz, 2008: 44).

De acuerdo con esta mirada incluyente, resulta pertinente acercarnos a la estética de las formas resultantes, entendiendo dicha forma como resultado de las prácticas constructivas que vinculan a la gente, e intentar poner atención a las manifestaciones que en sí mismas particularizan y caracterizan el hábitat popular del barrio urbano.

En esta orientación, es importante destacar, en primer lugar, que un valor estético proviene no solo de las prácticas sociales que acompañan la producción del objeto vivienda, sino del significado que este objeto adquiere para los pobres, por ser ellos mismos quienes lo hacen y lo usan (la noción del valor de uso prevalece en la vivienda autoproducida sobre la del valor de cambio). En segundo lugar, se trata de un fenómeno que ocurre bajo una voluntad férrea de la gente, anteponiéndose a las penurias y privaciones, priorizando sus necesidades y anhelos, compartidos entre unos y otros. Vista así, la experiencia constructiva y estética de las casas se presenta paradójica: armónica y caótica, bella y fea, concebible e inconcebible, con dolorosas vivencias y evocaciones de sufrimiento, atravesando una convivencia asentada y recreada en el ambiente del barrio, con la alegría puesta en los logros alcanzados en el proceso de consolidar las casas.

Esta experiencia nos invita a mirar el espacio habitable desde lo práctico y lo cotidiano, pero también desde sus resultantes contrapuestas: por un lado, lo imprevisto, riesgoso y conflictivo para

la gente⁶ y, por otro lado, lo satisfactorio y matizado por múltiples formas creativas. La experiencia de hacer casasen los barrios pasa a ser ejemplo de individualidades reunidas en una tradición cultural. Por eso, sin pretensiones y muy distantes de la perfección, las cualidades estéticas de lo construido muestran su lado bondadoso en los esfuerzos comunes e individuales realizados (no sin sufrimiento y dolor); en la satisfacción producida por el espacio que consiguen tener sus moradores cuando amplían las casas; y en el orgullo de sentir que tienen realmente un lugar propio. Por lo tanto, las casas y los terrenos que ocupan en el barrio representan el asidero y resguardo para las familias pobres venezolanas.

Nos atrevemos a señalar, además, que es posible mirar las casas desde una ética del dinamismo, de solidaridades y de empeños que trascienden la existencia misma del barrio. La ética y estética del barrio y sus casas emerge de esa condición de ser creadores de cultura, tal como diría un conocido padre jesuita: "...entrelazada con la obsesión paridora de vida en el barrio" (Trigo, 2005: 82). Desde esta mirada a la realidad ética del barrio, este autor nos habla de una inminente obsesión de la gente que aspira a una vida digna, que se hace palpable y se concreta en la casa. Al respecto señala:

Se aspira a tener una casa y se trabaja duramente durante décadas, en realidad toda la vida, para construirla, consolidarla, ampliarla, humanizarla y hasta adornarla. Muchas veces no se logra al primer intento: hay que desplazarse y recomenzar una y otra vez [...]. La obsesión permite soñar: al abrir el campo de lo posible le lleva a uno a dibujar en él su sueño, a acariciarlo, a perfilarlo cada vez más, pues es una libertad situada. De ese deseo y no sólo de la necesidad nace la capacitación (Trigo, 2005: 87).

Las transformaciones de las casas y sus formas provienen de esas fuerzas activas y deseos que logran transitar de un origen precario de transitoriedad a un futuro de mejoras cada vez mayor para ir

6 En los barrios de Caracas se encuentran los edificios que se van alzando con estructuras fabricadas sin los refuerzos requeridos, con pérdida de ventilación e iluminación por la densificación, lo que además trae serios problemas entre vecinos (Bolívar et al., 1995).

alcanzando en el tiempo una existencia digna. Muchas veces en los barrios no alcanza la vida para conseguir la satisfacción deseada y despojarse de los gajos de la pobreza y la precariedad (hay que recordar que la gente hace sus casas poco a poco y sin el apoyo ni control de las autoridades u organismos competentes). Por eso la morfología resultante va sobreviviendo a varias generaciones, en constante construcción, pero estos esfuerzos requieren atención desde las políticas públicas para alcanzar las condiciones adecuadas. Presentamos seguidamente algunos rasgos definitorios de la morfología del barrio y la estética de las casas, vinculados culturalmente a la práctica constructiva de los hacedores.

Una mirada a la imagen de las casas

Nos preguntamos entonces qué implicaciones tendría esta aproximación estética a la comprensión de la imagen de las casas considerada como realidad múltiple, heterogénea y contradictoria, pero además, qué implicaciones tendría para orientar las acciones de transformación del hábitat. Para enmarcar estos cuestionamientos, es importante destacar la existencia de dos posturas al respecto: la de rechazo y la de reconocimiento.

El abandono e indolencia hacia los barrios caracterizan el rechazo y acentúan la exclusión social. Esta postura se manifiesta principalmente por un menosprecio y pareciera estar presente en el fracaso de la gestión pública frente a las zonas de barrios de la ciudad. En general, la política hacia los barrios se ha convertido en acciones efímeras; en el actual gobierno, la principal característica ha sido la falta de continuidad de la política. Al comienzo parecía prometedora, pero rápidamente fue abortada. A esta le han seguido una serie de programas de ayudas espasmódicas con pequeñas obras de mejoramiento de viviendas. Se siguen dejando, en manos de las familias, aspectos que no pueden resolver, como el acondicionamiento y la reparación del deterioro de los terrenos asiento de las casas. Estas acciones carecen de una visión planificadora, de proyectos armónicos e integrales que busquen prever la aparición de nuevos barrios precarios y resuelvan de manera definitiva los graves problemas existentes:

mala accesibilidad por falta de vías vehiculares y transporte público; gran insuficiencia de redes de servicios básicos, de equipamientos, de habitabilidad y de más viviendas, solo por mencionar algunos de los tantos que atañen al medio ambiente construido. Desde esta postura de rechazo, la casa de barrio es subvalorada por sus condiciones económicas, técnicas, jurídicas, culturales, territoriales. A estas subvaloraciones parecen estar supeditadas las cualidades que puede tener el objeto vivienda producido por los pobres y su contenido estético.

La propuesta de reconocimiento (Bolívar, 1987) sobre el proceso de producción del barrio nos sitúa ante una mirada incluyente; nos lleva a entender el barrio desde sus complejidades y contradicciones, desde sus carencias y limitaciones, pero también desde sus bondades, cuyas expresiones florecen en esa transformación y consolidación de las casas (Rosas Meza, 2004). Compartiendo esta postura con otros investigadores, entre ellos el etnólogo francés Chombart de Lauwe (1989), el reconocimiento nos lleva a entender las relaciones entre el barrio y la ciudad, así como a actuar en los procesos de intercambio que hacen posible la aparición de nuevos aprendizajes y conocimientos tecnológicos, constructivos y estéticos. Desde esta mirada, pensamos que es posible no solo hallar los aportes que provienen de la creatividad de los hacedores, sino dialogar con sus formas y capacidades para enfrentar y resolver la construcción en condiciones materiales difíciles.

Para algunos investigadores, profesionales y funcionarios, los sectores populares mantienen una relación de dependencia o condición subalterna respecto a la cultura dominante, representada por el racionalismo urbano moderno. Estos generalmente ignoran las lógicas y formas de concebir la vivienda y el hábitat popular; por ende, se oponen o desconocen el saber empírico y práctico, y anteponen la experiencia sistémica y racional de hacer ciudad, que interpreta, evalúa e impone formas de vivir y de habitar el espacio residencial muy distintas a las del barrio popular (Rosas Meza, 2009).

Rasgos definitorios de la imagen de las casas y el barrio

Desde hace más de tres décadas, constatamos que las casas de los barrios urbanos caraqueños no eran solo ranchos, de los cuales se hablaba de manera despectiva y subestimada⁷.

Conocemos, por estudios realizados en períodos distintos, del predominio de viviendas duraderas, donde el bloque de arcilla, el concreto y las láminas metálicas componen la trilogía esencial de los materiales utilizados en la construcción y cuyo uso se extiende a todos los barrios urbanos (Rosas Meza, 2004).

Con mayor fundamento se puede señalar que un rasgo sobresaliente son las fachadas de las casas con la textura del bloque de arcilla al descubierto, que muestra un valor estético que a veces no se reconoce. Esta estética pareciera contrastar con algunas fachadas coloreadas, frizadas y pintadas. Así vemos, en los conglomerados de casas, cómo algunas superficies externas se van tamizando con otras texturas y colores; por decisión de algunos propietarios se cubren las fachadas, motivados posiblemente por una aspiración de acercamiento a la imagen de las fachadas recubiertas y pintadas de las quintas ubicadas en las urbanizaciones de la ciudad.

Lo contrario a la experiencia ética y estética del barrio ocurre cuando se aceptan las propuestas impuestas por los programas del gobierno de mejoras de casas, que buscan encubrir la visibilidad del barrio y darle un contexto pintoresco, dejando de lado graves problemas como son: filtraciones, hundimientos y deslizamientos del terreno; esto por señalar solo algunas de las dificultades que los habitantes de barrios enfrentan.

Otro rasgo definitorio de la imagen son los techos que cubren las casas. Si observamos estos asentamientos desde un helicóptero, estando arriba podemos mirar dos grandes grupos o tipologías de edi-

7 En la investigación que realizamos en el barrio Santa Cruz, Las Adjuntas, pudimos constatar que el pago por las casas que hacían los organismos estatales en el momento de un desalojo estaba muy por debajo de los costos reales, por no contemplar, entre otros rubros, la mano de obra (CEU, 1980).

ficaciones: un grupo de casas terminadas en techos con láminas metálicas o zinc, y otro grupo de viviendas terminadas en azoteas o terrazas fabricadas con losa de tablonos o losacero (ver fotos N° 1 y N° 2).

Fotografía N° 1
Dos cubiertas típicas de techo



Foto: I. Rosas, 2013.

Del primer grupo señalamos que suelen ser la mayoría; y del segundo grupo decimos que indican la tendencia del crecimiento de las casas. Hay que subrayar aquí dos situaciones resultantes del dinamismo y la experiencia constructiva en el barrio: la manera progresiva de ir agregando pisos y colocando los materiales en los techos, de las láminas que se van sustituyendo por azoteas. Al poner atención observamos que las láminas metálicas de zinc en buen estado son cualidades mantenidas hasta el momento en que pueden construir

las azoteas. Sobre estas puede aparecer otro piso en el que se suele colocar de nuevo un techo de zinc.

Aprovechamos para señalar que la densificación ha cedido a la desaparición de patios, corrales, porches, corredores, vegetación. Sabemos acerca de la necesidad de piezas o nuevos espacios que se requieren para el acomodo de nuevos miembros en la familia o el alquiler. Este proceso de construcción debe ser atendido anticipadamente para evitar que los espacios abiertos en las casas y entre ellas se vayan cerrando.

Fotografía N° 2
Cubierta metálica y azotea de concreto



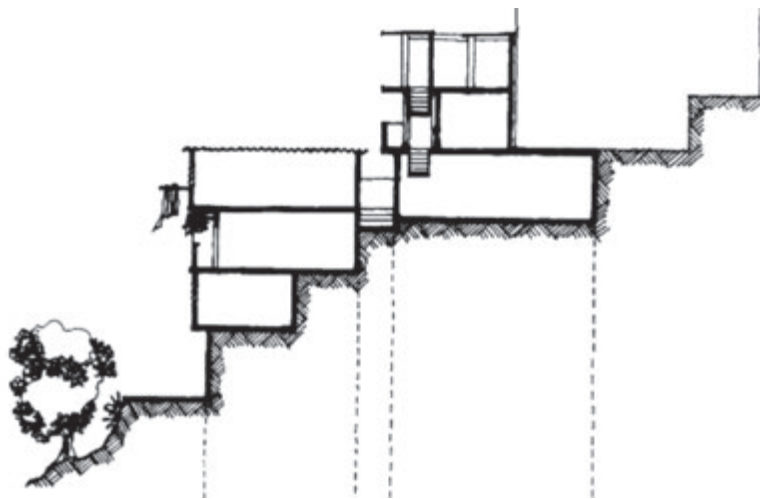
Foto: I. Rosas, 2013.

Formas particulares y preponderantes

La morfología de los barrios en pendiente tiene una razón de ser. Al ver cómo lo hacen los constructores decimos que hay unas

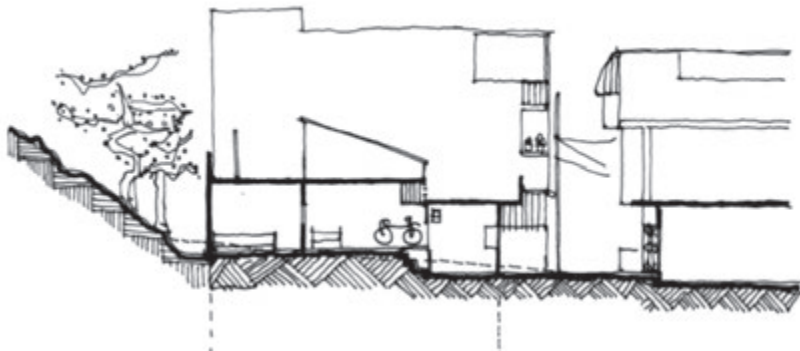
lógicas para implantarlas casas. También desde su imaginario van plasmando la forma en el terreno, a veces transponiéndose a las condiciones adversas del territorio conquistado. Por ejemplo, consiguen, sin un plano, hacer el replanteo, labrar y moldear las terrazas en el terreno (ver imagen N° 1). Buscan ocupar toda la superficie del pedazo de tierra que tienen adaptándose a la topografía; luego crecen hacia arriba, convirtiendo así la casa de un piso en un edificio de varios pisos. Otra lógica es la tendencia a colocar pisos superiores más amplios para conseguir más espacio, lo que deriva en una especie de pirámide invertida (ver imagen N° 2). Estas formas van más allá del problema de la visualidad, de sus carencias o posibles riesgos. La audacia de las edificaciones resultantes se circunscribe en una estética funcional motivada por una práctica social y cultural basada en el deseo de tener una casa grande.

Imagen N° 1
Edificios en terrazas



Fuente: Rosas Meza (2004). Dibujos de la arquitecta Mildred Guerrero.

Imagen N° 2
Edificios con efecto de pirámide invertida



Fuente: Rosas Meza (2004). Dibujos de la arquitecta Mildred Guerrero.

Internamente, las casas muestran formas variadas, ricas y complejas con las cuales, siendo estudiosos del tema, siempre nos hemos encontrado. La variedad y a veces la complejidad de los diseños resultantes no solo es uno de sus rasgos sobresalientes, sino además se puede decir que no existe un prototipo de diseño común en las zonas de barrios. El diseño de las casas se define incluso porque no hay elementos omnipresentes que pudieran vincularlas unas con otras, especialmente por la diversidad de combinaciones de los materiales y los elementos usados en la disposición de las fachadas (puertas, ventanas, huecos, rejas), las diferencias en el trazado y dimensiones de las plantas, la variedad volumétrica en las alturas y tamaños de los espacios que se van construyendo, cada una adaptada a las necesidades y condiciones materiales.

Los hacedores, en esencia, buscan mejorar sus casas tratando de obtener los mismos beneficios de la vivienda que se produce en el resto de la ciudad, pero sabemos que, aun así, sus preferencias no se inclinan muchas veces por las viviendas terminadas en apartamentos. Al confrontar la opinión de la gente acerca de la vivienda estandarizada en comparación con la vivienda que ellos han construido, generalmente hay un rechazo a los diseños y modelos impositivos respecto a la primera.

La forma de las casas muestra las bondades de los elementos que se multiplican y representan un corolario de la construcción progresiva dirigida por las familias. Las edificaciones se van configurando con espacios muy diversos para resolver la llegada de los hijos, la separación del dormitorio de hembras y varones adolescentes, el acomodo para algunos allegados o parientes, la colocación de un taller o negocio, la azotea para un cuarto de costura, etc. Se trata de un sinfín de acomodaciones, adaptaciones y creaciones espaciales inigualables, que transcurren en medio de las desavenencias, del hacinamiento y las privaciones, pero sobre todo, en medio de los acuerdos e intereses congeniados de los grupos familiares, que van derivando en subdivisiones de la parcela, procuras de piezas, medios pisos o pisos completos en una misma edificación o varias edificaciones entrelazadas en un mismo terreno o parcela.

Las edificaciones tienen formas irregulares. Su asimetría solo es comprensible desde su relación con la existencia de las familias, motivo por el cual nos referimos a una estética intangible. La casa representa los tiempos generacionales: la casa del pasado, del presente y del futuro, de aquellos que la hicieron viviendo allí (los abuelos o bisabuelos) y de aquellos que la siguen transformando y aún viven en ella: hijos, nietos y hasta los bisnietos.

Dignamente la casa va recorriendo y sosteniendo el proyecto de vida familiar. Muchas veces puede dar cobijo a parientes, paisanos, compadres, conocidos en condición de inquilinos y, más allá, ella simboliza la territorialidad de quienes llegaron a la ciudad para quedarse (Gutián, 1998). Por esta razón, cualquier situación que conlleve el desalojo o abandono forzoso de estas casas se convierte en una pérdida trágica e irreparable. Por eso decimos que *cuando se derrumba una casa en el barrio, se está derrumbando con ella la vida de la gente*.

La belleza, como un valor estético tangible de las edificaciones, se manifiesta claramente en el proceso de consolidación: en las dimensiones de los espacios y los tamaños que van tomando, en los materiales de construcción utilizados, en la variedad de acabados y colores, en el mobiliario doméstico. Cada una de las edificaciones tendría motivos para servir de ejemplo. En este sentido, escogimos un caso conocido, que muestra el trabajo realizado por el propietario constructor y su mujer. Orgullosamente siguieron los pasos del padre

materno, un pintor ingenuo de reconocida trayectoria en el barrio. La casa tiene un acabado en las paredes con dibujos de texturas y colores de los bloques de arcilla y de cemento. Reproduce así el interior de la vivienda una imagen decorativa de los materiales utilizados en el exterior (ver fotografía N° 3). Los muebles resaltan la belleza de una fabricación propia, que utiliza materiales industriales reciclados, dispuestos notoriamente de manera funcional para dividir los ambientes (ver fotografía N° 4). La estética en esta vivienda nos muestra una intencionalidad y apariencia de apartamento moderno, con elementos elaborados por ellos mismos con los cuales pueden recomodar los espacios. Así lo manifestaron sus propietarios.

Fotografía N° 3
Paredes pintadas contextura de bloques



Foto: I. Rosas, 2011

Fotografía N° 4
Muebles de materiales reciclados



Foto: I. Rosas, 2011

No todas las casas se ven tan bien como el ejemplo que se muestra. Las cualidades espaciales y funcionales varían en los ambientes de una misma vivienda: los materiales de construcción y los acabados pueden ser muy distintos entre unas y otras. Asimismo, el valor estético cambia sustancialmente para la familia propietaria según esté en determinado grado de consolidación o en proceso de deterioro, lo que viene ocurriendo con la densificación en los barrios de larga data. Entre tanto, podemos decir que en este y muchos otros casos existe una organicidad y multiplicidad de los espacios de la vivienda popular que se impone y deja de relieve el espíritu de las familias por embellecer sus casas.

Valorando las representaciones de la obra construida

La obra construida por la gente y su resultante espacial ha puesto en evidencia las contradicciones que afloran entre los modelos estandarizados e idealizados de la urbanización y la vivienda urbana

moderna con la realidad de las familias de los barrios populares. En el marco de los procesos de exclusión social vemos cómo, en las imágenes de las casas de barrios, está impresa una realidad que oprime ante tantas necesidades aún sin resolver en un país de bonanzas petroleras y tecnologías constructivas de avanzada.

Cantidades de familias permanecen durante mucho tiempo en ranchos precarios o casas que se van deteriorando por filtraciones, socavamiento del terreno, mal estado de los techos, hacinamiento, falta de luz, aire y otros, por las consecuencias negativas del crecimiento sin control. La morfología resultante de la densificación de los barrios vive el desamparo y la exclusión por parte de las autoridades, a quienes compete apoyar a las familias, inspeccionarlas y dirigir las para asegurar sus construcciones y para no afectarse materialmente unas a otras.

La casa construida por los hacedores de ciudad muestra imágenes disímiles, heterogéneas, con formas sorprendentes que sobrellevan situaciones adversas y conciliadoras, carencias y privaciones, pero a la vez nos muestra sus contenidos creativos, llenos de audacias constructivas, que alteran el orden racional de la vivienda moderna para adaptarse a las necesidades, aspiraciones y modos de vida.

Podemos mirar las imágenes del barrio desde diversos ángulos. Por ejemplo, en el uso de las azoteas se observa cómo se recrean las vivencias perdidas del patio, el tendedero, el lugar de juegos y de encuentros al aire libre. Asimismo, las conexiones entre los espacios internos en las edificaciones, en muchos casos, se convierten en un laberinto, en especies de refugios unidos por complicadas escaleras y subdivisiones, semejantes a los callejones, escaleras, pasadizos, pequeños espacios de reunión y calles angostas que se van conformando en los espacios públicos del barrio. En este sentido, podemos decir que el medio ambiente autoproducido contiene cualidades estéticas que siguen siendo motivo de investigación desde una mirada que pueda valorar las diferencias, haciendo visible las enseñanzas de los hacedores. Es desde este reconocimiento desde donde proponemos actuar un mejoramiento de lo existente.

La complejidad de las formas autoproducidas nos enfrenta a mirar las posibilidades y desafíos para intervenir en los procesos de diseño y mejora de las casas. El punto de partida es tener cono-

cimiento de cómo se producen los espacios habitables y cómo son transformados; comprender e incorporar este conocimiento empírico enraizado en la experiencia constructiva para así ampliar nuestra visión disciplinar, abriendo un camino de inclusión de sus saberes para enfrentar los problemas y la calidad de las soluciones habitacionales de la vivienda social. Como profesionales, buscamos comprender las diferencias sociales y espaciales e intervenir desde una apertura al diálogo, rescatando e incluyendo las formas surgidas de la sabiduría popular en posibles propuestas y proyectos arquitectónicos; esto como un mecanismo que pudiera rescatar el valor estético de la experiencia de los constructores de vivienda y de ciudad. Se busca entonces complementar lo empírico con el saber y la atención profesional requeridos para asegurar el pleno desarrollo de la vivienda y su evolución hacia una arquitectura de calidad. Este tratamiento para todas las edificaciones existentes en las zonas de barrios estaría ligado a un aseguramiento de la calidad estructural, ambiental y espacial de las casas y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Se trataría de una complementación entre saberes, comprometida con el respeto a las respuestas ofrecidas por la gente, con ideas innovadoras y factibles de realizar en la solución de los problemas. Aunada a este proceso de mejoramiento de las casas, es imprescindible la habilitación física e integral para su reconocimiento pleno en la ciudad.

Esta última reflexión, dirigida a resguardar la experiencia constructiva y estética de los barrios, está orientada a la búsqueda de una arquitectura que reivindique también el sentido de identidad y de creación de la gente, lo que sabemos es posible lograr cuando usuarios y profesionales puedan pensar y trabajar juntos. Para ello es necesario también que los profesionales de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería sostengan una postura gentil e incluyente ante las diferencias de las formas construidas resultantes. Lo construido por la experiencia popular tiene aún formas insospechadas. Su valoración podría contribuir a elaborar propuestas públicas de vivienda social basadas en una mayor inclusión de los pobladores y en una mayor vinculación con la realidad de estas aglomeraciones urbanas.

Referencias

- Bolívar, Teolinda (1987). "Por el reconocimiento de los barrios de ranchos" en *Boletín Vivienda* (Caracas: Asociación Leopoldo Martínez Olavarría) Año 1, Vol. 4.
- (1994). La ciudad-barrio más allá de las apariencias. En *Revista Tribuna del Investigador*, 1 (2). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Bolívar, Teolinda, et al. (1995). *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Caracas: Consejo Nacional de la Vivienda, Ministerio de Desarrollo Urbano.
- Borjas Gómez, Miguel (2008). Los barrios mixtos, hibridación estética y sistemas de organización. En Yory, Carlos Mario (Ed. académico), *Pensando "en clave" de hábitat*. Bogotá: Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Chombart de Lauwe, Paul Henry (1989). Crisis del desarrollo, dominación y culturas innovadoras. En Briceño-León, Roberto y Wagner, Erika (Coord.), *Las ciencias de lo humano*. Caracas: Asociación Venezolana de Sociología/Fundación Jeannette Abouhamad/Fundación Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.
- Centro Estudios Urbanos (CEU) (1980). *Documento de Investigación Barrio La Cruz*. Caracas, mimeo.
- Fundacomún (1978). *I inventario de los barrios pobres del área metropolitana de Caracas y el Departamento Vargas*. Caracas: Fondo Editorial Común.
- Guitián, Carmen Dyna (1998). *Biografía y sociedad. Una lectura desde la sociología del habitar*, (Tesis Doctoral). Caracas.
- Martín Frechilla, Juan José (1996). Vivienda popular e iniciativa municipal en Caracas, 1908-1958 (o cómo algunos pioneros no estaban equivocados). En Bolívar, Teolinda y Baldó, Josefina (Comp.), *La cuestión de los barrios*. Caracas: Fundación Polar/Monte Ávila Editores Latinoamericana/Universidad Central de Venezuela.
- Rosas Meza, Iris (2004). *La cultura constructiva de la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas*, (Tesis Doctoral). Caracas.
- (2009). Cultura constructiva informal y la transformación de los barrios caraqueños. En *Bitácora Urbano Territorial*, 15 (2). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez Ruiz, Jorge (2008). Notas para una aproximación ético-estética al hábitat. En Yory, Carlos Mario (Ed. académico), *Pensando "en clave" de hábitat*. Bogotá: Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Trigo, Pedro (2005). *La cultura del barrio*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Fundación Centro Gumilla.

La casa de barrio. Su forma y expresión. Una aproximación desde la Etnoarquitectura

Teresa Ontiveros¹

Una introducción necesaria

Cuenta de forma anecdótica el investigador Amos Rapoport (1992) que un día le pregunta a un antropólogo amigo, después de su regreso del África Occidental, qué opinión le merecía el hábitat africano, éste le contestó que su interés prevaleciente era el estudio de las relaciones de parentesco; siendo ello de vital importancia como comprensión de la organización social, no deja de reflexionar Rapoport, que el hábitat constituye igualmente un dispositivo fundamental para entender las complejidades que subyacen entre los grupos sociales, ya que la construcción y los comportamientos socioculturales (visibles e invisibles) que se derivan, son fuentes inagotables de interpretación de la vida societal, por parte de los estudiosos del área. Los *paisajes culturales* que se aprehenden a través por ejemplo, del espacio doméstico, nos pueden servir de orientadores para conocer los *atributos identitarios*, de una comunidad, grupo, región, de una colectividad e incluso de un individuo.

La dinámica de uso del espacio habitado nos permite captar los procesos de composición y recomposición de la vida cotidiana, de

¹ Antropóloga, Doctora en Sociología, docente-investigadora de la Escuela de Antropología (FaCES), Universidad Central de Venezuela, categoría Asociada.

los modos de existencia, la plasticidad y el *bricolaje sociocultural*, en el que está inmersa una familia, una vecindad, una parroquia, un municipio... Por ello, la casa no es sólo *forma*; es decir, su construcción; no obstante, en sí misma, la producción del objeto construido posee una serie de experiencias concomitantes que nos lleva a reflexionar acerca del valor simbólico que le es intrínseca; por ejemplo, cómo se materializa el deseo de hacer casa, quiénes participan en su creación, qué sentimientos se manifiestan a propósito de su hechura, cuáles son las representaciones sociales en torno a su producción, etcétera.

Más allá de todo este conjunto de vivencias alrededor del objeto construido, viene entrelazada la fase de vivir en, de la convivencia, del compartir, de unir o tensar las relaciones entre sus miembros, de establecer el encuentro (o no) con los otros, en resumidas cuentas, es la *expresión*. Quisiéramos, a propósito de los diversos estudios realizados en torno a la vivienda popular urbana: *la casa de barrio*, dar cuenta de estos dos planos, dimensiones, lo físico expresado en la materialización del objeto construido y lo cultural/simbólico, expresado en el significado de hacer casa. Por ello, el encuentro entre la Antropología y la Arquitectura, será de gran valía para abordar esta reflexión²

Antes de continuar, quisiera insistir en esto de *hacer casa en el barrio*, ya que, muchas veces cuando se hace referencia al lugar de habitación de las familias pobres, inmediatamente la tendencia general es pensar solamente en el rancho, ilustro al respecto con opiniones surgidas de mi salón de clase: una estudiante, a propósito del tema de la familia, interviene y comenta no sin un dejo de indiferencia, sobre cómo está constituida la familia del barrio, la cual vive en un rancho de dos, tres pisos, ¿podemos llamar rancho a una vivienda de más de dos pisos? Ello nos hizo meditar, no siendo el tema central de la clase, justamente sobre las opiniones que se tejen, especialmente por otros grupos sociales en torno a la vivienda popular urbana, fue

2 La lectura transversal del objeto construido, en nuestro estudio, la vivienda y más específicamente, la vivienda popular urbana, desde su materialidad y desde sus contenidos implícitos que van en el orden de lo simbólico, conjunto de representaciones, imaginarios, etc., nos permite arrojar interpretaciones de su riqueza y producción de sentido en estos dos órdenes, y desde allí su comprensión etnoarquitectónica.

así como les hice el comentario: ¿quién en más de una oportunidad para dar cuenta del caos, del desorden, no recurre al rancho como un “ejemplo” que ilustra este estado de cosas? ¿Quién no ha escuchado en nuestro país la expresión “tienes un rancho en la cabeza”, “tienes esto vuelto un rancho”, “estás peor que un rancho”, “te estás ranchificando?” Al igual que muchas expresiones que denotan una vergüenza étnica dirigidas a nuestras comunidades indígenas, negras, campesinas, los pobres urbanos también son objeto de menosprecio y burla, y es la vivienda el marco de las acciones para dar rienda suelta a la segregación e invisibilización social, alimentando así además de una vergüenza étnica, una vergüenza social.

Bajo ninguna circunstancia queremos hacer una apología del tipo de vivienda más precaria que existe aún en nuestros barrios, ella es muestra fiel de los grados más intenso de pobreza en que se encuentran muchas familias que forman parte de la ciudad, pero si nos detenemos un poco y hacemos un recorrido por estos *territorios populares*, barrios, podríamos captar que más que las viviendas de cartón, hojalatas, techos de zinc, predomina en el paisaje construido, casas de ladrillos, con azoteas, de más de dos pisos. Es importante indicar que en muchas ocupaciones recientes, puede prevalecer el rancho como primera modalidad constructiva.

Interesante entonces, resulta pasearse por reconstruir el salto que han dado miles de familias pobres para, de una casa sin hacer (rancho), ir moldeando un espacio, que en definitiva constituye una expresión de vida social.

Lo que podemos adelantar en este apartado y obedece a muchos de los hallazgos que hemos esbozado, es cómo la casa viene a constituir una prolongación del cuerpo, prácticamente para sus hacedores, la casa es una segunda piel, es aquella que protege de los embates de la naturaleza y de las inseguridades que cohabitan en el barrio, la casa es como un hijo o hija más, incluso va creciendo con la familia, y es así como el primer rancho, poco a poco, con mucho sacrificio, con privaciones que van desde el alimento hasta la recreación, va adquiriendo corporeidad. La casa es un símbolo, el del esfuerzo, el del desafío por cubrir una meta: *parir/parar la casa*.

En nuestra sociedad se ha convertido en obsesión el deseo de tener casa propia, por eso más allá de discutir en torno al terreno y

cómo miles de familias pobres se han apropiado de suelo ajeno, nos interesa dar cuenta del sentido de propiedad y de pertenencia que se expresa a través de la casa. Por esto es importante escuchar en muchas familias lo de “la casa que sea de uno, cueste lo que cueste” y el coste va desde el esfuerzo material, hasta ir cargando de objetos. La casa propia afianza el *arraigo*, carga afectiva que se crea entre el creador y su obra. También alimenta el *intercambio*, el cual se concretiza con la ayuda mutua (familiares, vecinos, albañiles contratados, etcétera).

Con base en esta apreciación, hemos diseñado para este escrito el siguiente recorrido: Vamos a puntualizar grosso modo, los aspectos teóricos que nutren el estudio referido a la vivienda popular urbana; lo consideramos como un marco reflexivo para abordar nuestro estudio en cuestión. Nos dedicaremos a abordar la forma de la casa de barrio (morfología y estructura social), entendiendo el carácter procesual de la densificación y el discurso implícito que se devela a partir de la forma. En este mismo orden haciendo alusión a la forma, destacaremos lo que hemos denominado etnografía de la casa de barrio, ello hace mención cómo a través de planos etnográficos, podemos conocer los atributos que se elaboran en torno a la vivienda. La casa como expresión, hace referencia al tejido de relaciones: el adentro y el afuera, papeles, representaciones con respecto a la territorialidad. Cerraremos con una reflexión en torno al significado de la función del habitar, las referencias y una galería de fotos de casas en un barrio de Caracas.

Identidades, relaciones y conflictos. Marco reflexivo para abordar la vivienda popular urbana

En nuestros estudios en torno a la vivienda del barrio, hemos partido de una serie de referencias teóricas, que nos han permitido abordar tanto sus aspectos físicos como socioculturales. Uno de los rasgos que podemos destacar es cómo forma parte de su impronta, la tendencia a que ésta sea producida por sus moradores, siendo así, la vivienda recoge fragmentos de la vida social del grupo. A través del espacio doméstico podemos llegar a entender los dominios del

parentesco, el sentido de la vecindad, las relaciones de género, los aspectos religiosos, políticos, económicos, entre otros. Por ello, consideramos que la casa constituye un *lugar antropológico*, siguiendo la propuesta del antropólogo francés Marc Augé, ya que, como espacio micro, condensa principios de relaciones, prescripciones, prohibiciones, que dan tanto coherencia interna como externa a los grupos (Augé, 1993a; 1993b).

El tiempo, la dedicación y el empeño que se invierte en la construcción de la vivienda por las familias (incluyendo la primera fase, el rancho), nutre el sentido de pertenencia con relación al espacio construido, alberga el sentimiento de ver cumplir los proyectos de vida, lleva indefectiblemente al amarre de una identidad territorial (apego ante la obra creada) y a la construcción de una *alteridad social interna*, correspondiendo a prácticas y reglas codificadas del espacio (Augé, 1993b: 18-19), las cuales permiten la diferenciación de un grupo con relación a otro, por lo tanto, alrededor del hacer casa, se establecen formas concretas de dominio y apropiación del lugar, operando para ello toda una estructuración simbólica y memoria del entorno, cargando de *sentido* el uso y función que los habitantes le dan a sus espacios fundados (Ontiveros, 1997: 6).

Para la comprensión de lo que la casa de barrio es, no podemos dejar de lado, que ésta es una elaboración cultural, marca su creación, el *destino de clase* (pobres urbanos), la memoria extensa (cuando se viene de otro lugar: lo rural, otro núcleo urbano, otro barrio), manifestaciones, prácticas sociales, hábitos, modos de vida, característicos de estos sectores, por ello, estos dispositivos se hacen concretos, se cualifican en el espacio-territorio barrio, dando cuenta así, de los marcadores de identidad que pueden caracterizar a un territorio popular urbano.

De igual manera, estos hechos de la cultura, se manifiestan día tras día, en la cotidianidad. La vida cotidiana, cíclicamente nos muestra las experiencias individuales y sociales. Las trayectorias, la armonía conflictiva, encuentran en la casa, el espacio principal de proyección.

La vivienda puede dar cuenta de los ritmos temporales de la familia, de su *memoria larga*, de elementos del pasado que se mantienen, así como los cambios y transformaciones de los elementos de la

cultura. Justamente, las relaciones, conflictos, identidad, alteridad, que se manifiestan en torno al hábitat popular, nos permiten aseverar que es más que un techo.

Un aspecto fundamental que queremos destacar a continuación, es cómo la morfología del medio ambiente construido del espacio barrio (la forma), su diversidad y heterogeneidad, nos sirve de espejo, para mostrar los cambios advenidos en los últimos sesenta años de la casa de barrio, para ello, nos apoyaremos en el estudio pionero de la arquitecta Teolinda Bolívar, referido a la *densificación* de los barrios, ello hace mención al ámbito histórico-procesual atribuido a la producción de la vivienda popular urbana.

La casa de barrio. Su Forma. Morfología y Estructura social. Diversidad y heterogeneidad del medio ambiente construido abordado desde el estudio de la densificación³

Siempre me he inquirido qué piensa y siente un extranjero cuando por primera vez visita Caracas y para llegar a su destino final, por ejemplo el centro, el este o el sur de la ciudad, en su recorrido resulta inevitable observar el conjunto de viviendas multiplicadas en nuestras laderas, lo de inevitable no encierra ningún dejo de estigma, hace mención a una realidad que nos penetra en nuestro avance por la ciudad. Creo que la primera sorpresa será el constatar que nuestros barrios constituyen un *territorio envolvente*, es decir, los podemos conseguir a lo largo y ancho de nuestra ciudad, no son periféricos, no hay diques, al menos materiales (ya veremos que sí sociales) que logren separar los barrios de las urbanizaciones y quintas, esto no impide constatar que existe una división social del espacio, marcada por la deficiencia en cuanto a servicios, equipamientos, vialidad, etc. y otros aspectos de la vida social (trabajo, salud, educación, transporte, etcétera).

3 Sobre la base de la propuesta central de la Dra. Arquitecta Teolinda Bolívar.

Pero nuestro huésped visitante maravillado por esos conjuntos de viviendas, se percató que algunas casas ya no son de un piso, sino tienen dos, tres y más. Hay que advertirle a este visitante que lo que observa, resume décadas de ocupación del espacio y que cuando nos acercamos a barrios concretos veremos que ciertamente, además del número de pisos, algunos parecieran piedras monolíticas, casas adosadas unas de otras, pero hay barrios que apenas se están formando, es una dinámica que miramos con sorpresa, propios y extraños.

Pero no es una sorpresa para estudiosos como la arquitecta Teolinda Bolívar, quien a mediados de los años noventa del siglo pasado, se dedica a investigar muy sostenidamente lo que viene ocurriendo a propósito de la morfología de lo construido en los barrios, siendo pionera y hasta el presente, creadora de una propuesta teórica para la comprensión de lo que la misma autora ha denominado la densificación en los barrios y grados de ocupación del espacio. Tuvimos la suerte varios investigadores de formar parte de su equipo de trabajo y estudiar la densificación desde su dimensión estructural (Arqta. Iris Rosas, Ing. Henrique Arnal), socioantropológica (antropólogos Teresa Ontiveros y Júlio De Freitas) y del diseño resultante (Arqta. Mildred Guerrero).

Bien como lo señala la investigadora Teolinda Bolívar, en equipo se intentó crear un concepto en torno a la densificación, en sus palabras: “La densificación indica siempre un proceso, por ende un tiempo y una dinámica. Se define en la vinculación de variables espaciales, temporales y relacionales, en donde el hilo o núcleo de referencia es la variable densidad. Ésta debe entenderse dentro del concepto de densificación en las relaciones que establece y no en sí misma. Por lo tanto el concepto de densificación en nuestra investigación es aproximativo, tanto cuantitativa como cualitativamente. Añadimos asimismo que la densidad de los barrios sólo es interpretable desde la propia ciudad y en la comparación permanente entre ellos. Nuestra perspectiva de estudio es sistémica y procesual” (Bolívar, 2011: 117).

En este estudio pionero deja claro la investigadora los siguientes aspectos:

- La densidad toma como base las formas y grados de ocupación horizontal-vertical y tipos de apropiación.
- La ocupación del espacio en las zonas de barrios varía en grados.
- Reivindicación del valor de la vivienda pero sin negar sus defectos y debilidades.
- La casa de barrio constituye la vivienda típica de la ciudad. Asimismo:

“En las áreas de la ciudad donde existen conjuntos de viviendas producidas ilegalmente, encontramos desde el rancho aislado recién construido o que en décadas ha mantenido su precariedad, pasando por amplias casas, de uno o varios pisos, que bien pueden mantenerse aisladas, pero que en su mayoría se han ido juntando a sus vecinos de origen o de ocupación de “relleno” surgidas poco a poco. Dos grandes clases de agrupaciones podemos tener: a) conjunto de edificaciones aisladas y b) conjunto de edificaciones continuas. La manera de organizarse, al menos en los barrios de colinas caraqueños, donde casi no hay vías vehiculares, provoca lo que llamamos macizados y murallas de ladrillos y cemento, constituidas por unidades superpuestas y adosadas a las medianeras, algunas veces por tres de las fachadas y excepcionalmente por todos los lados” (Bolívar, 2011: 121-122).

La construcción de una tipología (propuesta por Bolívar), la cual consiste en hallar bases comunes en la construcción de las viviendas, de allí se crean *las clases tipo-morfológicas*, estableciendo diez clases.

En las páginas 123, 124 y 125 del libro *Desde adentro: viviendo la construcción de las ciudades con su gente* y citado en profuso en líneas anteriores, Bolívar a través de fotos y textos nos hace mención a las clases tipológicas, citaremos una vez más su definición de estas clases:

“C-1. Áreas potencialmente ocupables. Terrenos de ampliación de otros barrios ya constituidos, servidos por vialidad vehicular, transporte colectivo cercano, electricidad y acueducto. Las características físicas del terreno, tales como pendientes y estabilidad, no son excluyentes (a los ojos de las individualidades que construyen las primeras viviendas).

C-2. Áreas de ocupación incipiente. Primeras construcciones aisladas de posesión de la tierra generalmente en materiales deleznable.

C-3. Áreas de construcción disgregadas, primera fase. Predominan grupos de viviendas de un piso, de materiales duraderos (ladrillo, zinc, cemento), pero separadas significativamente entre ellas.

C-4. Macizado en primera fase. Agrupaciones de viviendas adosadas. Predominan las de un piso. Construcciones sin retiros o hileras de casas, sin casi separaciones entre ellas.

C-5. Áreas de construcciones disgregadas, segunda fase. Agrupaciones de viviendas separadas entre ellas, donde predominan construcciones de dos pisos.

C-6. Macizado en segunda fase. Grupos de construcciones adosadas. Están combinadas de un piso y dos pisos, estos últimos dominantes en el conjunto.

C-7. Disgregado alto combinado, tercera fase. Agrupaciones de viviendas aisladas, con dos o tres pisos.

C-8. Macizado en su tercera fase. Áreas de construcciones adosadas, combinadas con dos o más pisos.

C-9. Áreas de construcciones disgregadas, cuarta fase. Edificaciones aisladas, con tres o más pisos.

C-10. Macizado de máxima proporción de ocupación. Áreas de construcciones adosadas con tres o más”.

Esta tipología nos muestra la capacidad histórica de crear una obra tan inmensa y constatar: “Según los datos procesados por el arquitecto Federico Villanueva, desde la creación del Banco Obrero en 1928 hasta el año 2000, la producción de vivienda pública para la clase obrera fue de 996.000 unidades, mientras el número de viviendas producidas en los barrios alcanza en ese mismo periodo alrededor de 2.400.000. Estas cifras dicen mucho acerca de las dimensiones del fenómeno de la construcción en los barrios y de una cultura que al producir la vivienda necesaria de la población venezolana, ha superado ampliamente lo ejecutado por el Estado” (Rosas, 2009: 83).

Sería inimaginable la debacle urbana si esta participación popular no se hubiese dado, no serían miles, sino millones las personas que vivirían en las calles de la ciudad.

Si podemos constatar a partir de este avanzado estudio de la arquitecta Bolívar, cómo se ha conformado a través del tiempo y del espacio una morfología de lo construido con el sello predominante de la labor ejecutada por las familias (sin dejar de lado a otros actores en esta producción, a saber, funcionarios, técnicos, constructores populares, entre otros), nos queda reflexionar con base en lo que dicen habitantes de barrios, cuáles son las representaciones que se producen a propósito del objeto construido. Hemos denominado este próximo apartado la etnografía de la casa de barrio, escuchemos las vivencias que circulan al respecto.

Etnografía de la casa de barrio. El proceso constructivo (el discurso implícito en el hacer casa)

La modalidad constructiva preponderante es la *autoproducción*. Ésta observada desde el rancho más precario a la vivienda “confortable”. Es la familia quien ha logrado a través del tiempo y del espacio, la conformación de la vivienda, jugando un papel determinante sus habitantes en la organización del espacio construido. Es el trabajo mancomunado de los miembros de la familia, del amigo, del vecino o compadre, en suma, las redes de solidaridad, la contratación de un albañil o maestro de obra, cuando la situación económica así lo permite, lo que ha dado forma a la vivienda.

La mano de obra, así como la compra de los materiales, el financiamiento en general, ha sido pagada por las familias sólo contando con recursos económicos limitados. La vivienda se ejecuta durante las noches o fines de semana o en épocas de desempleo del “jefe” de la casa. La vivienda puede pasar muchos años a medio hacer, observándose en el conjunto del paisaje físico, viviendas en etapas iniciales y otras terminadas (éstas de uno o más pisos).

En la construcción de la casa de barrio, es importante señalar la activa participación de la mujer, a veces es ella misma por ser la

jefa del hogar, la que emprende el reto de construir o mejorar la casa. Cuando vive en pareja, es un fuerte apoyo, bien acarreando materiales, ayudando en la mezcla de éstos o preparando el alimento para todos los participantes en la construcción.

Igualmente es oportuno destacar que muchas veces los habitantes de los barrios, desconocen al detalle los aspectos propios de la construcción, no obstante, "...la cultura constructiva popular se concibe como una nueva producción cultural de los pobladores urbanos, que tiene sus expresiones y significados en las formas de la vivienda y en las prácticas vinculadas a los procesos de territorialización y apropiación de las tecnologías constructivas, al atender a sus necesidades aspiraciones individuales y colectivas, y estar soportadas en las redes sociales embebidas esencialmente por los afectos y las solidaridades" (Rosas, 2009: 80).

La construcción de las viviendas producto de la incorporación de sus habitantes, lleva a inferir a la arquitecta Iris Rosas que estamos en presencia de un *saber empírico constructivo*, el cual proviene según la investigadora: "...de la apropiación de las tecnologías convencionales y de la capacidad de sus hacedores para reinterpretar y generar nuevos conocimientos que se traducen en el desarrollo de las prácticas constructivas dirigidas a consolidar la vivienda. En este sentido, la cultura constructiva que da origen a la creación y transformación de los barrios urbanos se genera de la propia condición humana y técnica de la gente, en este caso de la población carente de recursos, que es capaz de reordenar, ampliar, reinterpretar y dirigir el conocimiento acumulado y los nuevos aprendizajes adquiridos en el medio urbano, para producir una vivienda durable y dar respuesta a sus necesidades habitacionales" (Rosas, 2009: 83).

Es así como esta valoración de la casa por parte de las familias, fruto materializado de sus historias, hace tangible la *herencia del construir*, es decir, la casa representa el saber hacer, saber decir de los sectores populares. Esta herencia del construir se logra por la vía de la transmisión familiar, a partir del hacer casa a través del tiempo (los hijos que colaboran en la construcción de la vivienda, tendrán como proyecto de vida la construcción de su casa) y de la transmisión colectiva, ya que el *arte de construir* la casa, se convierte en un acto social: la red de relaciones que se entreteje al hacer casas.

El sentido de la creación de la casa es la posibilidad de llevar a cabo una obra, de poder moldear, producir el “nicho”, el “entorno vital”.

La vivienda creada, construida, se concreta así en la objetivación del *poderío existencial*, de la capacidad de hacer, más allá de las implicaciones socioeconómicas que ello conlleva. El sentirse “dueño de”, decir “mi casa”, es el mostrar el crecimiento familiar, la posibilidad del *hacer*. Así, la casa creada por la familia en colectivo, viene a compensar el malestar, las privaciones. Se convierte en una meta, en un *proyecto de vida*, enseñándonos las *estrategias del hacer*. La casa es el espacio de la vida, donde se aprehenden y se imbrican las prácticas espaciales específicas. En suma, las prácticas vividas de la cotidianidad, de la memoria.

En este discurso implícito, el cual podemos captar a partir de las representaciones que tienen los habitantes del hecho de construir la casa, hemos constatado opiniones bien reveladoras en torno a otros tipos de edificaciones. Destaquemos cómo las familias del barrio tienen una tendencia a rechazar el apartamento, entre las razones que sustentan tal apreciación encontramos: 1) La posibilidad de construir la casa en el tiempo y en el espacio, sus cambios, ampliaciones, remodelaciones, el poder construir “al gusto” del habitante; 2) La idea del apartamento como un espacio cerrado, no hay contacto con la calle, la cuadra. La casa en el barrio permite la vida en comunidad. La gente se siente “prisionera” en los apartamentos; 3) La necesidad de estar en contacto con la tierra, con la raíz. Como valor colectivo, encontramos la siguiente afirmación: Los habitantes consideran que el apartamento no termina siendo del dueño, ya que “...el techo de uno es el piso del otro, el piso de uno es el techo del otro, las paredes de uno son también del otro”; 4) La casa puede permitir la construcción de áreas significativas en la vivienda popular urbana: el patio (por muy minúsculo que sea), la azotea, etc.; 5) La posibilidad de cría de animales para el consumo familiar y para la venta, difícil de llevar a cabo en el apartamento.

Estas representaciones nos obligan a reflexionar el por qué de la insistencia de cuestionar o estigmatizar a las familias pobres que muchas veces rechazan el apartamento y desean permanecer en sus viviendas. No se toma en cuenta las *lógicas y representaciones del espacio-casa*. El apartamento se convierte en una imposición a los habitantes

que tienen formas de vida diferentes. Hay que estar abiertos a las lógicas espaciales de los grupos; por ello, cuando predomina la *estética de lo idéntico* (Aponte, 1996), es de esperar que surjan respuestas (desde la aparente apatía, hasta actitudes violentas), con relación al espacio creado bajo una sola perspectiva, la del planificador o técnico.

En cuanto a la apropiación simbólica, es importante destacar cómo la vivienda es la resultante, el legado del esfuerzo, proyectos cumplidos, realizados en beneficio de la descendencia. La idea de *patrimonio cultural* juega un papel importante en el hacer casa. La vivienda como patrimonio tiene una fuerte carga simbólica, tiene un valor más allá de su precio, es el precio del hacer, del sacrificio, es la conquista de la seguridad, de la transmisión del esfuerzo a los hijos. Nuestras referencias han estado limitadas al proceso constructivo y ¡cuánta esencia antropológica hemos encontrado!: socialidad, patrimonio familiar-cultural, herencia del construir, poderío existencial, expresión de vida, reapropiación del espacio. Antropológicamente podemos señalar al igual que José Luis García, que la casa: "... no está pensada exclusivamente en función del aislamiento de los que la habitan, sino que reproduce ciertos aspectos de las relaciones humanas. La casa es por tanto, una expresión metafórica de algún aspecto de la estructura social" (García, 1976: 103).

Después de estas apreciaciones en torno al proceso constructivo, abramos las puertas de varias de estas viviendas y observemos su contenido manifiesto en la distribución de los espacios y los objetos.

La vivienda popular como arte/facto. Los planos etnográficos (la interfase para la interpretación)

Si de la manera de hacer casa nos abocamos a entender su interior, veremos cómo a partir de los planos etnográficos de la vivienda popular, podemos captar su contenido: la distribución de las áreas en la vivienda, los dormitorios, la cocina, la sala, el comedor, la localización del baño; de igual manera, los objetos y mobiliarios que la contienen. Los planos etnográficos constituyen un recurso de importante lectura para la comprensión de las lógicas y significados de

las dinámicas de usos. ¿Qué nos diría una lectura interior de la casa de barrio? Nos daría cuenta de su *expresión*, entendiendo por ésta aspectos como: el tejido de las relaciones sociales, repertorios y papeles que se juegan en el espacio doméstico, la cuestión de género, la jerarquización de los espacios y el sentido de los otros, la decoración de la vivienda, la religiosidad y la objetivación en la casa. Veamos.

La casa de barrio: Su expresión

Hemos observado el carácter multifuncional del espacio doméstico cuando se trata de ranchos, pero igualmente, en las viviendas de material duro, hay un uso diferenciado más que normativo de las áreas de las casas, esto quiere decir que muchas veces un espacio diseñado para un fin determinado, puede tener más de un uso, por ejemplo, el comedor como área para planchar. Otro ejemplo lo es el patio (cuando existe en las casas), éste es recodificado en su uso: es el espacio lúdico por excelencia, pero también tiene un uso doméstico (lavadero, tendadero), lugar para la cría de animales, depósito para los materiales de construcción.

Igualmente constatado que a la falta de un patio, las familias compensan su ausencia a través de la resemantización de áreas en la vivienda: la azotea, el balcón, el corredor; espacios multifuncionales, moldeados de acuerdo a las necesidades y exigencias espaciales de la familia. Igualmente hemos podido captar que algunas familias en ausencia de éste hacen un uso de la *calle* como extensión de la vivienda, este aspecto lo consideramos de vital importancia, ya que en estas recodificaciones que se hacen de las áreas, encontramos la relación estrecha que existe entre la casa (el adentro) y la calle (el afuera). Podríamos decir que de esta forma la casa se conecta con la calle, es su extensión: las personas que conversan en la entrada de su casa, los niños jugando en la calle, etc. (Ontiveros, 1998: 15-16).

En nuestros estudios hemos avanzado una discusión en torno al significado que tienen para las familias los objetos-mobiliarios, las ventanas y puertas, el recibimiento de propios y extraños en el hogar,

el sentido de la seguridad y defensa del espacio casa, el sentido lúdico y festivo.

La ornamentación nos evidencia muy claramente los signos tradicionales y modernos que cohabitan en el espacio doméstico popular: afiches de los cantantes, políticos, actores y actrices del momento, el retrato familiar, el santo patrón de la familia, cuadros con motivos costumbristas, plantas (naturales y artificiales) abundan en los hogares, cesterías, instrumentos musicales, etc. Decoración que nos indicaría suponer un estilo “eclectico-barroco”, cargado en colores, texturas, objetos. Esto nos lleva a pensar al igual que la investigadora colombiana Sonia Muñoz, en su libro *Barrio e Identidad: ¿Estamos ante un desorden, u otra armonía?* Evidentemente estamos ante una lógica de consumo del grupo la cual ha intentado recrear, tanto el estilo de vida de muchas familias venidas del campo a la ciudad, como de su apropiación de los productos culturales de la sociedad de consumo, nos advierte Muñoz la siguiente tesis la cual compartimos: “...ellos [los sectores populares] regresan simbólicamente al origen, pero sólo desde el imaginario de la ciudad (producción nacional, transnacional)” (Muñoz, 1994:95).

Hablemos de la religión. No hay espacio más característico para aprehender el sentido religioso del habitante popular como el de la casa. Y es captar esta dimensión religiosa, donde cohabitan sin reparo alguno tanto las creencias cargadas de su eficacia simbólica (el espiritismo, por ejemplo) como el apego mayoritario al catolicismo, sin desdeñar a aquellos vinculados a la santería. Esto lo observamos entre otros, en el uso simbólico de la puerta que da a la entrada (amuletos como el casquillo, la sábila, bolsitas predominantemente rojas con preparados en su interior), la limpieza espiritual de la casa para liberarla de maleficios, la construcción de nichos donde predomina el santo o virgen protector(a) de la familia, así como hermosos y a veces alucinantes altares que podemos hallar en un rincón de la sala o en cuartos construidos para tal fin. Los espacios religiosos, símbolos donde se fusionan la religión y las creencias, nos muestran aspectos de la dinámica identitaria y cultural en que se inscribe la producción de sentido del habitante del barrio. La casa se convierte así en un objeto tangible de estas representaciones.

Un aspecto a resaltar en todo este recorrido en torno a la casa de barrio, es el papel fundamental que juega la mujer en el hogar. La mujer es la encargada de darle forma a las actividades del diario vivir. La vivienda ha sido el espacio adjudicado a la mujer, independientemente de su participación en las labores fuera del hogar, así encontramos que la mujer “habita” la casa bien si su permanencia es continua (todo el día) o por intervalos (mañana, tarde, noche).

Pero describir un día de vida de la mujer en la vivienda, es describir un itinerario extenuante, que consume su energía física diaria. La mujer cocina, lava, plancha, limpia y organiza la vivienda, atiende a los hijos, hace mercado, además atiende la bodeguita cuando la tiene, la costura, la escuela, si trabaja dentro del hogar; otras comparan el trabajo de la casa con el trabajo de la calle, y hoy día dedican un buen tiempo a participar en los Consejos Comunales y en los diferentes comités que se derivan de éstos. Así el ciclo femenino se comparte entre la familia y el trabajo comunitario. Por ello, describir un día de una mujer del barrio, es sintetizar la vida de muchas de las mujeres del barrio, cargada desde nuestro punto de vista de un trabajo extremo y explotador.

En cuanto al tiempo libre y al uso del espacio habitado, encontramos que la ocupación y dedicación tanto de la casa como del barrio, es una evidencia en las familias de los barrios. Estas permanecen mayor tiempo en la casa. Las actividades cotidianas del hogar y del barrio les absorben el tiempo extra laboral. La casa, la cuadra, el callejón, la escalera, la esquina, la placita, se han convertido en los lugares donde se invierte la mayor parte del “tiempo libre”.

Así, frente a la dificultad de acceder a los espacios públicos de la ciudad, los habitantes de los barrios intensifican los existentes en sus delimitados territorios, los cuales juegan un papel importante en la reconstrucción de la vida del barrio. Hoy en día, esta plasticidad entre lo “público y lo privado/el adentro y el afuera”, se ha venido delimitando ante la fuerte inseguridad y violencia interna del barrio, producidas por múltiples variables, originando irremediablemente una transformación en el uso de estos *espacios interiorizados*, obligando cada vez más a sus habitantes a la *encapsulación* en sus hogares, convertidos estos en refugios casi permanentes sin un aprovechamiento

cabal de los espacios recreados por los habitantes para la convivencia barrial, muy característicos en los años de fundación de los barrios.

...y un cierre igualmente necesario

En este recorrido hemos encontrado algunas escenas de la vida cotidiana de la familia de los territorios populares urbanos, en la que la dinámica del uso de las áreas, nos da cuenta de las formas, costumbres, identidades que caracterizan a los sectores populares.

Podríamos insistir cómo a través de un estudio histórico, etnográfico y etnológico acerca del espacio doméstico, se pueden captar dimensiones cualitativas del individuo en su micro grupo y sociedad. Nos damos cuenta así de la dinámica que se desarrolla en el interior del medio ambiente construido popular. Como espacio de características fijas (ver Hall, 1973), la casa nos muestra una cultura, un discurso implícito creado por sus habitantes y que se extiende al grupo en general, se capta la fuerza y el peso de la institución familiar, los poderes y desigualdades en la construcción del espacio público y privado, pero asimismo la inventiva y recomposición que el habitante hace en el uso del espacio. Siguiendo las reflexiones de la investigadora Sonia Muñoz, podemos señalar que a través de la casa podemos conocer los *hábitos de clase* que subyacen en la vivienda popular urbana, “Hábitos que deben entenderse en su doble condición: estructurados por las condiciones sociales y la posición de clase [...] estructurante en cuanto generadores de prácticas y maneras particulares de percepción y apreciación de la realidad” (Muñoz, 1994: 31).

Estamos conscientes que falta mucho camino por recorrer para seguir profundizando con relación al habitante de los territorios populares urbanos y el uso del espacio doméstico y del espacio barrio. Apenas lo que hemos anotado en estas páginas nos dan pistas para la construcción de una *etnoarquitectura de los modos de habitar*, intentando con ello contribuir en el reconocimiento de la identidad urbana. La casa popular apenas nos ha abierto sus puertas para mostrarnos en su interior la historia de todos los días. Ella es parte de la memoria, la casa es nuestra segunda piel, es cuerpo y existencia. La casa no

se agota en las paredes construidas, es deseo, imaginario, memoria, cultura. La casa es una entrada que permite conocer a sus moradores, pero también al barrio en su conjunto, igualmente una forma privilegiada de entender cómo viven, sienten, palpan, se representan la ciudad estos pobladores urbanos.

Invitamos, después de la bibliografía a contemplar un conjunto de fotos de casas tomadas en el barrio Santa Cruz, Las Adjuntas, Caracas, en el marco del dictado de la asignatura *Del rancho al macizado barrial*, llevado a cabo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, de la Universidad Central de Venezuela, junio-julio 2012 (súper intensivo). Dicho curso fue coordinado por la Dra. Teolinda Bolívar, junto con Teresa Ontiveros. Las fotos son de quien escribe este artículo de investigación.

Referencias

- Aponte, Edgar (1996). Un estudio cualitativo para la comprensión del significado de la vivienda en una comunidad específica. Barrio El Nazareno. Casalta III. En Bolívar, Teolinda y Josefina Baldó (Comps.), *La cuestión de los barrios*. Homenaje a Paul-Henry Chombart de Lauwe. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, Fundación Polar, Universidad Central de Venezuela.
- Architecture & Comportement / Architecture & Behaviour* (1992). *Entretien avec Amos Rapoport*. 8. (1).
- Augé, Marc (1993a). *Los "no lugares". Espacio del anonimato. Una Antropología de la sobremodernidad*. Madrid: Editorial Gedisa.
- (1993b). Espacio y Alteridad. En *Revista de Occidente*, 140. España.
- Bolívar, Teolinda (2011). *Desde adentro: viviendo la construcción de las ciudades con su gente*. VI. Quito: OLACCHI. Textos Urbanos.
- García, José Luís (1976). *Antropología del territorio*. Madrid: Taller Ediciones J.B.
- Muñoz, Sonia (1994). *Barrio e identidad. Comunicación cotidiana entre mujeres de un barrio popular*. México: Editorial Trillas. S.A.
- Ontiveros, Teresa (1997). Imaginando nuevas formas de acción: El centro de Asesoría Casa y Ciudad ante los desalojos en ciudad de México. En *Boletín Ciudades de la gente. Latinoamérica por la rehabilitación integral de los barrios*. 9. Caracas.
- (1999). *Memoria espacial y Hábitat popular urbano. Doce experiencias familiares en torno a la casa de barrio*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCV- Fondo Editorial Trópykos.

(2006). Vivienda popular y vida cotidiana. En *Encontrarte Revista Cultural Alternativa*. Caracas).

Rosas, Iris (2009). La cultura constructiva informal y la transformación de los barrios caraqueños, 15. En *Bitácora*. Bogotá.

Galería de fotos del barrio Santa Cruz en las Adjuntas, Caracas

Fotografía N° 1

Macizado con viviendas de dos a tres pisos



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 2
Asombrosa construcción que parece desafiar la gravedad



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 3
De lo privado a lo público...



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 4
Hermosas construcciones que resumen
años de tenacidad. “Parir y parar casa”...



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 5
Cada casa en su diseño muestra la impronta del sello familiar



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 6
La vivienda en mejora permanente...



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 7
Casa tipo quinta dentro del barrio...



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 8
Diversidad en diseños: la casa “cruda” y la casa “revestida”



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 9
Callejón-túnel, una modalidad de la densificación...



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 10
Reja y puerta que resaltan...



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Fotografía N° 11
Las escaleras, puntos de conexión dentro del barrio...



Foto Teresa Ontiveros, julio 2012

Anexo

Jaime Erazo Espinosa¹

Historial de las actividades del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, período julio 2011-julio 2012

II Reunión y II Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso, Caracas, del 27 al 29 de julio de 2011

Organizado por el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso y el Centro Ciudades de la Gente de la Universidad Central de Venezuela (CCG, UCV). Con el auspicio del Ministerio del Poder Popular de Vivienda y Hábitat del Gobierno Bolivariano de Venezuela, CAF, Alcaldía Sucre, Flacso Ecuador, Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) y Facultad de Arquitectura y Urbanismo Carlos Raúl Villanueva de la UCV.

¹ Arquitecto, Maestro en Desarrollo Local y Territorial y Estudios Urbanos, ambas por Flacso Ecuador. Actualmente es estudiante del Programa de Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México (Colmex), convocatoria 2013-2017.



Objetivos

La II Reunión del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social y el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, tienen como objetivo general, proporcionar una plataforma de encuentro y debate sobre los desafíos para el hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana, a partir de los cuatro ejes temáticos siguientes:

1. Infinitas privaciones: reconocimiento y transformación
2. Intervenciones del Estado y de los gobiernos locales
3. Ciudades, barrios y casas de la gente
4. Bellezas resultantes: morfologías e imágenes propositivas

Así también, es objetivo de la Segunda Reunión y del Segundo Congreso, pasar revista al estado de la investigación sobre la concertación de la región en torno a los temas antes mencionados.

Propuesta de la II Reunión y Congreso

En enero de 2010, en el marco del Programa de Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT Clacso), el GT Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI), dio inicio a sus actividades académicas, investigativas y editoriales. Las actividades fundacionales fueron su Primera Reunión y el Primer Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, desarrollados en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede Ecuador, en la ciudad de Quito, desde el 7 hasta el 9 de abril de 2010. Posteriormente el GTHI participó y organizó, junto a instituciones amigas, dos actividades especiales: por un lado, los paneles “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” que fueron presentados en el Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de Flacso, celebrado en la sede de Flacso México, en la Ciudad de México, entre el 26 y 28 de mayo de 2010. Y por otro lado, el Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas”, organizado por el Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, desarrollado entre el 5 y 7 de agosto de 2010. Los tres primeros tomos de la Colección ‘Hacedores de Ciudades’ del GTHI, llamados *Políticas de empleo, vivienda en Sudamérica y Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* y *Los lugares del hábitat y la inclusión* recogieron los resultados de las cuarenta y dos investigaciones presentadas en la I Reunión y I Congreso de Quito.

El GTHI basó su trabajo e intercambio en las preocupaciones regionales sobre el hábitat popular y la inclusión social, por tanto, ambas temáticas no sólo definieron su problemática de estudio sino también su alcance y sus componentes, tales como: las consecuencias urbano-espaciales y económico-sociales de las políticas públicas; las categorías de ‘in-visibility’ e ‘in-vivencia’ que la ciudad otorga a los sectores menos favorecidos; los sentidos de la exclusión y la insostenibilidad; las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada por/para pobres; los usos económicos de la vivienda para los hogares de menores recursos; los vínculos a los modelos de desarrollo en nuestros países; entre otros.

Con el GTHI insistimos e incidimos, desde la academia, en la necesidad de (re)ubicar las temáticas del hábitat popular y la inclusión social en las políticas locales, nacionales e internacionales; en situarlas como objetos de abordaje para los gobiernos y los organismos multilaterales; y en darnos oportunidades para describirlas e interpretarlas de muy diversos modos.

Con este breve antecedente, el GTHI-Clacso, tuvo el agrado de invitar a la comunidad de interesadas/os en los estudios sobre la ciudad, en sentido general, y del hábitat, en sentido particular, a enviar propuestas de ponencia individual. Las propuestas seleccionadas fueron presentadas, como exposiciones individuales, en el marco del II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, que se desarrolló en la sede de la Universidad Central de Venezuela, ciudad de Caracas, desde el 27 hasta el 29 de julio del año 2011. Las versiones finales, tipo artículo científico-social, son las incluidas en el presente tomo y en el anterior de la Colección 'Ciudades de la Gente'.

A continuación desarrollamos el contenido de cada uno de los ejes temáticos que se presentaron en la II Reunión y Congreso del GTHI-Clacso:

1. Infinitas privaciones: reconocimiento y transformación

Nuestros Estados toleran pero no reconocen jurídicamente los asentamientos autoconstruidos, es más, actúan sobre terrenos ilegalmente ocupados, medio urbanizándolos y medio mejorándolos (incluida la vivienda), sin embargo, con esta manera de ser y hacer ni aportan políticas públicas ni garantizan derechos fundamentales. Ante esta ambigüedad, rendir honor a quienes anónimamente hacen ciudad, viene de otros lados. De ellos mismos, por un lado, de las y los hacedores, quienes sorteando obstáculos y sin recursos (infinitas privaciones), innovan y transforman tecnologías, y organizan la construcción para difundirla entre sus iguales, unas veces con astucia y evidencia, y otras veces con sutilidad pero siempre 'recodificada', es entonces un recíproco reconocimiento de su patrimonio social. De otros tantos, por otro lado, como académicos, proyectos e instituciones, quienes

reivindican, con respeto y solidaridad, la importancia y el valor de la producción ilegal, la cual aunque con carencias y defectos significa esperanza, y no se completa con el solo otorgamiento de la tenencia de la propiedad, sino con el reconocimiento de los ajenos al medio popular, pues ello supone y ello alienta la superación de la provisionalidad.

Superar es encontrar salida(s), opciones que no terminen en logros cortoplacistas sino que empiecen con el mejoramiento y la transformación de los territorios populares autoproducidos², pues no podemos condenar a su gente a vivir sin creer que no hay posibilidades de cambio de/con calidad. Así (pero no solo así)³, coadyuvaremos a la formación de asociaciones que iguallen los opuestos, tanto para preservar el mérito de lo autoelaborado como para lograr mínimos acuerdos de convivencia entre vecinos y de vínculos de estos con agentes sociales (incluido el Estado)⁴. Es una búsqueda, según bien sabemos, del día a día.

En relación a lo anterior, vale mencionar dos cuestiones interconectadas; la primera es que no todo asentamiento autoproducido debe o puede mejorarse/transformarse, y la segunda es que la violencia urbana, de nuestros países y nuestras ciudades, también reside y también acaba con estos lugares. Una u otra, llevan a admitir a algunas personas que '[los asentamientos] deben ser reubicados', y a otros como nosotros que 'es preciso reubicar partes', sólo aquellas que, por razones geológicas (pronunciadas pendientes), ambientales (lechos de agua) o colectivas (equipamientos, incluidos los de control policial), atentan contra la vida y las necesidades de quienes formaron los asentamientos (pues lo consiguieron y no se pueden ir). Esto último exige nuevas formas de regulación y control urbano que respeten 'lo auto', 'lo hecho' y la 'creación colectiva anónima'.

-
- 2 Urbanización apropiada, suficientes equipamientos y servicios, y vivienda adecuada.
 - 3 Pues la mejora y transformación también es súbita, propia del hacedor/usuario o de él con alguna ayuda.
 - 4 Esto es, en opinión de los muy diversos habitantes de los asentamientos autoproducidos y más allá del acercamiento académico que podamos hacer, imperativo.

El respeto perdurable, continuo y multiplicador, estará garantizado sólo sentando las bases para otras formas de gobernabilidad, pero no las impuestas por el turno, sino las oportunas que, acompañadas por una política de Estado reconocedora de lo iniciado, permita desarrollar conocimientos (entre profesionales y usuarios) que contribuyan a evitar los efectos perversos e indiscriminados de por ejemplo la densificación y el inquilinato. Si se consiguen, debemos hacer hincapié en cómo se implementan, pues necesitamos sobre-elevar acciones concretas para todos los territorios y todos los/as ciudadanos/as, y (des)enterrar las intervenciones parciales, las paliativas, las que toleran en tránsito y no con la duración que esperamos. La gente pobre ha inventado modos de subsistencia, ha armado y practica una suerte de derecho alternativo (pluralismo jurídico), se ha organizado poco a poco entre legalidad e ilegalidad, en fin, se ha posesionado, por tanto, "(...) una gobernanza contemporánea requiere fundamentarse en lo que está pasando y ha pasado", no puede dejar de tener en cuenta a las infinitas privaciones, pues simplemente estas dan paso a las urbanizaciones de las familias no solventes.

2. Intervenciones del Estado y de los gobiernos locales

Es posible pasar de urbanizaciones precarias a progresivas, de terrenos inestables e inconstruibles a seguros y construibles, con la intervención y puesta en marcha de inversiones y mecanismos que el Estado y los gobiernos puedan desarrollar. Los sectores que habitan los asentamientos desfavorecidos de por sí no son solventes, en consecuencia, el mantenimiento y saneamiento de estos 'terrenos dificultosos y costosos de urbanizar', 'la mayoría de veces no se hacen'; por ello no sólo se deterioran y algunas veces colapsan sino que requieren de gran ayuda técnico-correctiva, la cual, abordándola con el rigor necesario, puede incluso actuar sin un previo proyecto de arquitectura y/o urbanismo, 'en el sitio' como bien se lo a descrito; sin embargo, no hay la disposición de los gobernantes para financiar y dar la continuidad necesaria, ellos prefieren hacer, o decir que van hacer nuevas viviendas, y no toman en cuenta el enorme patrimonio constituido por los asentamientos autoproducidos. Por esto, ni es justo ni es suficiente,

imponer campañas de instrucción a la población sobre las repercusiones de sus acciones, sino es conveniente ensayar, como ya antes describimos, otras formas de gobernabilidad local acompañadas de políticas de intervención estatal que entre otras acciones, asuman la realización de obras necesarias de habilitación o urbanización de los territorios ocupados.

3. Ciudades, barrios y casas de la gente

CIUDADES DE LA GENTE

Las y los fundacionales de antes y los habitantes de ahora, la gente de todo el tiempo que autoproduce ciudad, no se quedo y no lo hizo -en su gran mayoría y como una mayoría puede pensar- ni en el lugar donde nació -en lo rural quizá- ni sembrando. Siendo pobres, quisieron vivir en la ciudad -también en las capitales-, sin embargo, aquel acto migrante del pasado, fue rechazado, por unos cuantos, por su osadía; el mismo acto en el presente, es ignorado, por otros tantos, al no reconocer el producto resultante: las ciudades de la gente. Aún rechazados y aún ignorados, con sus manos y herramientas más simples, en condiciones de precariedad extrema, sin recursos económicos conocidos y sobre terrenos descartados para el uso urbano, llevaron a cabo la “descomunal hazaña” de hacer ciudad. Y aunque “lo hecho” por ellos/as difícilmente pudo ser mejor, lo hicieron, y consiguieron, aunque todavía limitados, derechos ciudadanos, maneras de respeto y apoyo solidario. Para que esto último sea completo, ya no requieren demostrar nada, sino exhortar a una suerte de revolución urbana que demande del Estado y de toda la sociedad, incluyendo y justas formas de participación ciudadana, para exigir transformaciones, mejoras y optimización de la calidad de vida urbana en sus territorios autoproducidos.

BARRIOS DE LA GENTE

Nacidos de una querencia y marcados por infinitas privaciones, los barrios están y son entre muchas cosas, dos especiales: transgresores por un lado pues se han producido fuera (o al margen) de leyes y reglamentaciones vigentes; y creaciones culturales, movimiento

y lucha por otro lado, pues cada uno de sus elementos han surgido de la persistencia y formas específicas de lo no-ideal. Y es que por encima del ideal de quienes no desean que estén, los barrios se siguen reproduciendo⁵: ocupando espacios de menor calidad constructiva (en pronunciadas pendientes, en lechos de agua, o en bajos y anegadizos), u ocupando los espacios más alejados de los centros de trabajo/servicios. Y se siguen extendiendo: fragmentando, en algunos casos, notoriamente el territorio construido. En fin, los barrios de la gente, nacieron, se establecieron y se quedaron. Su gente, los 'hacedores de ciudad', llevan la impronta de una cultura que rescata al ser trabajador, que no le tiene miedo a los desplazamientos a pie. Son los que a pesar de no tener el conocimiento técnico que esperamos, vuelven con coraje y astucia, y un poco de ayuda, habitables pedazos, bordes y coronas de cerros. Son los que tampoco le tienen miedo a los inconvenientes de algunas veces vivir frente al peligro inminente de que su casa pueda inundarse o colapsar. Son los habitantes que con súbitos acuerdos, se han ido apropiando, posesionando y legitimando, material y socialmente, de los espacios ocupados y por ende ganados en la ciudad. No es fácil comprenderlos, ni a ellos ni a sus lugares, múltiples variables lo obstaculizan, las mismas que probablemente los dejan por fuera de las prioridades políticas de los gobiernos.

CASAS DE LA GENTE

Son súbitas en cuanto acción, así como lo son las mejoras, la transformación y los acuerdos. Son súbitas en cuanto objeto, pues las miles de ellas son producto de las miles de decisiones individuales y/o familiares. Son súbitas en cuanto conjunto ya que no sólo se suceden inesperada e inéditamente sino que cubren 'de a pocos' los terrenos frente a los cuales nadie dice 'NO'. Y son súbitas en cuanto a memoria pues en ellas reposan las permanentes historias de precariedad y necesidad.

5 Excluyéndose incluso, cuando se asientan en espacios privados, de ciertas intervenciones promovidas por el Estado.

4. Bellezas resultantes: morfologías e imágenes propositivas

No tienen tiempo, se elaboran según el costo, la prioridad o la posibilidad de los autoconstructores/usuarios, por ello, no hay una final armonía pues no hay un final objeto, lo que hay es un objeto en ejecución permanente y por tanto múltiples bellezas resultantes. Este objeto o es casa o es barrio. Igualando los objetos entre sus símiles (casas con casas o barrios con barrios), todos nos muestran la gama de sus etapas morfológicas, incluidas las iniciales o de provisión. Comparándolos, también entre sus símiles, algunos aparecen mejor que otros, por ejemplo, unos están muy cerca de vías y otros muy lejos, tanto que equiparando a lo que es un piso, darían sesenta, y esto ya es una imagen que le propone 'mirar arriba' a los habitantes de una ciudad. Uniéndolos, preocupa constatar por un lado que el crecimiento horizontal y vertical de las viviendas, si bien aumenta la superficie útil por persona, elimina fuentes de ventilación e iluminación, ya sea para la propia unidad como para la vecinal, y por otro lado al agregar al conjunto alturas de vigas y columnas se añaden otras formas de vulnerabilidad, especialmente en caso de sismos. Finalmente, separándolos, aparecen las escalinatas o vías peatonales que, haciendo promedio al enlace con las vehiculares, equivaldrían en pisos, a veinte.

Para clasificar estos objetos materiales, en segmentos homogéneos (por el grado de ocupación útil de las parcelas o por cualquier otro indicador), el medio ambiente que les da forma permanente también se autoconstruye, por ello, esperamos propuestas de análisis tipo-morfológicos y tempo-relacionales; también catalogaciones que nos den cuenta del aislamiento y la continuidad, de la disgregación y el macizado; finalmente esperamos propuestas que vinculen lo popular del hábitat, lo incluyente de los asentamiento autoconstruidos y lo justo de las ciudades producidas por la gente, con las expresiones artísticas de esos mismos pobladores.

Las y los expositores

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Fernando Carrión	Ecuador	Flasco Ecuador	X		
Paola Siclari	Chile	Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile	X		X
Mildred Guerrero	Venezuela	CCG, UCV		X	
Nabil Bonduki	Brasil	Universidad de Sao Paulo	X		
Isabel Pocatterra Silva	Venezuela	Proyectos Arqui 5 C.A. y USB			X
Carla Betancourt	Venezuela	UFRJ			X
Carmenofelia Machado	Venezuela	CCG, UCV	X		X
María Eugenia Torrico	Bolivia	Red de Acción Comunitaria			X
Mercedes Castillo	Colombia	Gidest, UNAL	X		X
Johanna Vélez Rueda	Colombia	UNAL, Medellín			X
Óscar A. Alfonso Roa	Colombia	Universidad Externado de Colombia	X		X
Ma. Antonieta Urquieta	Chile	Universidad de Valparaíso	X		X
Magela Cabrera Arias	Panamá	Universidad de Panamá	X		X
Franklin Solano	Costa Rica	Fuprovi	X		X
Paulina Tonacca	Chile	Universidad de Arte y Ciencias Sociales			X
Andreina Torres	USA	CUNY			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Isaac Salgado Ramirez	Costa Rica	Universidad de Costa Rica			X
Ana Raquel Flores	Paraguay	Universidad Nacional de Asunción	X		X
Gerônimo Leitão	Brasil	UFF			X
Sarah França	Brasil	UFF			X
Julián Caicedo Medina	Colombia	Universidad Javeriana de Bogotá			X
Julio Calderón Cockburn	Perú	Pontificia Universidad Católica de Perú	X		X
Zulma Bolívar	Venezuela	Alcaldía del Área Metropolitana de Caracas			X
Alberto Lovera	Venezuela	IDEC, UCV	X		X
Víctor Rodríguez P	Venezuela	Imvih, Alcaldía de Sucre			X
Valeria Mutuberra Lazarini	Argentina	ICU, UNGS			X
Pedro Pírez	Argentina	Lealc, UBA y Conicet	X		X
Adriana Soares de Schueler	Brasil	DAU, IT, UFRJ			X
Javier Alvarado Sevilla	Ecuador	CSV, Centro de Investigaciones Ciudad			X
Ma. Del Huerto Delgado	Uruguay	UdelAR y UCU	X		X
Elia Sáez Giráldez	España	GIAU+S, UPM			X
Ramiro Segura	Argentina	Idaes, Unsam	X		X
Norma Carnevali Lobo	Venezuela	Cinviv, Fadula			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Victor Delgadillo	México	UACM	X		X
Ilionor Louis	Haití	Universidad del Estado de Haití	X		X
Carlos Fidel	Argentina	Universidad Nacional de Quilmes			X
Laura Paniagua	Costa Rica	Universidad de Costa Rica	X		X
Gina Rey	Cuba	Centro de Estudios Urbanos de La Habana			X
Olga Ceballos Ramos	Colombia	Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá	X		X
Iris Rosas Meza	Venezuela	CCG, UCV	X		X
Iván Amaya Matute	Venezuela	Cooperativa de fotografía Es-foto			X
Ignacio Marciano Trujillo	Venezuela	CCG. UCV	X		X
Escarlet Torrico	Bolivia	Cedib			X
Pablo Vitale	Argentina	IIGG, FSOC, UBA	X		X
Miriam Chugar	Bolivia/Brasil	UFRJ			X
Teolinda Bolívar	Venezuela	CCG, UCV	X		X
Eduardo Recse	Argentina	Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires		X	
Enrique Ortiz	México	HIC-AL	X	X	
Roberto Briceno-León	Venezuela	Lacso, UCV		X	

I Simposio de Estudios sobre Ciudad y Territorio, Posadas, Argentina, 15-17 de agosto de 2011

Organizado por el Grupo de Estudios Ciudad y Territorio (GECyT), de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina, con el apoyo del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso⁶.



6 La información en relación al Simposio fue preparada por María del Rosario Millán y Walter Fernando Brites, organizadores del Simposio y compiladores de la publicación que resultó del evento, titulada 'Ciudades Vivas. Imaginaciones sobre el territorio', ISBN 978-987-33-4639-2.

Fundamentos del Simposio

El Simposio pretendió contribuir al vasto campo de reflexión sobre la cuestión urbana y territorial en el contexto regional y latinoamericano. Nos encontramos -decía la convocatoria del evento- frente a una coyuntura urbana signada por la puesta en crisis de la ciudad tal y como la imaginó el proyecto moderno y al mismo tiempo atravesada por la tendencia hacia la metropolización acelerada de vastas zonas del planeta; con ciudades cada vez más duales, profundamente polarizadas entre guetos de ricos y guetos de pobres.

La transformación urbana regional y latinoamericana -continúa la convocatoria- es una realidad que en mayor o menor medida nos interpela a todos los habitantes urbanos y, las interpretaciones teóricas-académicas emergen hoy proliferantes pero no siempre del todo concluyentes.

La crisis de la ciudad -Adrián Gorelik citado en el documento convocante- se acompaña de una crisis para pensarla y el profuso despliegue de estudios no siempre va acompañado de la imaginación necesaria para la transformación cualitativa y política de un orden urbano cada vez más excluyente. Es por ello, que urgió volver a repensar la ciudad y el territorio, desde un pensamiento académico construido en torno a múltiples dimensiones, tanto en el pasado como en el presente. En esa dirección el Simposio buscó profundizar la revisión de perspectivas y enfoques sobre la ciudad, así como ciertas perspectivas latinoamericanas sobre las sociedades y culturas urbanas.

De manera más general, se consideró clave la inscripción de los procesos de remodelación urbana en la problemática más amplia de la producción social del espacio; a fin de articular en el análisis las políticas contemporáneas de 'reordenamiento territorial' con los procesos de reurbanización de ciudades intermedias y con la urbanización acelerada de zonas rurales. Se buscó atender nuevos cruces entre lo urbano y lo rural que trascendían las fronteras nacionales; signados por proyectos de gran escala como las represas, también por procesos de turistificación y apropiación de recursos naturales por parte del capital privado transnacional.

Al Simposio le interesó fundamentalmente indagar acerca del sentido de las reconfiguraciones territoriales y urbanas sobre el fondo de las transformaciones profundamente desiguales que marcaron a Argentina, la región, el mundo; como otro-modo de problematizar la sociedad y la cultura en su relación con la historia y la política.

El Simposio consideró el espacio geográfico no como sinónimo de territorio, sino como *territorio usado* y éste, es tanto el resultado del proceso histórico así como la base material y social de las nuevas acciones humanas. Tal punto de vista permitió una consideración abarcadora de la totalidad de las causas y los efectos del proceso socio territorial. El *territorio usado* como un todo complejo donde se teje una trama de relaciones complementarias y conflictivas fue invitando a pensarse procesualmente en el marco de las relaciones establecidas entre el lugar, la formación socio-espacial y el mundo.

Desde el *I Simposio de Estudios sobre Ciudad y Territorio* se buscó comprender procesos con conexiones e incidencias mutuas a fin de relevar recurrencias, patrones excluyentes compartidos por las provincias argentinas, las regiones y los países de América Latina. A partir de lo expuesto, se pretendió promover con el Simposio la sistematización de conocimientos sobre la ciudad y el territorio a partir de la reflexión, análisis y contrastación de procesos de reconfiguración urbana y territorial contemporáneos y situados.

La búsqueda de abordajes compartidos a la cuestión urbana y territorial, a los procesos de construcción del espacio y la revisión de conceptos desde la puesta en crisis de saberes pretendidamente concluyentes, constituyeron objetivos del Simposio. Más que las propuestas de las disciplinas aisladas se pretendió promover el campo de las Ciencias Sociales en su densidad constitutiva. La perspectiva apuntó pues a la construcción de conocimientos sobre la ciudad apelando al cruce de perspectivas, conceptos y métodos.

Antecedentes

La organización del I Simposio surgió como iniciativa del Grupo de Estudios sobre Ciudad y Territorio (GECyT) conformado por distintos proyectos de investigación de la Facultad de Humanidades.

dades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones (FhyCS, UNaM), que trabajan la problemática urbana y territorial desde enfoques diversos. En este sentido, la actividad que se propuso fue la *confluencia* de reuniones anteriores que se organizaron bajo la perspectiva disciplinar de los proyectos que integran el Grupo de Estudios. De allí surgió la necesidad de integrar en un encuentro los distintos abordajes e iniciativas así como la consolidación de los vínculos académicos a través del intercambio de producción científica con otros centros de investigación.

La iniciativa del GECyT resultó en principio del interés de miembros de proyectos de investigación del Instituto de Investigación y Postgrado de la FHyCS-UNaM, que estuvieron debatiendo sobre la cuestión territorial y urbana desde aportes de distintas disciplinas: la Geografía, Antropología Social, Urbanismo, Arquitectura, Comunicación Social, Semiótica, Análisis del Discurso. La complejidad de los procesos en marcha demandó el diálogo entre investigadores provenientes de diferentes disciplinas y la reflexión desde las propias especificidades pero también en sus articulaciones mutuas.

El GECyT se conformó a fines del año 2009 y organizó la Reunión de Comunicaciones de Investigaciones y Tesis “El estudio de la ciudad y el territorio en la Ciencias Sociales” (2010) con el objetivo de intercambiar experiencias entre proyectos de investigación y de profesionales de Posadas; otras actividades desarrolladas por el grupo son:

- Jornadas “hábitat social para un mundo urbano y rural. derechos humanos: tierra y agua”. Realizado en agosto de 2008, organizada por Proyecto “Espacio, comunicación y cultura III” UNaM - FHyCS- Red Hábitat Argentina,
- I Jornada de Estudios Urbanos, realizada en agosto de 2007, por el Proyecto “Espacio, comunicación y cultura II”, UNaM - FhyCS,
- II Jornada por el Derecho a la Ciudad, octubre 2009, organizado por el Proyecto “Espacio, comunicación y cultura II”, UNaM - FhyCS, y

- Seminario de Desarrollo Local y Turismo “El desarrollo local, modalidades y metodologías de intervención”, 2005. Organizado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONCyT), Nodo UNaM (PICT-Redes 00013/1) y por la Secretaría General de Extensión de la misma UNaM.

La diversidad de antecedentes en relación al estudio de la ciudad y el territorio incluyó la realización de reuniones y/o jornadas focalizadas en la discusión teórica metodológica y empírica sobre la problemática, relatorías de experiencias de investigación e intervención (vinculación de aportes de las universidades con organizaciones y colectivos sociales). Así, el I Simposio propuso articular las experiencias del GECyT en diferentes niveles ampliando su alcance a debates de escala nacional, regional y latinoamericana para la generación de una rica y productiva discusión entre perspectivas disciplinares que compartían el objeto de estudio.

Ejes temáticos

1. Procesos de reconfiguración socio-espacial de la ciudad y el territorio:

Desde un amplio abordaje este eje temático pretendió analizar las intersecciones entre la ciudad y los procesos territoriales. La construcción de ciudad y ciudadanía, las movilidades, fronteras y disputas sociales, así como la memoria y la construcción simbólica de la ciudad. En el marco de las transformaciones urbanas interesó de manera específica los procesos de segregación, la emergencia de nuevos hábitat, la problemática de la vivienda y las condiciones de vida de los sectores populares.

2. Proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial

El abordaje de la dimensión del desarrollo urbano y territorial pretendió ser realizado en clave de política urbana, es decir como programas y proyectos territoriales y modalidades de gestión gubernamentales. Las intervenciones del Estado (en sus diferentes

niveles) sobre la ciudad y el territorio; las metodologías participativas en investigación e intervención, sus alcances y limitaciones; fueron campos de discusión. El eje temático, además estuvo abierto a la propuesta de análisis de casos y experiencias en relación a programas de ordenamiento y planificación, renovación urbana/re-urbanización, etc.

Modalidad de participación en el Simposio

Según objetivo propuesto de integrar distintas perspectivas disciplinares que tienen como objeto de estudio la ciudad y el territorio en distintos puntos de Argentina, la región y América Latina, así como la articulación entre investigaciones y experiencias de intervención y/o planificación, el Simposio se desarrolló en ejes temáticos con paneles que convocaron a investigadores de distintas perspectivas y disciplinas.

La modalidad de participación se dio a través de ponencias con resultados parciales o finales de investigación que se las envió como versiones escritas. Cada panel tuvo un comentarista quien tuvo a su cargo la aceptación final de los trabajos luego de la preselección realizada por el comité organizador que se creó. El Simposio también estuvo abierto al público en general, quienes fueron asistentes.

Al inicio o final de cada jornada matutina/vespertina hubo un espacio que se destinó a conferencias de treinta minutos por parte de investigadoras e investigadores invitados cuyo tema de exposición o charla estuvo enmarcado en uno de los dos ejes temáticos del Simposio.

En el marco del Simposio también se asignó un espacio para la presentación de libros y proyectos editoriales, y se incluyó una visita de campo por las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay), a las zonas de obras complementarias de la Represa Yacyretá.

Las y los expositores

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Miguel Barreto	Argentina	UNaM		X	
Tomás Alejandro Guevara	Argentina	IIGG, UBA y Conicet			X
Ana Gretel Thomasz	Argentina	UBA y Conicet		X	
Diana Mabel Arellano	Argentina	UNaM			X
Juan Guidura	Argentina	Municipalidad de Posadas		X	
Valeria Jacquemin	Argentina	Municipalidad de Posadas		X	
Jorge Daniel Acuña	Argentina	Universidad Católica de Itapúa		X	
Martín Recaman	Argentina	Foro participativo de Garupá		X	
Emilce Cammarata	Argentina	UNaM		X	
Neiva Vieira da Cunha	Brasil	LeMetro, UFRJ	X		
Fernando Martín Medina	Argentina	Universidad de la Cuenca del Plata			X
Rosana Ferraro	Argentina	Universidad Nacional de Mar del Plata			X
Julio César Borges Nogueira	Argentina	Universidad Nacional del Nordeste			X
Leopoldo Fyduka	Argentina	CEUR y Conicet		X	
Ana Alicia Polenko	Argentina	Universidad Gastón Dachary			X

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Fernando Jaume	Argentina	UNaM		X	
Walter Brites	Argentina	UNaM	X		
María del Rosario Millán	Argentina	UNaM		X	
Nora Delgado	Argentina	UNaM			X
Jaime Erazo Espinosa	Ecuador	Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social	X		

Panel 'La multidimensionalidad de la ciudad latinoamericana: Buenos Aires, Quito y Río de Janeiro', en LASA 2012 Congress, San Francisco, Estados Unidos, 23-26 de mayo de 2012

Coordinado por el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Apoyado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Descripción del panel

Son diversas las vocaciones que provocan cambios de contenido en la composición de nuestras ciudades; estas dan lugar a nuevos protagonismos y fines, ambos de distinta índole. A veces integradores, cuando los procesos y sus consecuencias, en dos palabras, los hechos, son visibles dentro del marco global y característico de cada urbe. Otras históricos, cuando esos hechos se acaban y el fin de la ciudad como entidad de algo, termina, pero también, cuando son acciones de ir adelante y el inicio de otro algo, empieza. Y otras tantas, específicos, cuando los efectos de esos hechos, positivos o no, se internacionalizan.

Información de exposiciones y participantes

1. Buenos Aires: derecho a la ciudad y procesos de legitimación-deslegitimación de asentamientos informales

Como es sabido no siempre existe una plena coincidencia entre el orden jurídico y las prácticas sociales de construcción de la ciudad. No obstante de que puedan ser incluidas dentro de acciones ilegales los barrios populares generan bajo ciertas condiciones una “economía moral” que legitima (vía el tiempo y la necesidad) socialmente su derecho a la ciudad. Nos interesa en particular indagar acerca de cuáles elementos son los que legitiman las ocupaciones, en particular la variable tiempo, la concepción de “necesidad” y el mercado. Por otra parte, estudiaremos los dispo-

sitivos (construidos también socialmente) por los cuales se deslegitiman: orden urbano, medio ambiente y sujetos que habitan los barrios populares. Plantearemos esta argumentación a partir del estudio de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, que incluyen tanto barrios en proceso de regularización, en conflicto o en proceso de relocalización.

2. Quito: historia social de la creación y ocupación de su espacio urbano, 1959-1972

Las sociedades latinoamericanas y la ecuatoriana en particular, registraron en la década de los 60's, un marcado proceso de modernización; fenómeno que abarcó varias esferas de la actividad humana. Elevadas tasas de crecimiento poblacional, un intenso proceso de urbanización y una elevada movilidad social, fueron características de aquellos años. Adoptando una mirada interdisciplinaria, en la que confluyen Historia Social Urbana, Geografía y Economía, la investigación pretende abordar la interrelación entre los cambios-modernización de la sociedad ecuatoriana y la producción social de formas espaciales en la ciudad de Quito entre 1959 y 1972. Ciertamente, este fenómeno es más amplio y complejo que la urbanización y su punto de partida es considerar al espacio como algo históricamente producido, socialmente producido. En gran medida ello responde al esfuerzo de la gente, evidenciado en la proliferación de asentamientos auto-producidos. En definitiva, las preguntas de investigación son ¿Cuáles fueron las dinámicas subyacentes al proceso de creación y ocupación del espacio urbano en Quito, entre 1959 y 1972? ¿Cuáles los principales actores? ¿Cómo influyó en ello la corriente de modernización o desarrollismo sufridos por el Ecuador durante este período? Importante mencionar, el estudio de la problemática urbana en Quito es relativamente limitado. Más aun, son muy pocas las obras que abordan integralmente el problema urbano en Quito y menos aún desde una perspectiva histórica: para entender la ciudad actual es necesario comprender su desarrollo previo.

*3. Rio de Janeiro: ¿Favelas pacificadas versus violência mercantil?
O impacto das Unidades Policiais de Pacificação (UPP) no
mercado informal e mobilidade residencial nas favelas*

No último ano as favelas voltaram a ocupar a atenção e o espaço do debate público. Uma “nova” política de segurança nas favelas do Rio de Janeiro é apresentada como uma nova forma de incorporar os territórios das favelas ao Estado de Direito e promover um “republicanismo urbano” nas áreas informais. O projeto de “integrar as favelas à cidade” muda o seu foco e incorpora o eixo da segurança pública como condição primeira da integração sócio-territorial, da promoção de políticas de urbanização e de ações integradoras ao Estado de Direito. O surgimento das UPP é celebrado como uma inovação na política pública de segurança e as primeiras avaliações revelam uma queda nos indicadores de violência e criminalidade nas favelas “pacificadas”. No debate sobre políticas públicas se consolida a ideia que a “pacificação” é uma condição necessária e anterior aos programas sociais de integração da “cidade informal” (favelas) ao marco das regras e das normas de regulação da cidade formal. A partir de uma pesquisa de campo nas favelas com UPP avaliamos o seu impacto na valorização imobiliária informal e na mobilidade residencial. Discutimos empiricamente o início de um eventual processo de “gentrificação popular” nas favelas e outras transformações sócio-espaciais. Concluímos com um debate crítico das políticas de integração da informalidade a partir da segurança pública e a propomos como estratégia alternativa estimular uma política de reconhecimento territorial distributivista e emancipatória centrada na valoração das formas populares de reprodução biopolítica e territorial.

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
María Cristina Cravino	Argentina	ICU, UNGS	X		
Diego Aulestia	Ecuador	Banco del Estado	X		
Pedro Abramo	Brasil	UFRJ	X		
Jaime Erazo Espinosa	Ecuador	IAEN	X		

Las próximas actividades

En el Tomo III de la presente Colección ‘Ciudades de la Gente’, daremos cuenta de otras dos actividades, la primera, el Seminario Taller Barrios para la Gente: Políticas locales sobre vivienda y hábitat con enfoque de género y gestión del riesgo en Centroamérica, que se desarrolló en la ciudad de San José de Costa Rica desde el 30 de julio hasta el 1 de agosto de 2012. Y la segunda, la III Reunión y III Congreso Latinoamericano y Caribeño del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO, ‘Ciudades de la Gente’, desarrollado entre el 15 y el 17 de octubre de 2012, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.

