





# **Casas de infinitas privaciones**

---

¿Germen de ciudades para todos?

**Volumen I**



# Casas de infinitas privaciones

---

¿Germen de ciudades para todos?

Volumen I



**Casas de infinitas privaciones**  
**¿Germen de ciudades para todos?**

*Teolinda Bolívar Barreto / Mildred Guerrero Echegaray / Marcelo Rodríguez Mancilla*  
*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  
Ext. 2638  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
[www.abyayala.org](http://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](http://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](http://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](mailto:rpublicas@ups.edu.ec)  
[www.ups.edu.ec](http://www.ups.edu.ec)  
Cuenca-Ecuador

ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-189-5

ISBN UPS: 978-9942-10-177-3

Diseño, diagramación  
e impresión: Ediciones Abya-Yala  
Quito-Ecuador, junio 2014

Fotografía de portada: Roberth Benavides Gonzalez  
Título: Medellín y sus colores

# Índice

---

<b>Presentación</b>	9
<b>Prólogo</b> <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	13
<b>PARTE I</b> <b>MODOS DE VIDA URBANA Y DERECHOS</b>	23
La libertad de alquilar, la ciudad y la ciudadanía <i>Roberto Briceño-León</i>	25
Avances, limitaciones y desafíos de la política habitacional del gobierno de Lula: derecho a la vivienda en oposición al derecho a la ciudad <i>Nabil Bonduki</i>	51
<b>PARTE II</b> <b>DESVELANDO FENÓMENOS URBANOS</b>	95
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	97
Hábitat popular e inclusión social en el centro de la Ciudad de México <i>Víctor Delgadillo</i>	101
La informalidad visible e invisible del hábitat popular en Montevideo <i>María del Huerto Delgado</i>	145
Cien años de informalidad, una mirada a los barrios de la gente <i>Magela Cabrera Arias</i>	167
<b>PARTE III</b> <b>MÚLTIPLES FORMAS DE EXCLUSIÓN</b>	217
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	219

Barrios que derriban fronteras: casa, lucha popular y estigmatización <i>Laura Paniagua Arguedas</i>	225
Vivir afuera. Experiencias comunes, temporalidades diferenciales y límites barriales en la periferia de la ciudad de La Plata (Argentina) <i>Ramiro Segura</i>	249
El mercado residencial popular para hogares desplazados por la violencia y la monetización de los estigmas en el caso de la zona metropolitana de Bogotá <i>Oscar A. Alfonso Roa</i>	285
Esclavos modernos y otros hacedores de ciudad invisibilizados <i>Mercedes Castillo</i>	309
Impactos de la relocalización en las poblaciones víctimas del sismo del 12 de enero en Puerto Príncipe, Haití <i>Illionor Louis</i>	349
<b>PARTE IV</b>	
<b>RECONOCER LAS DINÁMICAS EN CURSO</b>	375
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	377
De la casa de estera a la ciudad progresiva. Una lectura de los asentamientos humanos de Lima, Perú <i>Elia Sáez Giráldez</i>	381
Constructores de ciudad. Evolución y características de los poblamientos populares en Viña del Mar, Chile <i>María Antonieta Urquieta Álvarez</i>	423
Mujeres que reconstruyen: Hábitat desde la perspectiva de género <i>Isaac Salgado Ramírez</i>	449
<b>PARTE V</b>	
<b>LA PARTICIPACIÓN NECESARIA</b>	
<b>¿DESDE ARRIBA O DESDE ABAJO?</b>	467
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	469



Dinámicas de inclusión social entre la gente del barrio y el Estado venezolano <i>Carla Betancourt</i>	475
Los barrios y la democracia en la ciudad <i>Javier Alvarado</i>	493
Del barrio a la ciudad: una experiencia de planeamiento participativo en barrios de La Habana, Cuba <i>Gina Rey</i>	519
Aportes para una metodología de análisis urbano participativo desde la video–animación <i>Paulina Tonacca Aguilar</i>	557
<b>PARTE VI</b>	
<b>NUEVOS CAUCES DE TRANSFORMACIÓN</b>	585
Nota introductoria <i>Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero</i>	587
El reconocimiento de prácticas físicas y sociales transformadoras a través de una homologación de talentos <i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	591
La ciudad latinoamericana: ¿forma o habitáculo? <i>Johanna Vélez</i>	611
Santa Bárbara un barrio de la gente en la ciudad de Mérida. La sustentabilidad social <i>Norma Carnevali</i>	633
<b>ANEXOS</b>	667



# 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 enmarcadas 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. Emprender 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

Pablo Gentili

**Rector**  
**Universidad Politécnica Salesiana**

**Secretario Ejecutivo**  
**CLACSO**



# Prólogo

---

Mildred Guerrero y Teolinda Bolívar

El título que hemos escogido para esta recopilación de contribuciones de diferentes investigadores latinoamericanos y caribeños sobre el tema del hábitat popular y la inclusión social, no es solamente un obvio juego de palabras que alude a los ejes temáticos que estructuraron el llamado a participar en los dos talleres en que confluieron la mayoría de las ponencias, hoy transformadas en artículos, que integran este volumen, como fueron: *Infinitas privaciones, reconocimiento y transformación*; y *Ciudades, Barrios y Casas de La Gente*.

Al decir *CASAS DE INFINITAS PRIVACIONES ¿GERMEN DE CIUDADES PARA TODOS?*, estamos enunciando también una hipótesis que se expresa explícitamente en algunos de estos artículos, y de manera subyacente en la mayoría: que este modo informal de construir ciudades “casa a casa”, de la que nos ocupamos en este libro, es un mecanismo versátil y orgánico, capaz de adaptarse a los avatares de la vida de los que lo hacen y de incorporar las preexistencias de los lugares donde sucede, y por lo tanto de enseñarnos a superar la segregación, la exclusión y la intolerancia que caracterizan a las ciudades y metrópolis que hoy habitamos en nuestra región.

En las partes “formales” de nuestras ciudades, las normativas urbanísticas que imponen modelos ajenos de desarrollo consagran los intereses de los poderosos, deslegitimando los esfuerzos y posibilidades de los débiles, lo que convierte a la vivienda y al suelo urba-

nizado que ofrecen, en mercancías inasequibles para las mayorías. Así, los desplazados de éstas por su insolvencia económica, y los que llegan a ellas huyendo de situaciones de pobreza extrema, desamparo y violencia, inician en sus periferias y obligados por la urgencia, la construcción de la ciudad “real”, aquella que se adapta a sus posibilidades, deseos y aspiraciones.

En esta ciudad real, sus hacedores, sitiados física y legalmente por un sistema formal que al mismo tiempo obstaculiza y tolera sus esfuerzos manipulándolos en su beneficio, se movilizan a partir de prácticas que construyen y refuerzan su identidad colectiva, su solidaridad y su capacidad de actuación, basadas en el intercambio de saberes y experiencias y en la simbiosis entre sus capitales materiales y simbólicos. En ella producen día a día sin apoyo estatal, sin financiamiento, sin asistencia técnica y al margen de las reglamentaciones, sus CASAS DE INFINITAS PRIVACIONES, inventando sobre la marcha estrategias y órdenes inéditos que les permiten, a pesar de sus limitados medios y con grandes sacrificios personales, obtener y mantener un cobijo en la ciudad.

Esas casas, en su inicio de esteras, planchas o cartones, constituyen en su agrupación el estado embrionario de la ciudad futura, GERMEN quizá DE CIUDADES PARA TODOS, cuyo espacio público será el vacío que queda entre ellas y que se va configurando paso a paso. Este, al decir de Elia Sáez Giraldez, una de nuestras autoras: “*urbanismo de lo pequeño, cercano, mutable y cotidiano en el que el acto de habitar precede a la forma*”, se revela como una alternativa ante el proyecto urbano predeterminado a partir del cual se construye la ciudad moderna que nos han enseñado en las aulas universitarias, constituyendo una dualidad que Johanna Vélez plantea en su artículo como “*urbanismo moderno vs. urbanismo latinoamericano*”, en la cual enfatiza la importancia del rol del habitáculo individual como el gran constructor de nuestras ciudades.

Los académicos que participamos en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, en el que pudimos intercambiar y debatir también con representantes de sectores comunitarios y gubernamentales, ¿Somos idealistas y ambiciosos por querer contribuir a la inclusión plena de los marginados urbanos en el disfrute de los beneficios ciudadanos? ¿O apenas inten-



tamos ser realistas y despiertos con respecto a las dinámicas urbanas que suceden frente a nosotros y que por décadas han trazado sus propios caminos en la construcción de las ciudades posibles, de las ciudades reales?

Hace tiempo que entendemos que los modelos formales que manejamos en nuestras disciplinas, no sirven para interpretar la compleja realidad de las ciudades latinoamericanas, que ese conocimiento reglado que adquirimos en las aulas no alcanza para responder a los desafíos de la sociedad actual. Por eso volteamos nuestra mirada hacia el inmenso patrimonio material y social construido por los que nunca han tenido acceso a los saberes formales, hacia esa realidad social vital, dinámica y mayoritaria que se ha construido totalmente al margen de nuestro alcance, y que ofrece hoy una alternativa incluyente y sostenible de ciudad, que es necesario analizar para visibilizarla, aprender de ella e inventar formas de mejorarla y consolidarla como legítima estrategia popular de hacer ciudad en la actualidad.

La ciudad latinoamericana fragmentada que hoy tenemos, que hemos construido todos en una acción conjunta entre la urgencia y la indiferencia, requiere urgente e ineludiblemente una tarea de costura, de construcción de una urdimbre que articule esos retazos de ciudad que hoy coexisten malamente a pesar de su mutua interdependencia, una tarea inmensa que sólo puede hacerse derribando las barreras físicas que la impiden, para lo que es necesario previamente derribar las construcciones sociales que han dado basamento y sostén a aquellas a lo largo del último siglo.

La posibilidad de intervenir desde afuera en la transformación de esta ciudad real, requiere reconocer también dentro de nosotros mismos, en tanto sujetos externos pero involucrados, las limitaciones que nos han impedido, como individuos y como sociedad, integrarnos a esa gesta colectiva para hacerla más justa y fructífera, y las capacidades que nos podrían permitir la elaboración de un conocimiento híbrido, construido con base en la cooperación mutua, que es necesario alcanzar para llegar a conseguirla.

Pertenecer a una institución universitaria nos induce a considerar la importancia vital que ha tenido el trabajo sostenido de la academia en el avance de la visibilización, comprensión y valoración de la realidad que hoy nos ocupa, pero también nos hace preguntarnos

cómo esos avances pueden permear a la propia academia para cuestionar las bases disciplinares sobre las que ejerce su principal labor social y la de mayor potencial transformador, que es la de formar y dar herramientas válidas a los técnicos y profesionales que asumirán en las calles el reto de responder a esa realidad mayoritaria en nuestra América Latina, que hoy se reproduce fuera del alcance de las universidades. Esa *Dinámica Cultural*<sup>1</sup> especie de tren en movimiento que avanza a sus propios ritmos y cadencias, y que nos exige dar un salto cualitativo importante en nuestras concepciones, estrategias e instrumentos de intervención, para incorporarnos dentro de ella con posibilidades de incidir en su transformación.

**Reconocer para transformar** es por tanto el ánimo que guía estos encuentros, y una de las principales motivaciones del Grupo de trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO, que desde su creación en el 2010 trata de incidir desde la academia, con las investigaciones, intercambios y publicaciones que impulsa, "... en la necesidad de (re) ubicar las temáticas del hábitat popular y la inclusión social en las políticas locales, nacionales e internacionales; situarlas como objeto de abordaje para los gobiernos y organismos multilaterales y darnos oportunidades para describirlas e interpretarlas de muy diversos modos."

Analizar el producto creado, las ciudades, barrios y casas de la gente que aquí tratamos de descifrar y mostrar, es darnos cuenta de que, más allá de su dimensión material, que traduce en sus resultados las precarias condiciones en que se han producido pero también la gran creatividad empleada en superarlas, esta obra inmensa es una práctica generadora de desarrollo social basada en valores que hoy en día es tan necesario rescatar, como son los de la solidaridad, la ayuda mutua y la convivencia.

Comprender y reconocer esta compleja realidad para poder aportar algo al difícil pero irrenunciable reto de su mejoramiento e integración, ha sido también la búsqueda constante, desde hace

---

1 Teoría de Paul-Henry Chombart de Lauwe explicada por Teolinda Bolívar en su libro *Desde adentro: viviendo la construcción de las ciudades con su gente* (Quito 2011: 190).

muchos años, del Centro Ciudades de la Gente, grupo de investigación, acción e incidencia perteneciente a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, al que pertenecemos las autoras de este prólogo.

Dar, a través de nosotros, una voz a los que nunca la han tenido, los hacedores de ciudades, para explicar y visibilizar las lógicas y racionalidades de las estrategias creadas y puestas en práctica por ellos, para denunciar las tremendas injusticias y riesgos a los que se enfrentan diariamente en esta tarea, para dar valor a las infinitas privaciones sobre las que sustentan su extraordinaria capacidad de creación, articulación y materialización.

Pero ¿es suficiente ese reconocimiento, esa comprensión, es suficiente esa voz? ¿Cómo podemos lograr que estos encuentros y estos estudios que nos cuesta cada vez más realizar puedan traducirse, no sólo en la suma de puntos para el ascenso en las carreras académicas individuales de los investigadores, sino también en logros directos para la población que ha sido y sigue siendo marginada, que sigue estando, a pesar de que constituye la principal fuerza de producción y reproducción de nuestras ciudades, al margen del disfrute de los servicios y amenidades que esas ciudades ofrecen, que sigue sufriendo condiciones de habitabilidad que atentan contra su salud, su dignidad y su seguridad?

Precisamente en momentos en que es cada vez más escaso el financiamiento para la necesaria investigación, la puesta en común de estudios y propuestas urbanas de diferentes lugares y situaciones de nuestro continente ayuda a retroalimentarlos unos a otros, a confrontarlos para aprender y avanzar sobre los hallazgos de todos. Pero es también necesario que esa investigación se vuelva propositiva, que arriesgue y experimente, que ponga en práctica la complementariedad de saberes indispensable para producir el conocimiento nuevo que permita asegurar la calidad y seguridad del hábitat producido para sus hacedores/habitantes. Es necesario y urgente pasar de las palabras a las acciones, encauzando las indagaciones hacia el hacer en todas sus formas, hacia el aprender haciendo, que es lo que nos han enseñado los hacedores de ciudades latinoamericanos con su infatigable gesta.

Las contribuciones que conforman este volumen tienen características muy distintas en cuanto a su naturaleza, profundidad, elaboración, etc., como muy distintos son los perfiles de sus autores. Muchas son producto de largos años de rigurosa investigación científica sobre temas urbanos fundamentales, como el artículo de Roberto Briceño-León sobre la libertad de alquilar, que abre el libro, en el cual el autor nos desvela las luces y las sombras de una práctica que ha sido largamente estigmatizada por la sociedad, como es el alquiler de viviendas en los barrios informales, y que bajo su análisis, que va desmontando uno a uno los mitos que la oscurecen, se enuncia como *“una contribución importante en las ciudades latinoamericanas para permitir el acceso a la ciudad y para la construcción de la ciudadanía”*, que es necesario descriminalizar para poder aprovecharla en su enorme y probado potencial.

Otras constituyen verdaderas denuncias sobre situaciones de explotación descarnada de la tragedia y la penuria urbana de los más vulnerables de la sociedad, que se mantienen ocultas por los grandes intereses económicos en juego, como el valiente artículo de Mercedes Castillo sobre los esclavos modernos, el de Oscar Alfonso Roa sobre la monetización de los estigmas en el mercado residencial popular de Bogotá, o el de Ilionor Louis sobre la relocalización de las víctimas del sismo de enero de 2010 en Puerto Príncipe. Son textos, que estando también rigurosamente sustentados, tienen el poder de remover nuestras conciencias y sentimientos y de convocar nuestra más auténtica indignación como seres humanos, ante tan crudas evidencias de la explotación del sufrimiento. Un sufrimiento que tiene muchas veces cara de mujeres, a las que Mercedes Castillo quiere con su artículo rendir homenaje, *“porque sobre ellas recaen con mayor énfasis la violencia, la impunidad y la indolencia.”*

Esta condición de feminización de la extrema pobreza es reconocida también por María Antonieta Urquieta en su artículo sobre la evolución de los asentamientos informales en Viña del Mar en Chile. Una feminización que se refleja en la forma que adopta el hábitat popular, como lo estudia Isaac Salgado en un texto que indaga en la relación dialéctica, pocas veces evidenciada, entre el hábitat construido y las relaciones de género.

Tenemos también artículos que analizan desde una perspectiva histórica fenómenos urbanos que ocurren en distintos momentos y en ciudades tan dispares como Panamá, Montevideo o Ciudad de México. Estos últimos, de Huerto Delgado y Víctor Delgadillo, analizan y exponen procesos no de los asentamientos periféricos, como en la mayor parte del resto, sino del hábitat popular en los cascos centrales, que, lejos de los mitos sobre la transitoriedad y la insostenibilidad de la vivienda de los pobres en estos sectores, han sido y siguen siendo asiento de la población de menores recursos. En estos cascos centrales, los avatares, sucesos, luchas y acciones de los distintos agentes económicos, sociales y gubernamentales, han hecho posible a esta población asentarse y afianzarse en enclaves hoy en día muy valiosos por su centralidad, y amenazados en algunos casos por la presión económica sobre ellos.

Otras contribuciones aportan miradas frescas de nuevos investigadores, algunas sobre experiencias muy concretas en el tiempo y el espacio pero muy significativas, o recogen y reflexionan acerca de novedosas metodologías y propuestas de intervención desde el ámbito gubernamental, el comunitario o el profesional de libre ejercicio. La calidad y el tipo de participación de las comunidades en estas propuestas y experiencias también tiene aquí un espacio para la reflexión, la crítica y el análisis, así como las interpretaciones de los fenómenos urbanos a través de las lentes de distintas disciplinas, que se conjugan para explicar su tremenda complejidad, como la arquitectura, la economía, el urbanismo, la sociología, la antropología urbana.

Las múltiples estrategias innovadoras y transformadoras de la gente, cuando son reconocidas y apoyadas por las instituciones, por lo general como respuesta a la movilización y la presión popular, pueden construir cauces a través de los cuales transitar hacia futuros más coherentes, como en el caso de programas y políticas de las que hablan algunos de nuestros textos, puestas en práctica con éxito en momentos y lugares variados del continente latinoamericano. El Contrato Social por la Vivienda en Ecuador, y los Programas de Renovación Habitacional Popular y Reconstrucción Post-sismos en México D.F, son ejemplos de políticas públicas que, como producto de las luchas populares, han permitido el arraigo de la población y la mejora de sus condiciones de habitabilidad. Sin embargo, cuando las

reivindicaciones sociales logran ser reconocidas y canalizadas institucionalmente, corren el riesgo de perder fuerza y legitimidad, como en el caso de Ecuador, narrado por Javier Alvarado, ya sea porque se producen choques con los nuevos marcos legales y burocráticos, o por la fatiga de la participación, que ya no tiene en la lucha o la amenaza el acicate que la mantenía activa.

Otro caso muy interesante es el que expone Nabil Bonduki sobre el largo proceso de construcción en Brasil de una política urbana y habitacional que está entre las mejor estructuradas de los países latinoamericanos. Una política que se inició de abajo hacia arriba con una gran participación social, en la que experiencias locales pioneras y alternativas tuvieron gran importancia como semillas de un cambio de paradigma con respecto a los modelos tradicionales en la región, de grandes programas habitacionales de producción privada, localizados en las periferias, que niegan a sus destinatarios el derecho a la ciudad, y que tienen más impacto como mecanismos de salvación del mercado. Bonduki nos alerta de cómo en estos momentos de gran inyección de capital, esta trayectoria singular que se ha seguido en Brasil, se ve amenazada por una mayor influencia de los sectores empresariales y económicos, que amenaza con convertirla en una política de arriba hacia abajo, desvirtuando sus propósitos, sobre todo en relación a las necesidades de la población de más baja renta.

En otros casos, como el de la implementación del Programa de Transformación Integral en el Barrio Santa Rosa de Caracas, que nos expone Carla Betancourt, se trata de programas impuestos desde arriba, que aún imbuidos de términos como participación, empoderamiento, soberanía popular, etc, entran en contradicción con las condiciones y capacidades, tanto de los técnicos de las instituciones llamadas a implementarlas, como de las comunidades beneficiarias que deberían apropiárselos, por lo cual, en lugar de fortalecer las dinámicas e iniciativas locales, son elementos de distorsión y desestructuración de las mismas.

Todos los artículos que conforman este volumen, al presentar evidencias de lo que plantean, constituyen aportes al avance del conocimiento y la reflexión, y arrojan luz sobre los sensibles y complejos temas que aquí nos ocupan. Podemos estar o no de acuerdo en lo que exponen, podemos identificar contradicciones entre ellos que

incitarán quizá a una mayor profundización, pero lo que no podemos es seguir amparándonos en mitos, prejuicios, verdades a medias y velos que nublan la visión de una realidad que grita en nuestras caras, para seguir justificando nuestra falta de actuación ante ella.

El conjunto heterogéneo que conforman estos artículos es en sí mismo un ejercicio de complementariedad de saberes provenientes de distintos ámbitos, que establecen entre ellos un contrapunto de voces, donde cada una se cuestiona o se afianza, pero en todo caso se enriquece, en su contraste, su diferencia o su similitud con las otras. Así hemos querido agruparlas, enfatizando el valor de su especificidad y singularidad, y al mismo tiempo de su interdependencia, al utilizar un criterio amplio y flexible de afinidad temática en la conformación de los capítulos, que no responde a los ejes que estructuraron originalmente el Congreso de Caracas, sino a nuestra intuición como editoras de que estas nuevas vecindades puedan descubrir hilos conductores de futuras reflexiones dentro de cada lector.

Los invitamos entonces a encontrar y seguir estos hilos a través de las múltiples miradas que les presentamos, y una vez más a orientarlos hacia el aprendizaje constante para la acción transformadora, cada cual desde su nicho y sus posibilidades de incidencia. Consideramos que como comunidad latinoamericana de conocimiento, tenemos suficientes elementos de juicio y análisis que nos permiten plantear nuevas líneas de políticas, seguramente experimentales todavía, que basadas en la acción popular, ayuden a conseguir la integración de nuestras ciudades y sociedades segregadas, en la conformación de una fuerza unida para caminar hacia el futuro.

Nos quedamos con la reflexión final que hace Roberto Briceño-León en su artículo, y que hemos utilizado para abrir esta recopilación:

“Una política urbana innovadora, con sentido social y vocación urbana, (...) Debe ser una política que tome en cuenta la experiencia de los sectores informales en la vivienda, que aprenda de ese modo singular constructivo y social que han tenido para construir la ciudad y lo transforme en una herramienta de expansión y crecimiento, que no le ponga bridas, sino le de alas, a la creatividad popular.”





# PARTE I

---

**MODOS DE VIDA URBANA Y DERECHOS**



# La libertad de alquilar, la ciudad y la ciudadanía

---

Roberto Briceño-León<sup>1</sup>

## Introducción

Al contrario de lo que una visión dogmatizada ha preconizado, el alquiler de viviendas es una parte importante en la solución del llamado *problema* de la vivienda en América Latina. No es la única ni la mejor, tampoco es la peor.

El alquiler de viviendas *para* los pobres y, sobre todo, por los pobres, ha sido una contribución importante en las ciudades latinoamericanas para permitir el acceso a la ciudad y para la construcción de la ciudadanía. Ha sido una respuesta transitoria y útil, que de una manera singular los sectores de menores ingresos y de la clase media urbana, han sabido utilizar tanto en el rol de oferentes como

---

<sup>1</sup> Director del Laboratorio de Ciencias Sociales, LACSO y Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela.

de demandantes, pero que los gobiernos, las autoridades y mucho de la academia ha condenado y criminalizado bajo la premisa que el alquiler se trata de una explotación de unos malvados caseros de la necesidad de un techo de las indefensas familias.

El propósito de este texto es demostrar que esa visión de la situación del mercado de alquiler para los sectores de bajos ingresos es incorrecta. Hay pocos estudios sobre una sociología de la renta de alquiler (Gilderbloom y Appelbaum, 1987; Ivatts, 1988) y los pocos no logran captar esta realidad novedosa y múltiple que significa el inquilinato en la informalidad, la cual tiene mucho que enseñar a los académicos, los gobiernos locales y las autoridades de vivienda (Gilbert, 2003). Este texto sostiene por lo tanto que el mercado informal de alquiler no solo debe descriminalizarse, sino que además debe fomentarse y apoyarse como una contribución de los pobres a la ciudad y como un medio legítimo de ejercicio de la ciudadanía.

## Las dos dimensiones del acceso a la ciudad

El acceso a la ciudad tiene dos dimensiones, una material y otra de orden institucional.

La dimensión material del acceso a la ciudad se refiere a dos aspectos de la vida en la urbe. La primera es de orden económico y es que quienes habitan en la ciudad deben tener un modo de subsistir propiamente urbano. A diferencia del campo, en la ciudad no se puede vivir aislado ni sembrar una cosecha, ni tener animales para la cría; por lo tanto, el modo de sobrevivencia depende de otras fuentes de ingresos y del establecimiento de una relación social para obtenerlo que la ciudad permite y exige (UN-Habitat, 2003). La segunda es de orden constructivo, la personas requieren de un lugar dónde albergarse, un techo donde cobijarse, es decir de una vivienda en su sentido más amplio e inclusivo posible (Bolívar y Baldó, 1995; Hardoy y Satterwaite, 1987).

La dimensión no material se corresponde a la institucionalidad que regula la existencia de la ciudad, es decir el poder obtener la autorización para habitar en la ciudad. En el pasado y hasta la edad media esto era muy común, no cualquier persona podía llegar e instalarse en la ciudad, se requería de un permiso para poder hacerlo. La autorización podía ser entregada de antemano o, como sucedía en ciudades alemanas, la persona debía demostrar que había podido subsistir durante un año y un día, y así obtenía su derecho a ser ciudadano. En este caso la persona debía demostrar que había cumplido satisfactoriamente con la exigencia de la dimensión temporal, pues había conseguido recursos para alimentarse y subsistir y había encontrado un techo donde cobijarse durante el invierno.

Esta dimensión no material permanece hoy en día en la forma de las visas que exigen los países. Alguien de un país latinoamericano no

puede libremente decidir que se va a vivir a Nueva York o Frankfurt sin permiso legal de trabajo en el país. En el caso de Alemania debe agregarse el permiso de trabajo de la región-ciudad específica donde se va a trasladar el extranjero. Pero igualmente se ha aplicado en otros países con sus propios ciudadanos, un cubano de Santiago no puede trasladarse a vivir en la Habana sin permiso del gobierno central y un chino no puede residir en Shanghái sin la visa interna que demanda una lista larga de autorizaciones parciales antes de obtener el derecho a vivir en la ciudad.

Claro, en todas partes lo hacen sin permiso y con una ciudadanía menguada. En Nueva York o Frankfurt, en la Habana o Shanghái, hay gran cantidad de personas que no tienen permiso para vivir allí, pero han logrado tener unos medios de sobrevivencia y alguna estructura que sirva como vivienda.

## **Las cinco modalidades de acceso a la vivienda**

Para obtener esa casa donde vivir las personas tienen que lidiar con los dos aspectos antes referidos, y para hacerlo cuentan con los recursos que tengan disponibles para obtener una vivienda y con los permisos y autorizaciones para poder construir, comprar, alquilar una casa.

En un balance de esos factores, se han presentado históricamente cinco modalidades para tener una casa en la ciudad.

### **La producción propia**

Este es la modalidad básica donde la familia se construye su propia vivienda. La persona ubica un terreno donde pueda hacer la edificación y lo ocupa si no hay restricciones para su apropiación; lo invade si hay restricciones legales de propiedad o permisos que desestima; lo compra o lo alquila, aunque esta modalidad es muy rara. En ese espacio, que puede ser un terreno, pero también el derecho a un espacio en el techo de otra vivienda, la persona y su familia, a veces con ayuda de sus amigos, erige un techo y unas paredes que constituirán su casa en la ciudad (Bolívar, 1995).

### **La producción por encargo**

En esta modalidad el procedimiento es similar al anterior, solo que el futuro habitante de la casa no la construye con sus propias

manos o las de su familia, sino que le solicita a un tercero que realice el trabajo, bien sea porque sus conocimientos o condiciones físicas se lo impiden, bien sea porque no dispone del tiempo para dedicárselo, pero sí ha logrado acumular recursos como para pagarle a otro por la tarea (Rosas, 2004).

## La herencia

Aquí simplemente se traspasa a un tercero la resultante de algunas de las dos modalidades anteriores. La persona obtiene una vivienda porque un familiar, por lo regular un ascendiente, construyó o mandó a construir una vivienda y este bien que se traspasa luego del fallecimiento a los descendientes o parientes, por la ley o la costumbre, le permite a éstos disponer de una casa.

## La compra de la casa

En esta modalidad la persona tiene los recursos suficientes para poder comprar y pagar con dinero o especies una vivienda que otro individuo construyó, mandó a construir o heredó. Lo importante aquí es disponer de recursos para realizar la operación y no las regulaciones; en Cuba donde estuvo prohibido por décadas la compra-venta de viviendas y solo se permitía la *permuta*, al final ocurría lo mismo: quien compraba debía de disponer de los recursos de otra casa y de los extras en objetos, carros, dólares, con lo cual se redondeaban los montos que permitían establecer las equivalencias de la transacción. Al final era lo mismo, pero más engorroso.

## El uso de una casa

Esta última modalidad es la que nos interesa destacar, pues aquí no hay propiedad sino exclusivamente uso de una vivienda que otra



persona, construyó, mandó a construir, heredó o compró. En el uso de la vivienda hay dos modalidades posibles de relación social: el préstamo o el alquiler.

En el préstamo ocurre una cesión del bien sin que exista una retribución material o pecuniaria por parte de quien recibe la vivienda. La persona o la familia reciben una vivienda para que la habiten durante un tiempo y no deben pagar monto alguno por ese uso. Ciertamente, si bien puede no darse una retribución monetaria, sí existe por lo regular una reciprocidad simbólica y el retorno se puede expresar en afecto, lealtad, admiración. Por lo tanto, podemos admitir que hay una transacción, pero no de orden material o monetario.

En el alquiler ocurre una cesión donde sí hay una retribución material por parte de quien recibe. Es una relación social de intercambio basada en la reciprocidad de actos y en el establecimiento de equivalentes materiales: se otorga por un período de tiempo una vivienda, se recibe por un período de tiempo una cantidad de dinero; se reitera la entrega de la vivienda por un tiempo adicional y se recibe un dinero adicional.

Alguien pudiera argumentar y con razón que existe otra forma de uso que sería la invasión. Ciertamente eso es posible, y pudiera incluirse, pero no lo hacemos porque en ese caso no hay una relación social entre el propietario y el usuario de la vivienda, como exigen las modalidades de préstamo y alquiler antes descritas. Y, por el otro, la invasión es una forma de “compra” forzada y sin intercambio, pues lo que pretende el invasor no es una relación temporal, sino permanente; lo que busca es hacerse propietario irrespetando la propiedad y la reciprocidad.

De todas las formas descritas en este texto queremos concentrarnos en la modalidad del uso de la vivienda por alquiler y allí se plantean algunas interrogantes: ¿por qué tienen que existir viviendas en alquiler, acaso no pueden ser todos propietarios? ¿Cuál es la naturaleza de la relación entre el propietario que alquila y el alquilado? ¿Es de explotación, es de cooperación? ¿Cómo y quién produce esas viviendas que son usadas por otros en la modalidad del alquiler?

## El alquiler y los pobres

El alquiler de vivienda para los pobres tiene mala fama en el mundo. Es como la oveja negra de la familia, que todos la aceptan, pero nadie quiere fotografiarse a su lado.

En particular, tiene muy mala fama en América Latina, donde se le ha considerado un mercado explotador e inhumano. El alquiler tiene la imagen de un rico gordo y despiadado quien, fumando un grueso tabaco, desaloja y lanza a la intemperie en una noche de lluvia a familias enteras, con niños mocosos que lloran y viejitas enfermas y desesperadas que claman compasión. Esa es la imagen que propagó el cine y que permanece aún como representación del mercado de alquiler.

Y si se trata del alquiler de viviendas para los pobres en el mercado informal, la representación, que incluso tienen las autoridades y gobiernos, es que se trata de viviendas precarias e ilegales, que no merecen ser dedicadas al negocio del alquiler. Quizá puede aceptarse que dichas viviendas sean usadas para satisfacer una necesidad de cobijo, pero nunca para alquilarlas y por eso en algunos países hay legislaciones especiales dedicadas a prohibir que puedan ser arrendadas.

El alquiler informal de viviendas se considera además que es un mercado sin normas, sometido a la avaricia y a la fuerza. Es una suerte de canibalismo urbano, donde no existe regulación, ni acuerdos propios de la civilización, ni la solidaridad social.

Sin embargo, el alquiler existe, se acepta y hay en el mundo millones de familias que han encontrado en el arrendamiento una solución a sus necesidades de vivienda; el alquiler les ha permitido vivir temporalmente en unas ciudades o transitar hacia la adquisición de una vivienda propia.

Presentaré en las páginas siguientes algunas ideas sobre el mercado informal de la vivienda en América Latina con el propósito de refutar algunas nociones que considero equivocadas y apuntalar otras, que considero acertadas, y que estimo pueden contribuir a un mejor acceso a la ciudad y una mejor construcción de la ciudadanía.

Para sostener estas ideas tomaré como sustento tanto las investigaciones que hemos realizado en Venezuela sobre alquiler, la in-

vestigación de Oscar Olinto Camacho y Ariana Tarjan (1991) y la que realizamos conjuntamente en LACSO con Alberto Camardiel y Olga Avila, y el Centro de Ciudades de la Gente, con Teolinda Bolívar e Iris Rosas (Lacso, 2006; Briceño–Leon, 2008, 2010). Igualmente las investigaciones realizadas en los países del Tercer Mundo por A. Gilbert (1990, 2003) y Rakodi (1995). En América Latina por Gilbert, Camacho y Coulomb (1993), así como los estudio de Pedro Abramo en Brasil (2003, 2010), Julio Calderón (2005) en Perú, Samuel Jaramillo y Adriana Parias en Colombia (1995), René Coulomb en México (1991, 2010), y las investigaciones de otras partes del mundo como los trabajos hechos en la India por Kumar (1996, 2001) y en Indonesia por Kristin (1989).

## **Cinco Tesis Equivocadas sobre el alquiler y los pobres**

Hay un conjunto de ideas que constituyen los temas dominantes de una respuesta cultural que como plantea Isaiah Berlin (2006) se convierten en los temas de una época que nos condicionan a aceptar unas nociones como buenas y verdaderas y otras como malas y falsas. Esas representaciones nos hacen más fácil la vida, pero no necesariamente permiten avanzar y cambiar mejor, sino más bien persistir en el error. En esta sección quisiera discutir cinco visiones sobre la vivienda que formulan que la propiedad es una ideal deseable que todas las familias, que los pobres sólo son inquilinos y nunca arrendadores de viviendas, y que por lo tanto el alquiler es una relación de explotación de la necesidad del otro, que es inaceptable que se renten viviendas deleznable y que si se hace es un mercado salvaje y sin reglas.

### **La propiedad de la vivienda es un ideal universal**

Nos parece que la propiedad de la vivienda no debe ser un ideal universal, aplicable a todos. La meta social debe ser que toda familia tenga una vivienda con las mejores condiciones posibles para satisfacer sus necesidades, de acuerdo a los logros históricos alcanzados en esa sociedad. Pero no es necesario ni obligatorio que todos los habitantes sean propietarios de esa vivienda.

La propiedad de la vivienda puede ser una meta individual, de la persona o de la familia, pero no tiene por qué serlo de la sociedad. En tanto que meta individual expresa el ejercicio de una libertad, si se coloca como meta social, se convertiría en una imposición que le restaría flexibilidad y libertad a la familia, que puede no desear

ser propietaria, pues desea mudarse continuamente, porque prefiere invertir esos recursos en una actividad diferente, que puede ser más productiva (Shelton, 1968); o porque desea esperar hasta el momento que se decida tener hijos o haber podido acumular suficiente capital para comprarse o construirse una vivienda (Morrow-Jones y Wenning, 2005).

La sociedad requiere la existencia de un grupo de viviendas en alquiler que puedan ser rentadas por todos estos individuos y familias, de modo de poder satisfacer la meta social de vivienda para todos. La posibilidad de satisfacer esa necesidad obliga a la existencia de un mercado de viviendas de alquiler donde unos propietarios (privados o públicos) ofrecen un excedente de viviendas por un determinado tiempo a otras personas. Por lo cual, para cumplir con la meta socialmente deseable de vivienda para todos se requiere de la existencia de viviendas cuyos habitantes no sean sus propietarios.

## **Los pobres no alquilan vivienda, se la autoconstruyen**

En los inicios del acelerado proceso de urbanización, la vivienda de los pobres pasó de ser el alquiler de una parte de una vieja y deteriorada vivienda que se dividía en cuartos al surgimiento de la vivienda propia y autoconstruida de las nuevas zonas informales. Por años los censos mostraban que el alquiler era un fenómeno de la clase media, pues los pobres tenían vivienda propia, así esas edificaciones mostraran muchas carencias. Con la consolidación urbana, el crecimiento de la población urbana y el agotamiento de los terrenos céntricos, el proceso cambió y surgió un mercado de alquiler amplio en las ciudades (Gilbert, 2003). El estudio realizado en diversas ciudades de América Latina muestra una relevancia insospechada del mercado de alquiler, con unas magnitudes que pueden variar de un país a otro, pero siempre con importancia. En Caracas encontramos que el 70% de las operaciones inmobiliarias que se había llevado a

cabo durante el año previo al estudio fueron de alquiler de viviendas. Los pobres están utilizando y demandando crecientemente edificaciones en alquiler.

## **La vivienda informal no puede ser alquilada por su precariedad física**

Esta noción es una herencia de la idea que las viviendas informales son unos *ranchos* o unas *casuchas* deleznable que por décadas dominó el pensamiento político y el imaginario social de América Latina. La noción es una mezcla de desconocimiento de la realidad y de estigmatización social que hacía de las viviendas de los pobres urbanos algo despreciable tanto en lo físico como en lo social.

La realidad es otra: son viviendas que en su gran mayoría satisfacen los requerimientos constructivos o sanitarios y que no se diferencian grandemente de las otras viviendas de esas sociedades. En cualquier caso, distan mucho de ser un rancho, y esto aplica tanto a las que habitan sus propietarios como las que son alquiladas. Inclusive, en muchos casos las viviendas en alquiler están en mejores condiciones, pues se encuentran en zonas céntricas, con acceso al mercado de trabajo o al transporte público, pues son zonas antiguas que se han consolidado y que por sus ventajas de localización tienen mayor demanda de arrendamiento. En el estudio que hicimos en Caracas encontramos que las viviendas alquiladas eran edificaciones con servicios de agua y electricidad, el 32% de las edificaciones tenían un piso, el 28% eran de dos pisos y el 38% de tres o cuatro pisos. Difícilmente se puede llamar rancho a una vivienda así.

## **El alquiler es una explotación de propietarios ricos sobre inquilinos pobres**

Quizá en algún momento y en algunos lugares esto haya sido así, pero el mercado de alquiler informal en la mayor parte de América

Latina está conformado de una manera diferente. En primer lugar, porque los pobres tienen un muy limitado ingreso al mercado formal de alquiler, donde puede que existan algunos propietarios de gran fortuna. Aunque la mayoría de las viviendas rentadas en el sector formal de alquiler de la región tampoco la ofrecen compañías inmobiliarias, ni propietarios ricos poseedores de abundantes viviendas, sino pequeños o medianos propietarios, que poseen una o dos casas adicionales que rentan. Y, a veces, ni siquiera tienen una vivienda adicional, sino que es un parte de su misma casa la que rentan. Por lo tanto, lo que hemos encontrado es que propietarios e inquilinos forman parte del mismo grupo social.

En la investigación en Caracas los resultados mostraron que el 29% de los inquilinos vivían en la misma casa que los propietarios, le habían cedido una parte de la vivienda, un segundo piso. En el 16% de los alquilados estaban en la misma edificación y en el 23% en el misma zona, es decir eran vecinos de la misma comunidad. Lo que llamó más la atención era que al revisar los ingresos tanto de unos como de otros, se encontró que en promedio los inquilinos tienen ingresos mayores que los propietarios, es decir, son más *ricos* que los dueños. Lo cual es comprensible, pues por lo regular se encuentran en dos fases de la vida diferente, los que alquilan son más jóvenes que los dueños, y por lo tanto están en una fase productiva de la vida, mientras que los propietarios están en una etapa diferente, ya no trabajan, están jubilados o conservan unos empleos que reciben una menor remuneración.

## **El alquiler informal es un mercado sin normas**

La quinta y última idea errónea es que el alquiler de la vivienda informal es un mercado salvaje, donde priva la explotación, la fuerza y la violencia. Es una imagen que asemeja el arriendo informal a la acción del crimen organizado en la vivienda. Nada más lejos de la realidad. En el estudio que hicimos en Caracas, en todos los casos, existía un acuerdo entre las partes, que consistía en un conjunto de reglas que evocaban la reciprocidad del contrato. Esas condi-

ciones del arrendamiento estaban expresadas en una verbalización bastante acabada, en algunos casos imitando el lenguaje jurídico de los contratos, en otras con un palabrerío directo que cumple en los acuerdos la función de establecer y delimitar las responsabilidades recíprocas del tiempo del alquiler, el pago, las obligaciones de mantenimiento, los lapsos de espera para la devolución del inmueble. En Caracas, la mitad de esos contratos eran verbales, y los involucrados de memoria repetían las condiciones; la otra mitad eran escritos y estaban firmados por las partes de manera privada o ante testigos, que podían ser de la organización comunal de la zona o de la Prefectura o Jefatura Civil, es decir las autoridades del gobierno local. Esto último es, además, muy singular, pues en Venezuela las leyes y los decretos presidenciales prohíben el alquiler de la vivienda informal, de los *ranchos*, sin embargo, las propias autoridades locales los convalidan y le dan fuerza legal informal.

En el estudio de los contratos encontramos que, en poco más de la mitad, el período de arrendamiento era por una año; en el resto era por menos o indefinido. En la mayoría de estos contratos se estipulaba que el canon de arrendamiento se debía ajustar cada año de común acuerdo y, en algunos casos, el ajuste era cada seis meses. Cuando preguntamos sobre la aplicación de la norma, todos coincidieron que se cumplía, algunos manifestaron que no les resultaba placentero que se aumentara o pedían que el monto fuera inferior, lo cual es el proceso normal en estas negociaciones. Lo interesante es que en el contexto inflacionario, al final, ellos decían que entendían que se debía aumentar, y lo más sorprendente es que esto ocurra en un contexto en el cual el gobierno de Venezuela había decretado sucesivamente el *congelamiento* de los alquileres, la prohibición de los aumentos del canon, pero en el mundo de la informalidad esto no se cumplió, pues había sido dominante el acuerdo privado sobre la intervención pública.



## **Cinco tesis a impulsar sobre el alquiler y los pobres**

Así como hay las miradas erróneas, hay otras que son acertadas y que deben apoyarse. Estas tesis no han logrado consenso, o no han sido defendidas adecuadamente, por desconocimiento o por el temor que infunden las ideas dominantes o los comisarios del dogma. Nos parece que hay cinco tesis que deben defenderse como verdaderas y útiles para mejorar las condiciones de vivienda de los pobres, y poder avanzar en la meta de vivienda para todos.

### **Los pobres son productores y oferentes del mercado de alquiler**

Con el alquiler ocurre lo mismo que con la vivienda en propiedad de los pobres: por años se les ha visto exclusivamente como demandantes y consumidores de la vivienda, ignorando el inmenso y extremadamente útil papel que han cumplido en la solución de las necesidades de vivienda.

En América Latina, cuando se sigue postulando soluciones y haciendo planes de vivienda, inclusive en los gobiernos que se dicen participativos o de izquierda, se asume a los pobres como entes pasivos, que esperan que se hagan viviendas y se la entreguen, que no aportan sino que reciben. La realidad ha sido otra, luego de varias décadas de investigación y producción de conocimiento sobre la ciudad y la vivienda de los pobres, se sabe que una porción importante de la ciudad de América Latina ha sido construida por los pobres, la magnitud de esa porción puede variar desde un 30% hasta un 80%

de la ciudad constituida por viviendas informales que han sido producidas por los pobres (Bolívar y Baldo, 1995).

Esta ha sido la realidad y los pobres han dado una solución a la carencia de vivienda, un aporte a la construcción de la ciudad y allí se han dado a sí mismos ciudadanía. Esa realidad de los pobres como actores debe postularse como una parte importante del camino hacia el futuro, hay que hacer que los pobres, en tanto componente esencial del sector privado informal, incrementen su participación en la producción de viviendas tanto para consumo propio, como para el alquiler. Si queremos un mejor y más dinámico mercado de alquiler de viviendas, los pobres y la clase media deben ser los oferentes principales.

## **El alquiler informal es singular por la relación social existente**

En los intentos de control o regulación del mercado informal de vivienda, siempre se ha insistido en que debe prohibirse por ser un bien singular en sus condiciones físicas: la precaria construcción, la precaria propiedad, el no cumplimiento de las normas y permisos urbanos. Estos rasgos pueden ser ciertos, pero lo que hace verdaderamente singular al mercado informal, no son la características del bien transado, sino la relación social que allí se establece.

Desde un punto de vista físico, las viviendas en el alquiler informal pueden ser similares a la de sus equivalentes en el mercado formal. Y la propiedad y las normas legales no tienen mayor relevancia práctica en este mercado. Lo que es singular es la relación social que se establece entre ambas partes, pues al no existir un mercado abierto, la manera de conseguir la vivienda es a través de amigos o familiares, de las redes sociales que implican conocimientos previos y confianzas; en la medida que no existe fuerza legal capaz de hacer cumplir los contratos (aunque en muchas partes, y seguro en Venezuela, casi que tampoco existe en el mercado formal), se requiere entonces de otros vínculos que permitan ejercer una presión de orden moral y social, que fuerce el cumplimiento del acuerdo: aceptar el incremento del canon, no forzar la salida antes de lo estipulado, ni hacer aumentos

antes de lo previsto, devolver el bien a sus propietarios, reparar los daños causados.

En la esencia de esa singularidad se expresa que la relación es entendida como de cooperación y solidaridad, no como de explotación. No es que no existan desavenencias y surjan conflictos, sino que la premisa sobre la cual se basa el acuerdo es la cooperación y la ayuda. Como el mercado no es abierto, no es anónimo, por lo tanto se le alquila “al sobrino de la prima de la vecina que se casó y necesita vivienda...”. Por lo tanto, se vive como un favor y en la reciprocidad se devuelve con otro favor: se cumplen los acuerdos, se paga correctamente, se cuida el bien. Por esa singular relación es que se respeta el pacto hecho y la normativa derivada.

## **El Alquiler de la vivienda como un negocio de doble propósito**

Cómo decíamos al inicio la vivienda en alquiler ha sido vista como una actividad explotadora de los ricos sobre los pobres, sin embargo, hemos postulado como eso no es verdad en América Latina, donde son los pobres y la clase media, los pequeños o modestos propietarios, quienes por lo regular alquilan viviendas. Ahora, ¿por qué lo hacen?

De lo que hemos podido deducir de nuestros estudios, el alquiler de vivienda está vinculado a un actividad económica de doble propósito, por un lado se procura ampliar el espacio disponible para la vivienda de la familia (sea directamente los dueños, sean sus hijos o familiares cercanos) y por el otro se tiene la posibilidad de un ingreso adicional para los tiempos normales, pero, sobre todo, como un seguro para los tiempos difíciles, como cuando se pierde el empleo o se llega a viejo.

Hace unos años, mientras realizaba una investigación sobre valores y comportamientos vinculados al trabajo y a la riqueza, coloqué una pregunta en las encuestas que hacíamos a la población (Briceño-León, 1996; 2006). Era una pregunta dicotómica que procuraba medir la orientación hacia la satisfacción personal inmediata o la maximización del beneficio, decía así: ¿si usted recibiera una cantidad importante de dinero adicional y no esperado, a qué lo dedicaría,

a comprarse o mejorar su vivienda a su gusto o lo invertiría en un negocio que le diera dinero? Obviamente esas no son las únicas alternativas posibles, pero esas eran las que se ofrecían y donde se forzaba al entrevistado a ubicarse y responder. Un porcentaje importante de todos los estratos sociales respondió que le dedicaría el dinero a la vivienda, y ese porcentaje era mayor entre los pobres, y ese resultado no es de extrañar, pues tienen más carencias y es lo que han hecho por décadas.

Lo singular es que con el estudio del alquiler pudimos encontrar el otro componente de esa escogencia que le permitía unir el negocio y el disfrute de la vivienda. La persona invierte en la vivienda y le sirve para su disfrute, pero también le permite en un momento dado rentabilizar el capital invertido y convertirlo en una ganancia potencial. La casa, el apartamento o el cuarto puede ser usado por la familia, por los hijos que se casan y todavía no tienen vivienda, por la madre o la suegra que vienen a la casa; pero también pueden ser alquilados cuando no se necesitan, pues los hijos se mudaron; o existe la necesidad, ya que se perdió el empleo y entonces los hijos y la suegra se apretujan en un cuarto, y el resto del espacio se dedica al alquiler.

## **El mercado de alquiler informal está pautado por la ética de la necesidad**

¿Cómo se regula entonces una relación contractual especial, basada en la cooperación y la cual es al mismo tiempo considerado un negocio? Nos parece que esto debe entenderse en lo que llamo una ética de la necesidad mutua. En definitiva, es una ética de la cooperación, pero no basada en altruismo ni en caridad, sino en la cooperación de los carentes. La idea es que el negocio del alquiler es visto como una ayuda mutua, como un beneficio para ambas partes, para el arrendador y el arrendatario, y es beneficioso porque ambos tienen necesidades, de vivienda o de dinero, pero necesidades al fin. Por lo tanto, el cumplimiento del pacto se funda en que no se puede fallar ante la necesidad del otro, pues éticamente se estaría exponiendo a un riesgo al otro, impidiendo la satisfacción de su necesidad.

Lo que regula y fuerza al cumplimiento del acuerdo no es el respeto de la norma o la ley, sino la necesidad. Por eso, cuando el propietario le va a exigir al inquilino el pago del arrendamiento o la desocupación del inmueble, no le dice que debe pagar o se debe marchar porque así lo que dice el contrato, sino porque él o su familia *necesitan* del dinero o del inmueble.

Esto es importante porque, un desarrollo de la sociabilidad implica un fortalecimiento de la institucionalidad basado en normas y leyes abstractas y anónimas, de aplicación universal por el contrato establecido. El desarrollo de una sociedad implica de una manera importante la capacidad de obligar al cumplimiento de los acuerdos y contratos por sí mismos, sin tener que apelar a otros argumentos. Y esto no existe como tal en el mundo de la informalidad, pero esa carencia se ve cubierta por esta dinámica singular de la regulación social.

## **Los pobres con el alquiler están dando un aporte que no ofrece ni el estado ni la empresa**

El mercado de alquiler de viviendas no debe excluir ni condenar la participación del gobierno o de la empresa privada, al contrario, debería estimularse. Sin embargo, al igual que en el pasado es muy poca la esperanza de que pueda existir una participación y aporte aislado de esos sectores en el mercado de alquiler, no la ha habido y no parece que la habrá.

Las razones de esto son múltiples, pero fundamentalmente hay un ambiente hostil hacia el alquiler que hacen temer por la recuperación y rentabilidad de la inversión realizada. El retorno es lento e inseguro, por lo tanto es un riesgo mayor para los constructores o promotores inmobiliarios privados. Para el gobierno es posible invertir y producir viviendas en alquiler, pero en ese ambiente hostil al alquiler, convertirse en el casero es lo que menos desea un gobierno, pues los costos políticos de forzar el cumplimiento de los contratos no parecen dispuestos a pagarlos, y la recuperación de la inversión es muy dudosa, por lo tanto prefieren entregar las viviendas de una vez en propiedad, dejando sin respuesta al mercado de alquiler.

Ante la ausencia de una capacidad de forzar el cumplimiento de los contratos y la única salida de la aplicación de la ética de la necesidad, cómo pueden participar los gobiernos o la empresa privada. ¿Cómo puede una alcaldía o una empresa que han construido viviendas, utilizar el argumento de que ellos “tienen necesidad” para exigir el pago del arrendamiento, el cuidado del inmueble o su desocupación? Es imposible, por lo tanto la salida en este caso es que los gobiernos y las empresas apoyen el crecimiento del mercado de alquiler informal realizado por los pobres. No se trata solamente de descriminalizar el alquiler de vivienda, lo cual es importante y necesario, sino de ofrecer apoyos técnicos, legales y financieros para que los pobres puedan ofrecer al mercado de alquiler la mayor cantidad de viviendas posibles.

Esto es posible a través de un proceso de densificación de las zonas informales (Bolívar et al., 1994). Si en cada vivienda informal se construye al lado o encima un espacio para vivienda en alquiler, hipotéticamente se pudiera duplicar la oferta de vivienda en las ciudades. Por supuesto, esto requiere de mejorías en los servicios públicos para dar cabida a esa nueva población, requiere de un apoyo financiero y acceso al crédito para que los propietarios puedan tener recursos para comprar los insumos y emprender las mejoras y construcciones; requiere de cambios legales que les permitan acceder a ese crédito y darle garantías de la inversión.

Es difícil, pero esa es la salida, ¿no ha sido acaso eso lo que ha venido sucediendo por décadas en las ciudades de América Latina, con los pobres e informales aportando a la solución del problema de la vivienda?

La salida apropiada nos parece debe ser que los gobiernos y las empresas apoyen a los pobres y a la clase media para que se involucren en el negocio del alquiler e impulsar así el crecimiento del mercado inmobiliario de la renta informal.

## Conclusión

En América Latina no ha existido una política urbana destinada a promover el mercado de alquiler. La única política urbana hacia la vivienda rentada ha sido el desprecio, el control y el castigo. El alquiler ha sido visto como el problema y no como parte de la solución.

Esta postura ha estado basada en propuestas teóricas y evidencias empíricas equivocadas, falsas, las cuales si alguna vez fueron verdad ya no lo son, y si lo son en algunos casos, no son la mayoría y los problemas no exceden, sino quedan por debajo de los beneficios que el alquiler le ha dado a muchos inquilinos y propietarios. Por supuesto que el mercado de alquiler no es un paraíso, pero, ¿es que hay alguna actividad humana que lo es? En el mercado de alquiler hay intereses opuestos que se enfrentan y hay cooperación, como existe en el comercio, en las relaciones de trabajo, en la familia. Y esas tensiones y conflictos no se resuelven eliminando el comercio, ni el trabajo ni la familia. Se resuelven construyendo consensos y normando las relaciones y los pactos, construyendo el acuerdo social que es la vida comunitaria y, por excelencia, la vida urbana.

Las políticas oficiales de alquiler han pretendido proteger al inquilino y en gran medida lo que han logrado es un efecto perverso (Boudon, 1979) donde el principal afectado ha sido aquel a quien se quería proteger. Se lograron medidas que podían favorecer a unos inquilinos con nombre y apellido, pero perjudican a los inquilinos en general, al sector social que necesitaba y podía usar el alquiler de vivienda como una solución, parcial, temporal o permanente, a su necesidad de vivienda, a su derecho de vivir en la ciudad.

Una política urbana innovadora, con sentido social y vocación urbana, que permite mejorar la ciudad y fortalecer la ciudadanía debe considerar entre sus herramientas la promoción de la vivienda en alquiler. Y debe hacerlo contando con los sectores de bajos y medios

ingresos como actores claves de la solución, como demandantes y oferentes. Debe ser una política que tome en cuenta la experiencia de los sectores informales en la vivienda, que aprenda de ese modo singular constructivo y social que han tenido para construir la ciudad y lo transforme en una herramienta de expansión y crecimiento, que no le ponga bridas sino le dé alas a la creatividad popular.

La sociedad formal, los gobiernos de muy diversas orientaciones políticas, han querido enseñarle a la informalidad una manera de organizarse y de hacer ciudad; después de tantos años de fracasos de las políticas de vivienda de alquiler, es necesario que aprendamos de los pobres y de la informalidad su libertad de alquilar.



## Referencias

- Abramo, Pedro 2003 “A teoria econômica da favela: Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal” en Abramo, Pedro y Pasternak, Suzana (coords.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Rio de Janeiro: Livraria Sete letras– FAPERJ).
- Abramo, Pedro 2010 “Mercado Informal de Alquiler: Nueva Puerta de acceso a los asentamientos populares” en Escallon, Clemencia (comp.) *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Berlin, Isaiah 2006 *Political Ideas in the Romantic Age: Their Rise and Influence on Modern Thought* (London: Chatto & Windus).
- Bolívar, Teolinda 1995 “Urbanizadores, constructores y ciudadanos” en *Revista Mexicana de Sociología* (México D.F), Año LVII, N° 1, enero–marzo.
- Bolívar, T; Guerrero, M; Rosas, I; Ontiveros, T; De Freitas, J; 1994 *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones* (Caracas: MINDUR–CONAVI).
- Bolívar, Teolinda y Baldo, Josefina 1995 *La cuestión de los barrios* (Caracas: Monteávila Editores).
- Boudon, Raymond 1979 *Éffets pervers et ordre social* (Paris: Presses Universitaires de France).
- Briceño–León, Roberto 1996 “Los valores y la Cultura del Trabajo en Venezuela” en León, Roberto *La Cultura del Trabajo* (Caracas: Cátedra Fundación Sivenza).
- Briceño–León, Roberto 2006 “Ética de la riqueza en Venezuela” en *Espacio Abierto (Zulia)* Vol. 15, N° 1 y 2, Enero–Junio.
- Briceño–León, Roberto 2008 “Libertad para Alquiler. El mercado informal de vivienda en Caracas” en *Territorios* (Bogotá) N° 18–19, enero–diciembre.
- Briceño–León, Roberto 2010 “Diez tesis sobre los pobres y el alquiler de viviendas” en Escallón G, Clemencia (comp.) *Arrendamiento y Vivienda Popular en Colombia como Alternativa Habitacional* (Bogotá: Universidad de los Andes).

- Calderón, Julio 2005 *La ciudad ilegal, Lima del siglo XX* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos).
- Camacho, Oscar y Tarjan, Ariadna 1991 *Alquiler y propiedad en barrios de Caracas*. (Caracas: IDRC–UCV).
- Coulomb, René 2010 “Arrendamiento urbano, necesidades habitacionales y dinámicas territoriales en México” en Escallón G, Clemencia (comp) *Arrendamiento y Vivienda Popular en Colombia como Alternativa Habitacional* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Coulomb, René y Sánchez, Cristina 1991 ¿Todos propietarios? Vivienda popular y sectores populares en la Ciudad de México (México DF: CENVI).
- Escallon Gartner, Clemencia 2010 *Arrendamiento y Vivienda Popular en Colombia como Alternativa Habitacional* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Gilbert, Allan 1990 “Renting a Home in a Third World City: A Choice or a Constraint?” en *International Journal of Urban and Regional Research* (Londres) Vol 14, Nº 1.
- Gilbert, Allan 2003 *Rental Housing: an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries* (Nairobi: United Nations Human Settlement Program).
- Gilbert, Allan; Camacho, Oscar; Coulomb, René y Necochea, Andrés 1993 *In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America*. (London: UCL Press).
- Gilderbloom John y Appelbaum, Richard 1987 “Toward a Sociology of Rent: Are Rental Housing Markets Competitive?” en *Social problems: the journal of the Society for the Study of Social Problems* (Berkeley) Vol. 34, Nº 3.
- Hardoy, Jorge y Satterwaite, David 1987 *La ciudad legal y la ciudad ilegal* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Jaramillo, Samuel y Parias, Adriana 1995 *Exploración sobre el mercado de alquiler en Bogotá. Informe final*. (Bogotá: CEDE).
- Kristin, Nelson 1989 “Choices and opportunities: Low–Income Rental Housing in Indonesia” en *Review of Urban & Regional Development Studies* (Tokio) Vol. 1, Nº 2.
- Kumar, S. 1996 “Landlordism in Third World Urban Low–Income Settlements: A Case of Further Research” en *Urban Studies* (Glasgow) Vol. 33, Nº 4–5.
- Kumar, S. 2001 “Urban Rental Housing and Inclusive Cities”, paper presentado en la 4ª International Conference on Urban Poverty in Marrakech, 16 al 19 de octubre.
- LACSO 2006 *Encuesta de Infomercados*.
- Morrow–Jones, Hazel y Wenning, Mary 2005 “The Housing Ladder, the Housing Life–cycle and the Housing Life–course: Upward and Downward

Movement among Repeat Home-buyers in a US Metropolitan Housing Market” en *Urban Studies* (Glasgow) Vol. 42, N° 10.

Rakodi, Carole 1995 “Rental Tenure in the Cities of Developing Countries” en *Urban Studies* (Glasgow) Vol. 32, N° 4–5.

Rosas Meza, Iris 2004 “La cultura constructiva de la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas”, Tesis Doctoral Universidad Central de Venezuela.

Shelton, John 1968 “The Cost of Renting versus Owning a Home” en *Land Economics* (Wisconsin) Vol. 44, N° 1.

UN-Habitat 2003 *The Challenge of Slums*. Global Report on Human Settlements. (London: Earthscan Publications Ltd).



# Avances, limitaciones y desafíos de la política habitacional del gobierno de Lula: derecho a la vivienda en oposición al derecho a la ciudad

---

Nabil Bonduki<sup>1</sup>

- 
- 1 Nabil Bonduki es arquitecto y urbanista, profesor titular de planeamiento urbano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo y Consejal en la Cámara Municipal de São Paulo. Fue Superintendente de Vivienda Popular del Municipio de São Paulo, Coordinador Técnico de la consultora del Plan Nacional de Vivienda, desarrollado en el Ministerio de la Ciudad y Secretario Nacional de Ambiente Urbano del Ministerio del Medio Ambiente. Es autor de doce libros, entre los cuales destacan: “Origens da Habitação Social no Brasil (1998), Intervenções Urbanas em Núcleos Históricos (2012), y Pioneiros da Habitação Social (2014)”.

## Introducción

Entre la fuerte crisis económica de inicio de los años 1980, que afectó con fuerza al SFH (Sistema Financiero Habitacional) y al BNH (Banco Nacional de la Vivienda), y la creación del Ministerio de las Ciudades, en 2003, Brasil recorrió uno de los más interesantes procesos de transición de una dictadura a un régimen democrático. El período fue fértil, rico, de gran vitalidad social y política. La participación popular interfirió en la formulación de la legislación y de las políticas públicas, que se basaron en la definición de derechos sociales, con respecto a la diversidad y a la ciudadanía y en la búsqueda de la garantía de atención universal a las necesidades sociales. La democracia, la estabilidad económica y los conceptos básicos de ciudadanía fueron conquistados.

Entre la Amnistía de 1979 y la elección de Lula en 2002, se vivió una larga secuencia de redemocratización de las instituciones políticas, que sacó al país del régimen autoritario implantado en 1964, en dirección a la democracia y a la construcción de un nuevo escenario institucional. Los márgenes fundamentales fueron la organización de nuevos partidos políticos (1980), las elecciones directas para gobernadores (1982) y alcaldes de las capitales (1985), el Congreso Constituyente abierto a la participación popular (1987–1988), la Constitución Ciudadana de 1988, las elecciones directas para presidente (1989), el impedimento por corrupción del primer presidente electo por voto directo, sin interrupción del orden institucional (1992) y la consolidación de la estabilidad política y económica (1993–2002).

Gracias a ese proceso fue posible la elección no solo como un suceso de un gobierno comprometido con transformaciones estructurales para enfrentar las graves desigualdades existentes y garantizar los derechos sociales para la población excluida. Esa trayectoria no puede ser entendida sino a la luz del amplio conjunto de movilizaciones populares y sociales, de construcción de organizaciones civiles y

de formulaciones políticas públicas con participación de la sociedad, que marcó el país en ese período.

Una de las facetas de ese proceso fue la lucha por la construcción de nuevos paradigmas en las políticas públicas urbanas y habitacionales, basada en principios como la función social de la propiedad, el derecho a la vivienda digna, la universalización del acceso al saneamiento básico y al transporte público de calidad y la gestión democrática de la ciudad. Esos principios fueron articulados en un amplio movimiento, plural y multifacético, conocido como Movimiento por la Reforma Urbana, que, aglutinando innumerables organizaciones y movilizaciones, fue, a lo largo de ese período, acumulando victorias y experiencias concretas en la perspectiva de garantizar los derechos urbanos.

La larga serie de eventos en los que el protagonismo estuvo con la sociedad se inició con la enmienda, de iniciativa popular, por la reforma urbana en el proceso constituyente, que hizo posible la introducción, por primera vez, de una sección específica sobre desarrollo urbano en una Constitución brasileña, introduciendo los principios de la función social de la propiedad, y del derecho a la vivienda. Siguió las experiencias concretas de administraciones municipales que, a lo largo de los años 1990, introdujeron formas participativas de gestión; la movilización por el Estatuto de la Ciudad, aprobado por el Congreso Nacional (2001); la aprobación del Proyecto de Enmienda Constitucional que introdujo la vivienda como un derecho social constitucional (2000); la formulación del Proyecto Vivienda (1999–2000), estructurando una estrategia para ponderar el *déficit* habitacional del país.

Ese proceso culminó con la creación del Ministerio de las Ciudades en el gobierno de Lula en 2003, encargado de coordinar a nivel nacional una nueva política urbana conteniendo las políticas sectoriales, como vivienda, saneamiento ambiental y transporte urbano, que abrió nuevos horizontes para garantizar el derecho a la vivienda.

## **Antecedentes: de la crisis del SFH a la descentralización de la política habitacional**

La crisis del modelo económico implementado por el régimen militar, a partir de inicios de los años 1980, generó recesión, aumento de desempleo y caída de los niveles salariales y marcó el inicio de este período. Ese proceso tuvo enorme repercusión en el Sistema Financiero Habitacional (SFH), generando un fuerte incumplimiento y una reducción de la capacidad de inversión. En un clima de gran movilización popular por la redemocratización, las críticas al BNH se intensificaron, articulándose con la lucha contra el régimen autoritario al cual la institución estaba muy asociada (Maricato, 1987).

Con el final del régimen militar, se esperaba que el BNH fuera reestructurado en la perspectiva de una renovación de la política habitacional. Antes de enfermar y fallecer, el presidente electo Tancredo Neves propuso la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano. El gobierno de la “Nueva República” se propuso reformular el BNH y la política habitacional heredada del régimen militar. El documento–síntesis de ese debate, titulado “Reformación”, incorporó la mayor parte de las críticas que la sociedad venía haciendo a la política habitacional del régimen militar y propuso varias innovaciones que, de ser implementadas, significarían una efectiva redefinición de la política, partiendo de la enorme experiencia que el BNH y su cuadro técnico había acumulado (Brasil – Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, 1986).

Sin embargo, por conveniencia política personal del presidente Sarney, en lugar de reformular la política habitacional, se resolvió extinguir el BNH, transfiriendo la gestión del SFH al Tesoro Federal. La decisión no tenía nada que ver con política habitacional: tenía



como objetivo fortalecer al presidente, que no tenía el control del BNH, ni tenía la fuerza política para cambiar su dirección (Aragão, 1999).

La decisión de extinguir el BNH, sin poner nada en su lugar, fue ejecutada sin resistencia de la sociedad y la opinión pública, ya que el banco se había transformado en una de las instituciones más odiadas del país. Con la inflación alcanzando niveles alarmantes, se había creado alrededor del BNH la imagen de que cuanto más se pagaba, más se debía. Los saldos deudores y las prestaciones hipotecarias, gracias a los mecanismos de corrección monetaria, crecían más que los salarios, sometidos, a inicios de los años 1980 a una fuerte recesión, mientras los escándalos de desvíos de recursos del SFH eran noticias frecuentes.

Con el final del BNH, se perdió una estructura de carácter nacional que, mal que bien, había acumulado enorme experiencia, formando técnicos y financiando la mayor producción habitacional de la historia del país y que, aunque equivocada, era articulada. De esa manera, quedó un vacío, y dejó de existir una efectiva política nacional habitacional. Poco después, el Ministerio de Desarrollo Urbano también fue extinto, profundizando el desarme de la todavía incipiente estructura institucional, dirigida al sector urbano y de vivienda, que mal había comenzado a estructurarse.

A partir de ese momento, la falta de prioridad en la cuestión urbana se hizo evidente. Entre la extinción del BNH (1986) y la creación del Ministerio de las Ciudades (2003), el sector del gobierno federal responsable por la gestión de la política habitacional estuvo subordinado a siete estructuras administrativas diferentes, caracterizando discontinuidad y ausencia de estrategia para enfrentar el problema (Bonduki, 1998).

El Tesoro Federal se convirtió en el agente financiero del SFH, absorbiendo precariamente competencias, personal y acervo del antiguo BNH. La reglamentación del crédito habitacional y del SFH como un todo pasó al Consejo Monetario Nacional, convirtiéndose en un instrumento de política monetaria, lo que llevó a un control más rígido de la concesión del crédito inmobiliario. Decisiones políticas equivocadas y marcadas por sospechas de corrupción, como una liberación de contratos por encima de la capacidad del FGTS

en el gobierno Collor, en 1990, llevaron a una paralización total de los financiamientos con recursos del FGTS (Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio) entre 1991 y 1995 (Carvalho y Sobrinho, 1992).

El rumbo generado por la crisis de incumplimiento de inicio de los años 1980 llevó a una reducción de las aplicaciones en vivienda para recomponer los fondos del SFH. En esa perspectiva, se limitó todavía más el financiamiento y la producción habitacional, al mismo tiempo que los problemas de la vivienda de los más pobres se agravaban con el desempleo y la pérdida de renta de la población urbana, que marcaron las dos últimas décadas del siglo XX. Las favelas pasaron a crecer en índices mucho más altos que la población urbana como un todo.

Para hacer frente a la situación, varios municipios y estados lanzaron programas habitacionales financiados con fuentes alternativas, en particular recursos presupuestarios, adoptando principios y presuposiciones diversos a los adoptados anteriormente por el BNH. Sin embargo, delante de la crisis fiscal del Estado, esas inversiones quedaron por debajo de las necesidades y, además, la ausencia de un diseño financiero impedía su utilización como subsidio en los créditos concedidos por el SFH (Bonduki, 1998).

En este período dejó de existir una estrategia nacional para enfrentar la cuestión de la vivienda, vacío que fue ocupado de forma fragmentaria, pero creativa, por municipios y estados. Ocurrió, así, una progresiva transferencia de atribuciones a los estados y municipios, teniéndose como marco la Constitución de 1988, que convirtió a la vivienda en una atribución que competía a los tres niveles de gobierno. Con la democratización y el crecimiento de la movilización de los movimientos de vivienda, se amplió la presión por una mayor participación del poder local en la cuestión de la vivienda, ya que se convirtió en el principal interlocutor de las organizaciones populares y el responsable por la ponderación de las demandas sociales, estando en contacto directo con los problemas de la población carente.

Delante de la ausencia de una política nacional, se acentuó la tendencia de descentralización de los programas de vivienda y emergió un amplio conjunto de experiencias con vivienda social en gestiones municipales de vanguardia, basadas en preconcepciones alternativas al modelo centralizado y homogéneo del BHN. Con gran

heterogeneidad, esas propuestas fueron marcadas por la diversidad y por preconcepciones innovadoras, que originaron una nueva forma de enfrentar el problema de la vivienda que fue uno de los elementos formadores de la política implementada por el gobierno de Lula veinte años después (Maricato, 2001).

## **Raíces de la Política Nacional Habitacional original del gobierno de Lula: las experiencias municipales**

La nueva Política Habitacional formulada por el gobierno de Lula heredó un largo proceso de maduración que tiene origen en los primeros gobiernos electos directamente. Posesionados en 1983, algunos gobiernos de oposición al régimen militar, como Franco Montoro en São Paulo y Leonel Brizola en Rio de Janeiro, iniciaron programas de vivienda alternativos al modelo BNH, que, en la crisis, había reducido sus financiamientos drásticamente. Brizola lanzó un programa de urbanización de favelas, que marcó un punto de inflexión en las prácticas de remoción que caracterizaron el régimen militar. En São Paulo, fue creado un programa descentralizado, en asociación con municipios y organizaciones comunitarias, buscando producir viviendas de bajo costo, en un sistema de trabajo colectivo (Bonduki, 1997).

Aunque esas iniciativas no tuvieron la escala necesaria, fueron importantes semillas, ya que fueron realizadas con recursos presupuestarios, preveían la participación popular y dialogaban con la ciudad real. Posteriormente, en 1989, el gobierno del Estado de São Paulo (Orestes Quéricia) propuso la elevación de la alícuota del ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios) en 1%, creando una fuente permanente de recursos presupuestarios destinados exclusivamente para vivienda.

De las experiencias municipales, el Programa de Vivienda Social del Municipio de São Paulo (1989–1992) se destaca como un verdadero laboratorio de experiencias de alternativas para enfrentar la cuestión de una manera innovadora, habiendo nacido de ahí gran parte de las propuestas que posteriormente fueron desarrolladas en el

gobierno de Lula. La intervención fue sobresaliente, apuntando a la inserción de la vivienda como un elemento fundamental para la producción de la ciudad, para la implementación de nuevas formas de gestión, con gran diversidad de programas y calidad de los proyectos.

Con la extinción del BNH, se planteaba la necesidad de la construcción de un paradigma alternativo que lanzara las bases para la formulación de una nueva política habitacional. En São Paulo, ese desafío fue enfrentado intentando responder, al mismo tiempo, a la enorme demanda por vivienda existente en la ciudad y a la necesidad de crear una referencia –materializada en programas e intervenciones concretos– que se contraponga a la manera como venía siendo tratado el problema. (Bonduki, 2011).

La intervención habitacional tuvo una escala sin precedentes en programas municipales: en cuatro años fueron desarrolladas cerca de 250 iniciativas empresariales, involucrando casi 70 mil familias. No se trató de una experiencia–piloto, sino de un programa que tenía como objetivo generar un efecto–demostración de que otra política habitacional era posible. Con una arquitectura de calidad y una adecuada inserción urbana, se revelaron referencias innovadoras de proyectos, asociadas con nuevas formas de gestión, como el trabajo comunitario auto gestionado. La relación entre producción habitacional y política urbana fue buscada a pesar de las limitaciones institucionales y políticas.

Una política agresiva de desapropiación de vacíos urbanos situados en áreas dotadas de infraestructura introdujo una nueva lógica de inserción urbana, que rompió la tradicional localización periférica de grandes conjuntos. Se optó por emprendimientos de menor dimensión, proyectados con la participación de los futuros moradores, previamente definidos en foros regionales de vivienda.

Los proyectos se articulaban con la política urbana que proponía el combate a la ociosidad de terrenos y glebas. Con eso se garantizaba una reducción del costo de la infraestructura, la aproximación entre vivienda y local de trabajo, un mejor aprovechamiento de las redes de servicios, equipamientos urbanos y líneas de transporte colectivo y se evitaba el surgimiento de barrios dormitorio.

En relación a las favelas, se buscó viabilizar la urbanización, pero en situaciones donde la favela fuera muy densa y estuviera bien localizada se optó por la reconstrucción integral del asentamiento, manteniéndose la población en la misma área, propuesta que dio origen al llamado Proyecto Singapur.

La experiencia de São Paulo no fue aislada, estaba inserta en un amplio conjunto de iniciativas municipales y estatales que, adoptando nuevas concepciones, formularon programas alternativos, como urbanización de favelas, la construcción de viviendas por trabajo comunitario y auto gestión, intervenciones en viviendas colectivas o “*cortiços*” en las áreas centrales, asistencia técnica y jurídica a la vivienda, programa integrado de recuperación urbana.

A partir de 1993, comenzaron a consolidarse los nuevos paradigmas, rompiendo con la tradición heredada del BNH. La opción de evitar la remoción de los moradores de favela hacia áreas distantes se convirtió en una recomendación y varias alcaldías de diferentes perspectivas ideológicas adoptaron programas de urbanización de favelas. En São Paulo, a partir de 1993, la administración de Maluf priorizó la sustitución de favelas por conjuntos habitacionales en la misma área, (Proyecto Singapur), lo que representó el reconocimiento de los sectores conservadores de que la mejor solución para la cuestión era mantener a los moradores en la misma área.

En la misma perspectiva, pero con otra concepción urbanística, en Rio de Janeiro, en otra administración conservadora (César Maia), fue implementado el Favela-Barrio, el programa de urbanización de favelas más grande hasta aquel momento, consolidando la tesis de que la urbanización es la mejor alternativa para enfrentar el problema de los asentamientos urbanos precarios, que, en el segundo mandato de Lula, fue integrado al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y se convirtió en una prioridad gubernamental.

Mucho antes de eso, sin embargo, esa perspectiva ya estaba consolidada en el país, habiendo lanzado el gobierno federal (Itamar Franco y posteriormente Fernando Henrique Cardoso), el Programa Habitar Brasil-BID y Pro-Vivienda, que financiaron las experiencias de São Paulo, Rio de Janeiro y varias otras. En Salvador, el proyecto de urbanización del área conocida como Novos Alagados, que incluía tanto la construcción de nuevas unidades como el aterramien-

to y urbanización de extensas áreas de palafitos, es un ejemplo de ese tipo de intervención, que hace parte de un programa de urbanización de asentamientos precarios, el programa Vivir Mejor. Experiencias semejantes fueron desarrolladas en innumerables ciudades brasileñas (Vitória, Belo Horizonte, Recife, Santo André, Santos, etc.), lo que significó el reconocimiento de la ciudad real y el abandono de la idea de que sería posible remover las favelas a conjuntos habitacionales distantes.

La experiencia realizada en Santo André (1997–2008), se destacó por concretar la llamada “urbanización integrada”, en la que la intervención no se reduce a la mera implantación de infraestructura en la favela, sino que introduce una serie de servicios y equipamientos con el objetivo de crear condiciones para que la población eleve su nivel de vida en un amplio conjunto de aspectos.

Viabilizar iniciativas empresariales de vivienda social en el área central fue otra innovación del período. Proyectos–piloto desarrollados en São Paulo entre 1989 y 1992 mostraron que eso era posible a costos compatibles con lo obtenido en iniciativas empresariales tradicionales y con ventajas para la ciudad, como la reducción de la necesidad de transporte, la mezcla de clases y usos en el tejido urbano y la utilización racional de la infraestructura y equipamientos instalados. Considerada en la época como utópica, con el cambio del siglo pasó a ser defendida de manera más amplia, en la perspectiva de mostrar que era posible romper la histórica segregación urbana, que expulsó a los más pobres a la periferia.

En Rio de Janeiro, el Programa Nuevas Alternativas desarrolló, en la segunda mitad de los años 1990, algunos proyectos de rehabilitación de antiguas viviendas colectivas, en la perspectiva de viabilizar proyectos de vivienda en el área central, donde una gran cantidad de los inmuebles están subutilizados o abandonados.

Esas experiencias pioneras funcionaron como efecto–demostración para el movimiento de vivienda, ya que avanzaron en la lucha, no solo por el derecho a la vivienda, sino también por el derecho a la ciudad. A partir de 1996, la ocupación de edificios vacíos en los centros históricos pasó a ser frecuente, inicialmente en São Paulo y, en seguida, en las principales ciudades brasileñas como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador y Recife.

La creación, en 1999, por el gobierno federal del Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), dio algún aliento a esa perspectiva, ya que abrió la posibilidad de financiar intervenciones en las áreas centrales. Pero menos de 1% de las unidades financiadas por el PAR fue de esa modalidad (Maleronka, 2004).

En 1996, varios programas de esa nueva etapa fueron seleccionados como prácticas exitosas para ser incluidas en el Informe Brasileño para la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, “Habitat II”, lo que ayudó a consolidar la nueva forma de enfrentar el problema habitacional (Bonduki, 1997).

Las experiencias municipales y estatales realizadas con recursos propios de esos entes federativos mostraron a los movimientos de vivienda que era fundamental luchar para que la Unión haga disponibles recursos presupuestarios para financiar la producción de vivienda de baja renta.

Así, en 1991, a través de un proyecto de ley de iniciativa popular, con un millón de firmas, los movimientos presentaron al Congreso Nacional la propuesta de creación de un Fondo Nacional de Vivienda. Esta idea estuvo basada en los programas que venían siendo desarrollados en São Paulo, financiados por el Funaps (Fondo de atención a la población moradora en vivienda subnormal, por sus siglas en portugués), un fondo de vivienda de la Alcaldía que venía desempeñando un papel relevante en las iniciativas alternativas e innovadoras implementadas por la administración de Luiza Erundina (1989–1992). Esa fue la primera acción política concreta para la creación de bases capaces de garantizar la universalización del derecho a la vivienda, pudiendo ser considerada, al lado de las experiencias municipales, uno de los pilares de la política habitacional del gobierno de Lula.



## **Estabilidad económica, restricción de los gastos públicos y recuperación del SFH**

A nivel nacional, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) se alcanza, con el real, la estabilidad económica y se retoma gradualmente los financiamientos de vivienda y saneamiento con base en los recursos del FGTS, después de varios años de paralización. En ese período no se estructuró una política habitacional consistente, pero las concepciones que orientaron la acción fueron fundamentalmente distintas de aquellas que florecieron desde el período del BNH, orientando la formulación de nuevos programas (Brasil – Ministerio de Planificación y Presupuesto 1996A y 1996B).

La política macroeconómica, marcada por la restricción al crédito y al gasto público, impidió cualquier actuación más contundente y masiva para enfrentar los problemas habitacionales. El carácter restrictivo adoptado creó una cultura de responsabilidad fiscal, que, aunque exagerada, tuvo el mérito de generar las condiciones para una recuperación de la salud financiera del FGTS y la capacidad de inversión del SFH, poco aprovechada en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y en los dos primeros años del gobierno de Lula, pero que permitirían el gran salto que comienza a ser dado a partir de 2005.

En 1996, la Secretaría de Política Urbana, gestora del sector habitacional, divulgó el documento de la Política Nacional de Vivienda, en el que estaban incluidos nuevos programas que, al menos en su concepción, eran coherentes con una nueva visión, dejando de privilegiar únicamente el financiamiento a la producción. Entre los programas creados en el gobierno, se incluyó, como principal alteración, la creación de programas de financiamiento dirigidos al bene-

ficiario final (Carta de Crédito, individual y asociativa), que pasó a absorber la mayor parte de los recursos del FGTS. Además de ese, se creó el Programa Vivienda, un Programa dirigido al poder público, focalizado en la urbanización de áreas precarias, y el Programa Apoyo a la Producción, dirigido al sector privado, que tuvo un bajo desempeño (Instituto Via Pública, 2004).

El desempeño de esos programas fue bajo debido al riguroso control fiscal y a las restricciones al crédito inmobiliario, considerado inflacionario por los gestores de la política económica. En 1998, en acuerdo con el FMI prohibió el financiamiento para el sector público. Programas dirigidos a los estados y municipios, como el Pro-Vivienda y el Pro-Saneamiento, fueron paralizados. El análisis del riesgo en la concesión de financiamiento del FGTS a los beneficiarios finales pasó a ser tan riguroso que dejaba por fuera no solo a la población que tenía más necesidad, sino también a los que tenían condiciones de pagar las prestaciones. Con eso, los estratos medios fueron privilegiados. El financiamiento a la producción escaseó, prefiriéndose conceder el crédito a la compra de inmuebles usados y a la adquisición de material de construcción.

Aunque a primera vista, las alteraciones promovidas pudieran expresar una renovación en la manera como la cuestión de la vivienda pasó a ser tratada por el gobierno federal, rompiendo la rígida concepción heredada de los tiempos del BNH, de hecho no consiguieron impulsar una nueva política habitacional y acabaron por generar un conjunto de efectos perversos desde el punto de vista social, económico y urbano.

Entre 1995 y 2003 (incluyendo el primer año del gobierno de Lula), fueron contratados cerca de 1,7 millones de financiamientos, sumando un poco más de 22 billones de reales. De estos, apenas el 22% de los contratos y 36% de los recursos fueron destinados a la producción de 364 mil nuevas unidades, en nueve años. Para tener una idea comparativa, en apenas un año (1980), el FGTS había financiado un número equivalente a ese (Via Pública, 2004).

Ahora el financiamiento para adquisición de inmuebles usados absorbió 42% del total de los recursos destinados a la vivienda y representó 31% del total de los contratos. Se trata, sin embargo, de un programa con escaso impacto, sin generar empleos, producción ha-

bitacional o actividad económica. El financiamiento al material de construcción, que absorbió apenas el 9% de los recursos y representó 34% de los contratos, aunque tenga el mérito de apoyar familias de baja renta que autoconstruyen su casa propia, estimuló una producción informal de bajísima calidad, agravando los problemas urbanos, ya que el financiamiento de bajo valor, fue concedido sin la debida asesoría técnica (Vía Pública, 2004).

Se consolidó una visión bancaria del financiamiento habitacional, personificando el papel central que pasó a tener el Tesoro Federal como el único agente financiero a operar los recursos del FGTS. Preocupada por la preocupación de evitar desfalcos como los ocurridos en el pasado, el Tesoro pasó a privilegiar la concesión de créditos en condiciones de mayor garantía y de más fácil acompañamiento, lo que explica la preferencia por el financiamiento del inmueble usado.

Esos programas no interfirieron positivamente en el combate al *déficit* habitacional, en particular en los segmentos de baja renta. Se mantuvo, o incluso se aumentó una característica tradicional de las políticas habitacionales en Brasil: la atención privilegiada a las camadas de renta media. Entre 1995 y 2003, 78,8% del total de los recursos fue destinado a familias con renta superior a 5 salarios mínimos, siendo que apenas el 8,4% fue destinado al de baja renta (hasta 3 salarios mínimos), donde se concentra el 83,2% del *déficit* cuantitativo.

Las restricciones de orden macroeconómico limitaron el financiamiento al sector público (Programa Pro-Vivienda), reduciendo la intervención de este sector en la ejecución de programas de vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la urbanización de áreas precarias. El ajuste fiscal se convirtió en el principal obstáculo para la realización de inversiones dirigidas a la urbanización y la producción de viviendas destinadas a la atención de los segmentos de más baja renta.

El Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), creado en 1999, dirigido a la producción de nuevas unidades para arrendamiento, así como el Programa de Subsidio Habitacional (2001), trajeron una novedad importante a nivel del gobierno federal: subsidios con recursos del Tesoro Nacional para apoyar la producción de vivienda para la población de baja renta.

El PAR trajo una innovación, incorporada como piedra angular en las propuestas de política habitacional formuladas por el Proyecto Vivienda e implementadas por el gobierno de Lula: un *mix* de recursos formados por una fuente retornable (FGTS) y otra no retornable, de modo de viabilizar la atención a la población que no tiene renta compatible con los costos de financiamiento de una unidad de vivienda. Se puede decir que esos dos programas, por el hecho de introducir recursos no retornables (Presupuesto General de la Unión, FGTS u otras fuentes) fueron el marco cero desde el punto de vista de las acciones del gobierno federal, de la nueva Política Nacional Habitacional, formulada por el gobierno de Lula.

## **La Política Nacional de Vivienda del gobierno de Lula: ¿en dirección al derecho a la vivienda digna?**

Como se puede percibir a partir de este breve histórico, nada se crea, nada se destruye, todo se transforma. Todavía no tenemos suficiente distanciamiento histórico para afirmar, con certeza, que a partir del inicio del siglo XXI tuvo inicio un nuevo período en la trayectoria de la política pública habitacional. Es cierto que la inclusión del derecho a la vivienda en la Constitución (2000), el Estatuto de la Ciudad (2001), la creación del Ministerio de las Ciudades (2003) y la formulación de una nueva Política de Vivienda (2004) son marcos importantes. Por otro lado, cambió significativamente la situación económica del país, permitiendo una elevación significativa de inversión en vivienda, tanto social como de mercado.

Pero, todavía es temprano para decir, perentoriamente, que todos esos factores, precondiciones indispensables, serán suficientes para generar una producción habitacional significativamente diferente de lo que se hizo en el pasado, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Eso solamente podrá ser analizado con el tiempo, cuando se consoliden los elementos primordiales que serán definidos en esta segunda década del siglo. Las condiciones están muy maduras para que el problema habitacional pueda ser enfrentado de forma consciente, con prioridad para la población de baja renta, con calidad arquitectónica y urbanística, y articulado con una política urbana y agraria en la perspectiva de la reforma urbana.

Sin embargo, parece no existir, por parte de los que detentan el poder político en los varios niveles de gobierno y en el sector privado, una comprensión clara de la dimensión agraria, urbana, arquitectónica y ambiental de la vivienda. Que todavía es tratada por muchos

como una mera cuestión de producción de unidades de vivienda o de generación de crecimiento económico, empleo y crédito.

El optimismo que orienta esa reflexión lleva a tratar el cambio de siglo como un momento de inflexión, que podrá permitir una ponderación del problema habitacional en el país. Tarea que, si fuera exitosa, consumirá algunas décadas hasta que el derecho a la vivienda digna, pueda ser extendido a todo ciudadano brasileño. Para llegar a ese punto, mucho tendrá que ser alterado todavía en la actual forma de enfrentamiento del problema habitacional.

El punto de partida de la nueva Política Nacional de Vivienda fue dado en 1999 y 2000, cuando el Instituto Ciudadanía, coordinado por Luiz Inácio Lula da Silva, lanzó una propuesta seductora: elaborar un plan que permitiera ponderar, en un plazo a ser definido, el problema habitacional del país. La propuesta hacía parte de un conjunto de proyectos del Instituto con el objetivo de la construcción de proyectos de desarrollo que asociaran el enfrentamiento de la cuestión social con el crecimiento económico y la generación de empleos, teniendo en cuenta el proyecto de 2002 (Instituto Ciudadanía, 2000).

Para llevar adelante esa idea, durante un año un equipo formado por ocho personas de diferentes vínculos y actuaciones profesionales políticas (académicos, gestores con experiencias administrativas progresistas, liderazgos de movimientos populares y sindicales) promovió innumerables reuniones técnicas y seminarios con todos los segmentos de la sociedad involucrados con el tema de la vivienda –movimientos sociales, entidades empresariales, técnicas y académicas, ONGs, sindicatos y poder público–, recogiendo propuestas y debatiendo alternativas.

Lanzado en 2000, el Proyecto Vivienda presentaba propuestas en tres dimensiones –gestión y control social, diseño financiero y aspectos urbano–agrarios– y trataba el enfrentamiento de la cuestión no solamente en el ámbito del gobierno federal, sino considerando también el conjunto de los agentes que tiene alguna responsabilidad en el problema de la vivienda, en el plano público y privado. Fue propuesta la creación del Sistema Nacional de Vivienda, formado por los tres entes de la Federación, que actuarían de forma estructu-

rada bajo la coordinación de un nuevo ministerio denominado, Ministerio de las Ciudades (Instituto Ciudadanía 2004; Maricato, 2001).

El control social sería ejercido por el Consejo de las Ciudades y órganos semejantes en los estados y municipios, a los cuales cabría administrar los fondos de vivienda, que debían concentrar recursos presupuestarios para subsidiar la baja renta. En este aspecto sería prioritaria la aprobación del proyecto de ley de iniciativa popular de la institución del Fondo Nacional de Vivienda, bandera del movimiento de vivienda, que era tramitada desde 1991 en el Congreso Nacional.

La política de subsidios preveía un *mix* de recursos no onerosos –del Presupuesto General de la Unión (OGU por sus siglas en portugués) y del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS)–, con recursos retornables para viabilizar el crédito y el acceso a la vivienda digna para la población de baja renta. El modelo tenía semejanzas con el mecanismo que estaba, en el mismo momento, siendo formulado por el gobierno y que resultó en el ya citado Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), pero lo que se proponía tenía una dimensión mucho más amplia desde el punto de vista del subsidio previsto.

Para concentrar el FGTS en la baja renta, sería indispensable que el mercado retomara la producción habitacional, para atender a la clase media, reactivando el crédito inmobiliario, particularmente del SPBE (Sistema Brasileño de Ahorro y Crédito, por sus siglas en portugués) (recursos de ahorros), que no venía cumpliendo los dispositivos legales que exigen la aplicación de sus fondos en vivienda, ya que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, basado en el rigor monetarista, entendía el financiamiento habitacional como inflacionario. La creación de un fondo de aval era considerado estratégico para reducir los riesgos de crédito y los intereses, viabilizando la atención a la población de baja renta.

En la dimensión urbano–agraria, el Proyecto Vivienda enfatizaba la necesidad de aprobación del Estatuto de la Ciudad para facilitar y abaratar el acceso a la tierra, combatiendo la especulación con inmuebles ociosos. La noción de que la cuestión de la vivienda no podía ser enfrentada sin una fuerte intervención en el mercado agrario y de modo articulado con la cuestión urbana fue definida como un punto central de la estrategia formulada, quedando claro

que el problema de la vivienda no se resolvería en Brasil solamente con la construcción de casitas: era necesario articular todas las políticas públicas urbanas e implementar instrumentos urbanísticos de reforma urbana.

En resumen, tomando los tres ejes, las propuestas serían: aprobar el Estatuto de la Ciudad e implementarlo en los municipios a través de los planes directores; crear una nueva estructura institucional, con participación y control social, articulación intergubernamental e interseccional y crear un nuevo modelo de financiamiento y subsidios. Establecida esa base, debería ser creado un abanico de programas suficientemente amplio para garantizar el enfrentamiento de las varias modalidades de problemas urbanos y habitacionales, con una diversidad que contemple las diferentes regiones y categorías de ciudades.



## La nueva política habitacional

En la primera etapa del gobierno de Lula (2003 y 2004) las propuestas relacionadas con los ejes institucional y urbano avanzaron más rápidamente que el modelo financiero. El Ministerio de las Ciudades fue creado en el primer día de gobierno buscando, con cuatro secretarías nacionales (Vivienda, Saneamiento, Movilidad Urbana y Programas Urbanos), articular las políticas sectoriales y enfrentar la cuestión urbana. Un equipo comprometido con la agenda de la reforma urbana, de la lucha por el derecho a la vivienda y con las propuestas del Proyecto de Vivienda asumió los puestos clave del ministerio. En octubre de 2003 fue realizada la 1ª Conferencia Nacional de las Ciudades, con 2.500 delegados electos en un amplio proceso de movilización social en más de tres mil municipios, consolidando las bases de la actuación del gobierno, que propuso la creación y composición del Consejo Nacional de Vivienda, instalado en 2004 (Brasil – Ministerio de las Ciudades, 2004).

El Estatuto de la Ciudad comenzó a ser implementado a través de una Campaña Nacional por el Plan Director Participativo, desarrollado por la Secretaría de Programas Urbanos, que buscó calificar técnicos y líderes comunitarios para, entre otros aspectos, introducir instrumentos urbanísticos capaces de combatir la especulación inmobiliaria y garantizar tierra urbanizada para la producción habitacional. Entre 2001 y 2006, cerca de dos mil municipios elaboraron sus planes directores con resultados muy diferentes. De cualquier manera, por primera vez el gobierno federal consiguió realizar, de manera democrática y participativa, una acción amplia en todo el territorio, para implementar un instrumento de planificación, articulado con la cuestión habitacional.

Sin embargo, el equipo del Ministerio de las Ciudades, bajo la coordinación del ministro Olívio Dutra, encontró enormes dificul-

tades para poner en práctica las propuestas en el área del financiamiento, delante de una rígida política monetaria, todavía bajo el comando bastante ortodoxo ejercido por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Durante 2003 y 2004 escasearon los recursos presupuestarios, prevaleciendo todavía los programas del FGTS creados en el gobierno anterior, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de las Ciudades en priorizar la población de baja renta. Incluso una utilización más flexible de los recursos del FGTS encontró resistencia, siendo adoptada gradualmente.

En ese período fue elaborada la nueva Política Nacional Habitacional (PNH), que incorporó la mayoría de propuestas del Proyecto Vivienda (con excepción del Fondo de Aval), pero aspectos importantes no pudieron ser implementados de inmediato. Sin subsidios significativos, prevalecía la visión bancaria del Tesoro Federal, sin alteraciones substanciales en la concesión de crédito.

La creación del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS por sus siglas en portugués), un compromiso reiterado por el presidente en la 1ª Conferencia Nacional de las Ciudades, hacia donde serían direccionados los recursos no onerosos para viabilizar el subsidio, encontró oposición en el equipo económico, siendo aprobado en 2005 luego de fuerte presión del movimiento vivienda, e instalado en julio de 2006. En vez de ser institucionalizado como un fondo financiero, como era la propuesta original, fue instituido como un fondo presupuestario, con un papel más limitado. El gobierno, sin embargo, se comprometió a aportar R\$ 1 billón por año para subsidiar los programas habitacionales, valor nunca alcanzado anteriormente. Por otro lado, la Resolución 460 del Consejo Curador del FGTS amplió la posibilidad de utilizar el excedente de las aplicaciones financieras del fondo en el subsidio habitacional.

La misma ley que creó el FNHIS instituyó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, base que permitía articular los tres entes de la federación, y que exigió de estados y municipios la creación de una estructura institucional, con fondo, consejos y planes municipales o estatales de vivienda, para que tuvieran acceso a los recursos federales, avanzando en la estructura de un nuevo diseño institucional descentralizado.

Poco a poco, fueron siendo incorporados elementos clave para la implementación de la nueva política habitacional con el apoyo y la movilización de los segmentos representados en el Consejo de las Ciudades. La Resolución 460 comenzó a generar efectos en 2005, haciendo posible una ampliación significativa de los subsidios habitacionales con recursos de ese fondo. Con eso, se elevó la atención a la población de renta más baja, aunque las reglas establecidas no hayan conseguido viabilizar soluciones en las regiones metropolitanas. La atención a la población de hasta tres salarios mínimos, que era de 26% del total en 2003, alcanzó 46% en 2005 y 65% en 2007 (Ministerio de las Ciudades, 2007). Esos números, que son oficiales del Tesoro Federal deben ser, sin embargo, relativizados porque el salario mínimo tuvo una fuerte valorización en el período.

## Acciones en el ámbito de la vivienda de mercado

La estrategia formulada por la Política Nacional de Vivienda estaba basada en el fortalecimiento del mercado para que pudiera atender, con recursos del SFH, a los segmentos de clase media y clase media baja, de modo que garantizara que los subsidios gubernamentales fueran direccionados a la baja renta. En ese sentido, el gobierno alteró sustancialmente la postura anterior, apoyando el fortalecimiento del sector privado y estimulando la inversión en la construcción civil.

De esa manera, el gobierno de Lula tomó medidas fundamentales para ampliar la producción de mercado. Una nueva Resolución del Banco Central pasó a exigir que los bancos utilicen los recursos de ahorros para financiar la vivienda, conforme determinaba la ley que reglamenta el SFH. En 2004, fue aprobada por el congreso, con fuerte apoyo del gobierno y del sector empresarial, la ley N° 10.931, que dio seguridad jurídica al mercado, al crear la alienación fiduciaria y obligar el pago del valor incontestable en el caso de conflicto jurídico entre prestamista y el agente financiero y/o promotor.

En un cuadro favorable de gran crecimiento de la economía, esas medidas generaron un enorme crecimiento en la producción y venta de unidades de vivienda para el sector medio. La inversión en vivienda del sector privado, con recursos del Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo (SBPE por sus siglas en portugués), saltó de R\$ 2,2 billones en 2002 a R\$ 50 billones en 2010. Aunque dirigido al segmento medio, esa oferta significativa de unidades de vivienda contribuye al enfrentamiento del *déficit*, ya que el mercado formal e informal de viviendas funciona como vasos comunicantes. La falta de oferta en el segmento medio tiende a elevar el costo de las viviendas populares,

aunque sean informales, y a “succionar” las unidades de vivienda social, producidas con subsidio, hacia quienes no lo necesitan, como pasó en toda la historia de la producción pública.

La nueva coyuntura generó la apertura de capital de 24 empresas del sector inmobiliario, una fuerte inversión de capital externo y una avasalladora búsqueda por terrenos, en un proceso especulativo que llegó a ser llamado, entre 2007 y 2008, de *boom* inmobiliario. Esa demanda creó una disputa por tierra, con efectos nefastos para la producción de vivienda de interés social.

Delante de la necesidad de ampliar su mercado, muchas empresas tradicionalmente dirigidas a la clase alta y media alta crearon subsidiarias especializadas en productos más baratos, dirigidos a la baja clase media, segmento que creció fuertemente con la política económica y salarial del gobierno de Lula, pero con renta todavía insuficiente para adquirir una vivienda producida por el mercado privado. La viabilidad del crédito inmobiliario privado para ese segmento es estructuralmente decisiva para enfrentar la cuestión habitacional.

## La progresiva desarticulación del Ministerio de las Ciudades

Se caminaba para que una nueva política habitacional, articulada con los demás sectores urbanos, fuera integralmente implementada. Las condiciones macroeconómicas del país venían mejorando sensiblemente, apuntando a la viabilidad del modelo financiero propuesto, que implicaría una ampliación muy significativa de los recursos destinados a la vivienda, inclusive los no onerosos, indispensables para viabilizar los subsidios necesarios para un enfrentamiento masivo al problema, lo que ocurrió en 2007 con el Programa de Aceleración del Crecimiento y, en 2009 con el Programa Mi Casa Mi Vida.

Sin embargo, en el momento en que las condiciones materiales mejoraban ocurrió un proceso político que desarticuló las políticas urbanas, generando fragmentación de la propuesta que, desde el Proyecto Vivienda, venía siendo implementada y perfeccionada. En julio de 2005, Olívio Dutra fue substituido por Márcio Fortes, indicado por el Partido Popular (PP), del entonces presidente de la Cámara, Severino Cavalcanti, en medio de una fuerte crisis política que quedó conocida con el nombre de “mensalão”. El cambio representó el inicio del proceso de desarticulación de un órgano que todavía buscaba estructurarse para ejercer su papel de formulador de la política urbana para el país. En 2007, con la substitución de todos los secretarios nacionales del ministerio indicados por Dutra, con excepción de la Secretaría Nacional de Vivienda, se completó ese trágico proceso.

Al mismo tiempo en que las dificultades institucionales crecían, desaparecía la formulación original del Ministerio de las Ciudades –basada en la articulación entre las políticas urbanas sectoriales, sobre todo la habitacional, la urbana y la agraria–, las condiciones

económicas se hicieron mucho más favorables para implementar las propuestas de la PNH. En 2007, el gobierno lanzó el Programa Aceleración del Crecimiento (PAC) con el objetivo de implantar grandes obras de infraestructura, pero incluyó entre sus componentes un programa de carácter social, la Urbanización de Asentamientos precarios, previendo recursos presupuestarios inusitados para el sector de la vivienda, que permitirían implementar el programa de inclusión territorial más grande que ha sido realizado en el país. Es importante recordar, como ya fue dicho, que este programa heredó una tradición que comenzó a ser planteada en los años 1980 y que se consolidó en los años 1990. Ahora, sin embargo, recursos masivos permitían una acción en escala nunca antes alcanzada.

## **El Plan Nacional de Vivienda y el Programa Mi Casa Mi Vida**

Entre 2002 y 2008, los recursos totales destinados a vivienda se elevaron de cerca de 8 billones de reales a más de 42 billones de reales, conforme indica el Gráfico 3. Por primera vez, desde los tiempos del BNH se contaba con una cantidad de recursos suficientes para desarrollar programas de vivienda masivos. Pero esta vez había una perspectiva concreta de contarse con una cantidad significativa de recursos para el subsidio, haciendo posible de esa manera un impacto más fuerte en el déficit habitacional.

En ese contexto, entre 2007 y 2008 fue formulado el Plan Nacional de Vivienda (PlanHab por sus siglas en portugués), uno de los componentes previstos en la nueva PNH, con el objetivo de ponderar las necesidades habitacionales del país en el plazo de quince años. Desarrollado por medio de una metodología participativa, el PlanHab fue concebido como un plan estratégico de largo plazo, teniendo como horizonte temporal el 2023, pero fue articulado con propuestas operacionales a ser implementadas a corto y mediano plazo.

Buscando superar la antigua homogeneidad con que la cuestión habitacional fue tratada en el pasado, las propuestas, estrategias de acción y metas del PlanHab tomaron en cuenta la diversidad de la cuestión de la vivienda, las variadas categorías de los municipios, las especificidades regionales y las diferentes miradas de cada segmento social. La estrategia propuso acciones simultáneas en los cuatro ejes considerados indispensables: financiamientos y subsidios; organizaciones institucionales; cadena productiva de la construcción civil; estrategias urbano-agrarias.

Fue propuesta una progresiva ampliación de los recursos presupuestarios, hasta alcanzar una dotación estable del 2% del presu-



to de la Unión y del 1% de los presupuestos estatales y municipales (porcentaje tres veces más grande al que se estaba aplicando con el PAC), necesaria para crear una nueva política de subsidio basada en grupos de atención por capacidad de retorno al financiamiento y alcanzar un enfrentamiento masivo al *déficit* habitacional. De acuerdo con el diseño financiero propuesto, el grupo de los más pobres, que no tienen capacidad de retornar un financiamiento, sería beneficiado con subsidio total, ya los que tienen alguna capacidad de pagar parte del financiamiento, pero presentan riesgo para los agentes financieros, tendrían acceso a un Fondo Garantizador y a un subsidio parcial.

El PlanHab, sin embargo, consideró que el problema brasileño de la vivienda no se resumía a la cuestión financiera. La falta de capacidad de las alcaldías, estados y del propio agente financiero (Tesoro) para una actuación a larga escala, las opresiones de la cadena productiva, cuyos productos, en general, no tienen calidad arquitectónica y urbanística y no están adecuados a atender la demanda prioritaria, la dificultad de acceso y el costo de la tierra urbanizada y regularizada para la producción de la vivienda social, en condiciones urbanas y ambientales adecuadas, son obstáculos para una apropiada aplicación de los recursos. Por eso, fueron propuestas estrategias y acciones simultáneas en los cuatro ejes, como un requisito indispensable para poder alcanzar un buen resultado.

Con el PlanHab se tenía un instrumento para orientar la política habitacional a largo plazo, en una situación más favorable que nunca para enfrentar, de una nueva manera, el problema habitacional. Sin embargo, en el segundo semestre de 2008, la crisis económica internacional llegó a Brasil, generando incertidumbres y una parálisis en el sector inmobiliario, llegó en contraflujo ya que estaba en pleno proceso de aceleración de la producción. La situación pareció huir al control, con acentuada caída en el valor de las acciones de esas empresas en la bolsa de valores, con evidentes impactos en las actividades del sector, que sufrió una fuerte caída en los últimos meses del año.

Esa coyuntura fue determinante para la decisión gubernamental de invertir con vigor en el sector habitacional, creando el Programa Mi Casa Mi Vida, con la meta de viabilizar la construcción de un millón de casas hasta el final del 2010. La propuesta, madurada inicialmen-

te en el Ministerio de Hacienda, tuvo origen como una acción de emergencia anti cíclica de apoyo al sector privado para evitar la profundización del desempleo, amenaza concreta en el inicio del 2009. La intervención de la Secretaría Nacional de Vivienda, difundida en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Vivienda (PlanHab), hizo posible que esa acción anti cíclica ganara un contenido más social, incorporando parte de su estrategia (Bonduki, 2009).

La disposición del gobierno en aplicar abundantes recursos para dinamizar la construcción civil, generada por la crisis, aceleró su decisión sobre la implementación del eje financiero del PlanHab, que normalmente sería mucho más demorada. Al aplicar R\$ 26 billones en subsidios a la producción de nuevas unidades, que se sumaron al que ya estaba previsto por el PAC para la urbanización de asentamientos precarios, la propuesta acabó por adoptar, en la práctica, el escenario más optimista propuesto por el PlanHab (2% del OGU). Fueron adoptadas otras medidas para reducir el costo de la vivienda, como la exoneración tributaria para la HIS (Vivienda de Interés social por sus siglas en portugués), el abaratamiento del seguro y el fondo garantizador (que retomó la idea del fondo de aval propuesto en el Proyecto Vivienda), generando un impacto positivo en el acceso a la vivienda tanto de interés social como de mercado. Fue adoptada la lógica propuesta por el PlanHab para la ubicación del subsidio, relacionada con la capacidad de los beneficiarios de recibir financiamiento.

Ese nuevo programa, sin embargo, también cayó en alguno de los errores cometidos por el BNH (con excepción del diseño financiero), al fijarse, casi exclusivamente, en la producción de unidades acabadas, que atiende al sector de la construcción civil. El PlanHab previno en sus programas, además de unidades acabadas un abanico de alternativas de vivienda a costos unitarios más reducidos y que dialoga mejor con el proceso popular de producción de la vivienda (como lotes urbanizados y/o material de construcción con asistencia técnica), con potencial de atender un número mayor de familias. De esa forma, la meta cuantitativa del programa, dirigida a la baja

renta, a pesar de la enorme disponibilidad de recursos para subsidio, es tímida delante de las necesidades, incluso con el aumento de dos millones más de unidades previstos en el gobierno Dilma Rousseff para el PMCMV 2 (Programa Mi Casa Mi Vida 2), en el período 2011–2014.

La distribución de las unidades por franja de renta adoptada en el PMCMV no corresponde al perfil del *déficit* habitacional. En la franja hasta tres salarios mínimos en 2009, que recibe subsidio integral, se concentró 91% del *déficit* habitacional acumulado, o sea, cerca de 6,5 millones de familias, según la metodología tradicional de cálculo, o 5,9 millones, si se considera el ajuste del nuevo método.

Esa franja prioritaria, de acuerdo con las directrices de la Política Nacional de Vivienda, fue contemplada con 40% de la meta del programa, o sea 400 mil unidades previstas, atendiendo apenas el 6% del *déficit* acumulado si la meta para esa franja fuera efectivamente cumplida, lo que es uno de los grandes desafíos del Programa, ya que es más fácil que el sector privado alcance su meta que el sector público municipal, que necesita ser mejor estructurado, conforme se ha propuesto en el eje institucional del PlanHab (Bonduki, 2009).

**Tabla 1.**  
Recursos aportados para el Programa Mi Casa Mi Vida

Tipo de atención	Recursos en R\$ billones
Subsidios a la vivienda – hasta 1.375	16
Subsidios al financiamiento – hasta 2.700	10
Financiamiento a la infra-estructura	5
Fondo Garantizador de Vivienda	2
Financiamiento a la Cadena Productiva	1
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>

Fuente: Brasil – Ministerio das Cidades (2009B)

**Tabla 2.**  
**Metas del Programa Mi Casa, Mi Vida 1**  
**frente al déficit habitacional acumulado**

<b>Franja de Renta</b> <b>(en R\$)</b>	<b>Déficit acumulado</b> <b>(en %)</b>	<b>Metas de Mi Casa, Mi Vida</b> <b>(en %)</b>	<b>Déficit acumulado</b> <b>(valor absoluto, en mil)</b>	<b>Metas de Mi Casa, Mi Vida</b> <b>(valor absoluto, en mil )</b>	<b>% del déficit acumulado atendido</b>
Hasta 1.395	91%	40%	6.550	400	6%
1. 395 a 2.790	6%	40%	430	400	93%
2.791 a 4.600	3%	20%	210	200	95%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>7.200</b>	<b>1.000</b>	<b>14%</b>

Fuente: Bonduki 2009.

Al no adoptar el conjunto de las estrategias que el PlanHab juzgó indispensable, el PMCMV aborda la cuestión habitacional de manera incompleta, incurriendo en grandes riesgos, aún más porque necesita generar obras rápidamente, sin que se haya preparado adecuadamente para eso. Sin priorizar una estrategia agraria, al mismo tiempo que eleva la demanda por glebas, el programa generó especulación inmobiliaria, con el aumento del precio de la tierra para fines de vivienda, lo que perjudicó, sobre todo, las iniciativas empresariales en la franja social. Ese problema tiende a generar la transferencia del subsidio a la especulación inmobiliaria, desvirtuando los propósitos del Programa.

El PlanHab había propuesto un subsidio de localización, valor adicional a ser concedido para estimular proyectos en áreas más centrales y consolidadas; el PMCMV, al establecer un techo único por región para el valor de la unidad, acabó por determinar la localización periférica de los proyectos, en áreas carentes de empleo, infraestructura y equipamientos, lo que crea una demanda y un costo, financiero y personal, adicional de transporte, repitiendo lo que pasó en el período del BNH.

Es claro que la adecuada localización de los proyectos depende mucho de los municipios, de sus planes directores y habitacionales y de los instrumentos urbanísticos que ellos reglamentaron. Pero cabe al gobierno federal, aún más cuando cuenta con un poderoso mecanismo de inducción –vastos recursos–, estimular la implantación de las nuevas iniciativas empresariales en locales más adecuados y que generen menos costo urbano y ambiental. El PlanHab propuso incentivar, con prioridad en el acceso a los recursos, los municipios que se estructuraran institucionalmente y que adoptaran correctas políticas agrarias y urbanas, como la institución del impuesto progresivo para combatir los inmuebles ociosos y subutilizados. Eso, sin embargo, todavía no fue llevado adelante.

El único avance en el eje urbano agrario presente en el programa, que se convirtió en la prioridad del gobierno de Lula en el área de la vivienda y la política urbana, fue la inclusión de un capítulo específico sobre la regularización agraria, viabilizando la aprobación de un dispositivo legal propuesto en la revisión de la ley N° 6.766/79 y que estaba estancado en el Congreso Nacional. La iniciativa muestra que el gobierno podría haber aprovechado la oportunidad para incorporar otras estrategias previstas en los ejes institucional y urbano–agrario del PlanHab.

No es por coincidencia que un gobierno tan exitoso como el de Lula, que creó en su primer día un Ministerio de las Ciudades con el objetivo de articular las políticas urbanas, llegó a su fin con un programa billonario –que consiguió aportar un subsidio fabuloso, como nunca había pasado, para atender a la población de baja renta– pero que no da atención a las cuestiones urbanas y agrarias, enfrentando el problema habitacional con la construcción de casitas y edificitos en las periferias urbanas, con proyectos de baja calidad arquitectónica y urbanística, excepto las costosas excepciones de siempre.

Es necesario recordar que ese resultado es una de las consecuencias del debilitamiento y la desarticulación del Ministerio de las Ciudades, a partir del momento en que pasó a ser sacrificado por la “política de gobernabilidad”. En resumen, se puede concluir, de forma contradictoria, que las condiciones para la ponderación del problema habitacional en Brasil –sobre todo desde el punto de vista de los aspectos financieros– son hoy en día más favorables que en

cualquier otro momento. Sin embargo, de la forma como ha sido enfrentada la cuestión se puede incluso reducir formalmente el *déficit* habitacional, pero el resultado urbano y ambiental podrá agravar otros problemas urbanos, como la movilidad y el medio ambiente.

## La política habitacional en Brasil en el contexto latinoamericano

Se puede afirmar que, entre los países latinoamericanos, Brasil posee uno de los más interesantes procesos de construcción de una política urbana y habitacional. Se trata de un proceso que se inició de “abajo hacia arriba”, una *bottom up public policy*. Desde la constitución de 1988 la participación de la sociedad en el debate y en las propuestas fue intensa y se destaca en el contexto del continente.

La enmienda de iniciativa popular de la reforma urbana de la Constituyente, que llevó al Estatuto de la Ciudad y en el Proyecto de Ley de Iniciativa Popular que propuso el Fondo Nacional de la Vivienda, embrión del Sistema y Fondo Nacional de la Vivienda de Interés Social, fueron frutos de la movilización de la sociedad, en especial de los movimientos de vivienda, que tuvieron un papel fundamental en la consolidación de una política urbana y habitacional que está entre las mejor estructuradas de los países latinoamericanos.

El Proyecto Vivienda, base del programa del gobierno de Lula y de la nueva Política Nacional de Vivienda, fue elaborado por representantes de diferentes sectores sociales progresistas (movimientos sociales, entidades sindicales, gestores públicos, académicos) sin la participación directa del sector privado que, sin embargo, puede presentar sus propuestas y contribuciones.

Finalmente, las experiencias municipales de carácter progresista, que experimentaron programas alternativos, como el trabajo comunitario auto gestionado, la urbanización de favelas y asentamientos precarios y la producción de vivienda en las áreas centrales, pudieron ser incorporadas de alguna manera en la nueva política de vivienda.

Esos aspectos muestran que la trayectoria de la política habitacional brasileña y, en particular, su articulación institucional, tiene

importantes especificidades en relación a los demás países latinoamericanos. La creación del Consejo de las Ciudades, la articulación entre los tres niveles de gobierno y la posibilidad de aplicar los instrumentos urbanísticos de Reforma Urbana garantizados por el Estatuto de la Ciudad, son particularidades de la experiencia brasileña.

Sin embargo, a medida en que el gobierno se fue consolidando y la política habitacional pasó a recibir recursos de mayor dimensión, momento que coincidió con el cambio del cuadro dirigente del Ministerio de las Ciudades, con la salida de algunos de los principales militantes comprometidos con ese proceso, se dio una mayor influencia de los sectores empresariales y la adopción de algunas propuestas que aproximaron la política habitacional brasileña a la de otros países latinoamericanos, que de una cierta manera se convirtieron en importantes referencias, en especial Chile y México. En este momento, se puede decir que se pasó de una *bottom up public policy* a una *top down public policy*.

En esta perspectiva, algunos trazos comunes con los países vecinos pueden ser identificados. La experiencia chilena y mejicana fueron referencias importantes para la formulación del Programa Mi Casa Mi Vida, frecuentemente citadas por el sector empresarial como ejemplo de la producción “masiva y moderna”. La utilización del subsidio directo a los beneficiarios –que caracteriza al Programa Mi Casa Mi Vida– tuvo su origen en la política chilena hace más de treinta años y fue incorporado en Brasil, al menos de forma masiva y significativa como un mecanismo para viabilizar y salvar el mercado privado, en un momento de crisis, con una fuerte intervención estatal.

Este modelo, sin embargo, ha sido incorporado a la política habitacional de innumerables países latinoamericanos como, además de Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay sin que se evalúe sus reales impactos económicos y habitacionales, en especial en lo que se refiere a la atención de las necesidades de la población de baja renta. Estamos frente a un horizonte en el que, nuevamente, la acción pública puede tener más el objetivo de viabilizar el lucro que de ponderar las necesidades de la población pobre.

El actual cuadro económico y político del continente, que atraviesa un momento particularmente favorable, es una oportunidad para un enfrentamiento serio y consecuente al crónico problema de la



vivienda, que exige diversidad de programas, combate a la especulación agraria, articulación entre la política habitacional con la política urbana y una adecuada inserción urbana de las iniciativas empresariales de vivienda social. El modelo que ha sido engendrado en Brasil y en otros países del continente –basado en proyectos habitacionales localizados en las periferias de las ciudades, desarticulados de los contextos urbanos, basados en la producción de nuevas unidades por producción privada y en el subsidio directo al beneficiario final– no es capaz de ponderar las necesidades de vivienda del país con el perfil social y económico como los latinoamericanos, a pesar de las masivas inversiones que se vienen aplicando.

Brasil, con su peculiar trayectoria en la construcción de una política urbana y habitacional, realizada de forma participativa, no puede dejarse llevar por ese modelo. Por el contrario, debería ser una referencia para formular una nueva lógica, capaz de mostrar alternativas consistentes de ponderación de las necesidades habitacionales en países en desarrollo.

## Referencias

- Aragão, José Maria 1999 *Sistema Financeiro da Habitação: Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema* (Curitiba: Juruá Editora).
- Banco Nacional de Habitação 1979 *BNH: Projetos Sociais* (Rio de Janeiro: BNH).
- Banco Central do Brasil 2002 *Sistema Financeiro da Habitação*. Estatísticas Básicas (Brasília: mimeo).
- Bonduki, Nabil (org.) 1997 *Habitat. Práticas bem sucedidas em meio ambiente, habitação e gestão urbana nas cidades brasileiras*. (São Paulo: Studio Nobel).
- Bonduki, Nabil 1998 *Origens da habitação social no Brasil* (São Paulo: Estação Liberdade).
- Bonduki, Nabil 1998 “O novo papel do município na questão da habitação” en *Proposta* (Rio de Janeiro) N° 77, año 27.
- Bonduki, Nabil (coord.) 1999 *Análise de compatibilidade entre a política habitacional e os Programas do FGTS. Produto 3 do Projeto: Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS*. (São Carlos: mimeo).
- Bonduki, Nabil 2000 *Habitar São Paulo* (São Paulo: Estação Liberdade).
- Bonduki, Nabil 2005 “Política habitacional en Brasil del régimen militar al gobierno de Lula: desafios e impasses” en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales* (Madrid) Vol. XXXVII, N° 145–146, septiembre–diciembre.
- Bonduki, Nabil 2009 “Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida” en *Teoria e Debate* (São Paulo) N° 82, 01 de Mayo.
- Bonduki, Nabil y Rossetto, Rosella 2009 “Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” en *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Bonduki, Nabil 2011 “Os pioneiros da habitação social no Brasil”. Tesis de Livre-docência, USP.
- Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Brasil 1986 *Reformulação. Relatório Final do GTR/SFH* (Brasília: MDUMA).

- Ministério do Bem Estar Social de Brasil 1994 *Relatório sucinto das realizações: ações administrativas e projetos em andamento. Habitação 1993/4*. (Brasília: MBES).
- Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil 1996A *Política Nacional de Habitação*. (Brasília: MPO).
- Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil 1996B *Principais ações em habitação 1995/9*. (Brasília: MPO).
- Ministério das Cidades do Brasil. “Política Nacional de Habitação 2005” em *Cadernos M. Cidades* (Brasília) Nº 4.
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP 2007 *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP 2007 *Assentamentos precários no Brasil urbano* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação/ CEDEPLAR/ UFMG 2007. *Projeto projeção da demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil, Secretaria Nacional de Habitação y Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social Programa Habitação de Interesse Social 2007. “Ação: Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social”, Manual para apresentação de propostas.
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação y Consórcio PlanHab 2008 “Plano Nacional de Habitação. Contribuições dos seminários regionais” em *Caderno PlanHab* (Brasília) Vol. I.
- Ministério das Cidades do Brasil. Secretaria Nacional de Habitação 2008 *Política habitacional e a integração de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil y Secretaria Nacional de Habitação 2008 *Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil y Secretaria Nacional de Habitação 2008 *Guia Básico dos Programas Habitacionais* (Brasília: Ministério das Cidades).
- Ministério das Cidades do Brasil 2009A PlanHab. “Plano Nacional de Habitação”. Versão para Debates. (Brasília: MCid).
- Ministério das Cidades do Brasil 2009B *Programa Minha Casa, Minha Vida*. (Brasília: Ministério das Cidades).

- Ministério das Cidades do Brasil, Aliança de Cidades y Denaldi, R. (org.) 2009C *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. (Brasília: Ministério das Cidades).
- Carvalho, Sônia y Sobrinho, Álvaro 1992 “Notas sobre as tendências recentes da política nacional de habitação popular”, Ponencia presentada en el IX Congresso Nacional dos Sociólogos São Paulo. (mimeo).
- Fundação João Pinheiro 1995 *Déficit habitacional no Brasil – 1991*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- Fundação João Pinheiro 2001 *Déficit habitacional no Brasil – 2.000*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- Fundação João Pinheiro y Ministério das Cidades do Brasil 2006 *Déficit Habitacional no Brasil – 2005*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- Fundação João Pinheiro y Ministério das Cidades do Brasil 2007 *Déficit habitacional no Brasil – 2.006*. (Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro).
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas 2005 *Censos Demográficos 1991 e 2000* (Rio de Janeiro: IBGE).
- Instituto Cidadania 2000 *Projeto Moradia* (São Paulo: Instituto cidadania).
- Instituto Via Pública 2004 “Diagnóstico de Políticas e Programas Habitacionais”, Produto 01 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação y Ministério das cidades do Brasil, mimeo.
- Instituto Via Pública 2004 “Política Nacional de Habitação”, Produto 02 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação y Ministério das cidades do Brasil, mimeo.
- Instituto Via Pública 2004 “Estratégia de implantação da Política e Sistema Nacional de Habitação”, Produto 03 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação y Ministério das cidades do Brasil, mimeo.
- Maleronka, Camila 2004 “O Programa de Arrendamento Residencial e a habitação na área central”, Dissertação de Mestrado, IPT São Paulo.
- Maricato, Ermínia 1997 *Política Habitacional do Regime Militar*. (Petrópolis: Vozes).
- Maricato, Ermínia 2001 *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. (Petrópolis: Vozes).
- Prado, Eleutério 1993 *Moradia no Brasil. Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. (São Paulo: FIPE).

## Legislação

BRASIL. Lei nº 9.514, de 1997, que além da instituição do SFI, disciplina o instrumento da alienação fiduciária.

BRASIL. Lei nº 10.859. A instituição do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o estabelecimento da isenção de imposto de renda sobre ganhos de capital na venda de imóveis de qualquer valor desde que o valor recebido seja utilizado na compra de outro imóvel em um período máximo de 180 dias.

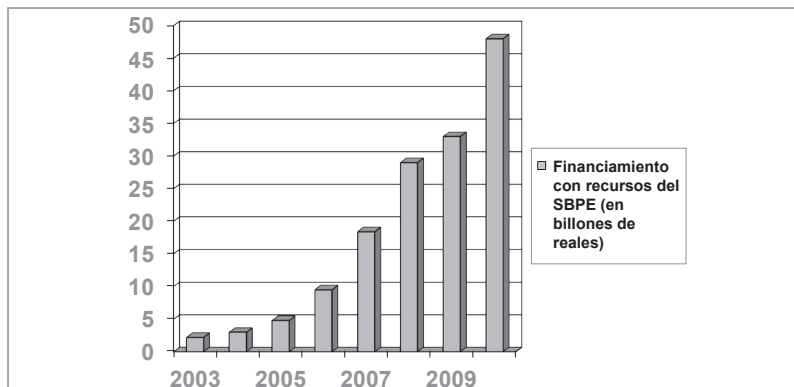
BRASIL. Lei 10.931, de 2004. Estabeleceu o patrimônio de afetação, com regime especial de tributação e valor incontroverso nos contratos de financiamento.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de outubro de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e dá outras providências.

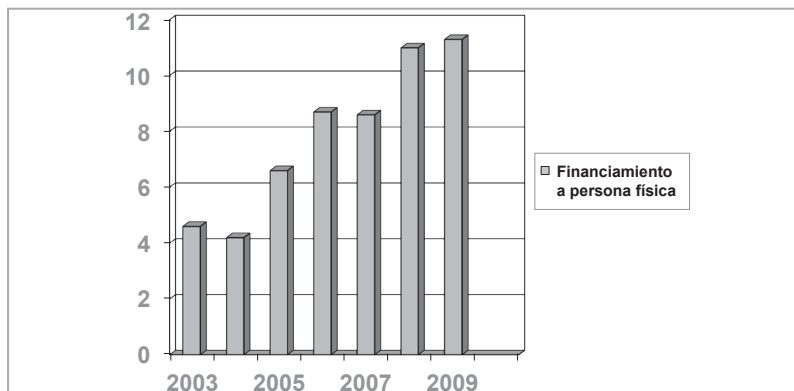
BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

BRASIL. Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004.

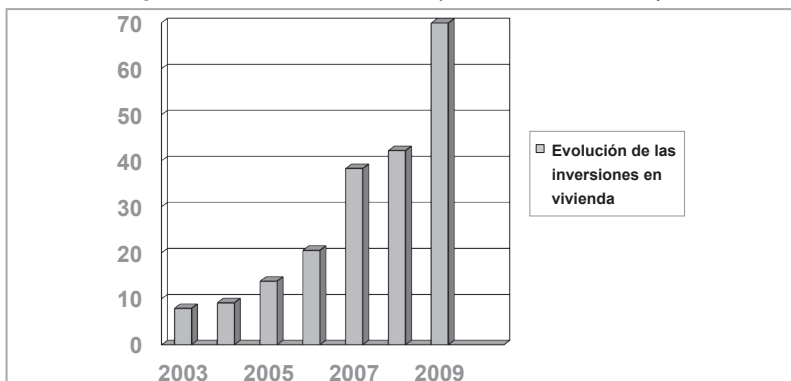
**Gráfico 1.**  
**Financiamientos con recursos del SBPE Brasil**  
**2003–2010 (en billones de reales)**



**Gráfico 2.**  
**Financiamiento a Persona Física – adquisición, reforma y construcción de nuevas viviendas Brasil 2003–2009 (en billones de reales)**



**Gráfico 3.**  
Evolución del total de las inversiones en vivienda Recursos  
FGTS, FAR, FDS, OGU, CAIXA, FAT, SBPE, Subsidios FGTS, OGU  
y PMCMV Brasil 2003–2009 (en billones de reales)







# PARTE II

---

**DESVELANDO FENÓMENOS URBANOS**



# Nota introductoria

---

*Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero*

En esta parte conoceremos sobre los procesos de evolución urbana de tres ciudades latinoamericanas muy distintas entre sí, como son Ciudad de México, Montevideo y Panamá, a través de los itinerarios que históricamente han seguido dentro de ellas los grupos poblacionales de menores recursos. El análisis de estos movimientos y de las complejas motivaciones y condicionantes que han guiado la localización de los habitantes más pobres dentro de estas urbes, nos muestra un abanico representativo de las múltiples y distintas configuraciones que adquiere el hábitat popular urbano en nuestros tiempos, y contribuye a desvelar los mitos y prejuicios culturales que a través del tiempo se han entretreído alrededor de estos fenómenos urbanos, y que dificultan su comprensión por parte de la sociedad y muchas veces la toma de decisiones políticas adecuadas para hacerles frente.

Se inicia con el excelente texto de Víctor Delgadillo, en el que evidencia, a partir del análisis de la evolución urbana de la Ciudad de México, cómo las áreas centrales de las ciudades latinoamericanas han sido y siguen siendo asiento del hábitat popular. Es un estudio singular dentro del tema de los asentamientos urbanos populares, ya que se ha considerado a la vivienda ocupada por los sectores de menores recursos en las áreas centrales como una situación transitoria, insignificante con respecto a la escala de los asentamientos periféricos, y condenada a ser desplazada y sustituida por usos comerciales

y de servicios. El autor, sin embargo, nos aporta evidencias de cómo en la ciudad de México: “el alojamiento barato del centro se transformó en una situación definitiva no sólo para la población inmigrante, sino para población pobre nacida en la misma ciudad”.

Los mitos y prejuicios en los cuales se basan estas ideas de la transitoriedad y la insostenibilidad de la vivienda de los pobres en los cascos centrales de las ciudades latinoamericanas, como son la aceleración que la existencia de este tipo de vivienda produciría en la destrucción del patrimonio edilicio histórico que esas zonas concentran; o la preferencia de los pobres por las periferias, donde tienen la libertad de decidir el tipo de vivienda que quieren, son analizados en el artículo. Este profundiza también en las luchas y estrategias de la población para continuar habitando los barrios centrales, a pesar del abandono y el deterioro físico y de las amenazas y presiones de las actividades terciarias y el sector privado, así como en las políticas públicas que, producto de estas luchas, han permitido el arraigo de la población y la mejora en sus condiciones de habitabilidad. Entre estas políticas destacan por su interés los programas de renovación habitacional popular y reconstrucción post-sismos de 1985, en los que se implementaron novedosos instrumentos de gestión que evitaron el desplazamiento de la población a las periferias y posibilitaron su permanencia en el centro de la ciudad.

También sobre la vivienda popular en sectores centrales, pero esta vez en la ciudad de Montevideo, nos habla María del Huerto Delgado en su artículo. Ella la califica como *informalidad invisible*, que, oculta entre el tejido formal de la ciudad, “es la única opción que muchas familias encuentran para satisfacer su problemática habitacional”. La autora indaga en las causas por las cuales las políticas públicas ignoran este fenómeno, priorizando la atención a la *informalidad visible* de las periferias, y en las diferencias y similitudes que en lo relativo a condiciones de habitabilidad existen entre ambos tipos de informalidad.

El caso de Montevideo es inusual entre las capitales latinoamericanas, ya que ha sufrido en las últimas décadas un proceso de vaciamiento y subutilización de sus áreas centrales consolidadas que la ha llevado a perder entre un 10% y un 22% de su población. En este contexto, se ha producido un fenómeno de autoconstrucción y auto-

producción informal de viviendas en esos predios urbanos centrales subutilizados, que por lo general presentan las mismas carencias que las de los asentamientos periféricos, pero que concentran un número de hogares en situaciones de pobreza, indigencia y hacinamiento que es mayor en su conjunto que el de los asentamientos irregulares periféricos.

“¿Por qué entonces las políticas públicas tradicionalmente se han ocupado de atender la problemática de la pobreza y precariedad en los asentamientos irregulares, ignorando de cierta forma, la del tejido formal?”

La autora nos responde a estas interrogantes presentando evidencias de diferentes investigaciones, de las cuales resalta también los variados efectos positivos que tanto para la ciudad como para sus ocupantes puede tener esta estrategia de procurarse un hogar urbano dentro de la trama formal de la ciudad, en un proceso gradual y racional de densificación, cuyas debilidades y vulnerabilidades pueden ser superadas mediante el apoyo de una asistencia técnica multidisciplinaria y de políticas públicas integrales.

¿Es posible que este caso de *ciudad menguante*, un fenómeno poco común en nuestra región, pero que amenaza a muchas ciudades y preocupa a muchos planificadores en el mundo desarrollado, encuentre aquí una respuesta válida y original, que aportan, una vez más, los habitantes más pobres de las ciudades tercermundistas?

Un caso muy diferente al de Montevideo es el de la ciudad de Panamá, la cual, aunque similar a aquella en cantidad de población, ha sufrido históricamente procesos de desarrollo urbano signados por la escasez de terrenos de expansión y la especulación de los inmuebles y los predios urbanizados, que han generado una notable segregación espacial de los sectores de menores ingresos hacia asentamientos informales periféricos.

Magela Cabrera nos explica en su artículo los cambios que se produjeron en el desarrollo urbano de este pequeño país centroamericano, a través de la historia de esta ciudad, condicionada siempre por su rasgo más característico como es la escasez de tierra urbana para su crecimiento, agudizado con la creación de la Zona del Canal, que restringía seriamente su área natural de expansión. En este marco, nos

dice Magela: “los asentamientos informales en el país se iniciaron antes incluso de la existencia formal de la república, luchando contra un proceso de urbanización especulativo y excluyente que ha ocasionado una mancha urbana disfuncional y propiciado la marginalidad e informalidad”.

En contraste con el *impacto difuso* que imprime en la ciudad de Montevideo el proceso gradual de densificación dado por la autoconstrucción de viviendas informales aisladas en los intersticios que deja el vaciamiento de su trama formal, en Ciudad de Panamá, a través de la historia del asentamiento de Pacora, conocemos un modelo de expansión desmesurada y caótica de la ciudad sin mediar procesos de planificación, condicionado por sus características macroeconómicas y geográficas específicas. Este modelo de dispersión urbana informal, tolerado y propiciado por el Estado, tiene un costo altísimo para sus habitantes y para la ciudad, que se traduce en largas distancias de recorrido diario hasta el centro urbano, en precarias condiciones de habitabilidad e higiene, en constantes y desgastadoras luchas por la provisión de servicios y equipamientos necesarios, en altos riesgos por la cercanía a varios ríos cuyos desbordamientos han cobrado ya muchas vidas...

Magela termina su contribución con una serie de orientaciones hacia la construcción de una ciudad incluyente que reconozca los avances impresionantes de la gente en la construcción de su hábitat, y rompa el círculo vicioso de la pobreza–informalidad al que son empujados con la indiferencia y la complicidad de la sociedad y el Estado.

# Hábitat popular e inclusión social en el centro de la Ciudad de México

---

Víctor Delgadillo<sup>1</sup>

## Introducción

Las ciudades latinoamericanas han sufrido en las últimas décadas un fuerte proceso de transformación que afecta la vida de sus habitantes y usuarios. Las ciudades se continúan enfrentando a viejos problemas de índole social, económica y urbana, y a nuevos desafíos en el marco de fuertes cambios producidos por la globalización de la economía capitalista neoliberal y la reforma del Estado. Una de estas transformaciones es *el retorno al centro*, que se promueve de manera paralela a la expansión de la ciudad en periferias cada vez más distantes: las áreas urbanas centrales comienzan a convertirse en lugares interesantes para nuevos negocios inmobiliarios. Una serie de políticas públicas urbanas constatan la importancia del regreso

---

1 Profesor investigador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

a la ciudad existente, la urbanización hacia adentro o el desarrollo urbano intensivo: los programas de mejoramiento habitacional y de mejoramiento barrial, el reciclaje de áreas fabriles y la recuperación de centros y barrios históricos.

Las áreas urbanas centrales de diversas ciudades latinoamericanas contienen barrios populares que históricamente han sido habitados por comunidades que se han opuesto a algunos programas de renovación urbana, se han confrontado a las presiones de las actividades terciarias y han resistido (o han aprovechado en su favor) los procesos de abandono y de deterioro físico. Se trata de barrios vivos ocupados, construidos y o mantenidos por generaciones de pobladores de bajos ingresos, en el transcurso de la historia remota y reciente. Estos barrios actualmente se encuentran en el centro de una disputa por el territorio, debido al creciente interés que tienen para inversionistas y gobiernos.

El hábitat popular alude a un tipo de poblamiento que presenta diferentes formas espaciales tanto en el centro como en la periferia y que es producto de a) Un proceso social caracterizado por la pobreza económica de la gente, el financiamiento escaso, la informalidad, la precariedad, la carencia de servicios adecuados, la penuria habitacional, la exclusión y la segregación social; y de b) Un modo particular de vivir de la gente, que abarca un conjunto de prácticas sociales y culturales y valores de solidaridad. A diferencia de la urbanización popular<sup>2</sup>, el hábitat popular de las áreas urbanas centrales se genera a través de la ocupación, regular e irregular, de barrios existentes que fueron abandonados por las clases medias o de barrios que originalmente fueron producidos por población menesterosa pero que en el transcurso de la historia se han consolidado física y socialmente, y que paradójicamente a menudo se encuentran en condiciones de decadencia física (y a veces social) por ausencia de inversiones. Se trata de la compleja producción histórica de un espacio habitable en el que han actuado diferentes condiciones socioeconómicas y actores

---

2 El hábitat producido progresivamente a través de procesos de autoconstrucción, generalmente en un marco de irregularidad jurídica que incluye la ocupación del suelo y la producción de vivienda.



sociales con intereses diferenciados, donde se han combinado las lógicas de la necesidad de la gente, con las lógicas del mercado y la ausencia o presencia del Estado, a través de las políticas urbanas. Así, independientemente de su origen, los barrios populares surgieron, se consolidaron y se quedaron en el centro de la gran ciudad; son territorios ganados a la ciudad, que paradójicamente se encuentran amenazados por el retorno del capital económico, de las clases medias (en calidad de usuarios o residentes) y del marketing político.

Una de las características de las áreas urbanas centrales es que son territorios heterogéneos física, social y funcionalmente. Así que no todos los barrios populares se encuentran igualmente amenazados por el retorno del gran capital o por la presiones de las actividades terciarias. En las áreas centrales, que claramente se diferencian de las periferias urbanas (más monótonas y homogéneas en términos de usos del suelo, funciones urbanas y estratos socioeconómicos), coexisten –a veces en escala de un mismo inmueble– las áreas renovadas y revalorizadas con el deterioro físico y el tugurio, la riqueza y la pobreza, la congestión y los baldíos y ruinas, el abandono de los espacios públicos y las actividades formales con las informales. Otra característica de estos lugares es el conflicto latente entre los distintos actores de los sectores social, público y privado; y los diferentes grupos socioeconómicos, así como residentes y usuarios, distintos niveles de gobierno con atribuciones diferenciadas y superpuestas en el territorio, así como inversionistas con mucho o poco capital interesados en selectos territorios y barrios.

Este artículo tiene el propósito de analizar los desafíos para el hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana en las áreas urbanas de la Ciudad de México, a partir del reconocimiento de las estrategias de la gente para residir y resistir en esos territorios, y de la cambiante y sectorizada política pública que actúa de manera diferenciada en el centro de la ciudad. El primer apartado de este artículo caracteriza el hábitat popular en las áreas urbanas centrales de la Ciudad de México con especial énfasis en la problemática de la vivienda tugurizada. El segundo apartado analiza las iniciativas público privadas de retorno al centro, entre las que destacan la recuperación del patrimonio cultural y las políticas de densificación habitacional y de repoblamiento con alternativas de vivienda para

diversos estratos socioeconómicos. El tercer apartado presenta algunas experiencias habitacionales que han permitido el arraigo de la gente y han sido producidas a través de procesos autogestionarios y de una política pública que en si misma expresa conquistas sociales parciales, como los programas de reconstrucción post sismos de 1985 y algunas políticas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). Aquí se analizan las bondades y las limitantes de dichas experiencias. El cuarto apartado, analiza los nuevos escenarios de inclusión y exclusión social, a partir de los resultados de las políticas habitacionales recientes y de las políticas de revalorización del centro, en territorios populares que se han convertido en áreas muy atractivas para las inversiones privadas y para el marketing político. Finalmente, a manera de conclusiones se alude a la necesidad de una verdadera reforma urbana que distribuya equitativamente los costos y beneficios del desarrollo urbano y que garantice el pleno derecho a la ciudad, no a la que tenemos, sino a una bien diferente de la que produce la economía neoliberal.

## El hábitat popular de los barrios centrales

El hábitat popular en las áreas centrales de la Ciudad de México, como de las ciudades latinoamericanas en general, es una situación histórica y actual, que se remonta a la colonia y se redefine en el tránsito del siglo XIX al XX, cuando la población burguesa abandonó la ciudad (las actuales áreas urbanas centrales) y sus casas se destinaron a usos terciarios o habitacionales: muchos edificios se subdividieron y se ofrecieron como cuartos en alquiler para población inmigrante de bajos ingresos. Los decretos de congelamiento de alquileres para las viviendas ocupadas por obreros y población de bajos ingresos, que se generalizaron en América Latina en la década de 1940, fortalecieron esta vocación popular de los barrios centrales.

Una característica histórica de las ciudades latinoamericanas es la segregación social y urbana que hunde sus raíces en la conquista española y la fundación de las ciudades hispanoamericanas: la ciudad se destinó a la residencia de españoles y criollos, y los arrabales para los indígenas. Durante la colonia ese patrón de segregación racial se modificó, pues los sirvientes indígenas y mestizos vivían en las casas de los españoles y los criollos, y se transformó en función de los ingresos de la población: la *Ciudad de los palacios* coexistía con la *Ciudad de los tugurios*. En el proceso de modernización y expansión urbana, ocurridas desde mediados del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, las diferencias se acentuaron a través de la inversión pública y privada y de las políticas públicas, que produjeron una urbanización diferenciada del territorio. En la Ciudad de México, mientras las clases medias y burguesas ocuparon los mejores terrenos del sur y del poniente, en el oriente y el norte de la ciudad comenzaron a surgir los barrios populares en terrenos pantanosos y de poco valor económico, y junto a equipamientos co-

lectivos populares, como la cárcel, el mercado, el rastro, etcétera. Así, la Ciudad de México presenta dos zonas claramente diferenciadas: la zona oriente y norte tiene y mantiene un origen popular, presenta una mayor densidad de población, una gran actividad comercial formal e informal y presenta deterioro físico, a pesar de que en esa parte de la ciudad se realizó mayoritariamente el programa de reconstrucción post sismos de 1985 (imagen 1); mientras que la zona poniente y sur se encuentra menos poblada, en mejor estado físico, con equipamientos culturales y donde se ubican los comercios y servicios para población con mayores ingresos (imagen 2).

**Imagen 1.**  
**La Ciudad de los tugurios**



Foto: Víctor Delgadillo

## Imagen 2. La Ciudad de los palacios



Foto: Víctor Delgadillo

Los barrios populares habitados por población de bajos ingresos habían sido poco estudiados en comparación con el hábitat popular de las periferias urbanas por varias razones: a) Su dimensión resultaba “insignificante” comparada con el hábitat de las periferias urbanas en expansión, b) Se consideraba que el centro ofrecía sólo alojamiento transitorio a la población inmigrante, quien tan pronto mejoraba su situación económica se mudaba a la periferia para acceder a un lote en propiedad en donde progresivamente construía su vivienda, y c) Se pensaba que los barrios centrales irremediamente se transformarían en áreas de comercio y servicios.

En efecto, a) El acelerado proceso de urbanización y expansión física de la ciudad desplazó la problemática social, la política pública y la investigación académica a las periferias urbanas, donde las familias construían las nuevas *ciudades de la gente* a través del esfuerzo propio y de sus formas de organización social; b) Los barrios centrales padecen procesos de despoblamiento y terciarización, su parque habitacional tiende a disminuir y a alojar a cada vez menos integrantes por

familia y los jóvenes emigran por lo que la población adulta mayor se concentra en mayores porcentajes en comparación con las periferias urbanas; c) Diversos estudios mostraron que la población de bajos ingresos no vive de manera transitoria, sino permanente, en los barrios céntricos de la ciudad y que el alojamiento barato del centro se transformó en una situación definitiva no sólo para la población inmigrante, sino para población pobre nacida en la misma ciudad.

## **La problemática de la vivienda y la consolidación popular de algunos barrios céntricos**

El problema de la vivienda y en particular el de la penuria de la vivienda es ancestral. Engels reconocía en el siglo XIX que en el capitalismo esta problemática adquiere dimensiones alarmantes porque la vivienda tiene fundamentalmente un valor de cambio y accede a alquilar o comprar una vivienda quien tiene para pagar por ella. La vivienda es un bien muy costoso por la gran cantidad de esfuerzo humano y de materiales que implica su producción, por lo que muy pocas personas disponen de suficientes recursos monetarios para producirla o adquirirla en el mercado, lo que implica recurrir a otras formas para acceder a un lugar donde vivir, que poco o nada tienen que ver con la lógica de operación del mercado.

El hábitat en las áreas centrales de la Ciudad de México presenta una histórica segregación socioterritorial, entre un norte y oriente con un carácter popular y un sur y poniente de clases media. En este contexto, la situación habitacional, relativamente diversa y heterogénea, presenta dos grandes vertientes, una histórica y otra contemporánea, con importantes variantes:

a) Barrios populares con una histórica problemática habitacional caracterizada por un importante y persistente parque habitacional deteriorado con espacio habitable y servicios sanitarios deficitarios, que es ocupado en condiciones de hacinamiento y a menudo en condiciones de riesgo por población de bajos ingresos; un alto porcentaje de viviendas en régimen de alquiler formal e informal; una gran irregularidad en la posesión y la tenencia inmobiliaria; y una rica tipología

de vivienda colectiva producida en el transcurso de la historia. Aquí se debe incluir la histórica ausencia de una política habitacional de largo plazo específica para la rehabilitación y mantenimiento de la vivienda de los barrios centrales y la atención a la emergencia cotidiana constituida por las viviendas tan degradadas que se encuentran en riesgo de derrumbe; así como la pérdida de vivienda por acumulación del deterioro y sustitución por actividades más rentables (comercio, bodegas y oficinas). Un elemento que a menudo se deja de lado y que en gran medida explica porqué la población de bajos ingresos habita en condiciones de riesgo y deterioro en el centro de la ciudad, está estrechamente vinculado a: la proximidad de las potenciales fuentes formales e informales de empleo; la accesibilidad; la presencia de servicios y equipamientos públicos; así como a la mezcla de actividades: vivienda, servicios, comercios, empleos, etcétera.

b) Barrios populares con muy importantes acciones de construcción y rehabilitación de vivienda de interés social. Se trata de barrios en donde más de cuarenta mil familias se beneficiaron de los programas de reconstrucción de vivienda después de los sismos de 1985 y de otros programas habitacionales subsecuentes, muy acotados en sus alcances pues no se han acompañado del mejoramiento de los barrios, del espacio público, de la infraestructura y de los servicios públicos. Estas acciones *viviendistas*, a veces realizadas con el esfuerzo propio de la gente, han mejorado las condiciones de habitabilidad de la población de bajos ingresos y han contribuido a su arraigo y a la consolidación de los barrios populares céntricos.

c) La tendencia moderna o de moda, que en el centro histórico de la ciudad de México data de 1995 con el programa “Vivir en el centro” impulsado por el Fideicomiso Centro Histórico, está constituida por iniciativas de algunos inversionistas y del gobierno local y por un incipiente retorno de clases medias, en términos de recuperar selectos territorios centrales, repoblándolos con grupos de medianos y altos ingresos. Aquí se conjuntan las modas de reconquista de las áreas centrales de las ciudades del primer mundo y las tendencias de revaloración de las arquitecturas y barrios antiguos; así como el reconocimiento de nuevos nichos de negocio inmobiliario constituidos por un considerable número de inmuebles deshabitados y subutilizados. A diferencia de las ciudades del primer mundo, las pretensiones

de generar una oferta habitacional para grupos de mayores ingresos se topan con una realidad bien diferente, que se caracteriza por la mala fama y la inseguridad real o virtual de la que gozan o gozaban los barrios centrales, como la presencia del comercio callejero y la ausencia de comercio y servicios de barrio. Por ello, estos programas de recuperación y repoblamiento de las áreas centrales impulsan programas de seguridad pública y de reubicación del comercio que ocupa la vía pública.

## Hábitat popular y patrimonio histórico

Uno de los grandes temas que atraviesan la disputa por el hábitat en las áreas urbanas centrales latinoamericanas es el del patrimonio edificado que históricamente se concentra en esos lugares. El patrimonio urbano arquitectónico requiere de cuantiosos recursos financieros para ser puesto en valor (como la vivienda para ser producida), justo de los que carecen gruesos grupos de población de bajos ingresos que habitan los vetustos inmuebles. Sobre este hecho se han montado una serie de mitos que aseguran que los pobres no sólo no hacen nada para mejorar sus condiciones de habitabilidad, sino que no valoran el patrimonio porque no tienen (acceso a la) educación, no tienen recursos para pagar las costosas rehabilitaciones ni para mantener los edificios históricos y además depredan el patrimonio con las acciones que hacen para incrementar el espacio habitable (subdivisiones verticales y horizontales, o ampliaciones sobre patios, corredores, arcadas, bajos de escaleras o azoteas).

Sin embargo, muchas evidencias han demostrado que la población que vive en el centro lucha por quedarse a vivir en esos territorios, mejora su alojamiento a pesar de no ser propietaria o incluso de ocupar ilegalmente la vivienda (HIC, 1999). Los pobladores no ven su situación de tugurización y hacinamiento como transitoria, sino como permanente, por lo que despliegan estrategias para mejorar su situación habitacional, a través de expandir y maximizar el espacio existente (Mesías y Suárez, 2001). Además, la pobreza social no sólo no es la causa que acelera la destrucción del patrimonio edificado,



sino que ella es la responsable indirecta de que las arquitecturas antiguas con uso habitacional se hayan conservado hasta nuestros días pues gracias a su utilización inhibieron las (posibles) presiones inmobiliarias que pretendían sustituir los inmuebles; y gracias a que no contaban con grandes recursos no realizaron obras sustanciales de modificación de los inmuebles, que no se puedan retirar sin poner en riesgo la seguridad del inmueble (Patiño, 1990; Paz, 1988).

Otra de las contradicciones en las áreas centrales, vinculada a la legislación en materia de conservación del patrimonio edificado, es la conservación de las antiguas edificaciones y los altos costos del suelo derivados de las ventajas de su ubicación. Esta situación hace que muchos actores sociales y privados pretendan densificar al máximo los predios, generando el mayor número de viviendas para dividir entre más beneficiarios los costos del suelo, lo que a menudo implica el intento de “sacrificar” los edificios existentes, a través de su demolición –justo lo que impide la legislación patrimonial–. Esta disputa a menudo dificulta la realización de los proyectos de vivienda.

## **Residir en el centro ¿Condición o elección? ¿Aquí elegimos vivir o aquí nos tocó vivir?**

Algunos autores sugieren que la población de bajos ingresos tiene una gran capacidad de decisión en la definición de la forma en que resuelven sus necesidades habitacionales y en el lugar donde habita. Turner (1976) hablaba de “control” y de la “libertad” de los usuarios en el proceso de diseño y construcción de su vivienda; mientras que Monterrubio (2009) analiza los factores que influyen en “la decisión” de los habitantes para moverse o quedarse a vivir en el centro. Sin embargo, ¿Qué capacidad de decisión tienen los pobres para determinar si se quedan en el centro o se van? ¿No es más aquí nací y crecí, aquí conozco y aquí “me las arreglo”, que en cualquier lugar puedo sobrevivir? ¿La gente con sus magros ingresos económicos tiene capacidad para decidir si vive en París o la Ciudad de México, en Polanco o Iztapalapa? Harms (citado por Ward, 1985) ya le preguntaba a Turner ¿Qué tanto grado de *control* tenían los pobres para

construir sus viviendas? ¿Qué tan *libres* son ellos para elegir la opción de vivienda que más les convenga? ¿Qué grado de segregación e inseguridad es más conveniente: un terreno alejado y sin servicios o un cuarto en renta en el centro de la ciudad con los servicios compartidos?

En otro texto, Turner (1968) matizaba la capacidad de decisión de la población pobre en la elección de su vivienda y la hacía depender de la mejora de la situación socioeconómica y de la formación de familias con la presencia de hijos: sólo cuando la población tiene un relativo ascenso económico (un mejor empleo o un mejor salario) se tiene capacidad y o necesidad de optar por permanecer en los barrios populares centrales o mudarse a la periferia y priorizar o sacrificar las condiciones de habitabilidad para adquirir otros objetos o dar educación a sus hijos. En caso contrario no hay otro remedio ni mayor *libertad* que aceptar durante años las opciones habitacionales disponibles para alojarse y subsistir. Lo que sin lugar a dudas tiene capacidad de hacer la gente pobre, y a menudo lo hace, es luchar y resistir para continuar habitando su barrio.

## Resistir en el centro: formas organizativas y de resistencia

En el centro de la Ciudad de México son históricas las luchas de la población por continuar habitando los barrios populares centrales. Estas luchas se remontan a una huelga inquilinaria ocurrida en la segunda década del siglo XX; a luchas exitosas contra programas de renovación urbana (como fue el Plan Tepito en la década de 1970); la formación de cooperativas de vivienda en las colonias Guerrero y Morelos en las décadas de 1970 y 1980; el surgimiento del movimiento urbano popular, que en la década de 1980 luchaba contra desalojos y por una legislación inquilinaria justa; y a la gran movilización que emergió después de los sismos de 1985 y dio origen al programa de Renovación Habitacional Popular.

Muchas comunidades han continuado resistiendo el abandono y el deterioro físico, y las presiones de las actividades terciarias que, por ser más rentables que la vivienda, terminan por sustituir los alo-

jamientos de la gente por comercios, oficinas y bodegas. Hay diversas formas de organización vecinal que abarcan desde las que pretenden la mejora parcial o completa de los inmuebles hasta las que tienen por objeto adquirir el inmueble en copropiedad. Hay grupos de indígenas organizados por etnia o en función de los inmuebles que ocupan en ruinas y baldíos, y organizaciones sociales que ocupan inmuebles de manera legal o ilegal, pero con plena conciencia de su situación habitacional, por lo que demandan alternativas para mejorar sus condiciones habitacionales, están vinculadas a asesores (Organismos No Gubernamentales o profesionistas); y a través de su movilización tienen capacidad de negociación. Estas organizaciones despliegan distintas estrategias de lucha, entre ellas se pueden mencionar: a) La creación o consolidación de la organización social, y/o vinculación con otras organizaciones más amplias, a menudo vinculadas con partidos políticos; b) El diálogo y la negociación con las autoridades locales, lo que implica un grado de presión y movilización para que la autoridad reconozca a la organización social como interlocutor válido; c) Propuestas de políticas urbanas, proyectos y leyes, lo que generalmente implica un trabajo conjunto de la organización vecinal con sus asesores.

Algunas experiencias habitacionales surgidas de estos procesos de organización y resistencia han dado origen a políticas públicas, que con todas sus limitaciones y pragmatismo, han posibilitado la realización de varios proyectos habitacionales y han permitido el arraigo de la población y la mejora de su calidad de vida y condiciones de habitabilidad.

## El retorno al centro

Actualmente asistimos a una tendencia mundial de recuperación de las áreas urbanas centrales que: ha profundizado los históricos procesos de segregación socioespacial y funcional; replantea el futuro de esos territorios; y constituye una amenaza de *gentrificación* para algunos barrios populares. En efecto, después de décadas de desarrollo urbano expansivo y de abandono y olvido relativo de las áreas

urbanas centrales, en la Ciudad de México la recuperación y rehabilitación del centro de la ciudad se ha constituido en un elemento fundamental de la agenda pública y de las políticas públicas. Las antiguas áreas centrales deterioradas y relativamente abandonadas, particularmente aquellas reconocidas con valor patrimonial, se han convertido en foco de interés para el sector privado, la banca internacional de desarrollo y el gobierno, quienes intentan recuperar y poner en buen funcionamiento esos territorios urbanos a través de diversas políticas culturales, turísticas y urbanas, con el propósito de generar desarrollo social, competitividad económica, una imagen urbana positiva y un desarrollo urbano sustentable. Sin embargo, es útil reconocer que las áreas urbanas centrales presentan añejas problemáticas (como el despoblamiento, la pérdida de vivienda, el deterioro, la terciarización y los cambios en los usos del suelo), una recuperación selectiva del patrimonio edificado y una refuncionalización de partes del centro de la ciudad que se remonta a la década de 1950.

El vaciamiento y despilfarro de las áreas centrales se ha efectuado de manera simultánea, contradictoria y complementaria con la urbanización expansiva, formal e informal, de las periferias cada vez más distantes de la ciudad. Las presiones terciarias (servicios, comercio, oficinas, bodegas, etcétera) han desplazado a la función habitacional, pues son actividades y usos de suelo más rentables que la vivienda. Por su parte, la falta de financiamiento para mantener las edificaciones antiguas o recientes, los bajos ingresos de la población residente y la ausencia de políticas habitacionales contribuyeron al deterioro urbano y habitacional; mientras que las políticas de vivienda contribuyeron a la expansión urbana periférica, donde el suelo es más barato para la urbanización formal (conjuntos habitacionales construidos por el Estado o el sector privado) e informal (la urbanización precaria de los pobres).

Las diferencias más significativas de las recientes iniciativas de recuperación de algunas áreas urbanas centrales, en comparación con las antiguas, residen en: el papel protagónico que se asigna a la participación del sector privado y en general al mercado; las nuevas formas de gestión urbana pro *empresarialista*, la creación de instituciones público privada (formación del Fideicomiso del Centro Histórico, el Consejo Consultivo para el rescate del Centro Histórico y la

Autoridad del Centro Histórico); la inversión del gran capital local e internacional; la incipiente presencia de nuevas y mejores clientelas como usuarios y residentes; y el énfasis en aprovechar esos lugares para negocios inmobiliarios, turísticos y culturales.

En las dos últimas décadas un conjunto de políticas han actuado de manera selectiva en algunas partes de las áreas centrales de la Ciudad de México, entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- Las tres últimas generaciones de programas público privados de “rescate” del centro histórico, que han privilegiado el Distrito de Negocios y el sector sur poniente.
- La recuperación del corredor turístico Paseo de la Reforma.
- La política restrictiva de desarrollo urbano, conocida como el *Bando Dos* (2000 – 2006), que limitó la construcción de vivienda a las cuatro Delegaciones centrales.
- Los programas de seguridad pública inspirados en la doctrina de la *Tolerancia Cero*, que incorporan inversión privada y pública, así como modernas tecnologías de comunicación.
- La reubicación del comercio “ambulante” en el perímetro A del centro histórico.
- El programa de transporte en bicicleta, Ecobici, que ofrece el alquiler de bicicletas en territorios privilegiados: una parte del centro histórico<sup>3</sup> y en los barrios centrales Cuauhtémoc, Juárez, Roma Norte, Hipódromo Condesa y Condesa.

De manera simultánea en los barrios populares de las áreas centrales, y de las periferias, se realizan algunas políticas públicas puntuales, sumamente sectorizadas y dispersas en el territorio: construcción y rehabilitación de viviendas, mejoramiento de barrios y en general políticas sociales de corte asistencialista, que no superan la pobreza, sino que sólo la aminoran; y que no contribuyen a contra-

---

3 De ninguna manera este servicio de transporte se ofrece en los territorios populares, ni siquiera en los barrios populares del centro histórico.

restar los procesos de deterioro de los barrios, ni combaten problemas de inseguridad ni generan empleos.

Este conjunto de políticas de desarrollo urbano, vivienda, rescate del patrimonio histórico y de seguridad pública, aunque actúan en un mismo territorio –el centro de la ciudad– no tienen vínculos entre sí (salvo retóricos) y no se complementan. Así, en la acción pública reciente aparecen dos formas de actuación distintas dirigidas a diferentes actores sociales y territorios urbanos, que refuerzan las tendencias de segregación socioespacial: por un lado inversiones millonarias a fondo perdido para remozar un pequeño territorio, y por otro, inversiones públicas recuperables (créditos) y subsidios destinados para construir o rehabilitar algunas viviendas de interés social y para atender algunas vecindades en riesgo de derrumbe donde habita población de bajos ingresos. La revalorización urbana del surponiente del centro no genera ningún beneficio en la zona tugurizada del mismo centro; mientras que las acciones *viviendistas* dispersas en la otra parte del territorio, difícilmente pueden revertir por sí solas el deterioro edilicio y social, y la pujante actividad del comercio informal que invade la vía pública y ocupa los edificios como almacenes.

Sin embargo, varias de las acciones habitacionales realizadas han contribuido al arraigo de la población beneficiada de bajos ingresos, mientras que las acciones que realiza el sector privado constituyen una nueva amenaza de desplazamiento de población de bajos ingresos que reside en los barrios revalorizados del surponiente del centro histórico.

## Experiencias habitacionales en barrios populares céntricos

En México, país y ciudad, las leyes de vivienda nacional y local reconocen (en el papel) a la producción social de vivienda como una vía de acceso a la misma para la población de bajos ingresos.

- La Ley de Vivienda de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 27 de junio de 2006, en su artículo cuatro apartado VIII reconoce que *la Producción Social de Vivienda* es la que se realiza bajo el control de autoconstructores y autoprodutores que operan sin fines de lucro y que se orienta a la atención de las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, lo que incluye la producción “que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones”.
- Mientras que el inciso XVIII del artículo cuatro de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, publicada el 2 de marzo de 2000, reconoce como *Producción Social de Vivienda* al “conjunto de actividades de gestión, elaboración de bienes o prestación de servicios de vivienda de interés social y popular, que realizan personas físicas o morales, familias, instituciones académicas organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, sin fines preponderantes de lucro”.

Ambas leyes hablan de los apoyos que esta forma de producción habitacional debe recibir por parte de los respectivos gobiernos, a través instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y de fomento. Más allá de que ambas leyes sean solamente discursos progresistas que en la práctica generalmente no se cumplen, se trata

de conquistas –si se quiere puntuales– de las organizaciones de la sociedad civil (tanto de los movimientos sociales como de las organizaciones no gubernamentales) y no dádivas de los gobiernos neoliberales. Se trata del resultado de décadas de lucha, movilización y de reflexión de los movimientos sociales.

El primer gobierno democrático electo en la historia de la Ciudad de México, en 1997, creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). Este organismo público de vivienda reconoce a la vivienda como un derecho humano, otorga subsidios diferenciados y créditos blandos adecuados a la capacidad de pago de la población, atiende fundamentalmente a grupos organizados (lo que tiene sus ventajas y amplias desventajas en la cultura política clientelar fuertemente arraigada tanto en la clase política como en la población mexicana, particularmente la de bajos ingresos) y prioriza la atención a grupos vulnerables. Asimismo, este organismo ha ido desarrollando políticas adecuadas a los diferentes territorios de la ciudad. Así por ejemplo, en 1998 se establecieron líneas de financiamiento específico para la rehabilitación de viviendas en inmuebles con valor patrimonial y para los locales comerciales que éstos incluyen, lo que representa un avance para un organismo *viviendista*.

No resulta ocioso mencionar que desde su creación en 1998 y hasta 2011, el INVI ha realizado casi 240 mil acciones habitacionales de interés social, algunas de ellas son acciones de producción social del hábitat: 61.235 acciones de vivienda nueva en conjuntos habitacionales y más de 178 mil mejoramientos de vivienda (ver anexo uno). Tal cantidad de acciones habitacionales de interés social supone una muy importante contribución a la solución de las necesidades de la población de bajos ingresos de la capital mexicana, una seria responsabilidad y un compromiso social de los gobiernos en turno, así como la existencia de recursos financieros. Pero asimismo, hay un gran componente clientelar y economicista de esta política.

Enseguida hacemos un breve análisis de la política habitacional en las áreas urbanas centrales de la Ciudad de México, incluyendo los programas de reconstrucción de vivienda después de los sismos de 1985, porque la política pública en gran medida ha contribuido tanto al arraigo de la población de bajos ingresos en algunos barrios populares de las áreas centrales de la Ciudad de México, como a



la profundización de la segregación socioespacial del centro de la ciudad.

## Renovación Habitacional Popular y otros programas de reconstrucción post sismos de 1985

Sin duda, uno de los programas más insólitos realizados en América Latina, por la dimensión de la catástrofe y la cantidad de viviendas reconstruidas, es Renovación Habitacional Popular (RHP), posterior a los sismos de 1985, que en la Ciudad de México se realizó entre 1986 y 1987 y reconstruyó 48.800 viviendas en las áreas urbanas centrales para la población damnificada<sup>4</sup>. RHP es una experiencia sin precedentes debido a la reconstrucción masiva de vivienda, la expropiación de miles de predios, el no desplazamiento de la población de bajos ingresos, la velocidad de edificación y la participación ciudadana que presionó y negoció con el gobierno federal<sup>5</sup> la firma de un *Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda*, firmado por cincuenta y un organizaciones de damnificados, el gobierno federal, universidades y asociaciones civiles.

Los novedosos instrumentos de esta experiencia, que evitaron el desplazamiento de la población a las periferias y posibilitaron su permanencia en el centro de la ciudad, fueron: la expropiación masiva de suelo; la mezcla de financiamiento (crédito del Banco Mundial para las obras con inversión recuperable, recursos públicos para gastos no recuperables y aportación de la cooperación internacional); el crédito

---

4 Hubo otros programas de reconstrucción: a) El *Programa Emergente de Vivienda o Fase I* utilizó el parque constituido por 16.332 viviendas que hasta septiembre de 1985 habían sido construidas por los diversos organismos públicos de vivienda y no habían sido asignados a los derechohabientes; b) El Programa de Reconstrucción de Tlatelolco realizó específicamente para ese conjunto habitacional 9.492 “acciones de vivienda”, entre obras de reestructuración, demolición de edificios completos y reparaciones menores.

5 En ese momento la capital del país era gobernada directamente por el ejecutivo federal.

blando, los subsidios al suelo y a los costos de recuperación del patrimonio edificado; la creación de un organismo operador temporal; y la adecuación de la normatividad urbana y sobre el patrimonio edilicio, para rehabilitar 109 inmuebles con valor patrimonial, densificar los predios y eximir los cajones de estacionamiento a la producción de vivienda social.

Los aspectos críticos de este inédito programa son: a) Los altos subsidios (del orden del 50% del valor de las viviendas) que posibilitan el acceso a la propiedad de una vivienda a familias de escasos ingresos, pero limitan su repetición. La falta de recursos fue el argumento del gobierno para no continuar expropiando predios; b) El alojamiento provisional y la ayuda para renta facilitaron el desalojo de los inmuebles para la realización de las obras, pero incrementan el costo del programa (24% de la inversión total); c) Se privilegió la construcción de vivienda nueva sobre la rehabilitación de edificios existentes, así que muchos inmuebles con valor patrimonial no formaron parte del programa por los costos de rehabilitación que presentaban; d) Las dimensiones muy reducidas de las viviendas, del orden de 42 metros cuadrados. Además, la mayor limitación del programa fue que no se reprodujo<sup>6</sup>, y que sus innovadores instrumentos de gestión, acceso al suelo, financiamiento, operación e intervención sobre el patrimonio –señalados arriba–, no se institucionalizaron, aunque algunos de ellos se han vuelto a utilizar de manera puntual desde principios del siglo XXI.

No resulta ocioso comentar que hubo dos decretos expropiatorios de inmuebles habitados dañados por los sismos, el primero abarcaba una serie de predios destruidos por la acción de los sismos, ubicados en colonias de clase media (Santa María la Ribera, Roma, Condesa, San Rafael, etcétera); mientras que el segundo y definitivo decreto expropiatorio publicado el 22, 23 y 24 de octubre de 1985, aduciendo

---

6 El Programa Emergente de Vivienda – Fase II, realizado entre 1987 y 1989, construyó 12.670 acciones de vivienda para población damnificada, pero operó bajo otros esquemas: sin expropiación de suelo, sin ayudas para renta de vivienda transitoria, la población paga el costo del suelo, aporta un enganche y debe comprobar determinados ingresos y que su vivienda fue dañada por los sismos.

“fallas” y “omisiones” eliminó a todos los predios de las colonias de clase media. Con ello, estas expropiaciones consolidaron la función de residencia popular de colonias del centro (en sus secciones norte y oriente), y evitaron la intromisión o consolidación de la vivienda popular en zonas que históricamente han sido de clases medias y altas. Es decir, la política pública refuerza con mucha nitidez la histórica segregación socioespacial de la Ciudad de México.

## **Instrumentos y financiamiento para la vivienda en las áreas centrales: la gestión cardenista 1997 – 2000**

Diez años después de la realización de RHP el primer gobierno democráticamente electo del D.F. (1997) se planteó el desafío de retener y recuperar la función habitacional, y de enfrentar la problemática de la vivienda tugurizada, como una condición básica para la regeneración social, económica y física, y el desarrollo integral del centro histórico de la Ciudad de México. En términos cuantitativos el impacto de este programa es muy limitado: rehabilitar 95 viviendas en 5 inmuebles y mejorar 39 viviendas en dos inmuebles resulta un logro muy pequeño frente a las 2.500 viviendas que ocupaban varios inmuebles patrimoniales en pésimo estado físico y requerían de una intervención urgente. Por otra parte, los proyectos se encuentran dispersos en el territorio como para tener un impacto significativo y no se acompañaron de ninguna acción de mejoramiento barrial. Sin embargo, en este período se sentaron las bases para la atención a la vivienda deteriorada del centro: a) Se estableció una línea de financiamiento público para la rehabilitación de vivienda; b) Se crearon instrumentos para cofinanciar las iniciativas de rehabilitación de vivienda de la población de bajos ingresos (subsidios específicos del INVI y de un Fondo de Salvamento); y c) Se promovió la mezcla de usos del suelo y de financiamiento: viviendas y locales comerciales, para abaratar los costos del suelo y cruzar subsidios.

El financiamiento obtenido, vía créditos y subsidios, se destinó a apoyar la rehabilitación inconclusa de inmuebles con destino habitacional que ya eran propiedad de la población de bajos ingresos y en

donde sus propietarios ya habían realizado obras parciales e inconclusas de rehabilitación edilicia, lo que demuestra que la población de bajos ingresos, en el marco de sus posibilidades, sí mejora su espacio habitable y contribuye al mantenimiento del patrimonio cultural edificado.

## **Una política urbana restrictiva y una ambiciosa política de construcción de vivienda nueva en el centro de la ciudad: 2000 – 2006**

El segundo gobierno democrático de la Ciudad de México se planteó una ambiciosa política de (financiamiento de) vivienda y una pragmática política de desarrollo urbano. Este gobierno publicó, por un lado, el *Bando informativo Número Dos* (7 de diciembre de 2000), que limita la construcción de conjuntos de vivienda a las cuatro Delegaciones centrales, que han perdido población y cuentan con servicios, infraestructura y equipamientos urbanos<sup>7</sup>, y por otro lado, el *Acuerdo sobre Política Habitacional* (17 de enero de 2001), que estableció la realización de 25 mil acciones de vivienda en el 2001 (10 mil de nueva edificación en las 4 delegaciones centrales y el resto de mejoramiento en las demás Delegaciones). Posteriormente las metas se incrementaron a 150 mil acciones de vivienda para el período 2001–2006, que se realizaron a través de dos programas habitacionales de mejoramiento y construcción de vivienda en conjunto (conjuntos habitacionales de diversas dimensiones).

El programa de vivienda en conjunto: privilegió el cumplimiento de metas, es decir, la cantidad sobre la calidad de la vivienda; practicó una gestión habitacional de corte clientelar; cooptó al movimiento

---

7 El Bando Dos restringe expresamente el crecimiento de la mancha urbana en nueve de las Delegaciones de la capital mexicana, señala que promoverá el crecimiento de población en las cuatro Delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), y omite cualquier referencia a las tres Delegaciones restantes.

urbano popular y/o desplazó sus formas de lucha política de la calle a las oficinas de gobierno. Esta política produjo 16.650 viviendas de interés social en las áreas centrales (3.364 en el centro histórico) (SEDUVI, 2006) y tuvo un impacto relativo en el centro de la ciudad, pues se trata de acciones dispersas en el territorio, mayoritariamente de construcción nueva (más que rehabilitación de edificios existentes con o sin valor patrimonial). Sin embargo, se aprovecharon algunos baldíos y se sustituyeron viviendas deterioradas. Es evidente que el programa privilegió la manera más accesible y fácil de alcanzar sus metas en baldíos y en predios susceptibles de ser demolidos y reconstruidos. Aquí, las acciones de vivienda no se complementan con ningún tipo de acción para mejorar el entorno urbano, el espacio público y la infraestructura.

En combinación con estas medidas, ante las dificultades de acceso a un suelo cada vez más encarecido (a través de la “política” que antes de prever la creación de una bolsa de suelo, anuncia donde se construirá vivienda) y como consecuencia del derrumbe de un inmueble en pésimo estado físico, en una colonia central, en abril de 2003 se inició un “Programa emergente de vivienda” para familias que habitan en inmuebles en alto riesgo estructural. Este programa: a) Apoyó a las familias damnificadas con recursos para rentar una vivienda (3 mil pesos por mes), mientras se reconstruían sus viviendas en ese mismo lugar; y b) En junio de 2003 expropió 107 predios, desocupó (algunos) inmuebles en riesgo y reubicó a decenas de familias en hoteles, campamentos y otras viviendas, mediante el otorgamiento de ayudas para renta. En una segunda etapa se expropiaron otros 141 predios. En conjunto los proyectos en los 248 predios beneficiarían a poco más de 4 mil familias.

Este “Programa emergente” enfrenta parcialmente la problemática de la vivienda turgurizada en las áreas centrales de la ciudad y contribuye a la salvaguarda del patrimonio, pero hay muchos más inmuebles habitados por pobres en condiciones en riesgo de derrumbe que curiosamente no fueron expropiados ni sus residentes han sido reubicados a lugares seguros. Así, todo indica que más que la respuesta a una “emergencia”, las expropiaciones se realizaron ante la escasez de suelo para realizar nuevas viviendas y alcanzar las metas sexenales establecidas, pues los baldíos además de escasos se

habían encarecido ante la competencia de los desarrolladores inmobiliarios, para quienes la rehabilitación de edificios existentes aún no es un negocio y menos con población residente de bajos ingresos. Lo que se puede celebrar de este programa es que aplicó de manera valiente la legislación en materia de expropiación inmobiliaria, que salvaguarda la vida de la población, no desplaza a la gente del centro, al mismo tiempo que le permite acceder a una vivienda propia.

## **Continuidad y cambio: *viviendismo* en el centro de la ciudad 2006 – 2012**

El único cambio de la política habitacional del tercer gobierno democrático, con respecto al gobierno antecesor del mismo partido político, fue la extinción formal de la política restrictiva de desarrollo urbano que prohibía la edificación de conjuntos habitacionales de más de 35 viviendas en las áreas centrales. El *Bando Dos* se extinguió por la vía de los hechos y desde diciembre de 2006 se puede construir vivienda en toda la ciudad, de acuerdo a la normatividad urbana vigente, que en muchos casos se consignó en 1997. Si el gobierno anterior (2000 – 2006) se trazó la meta de realizar ciento cincuenta mil acciones de vivienda, el gobierno de Ebrard (2006 – 2012) se propuso una meta más ambiciosa, la realización de doscientas mil acciones de vivienda para el período 2006 – 2012, que no fue cumplida. El último dato disponible corresponde al primer trimestre de 2011 e indica que desde 2007 a 2011 se habían realizado en el Distrito Federal un poco más de 77 mil acciones de vivienda, 59.818 de mejoramiento habitacional y el resto de construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales de diversas dimensiones (ver anexo dos).

Una lectura de los datos disponibles de las acciones realizadas por el tercer gobierno democrático en el período 2007 – 2010 (hasta el 31 de julio de 2010) (ver anexo tres), indica que la mayor cantidad de vivienda nueva se realizaba en las áreas urbanas centrales y pericentrales:

- 5.737 viviendas nuevas en las 4 Delegaciones centrales

- 12.789 viviendas nuevas en tres Delegaciones pericentrales (que el *Bando Dos* dejó indefinidas) y 1.756 viviendas nuevas en el resto de Delegaciones donde el *Bando Dos* prohibía la edificación de vivienda nueva en conjuntos habitacionales.

Así que por la vía de los hechos la producción de vivienda en conjunto continúa con la tendencia establecida por el gobierno anterior, es decir, la densificación de la llamada Ciudad central.

## **Proyectos especiales: vivienda para indígenas en el centro de la ciudad**

En la última década, en el marco de las políticas *viviendistas* desarrolladas por el Gobierno del Distrito Federal, se han realizado varios proyectos habitacionales que han beneficiado a indígenas que ocupaban *vecindades* y edificios en ruina en el centro de la ciudad.

Los gobiernos democráticos de la capital mexicana desde 1997 han reconocido a los indígenas, migrantes y residentes de la ciudad, como grupos vulnerables sujetos de atención prioritaria. A través de diferentes políticas y programas sectorizados, se han atendido algunas necesidades de esa población y se les otorga: desayunos escolares, cursos sobre derechos humanos, créditos blandos y altamente subsidiados para el acceso a una vivienda en propiedad. Se trata de acciones públicas asistencialistas, con una alta visibilidad política en beneficio de la autoridad en turno, que no atienden problemas y condiciones fundamentales que en gran medida han determinado la histórica situación de pobreza y exclusión social de estas familias, como el acceso a mejores empleos, la educación y la capacitación.

Paradójicamente, mientras una política mejora las condiciones de habitabilidad de esta población a través del acceso a una vivienda altamente subsidiada en régimen de propiedad privada, otra política (la de recuperación del centro histórico) desaloja el comercio *ambulante*, practicado entre otros por grupos indígenas, e impide el trabajo de esta población en las calles.

Sin embargo, se debe reconocer que la política pública en una década ha producido 338 viviendas en 13 inmuebles (ver anexo cuatro), ha mejorado sustancialmente las condiciones de habitabilidad de esas familias indígenas triquis, mazahuas y otomíes, y además les ha otorgado seguridad y arraigo en el centro de la ciudad, así, no sólo se ha realizado el derecho a la vivienda, sino el derecho a (el centro de) la ciudad. En síntesis, puede decirse que se trata de una política de inclusión social, así sea parcial, es decir, aunque sólo se limite al tema del acceso a la vivienda y no al empleo y la educación y capacitación laboral de los indígenas urbanos.

## **De las experiencias de producción social y autogestionaria de la vivienda a la producción (privada) de vivienda de interés social**

Una lectura histórica de las experiencias y conquistas habitacionales nos muestra que en la Ciudad de México las ricas experiencias autogestionarias de vivienda parecen cosa del pasado, sobre todo desde 1997, en que la ciudad tiene un gobierno autónomo que se autodefine como progresista y de izquierda. Curiosamente el Movimiento Urbano Popular (MUP), en un momento en que tiene mayor reconocimiento como actor social y político y mayor acceso a créditos, redujo considerablemente el control colectivo de todo el proceso de producción habitacional y su presencia política en las calles y plazas de la ciudad. Las experiencias habitacionales heroicas de la población organizada en cooperativas y asociaciones civiles, que se realizaban a través de procesos ampliamente participativos (incluso se practicaba el diseño arquitectónico participativo) han cedido su lugar a las filas y o manifestaciones de organizaciones sociales “solicitantes de vivienda” (incluso el uso del nombre “solicitante” remite a un cliente más que a un ciudadano) que se forman afuera de las oficinas públicas para acceder a créditos blandos y subsidios para el acceso a una vivienda en régimen de propiedad privada, aquí los ejercicios de planeación participativa se reducen a definir cuántas viviendas caben en los predios. Tal vez este cambio de actitud de los movimientos



sociales pro vivienda se debe a dos hechos: a) Es más rápido y menos desgastante acceder a un crédito y obtener una solución habitacional terminada, que involucrarse colectivamente en el diseño, gestión y parte de la construcción de vivienda, es decir, en todo el proceso habitacional; b) El MUP ha perdido presencia y fuerza pública cuando muchos representantes sociales cambiaron el escenario de lucha (de la esfera civil se insertaron en la esfera política, como miembros de partidos políticos, representantes y funcionarios públicos) y porque el gobierno local es asumido como una conquista propia a quien no se critica ni se le reclama públicamente por el cumplimiento de derechos y por las políticas públicas..., para no hacerle el juego a la “derecha”.

## Nuevos escenarios de inclusión y exclusión en el centro ¿hay *gentrificación* en la Ciudad de México?

La *gentrificación*, traducida por algunos colegas al español como ennoblecimiento, aristocratización o aburguesamiento de barrios y ciudades, es un concepto que cobra cada vez más importancia en el ámbito de las ciencias sociales, en particular en los estudios urbanos, desde la década 1990 en el mundo anglosajón y desde la primera década del siglo XXI en América Latina. La *gentrificación* consiste en la transformación de antiguos barrios obreros o populares y áreas urbanas centrales deterioradas en barrios residenciales de clases medias, a través de su rehabilitación financiada con recursos privados y a menudo también públicos. En palabras crudas, la *gentrificación* es el despojo de sus barrios a los pobres para renovarlos y entregarlos a las clases medias. En esta definición, la “gentilización” de los barrios populares no se define tanto por la llegada de los “gentiles” como por los productores del espacio urbano, es decir, los grandes inversionistas que tienen control sobre el espacio urbano (re)conquistado.

La *gentrificación* es, por un lado, un concepto clave en el estudio transversal de una serie de fenómenos y dinámicas interconectadas en la ciudad y sus barrios, y por otro, como proceso está estrechamente vinculado a: la globalización de la economía capitalista neoliberal, al impulso del llamado “desarrollo sustentable”, al adelgazamiento de las políticas públicas, a las nuevas formas de gestión urbana privado – públicas, a la polarización de los ingresos, a la inequidad, la desigualdad y la exclusión social, a la privatización del espacio público, a la internacionalización del mercado hipotecario e inmobiliario, a la gestión urbana pro *empresarialista*, así como a los cambios en las formas y en las modas de consumo. Por ello, para autores como

Lees, Slater y Wily (2008) la *gentrificación* constituye una expresión consumada del urbanismo neoliberal, que se ha convertido en una estrategia urbana global y en la principal fuerza en la reestructuración urbana y metropolitana reciente de muchas ciudades en el planeta.

La *gentrificación* es un proceso que está mutando y se expande en el mundo para abarcar suburbios y áreas rurales. Así, este proceso de aburguesamiento ha abandonado el referente “clásico” (la rehabilitación de barrios antiguos, céntricos y decadentes), para masificarse y abarcar:

- Nuevos territorios: frentes de agua (ríos, mares o lagunas adyacentes a las ciudades o sus orillas), periferias urbanas y áreas rurales.
- Nuevas geografías: provincias y áreas urbanas y rurales del tercer mundo, lo que abarca a ciudades, pueblos y aldeas costeras que por gozar de buen clima son transformadas en centros turísticos de veraneo y descanso para el consumo de la clase media local e internacional.
- Nuevas formas de actuación física: rehabilitación de edificios existentes, destrucción y obra nueva, construcción de edificios “ecológicos”, “sustentables” e “inteligentes”.
- Diversos tipos de edificios: vivienda definitiva, temporal y alojamiento para turistas; centros de convenciones, oficinas, residencias de lujo, distritos gastronómicos y de compras exclusivos y excluyentes, etcétera.

La variable que permanece constante es el desalojo de los antiguos residentes de bajos ingresos, a quienes se despoja de sus barrios para destinarlos al consumo (ya no sólo a la residencia) de clases medias. En este sentido es lo mismo rehabilitar edificios existentes, que destruirlos y reconstruir un nuevo paisaje urbano con edificios “de calidad arquitectónica” para destinarlos a la vivienda, comercio y servicios de las clases medias.

El fuerte contenido político de este concepto, aunado a una tendencia histórica de importación y adopción (muchas veces acrítica) de conceptos y teorías producidas en el mundo anglosajón, ha encontrado eco en la Ciudad de México. En efecto, algunos colegas, sin evi-

dencias empíricas suficientes, sugieren que en la Ciudad de México ocurren procesos de *gentrificación*.

Hace una década Hiernaux (2003) vaticinaba que la *gentrificación* se podría imponer como modelo de desarrollo en algunos barrios de la ciudad (Condesa, Roma, Coyoacán, Tlalpan, San Ángel y centro histórico) y que en este proceso jugaría un papel importante, tanto un sector de la clase media que ha estudiado en el extranjero y habla otros idiomas, como los esfuerzos del gobierno por atraer inversión privada nacional e internacional. Checa Artasu (2011) especulaba al señalar que la protección sustancial de los inquilinos en el Centro Histórico de la Ciudad de México ha ido de la mano con el incremento de la brecha de renta, lo que desencadenaría procesos de *gentrificación*. Sin embargo, el argumento del incremento de la brecha de renta potencial del inmueble difícilmente puede ser aplicado para el caso de los centros históricos, particularmente en los edificios catalogados como patrimoniales, porque justamente esa condición impide la modificación sustancial de esos inmuebles y el incremento de superficies rentables. Por su parte, el colectivo *Taller Del mapa al aire* (2009)<sup>8</sup> decía categóricamente que la *gentrificación* en el centro histórico de la Ciudad de México avanzaba emblemáticamente en áreas de “Tepito, la Merced y la calle Regina”. Aquí, no hay evidencias sino una retórica que habla de que el hombre más rico del mundo ha comprado inmuebles en el centro histórico, que el Gobierno del Distrito Federal desalojó a los vendedores ambulantes, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió la *Ley de Cultura Cívica* y que los inversionistas regresan al centro<sup>9</sup>. No hay aquí un dato comprobable, sino citas de párrafos de investigadores anglosajones traducidos al español para “demostrar” que lo que se dice en inglés ocurre en el centro de la Ciudad de México.

8 Colectivo formado por estudiantes y profesores de varios centros de educación superior (El Colegio de México, UNAM, UAM, UACM, la Casa del Estudiante, etcétera) que tiene por objeto discutir temas de actualidad y produce una serie de cápsulas y programas radiofónicos en la Ciudad de México.

9 Taller Del Mapa al aire, cápsulas radiofónicas accesibles en <http://mapa-al-aire.saltoscuanticos.org>, 2009.

Por su parte, Walker (2008) en su tesis realizada en los Estados Unidos dice que el programa de rescate del centro histórico “admministra” a los pobres urbanos en una forma “mucho más desigual” que en cualquier otra ciudad del Norte global (aunque en las ciudades mexicanas no han ocurrido desalojos forzosos, batallas campales, ni el “arrasamiento” o el “revanchismo urbano” padecido en los centros de las ciudades estadounidenses consignado por autores como Smith, 1996). Uno de los argumentos clave para este autor es el “desalojo” del comercio informal del Perímetro A del Centro Histórico (la zona que concentra más edificios históricos), realizada en octubre de 2007. Sin embargo, ni él ni otros autores se percatan que no se trata de una deportación a las periferias, sino de una reubicación de los vendedores informales en plazas comerciales ubicadas en el mismo centro histórico (en el mismo perímetro A), que se realizó a través de fuertes negociaciones políticas con las poderosas corporaciones de vendedores ambulantes. En este sentido, la reubicación in situ de los vendedores ambulantes es más compleja y la lucha de estos actores puede ser entendida como de resistencia a la *gentrificación*, más que como una evidencia de la *gentrificación*.

Por su parte, Leal (2007) analiza, en la escala de un edificio (lo que tiene el mérito de reducir –casi personalizar– la unidad de análisis y de observación), las tensiones que se dan entre los antiguos y los nuevos habitantes de una calle del centro histórico, conocida como el *corredor cultural*, que han ocupado un edificio que antes eran habitado por población de bajos ingresos. Leal señala que los promotores privados de la recuperación de la parte surponiente del centro histórico utilizan como estrategia –para atraer a clases medias educadas– una reinención del centro histórico basada en el fomento de actividades artísticas y culturales, un sistema de seguridad privada y pública, y la apertura de nuevos espacios de entretenimiento. Aunque es evidente que a la parte surponiente del centro histórico han llegado nuevos residentes<sup>10</sup>. ¿Se puede hablar de un fenómeno de *gentrificación* a partir de un caso específico? ¿Se puede hablar de *gentrificación* cuando los nuevos residentes de clase media se alojan en

---

10 Martha de Alba (2010) dice que se autonombran *centricolas*.

inmuebles que antes estaban mayoritariamente deshabitados? Por su parte, Paquette (2006), en un texto que fundamentalmente toma datos de quien escribe (Delgadillo, 2001)<sup>11</sup>, “descubre” que desde fines de la década de 1990 la *gentrificación* era “deseada” por las autoridades y asegura que ésta ocurre en un territorio del centro histórico, restringido y fuertemente reinvertido por el capital privado. Como evidencias señala: el proyecto “Vivir en el centro” y la rehabilitación de un par de edificios para vivienda de la Fundación del Centro Histórico; la edición de marzo de 2004 de la revista *Chilango* que fue consagrada al tema de la “migración yuppie” al centro histórico; el desalojo de una vecindad en Bolívar 23 para rehabilitarla con recursos de Slim y destinarla a *lofts ecológicos*; y el proyecto Puerta Alameda (aún no concluido y no iniciado cuando la autora escribía su artículo) para población de mayores recursos, que ya presenta un cambio de escala con sus 400 departamentos en torres de 16 pisos.

Dos conclusiones preliminares se pueden mencionar: una, que no hay suficientes evidencias en las afirmaciones sobre la *gentrificación* del centro de la Ciudad de México, sino especulaciones sobre lo que está ocurriendo; y la otra, que hay una visión limitada del centro histórico que lo identifica como un territorio homogéneo, cuando éste es el lugar más diverso y heterogéneo de la ciudad.

De acuerdo a nuestras evidencias empíricas hay un considerable número de nuevos usuarios y un menor número de nuevos residentes de clases medias que usan una pequeña parte del centro histórico renovado, particularmente en torno de la peatonalizada calle Regina, entre las calles de Pino Suárez y Eje Central. Se trata del sur poniente del centro histórico, donde el empresario más rico del país ha concentrado sus inversiones inmobiliarias (que abarcan la rehabilitación de edificios para destinarlos a sus empresas de telefonía, a sitios de entretenimiento cultural, servicios gastronómicos y vivienda para clases medias), y donde el Gobierno del Distrito Federal ha desplegado una serie de políticas, programas y acciones diversas para

---

11 Se trata de una investigación que analiza las iniciativas y proyectos habitacionales públicos y privados, realizados entre 1998 y 2001 en el centro histórico de la Ciudad de México.

apuntalar esos negocios privados y el arraigo de nuevos residentes y consumidores de una calle que se ha puesto de moda en la ciudad. En este pequeño territorio del centro histórico la Fundación Centro Histórico, propiedad del inversionista más rico del país, y el gobierno local han fomentado la conformación del *corredor cultural* en la calle de Regina y la invención de una “subcultura alternativa”.

Por cierto que este tipo de inversiones no se efectúan ni remotamente, ni en su calidad ni en su cantidad, en los barrios populares del centro de la ciudad y mucho menos en las periferias urbanas densamente habitadas por población de bajos ingresos.

## La calle Regina

### *¿Gentrificación o mezcla social?*

La calle Regina se ha convertido en un gran laboratorio urbano y social en donde de manera privilegiada se evidencian las tensiones entre los nuevos residentes y consumidores de clases medias, y los antiguos habitantes de bajos ingresos arraigados en el surponiente del centro histórico merced a los programas de reconstrucción de vivienda social después de los sismos de 1985.

La calle Regina se puso de moda desde 2002: se peatonalizó y remozó; se creó un jardín público; se reubicó a vendedores ambulantes y a gente que vivía en la calle; se introdujeron fuertes medidas de seguridad; se han promovido actividades de consumo cultural en las plazas públicas; surgieron cafés, restaurantes, lugares de diversión y entretenimiento cultural como bares y galerías; y en algunos edificios remozados se generaron decenas de viviendas para nuevos residentes de clases medias. En esta calle y sus inmediaciones el empresario más rico del país compró 19 inmuebles (6 en la calle Regina y 13 en las calles adyacentes). Pero así mismo, entre 1986 y 1987 el programa de Renovación Habitacional Popular rehabilitó y reconstruyó 20 edificios con viviendas de interés social, algunos de ellos declarados monumento histórico.

Por estas razones consideramos que esta calle se ha convertido en un laboratorio sin paralelo en la Ciudad de México: a) Hay una

creciente promoción privada y pública para el consumo por parte de clases medias de un territorio subutilizado y habitado por población de bajos ingresos, y b) Hay un discurso público y privado que habla de no exclusión y del no desalojo de la población residente de bajos ingresos: “que la vivienda de producción social siga siendo parte fundamental del perímetro A del centro histórico” (GDF, 2011: 57)<sup>12</sup> dice una publicación oficial reciente. Así que aquí están presentes los aspectos positivos y los aspectos negativos que se asocian con los procesos de *gentrificación*. Por un lado, la reutilización de edificios abandonados y subutilizados, la renovación de áreas decadentes, la rehabilitación de inmuebles, el incremento de valor en la propiedad privada, el incremento de ingresos fiscales (cuando caduquen los períodos de incentivos fiscales otorgados) y posiblemente el incremento de mezcla social. Por otro lado, el incremento de las rentas urbanas cuyo desenlace conduce al desalojo paulatino de la población de bajos ingresos, y del comercio y servicios populares, la pérdida de vivienda asequible, la especulación inmobiliaria y en general la pérdida de la diversidad social. Uno de los indicadores que muestran las tendencias de desplazamiento de la población son los anuncios que periódicamente aparecen en esta calle, en donde se ofrecen departamentos y viviendas en venta. Algunas ofertas ya comienzan a alcanzar las viviendas sociales en monumentos históricos rehabilitadas después de los sismos.

---

12 Sólo que no hay una sola acción habitacional en el surponiente del centro histórico. En este territorio, los proyectos de vivienda social que se gestionaban en administraciones anteriores han desaparecido.



**Imágenes 3. y 4.**  
**Regina en la década de 1970 y en 2012**



Foto: Archivo personal y Víctor Delgadillo

Está por verse cuál será la evolución de la calle Regina ¿Se realizará el discurso oficial que habla de una regeneración urbana integral u ocurrirá una profundización de la fragmentación social y urbana? ¿La población residente de bajos ingresos permanecerá en un barrio renovado o será desplazada por la buena clientela de usuarios, nuevos residentes y turistas de mayores ingresos? Nosotros pensamos que los anuncios de venta de departamentos y viviendas de interés social ya son un indicador de hacia dónde se dirigen los procesos. Ojalá nos equivoquemos.

## Conclusiones

El hábitat popular de los barrios centrales ha conquistado un lugar en las áreas urbanas centrales por motivos históricos y merced al abandono de las clases medias y la escasez de políticas públicas, así como a la resistencia social, la capacidad de organización de la población residente y la política habitacional, que a través de programas *viviendistas* intermitentes y con distinto alcance han consolidado la función residencial popular de amplios territorios centrales. Sin embargo, esta misma política habitacional, aunada a otra política que selectivamente moderniza partes del centro de la ciudad y recupera algunos territorios con valor patrimonial, ha profundizado la histórica segregación socioespacial del centro de la ciudad.

Las iniciativas de recuperación del patrimonio edificado y recientemente las inversiones privadas han revalorizado algunos barrios populares y los han convertido en sitios atractivos para el consumo de clases medias, quienes se mudan a vivir a ellos o simplemente acuden a consumir a los lugares de entretenimiento cultural que el capital y el marketing privado y público han puesto de moda. Así que a la histórica problemática de un hábitat deteriorado parcialmente mejorado con la puntual acción *viviendista* de las últimas décadas, se suman nuevas tendencias de (re)poblamiento que amenazan la existencia del hábitat popular en esos barrios renovados.

Las recientes políticas públicas en las áreas urbanas centrales, en congruencia con los tiempos neoliberales que se viven, asignan un papel protagónico al sector privado y en particular al empresario más rico del país, quienes aparecen como “representantes” de la sociedad civil que se interesan y corresponsabilizan de la recuperación urbana del centro de la ciudad.

Por otro lado, un hecho que no debe pasar desapercibido son los cambios sustanciales en los movimientos sociales, que implican

estrategias de residencia y de resistencia en el centro de la ciudad, bien diferentes que las que ocurrían en la década de 1980. En este sentido puede afirmarse que las ricas experiencias autogestionarias de producción social de vivienda son cosa del pasado: en un contexto político favorable y con un gobierno local que apoya la producción de vivienda social, las organizaciones sociales parecen conformarse con la obtención de créditos blandos y subsidios, pero ya no involucrarse en la gestión de todo el proceso habitacional, sino sólo en la obtención de un crédito para obtener una vivienda en régimen de propiedad privada.

En el centro de la ciudad ocurren procesos sociales y económicos, acompañados o promovidos por la política pública que tienden a limar las características y atributos de heterogeneidad social y funcional y diversidad cultural, típicos de las áreas centrales, y refuerzan los procesos de homogeneización social y funcional, es decir, profundizan la también histórica segregación socioespacial de este territorio. Curiosamente la política pública sostiene un discurso que habla de la mezcla social y la diversidad cultural, aunque directamente promueve algunos negocios privados y la llegada de nuevos consumidores, usuarios y residentes de clase media. A este proceso se puede sumar el sostenimiento del proceso de despoblamiento y terciarización, que implican la pérdida de la función habitacional y los cambios de uso de suelo: de vivienda a comercios, servicios y bodegas. En el marco de este proceso de revalorización selectivo de algunos barrios populares sostenemos que el éxodo de la población de menores ingresos ha comenzado y que una evidencia parcial la constituyen los anuncios de venta de viviendas y departamentos de población residente (en algunos casos se trata de vivienda social rehabilitada después de 1985). Asimismo, sostenemos que la calle Regina y sus alrededores se ha convertido en un gran laboratorio urbano y social en donde de manera privilegiada se evidencian las tensiones entre los nuevos residentes y consumidores de clases medias, y los antiguos habitantes de bajos ingresos arraigados a través de los programas de reconstrucción de vivienda social realizados después de los sismos de 1985.

Para fortalecer en la práctica el discurso de la mezcla social que promueve el gobierno local, la política de “inyectar” estratos so-

cioeconómicos medios en barrios populares céntricos se debe complementar con una política que a la inversa, “inyecte” estratos socioeconómicos bajos en territorios de estratos socioeconómicos medios. Ambas acciones responden al mismo principio de mezcla social, cultural y económica, lo que abarca a la población residente y visitante, los usos del suelo y las actividades en escala de edificios, calles, barrios y casas.

Por último, la Ciudad de México, como muchas ciudades mexicanas y latinoamericanas, requiere de una verdadera reforma urbana que recupere el concepto de *hacer ciudad*. La ciudad es el lugar por excelencia de la diversidad sociocultural, la tolerancia y la conquista de los derechos humanos. El concepto de ciudadanía surgió en las ciudades y desde aquí se universalizó a todos los ámbitos territoriales. El papel fundamental de la ciudad, el territorio de las libertades humanas por excelencia, es el de integrar a todos los habitantes en equidad de circunstancias, en este sentido una ciudad debería garantizar que todos sus habitantes tengan garantizado un lugar digno para vivir y circulen y accedan libremente al espacio público, los servicios urbanos, la infraestructura y los equipamientos comunitarios, es decir, el bienestar colectivo. La ciudad es por definición un espacio público y colectivo construido por generaciones de habitantes (legales, ilegales y flotantes) en la historia, por ello su aprovechamiento y usufructo es de interés público y colectivo. La ciudad es un complejo y extraordinario producto social e histórico, construido por colectivos sociales en el transcurso del tiempo para que los seres humanos vivan mejor, no sólo para que la gente sobreviva como pueda en una ciudad hecha y rehecha para los negocios privados que favorecen a unos cuantos.

## Referencias

- De Alba, Martha 2010 “Memoria y representaciones sociales del Centro Histórico de la Ciudad de México: experiencias de nuevos y viejos residentes” en Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la UNAM (comps.) *Seminario permanente Centro Histórico de la Ciudad de México Volumen 1*. (México DF: PUEC – UNAM).
- Checa Artasu, Martín 2011 “Gentrificación y cultura: algunas reflexiones” en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona) Vol. XV, N° 914. En <http://www.ub.es/geocrit/b3w-914.htm>.
- Delgadillo, Víctor 2001 *A contracorriente: experiencias en la rehabilitación del hábitat popular en el centro histórico de la Ciudad de México* (México: inédito).
- Gobierno del Distrito Federal 2011 “Acuerdo por el que expide el Plan Integral de manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México” en Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Órgano de Difusión del Gobierno del Distrito Federal* (México DF: GODF).
- Habitat International Coalition 1999 *Vivir en los centros históricos: Experiencias y luchas de los habitantes para permanecer en los centros históricos* (México DF: HIC – UNESCO).
- Hiernaux, Daniel 2003 “La réappropriation de quartiers de Mexico par les classes moyennes: vers une gentrification” en Bidou, Catherine (comp.) *Retours en Ville* (París: Descartes & Cie).
- Leal, Alejandra 2007 “Peligro, proximidad y diferencia: negociar fronteras en la Ciudad de México” en *Alteridades* (México DF: UAM) año 17, N° 34, julio – diciembre.
- Lees, Loreta; Slater, Tom y Wily, Elvin 2008 *Gentrification* (Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group).
- Mesías, Rosendo y Suárez, Alejandro 2001 *Los centros vivos, alternativas de hábitat en los centros antiguos de las ciudades de América Latina* (La Habana y Ciudad de México: CYTED UNAM – CENVI).

- Monterrubio, Anabel 2009 “Hábitat popular, renovación urbana y movimientos sociales en la Ciudad de México, 1985 – 2006”, Disertación doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Patiño, Elsa 1990 “Puebla: más allá del Centro Histórico” en *Ciudades* (Puebla) N° 8.
- Paquette, Catherine 2006 “Des habitants pour le centre historique? Mexico face à l’un des défis majeurs de la rehabilitation” en Riviére D’Arc, Helene y Memoli, Maurizio (comps.) *Le pari urbain en Amérique latine, vivre dans le centre des villes* (París: Armand Colin).
- Paz, Pedro (coord.) 1988 *La rehabilitación de la vivienda: una alternativa para la conservación de los centros históricos* (México: INAH).
- Taller del Mapa al Aire 2009 “Qué está pasando en el centro histórico de la Ciudad de México”, Boletín presentado en el Espacio de discusión De las presencias incómodas y la manipulación del espacio urbano, organizado por la Fundación Rosa Luxemburgo con motivo de la conmemoración de los 20 años de la Caída del Muro de Berlín, 28 de octubre de 2009, mimeo.
- Turner, John 1968 “Housing Priorities, settlements patterns, and urban development in modernizing countries” en *Journal of the American Institute of Planners* Vol. XXXIV N° 6.
- Turner, John y Fichter, Robert (coord.) 1976 *Libertad para construir* (México DF: Siglo XXI).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda 2006 *Sexto Informe de Trabajo* (México DF: Gobierno del Distrito Federal).
- Ward, Peter 1985 “La autoconstrucción ¿Un mito o una solución a los problemas habitacionales?” en *La vivienda popular en la Ciudad de México, características y políticas a sus problemas* (México DF: UNAM).
- Smith, Neil 1996 *The new urban frontier, Gentrification and the revanchist city* (Londres: Routledge).
- Walker, David 2008 “Gentrification moves to the Global South: an analysis of the Programa de Rescate, a Neoliberal Urban Policy in Mexico City’s Centro histórico”, Tesis doctoral, University of Kentucky.

## Anexos

### Anexo No. 1.

#### Acciones habitacionales realizadas por el INVI en el DF el período 1998 – 2011

Período	Acciones realizadas	Vivienda en conjunto	Mejoramiento de vivienda
1998 – 2000	19.686	13.686	6. 000
2001 – 2006	143.212	30.340	112. 872
2007 – 2011	77.027	17.209	59. 818
<b>Total</b>	<b>239.925</b>	<b>61.235</b>	<b>178. 690</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en el Portal del INVI (Informes y resultados), en <http://www.invi.df.gob.mx/portal>, accesado el 16 de Septiembre de 2011.

### Anexo No. 2.

#### Acciones habitacionales realizadas por el INVI en el DF en el período 2007– 2011

Período	Mejoramiento de vivienda	Vivienda en conjunto	Total
2007	13.874	5.438	19.312
2008	17.800	5.211	23.011
2009	17.800	3.910	21.710
2010	8.694	2.065	10.759
2011*	1.650	585	2.235
<b>Total</b>	<b>59.818</b>	<b>17.209</b>	<b>77.027</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en el Portal del INVI (Informes y resultados), en <http://www.invi.df.gob.mx/portal>, accesado el 16 de Septiembre de 2011. Nota: \* Hasta el primer trimestre de 2011.

**Anexo No. 3.**  
**Viviendas de interés social producidas en el DF por el INVI entre 2007 y 2010**

<b>Demarcación</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010*</b>	<b>Total</b>
Distrito Federal	5.244	5.211	2.974	1.116	14.545
<b>Delegaciones centrales</b>					
Benito Juárez	127	281	97	189	694
Cuauhtémoc	745	1.406	519	340	3.010
Miguel Hidalgo	439	414	221	82	1.156
Venustiano Carranza	391	334	125	27	877
<b>Subtotal</b>	<b>1.702</b>	<b>2.435</b>	<b>962</b>	<b>638</b>	<b>5.737</b>
<b>Delegaciones peri centrales</b>					
Azcapotzalco	409	931	685	62	2.087
Gustavo A. Madero	2.635	1.259	325	165	4.384
Iztacalco	364	88	68	61	581
<b>Subtotal</b>	<b>3.408</b>	<b>2.278</b>	<b>1.078</b>	<b>288</b>	<b>7.052</b>
<b>Delegaciones periféricas con suelo de conservación ecológico</b>					
Álvaro Obregón	80	26	29	0	135
Coyoacán	0	112	118	33	263
Cuajimalpa	0	0	0	0	0
Iztapalapa	28	136	553	3	720
Magdalena Contreras	0	9	0	0	9
Milpa Alta	0	0	0	0	0
Tláhuac	26	89	191	0	306
Tlalpan	0	126	43	154	323
Xochimilco	0	0	0	0	0
<b>Sub total</b>	<b>134</b>	<b>498</b>	<b>934</b>	<b>190</b>	<b>1.756</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en el Portal del INVI (Informes y resultados), en <http://www.invi.df.gob.mx/portal>, accesado el 16 de Septiembre de 2011. Nota: \* Información hasta el 31 de julio de 2010.



**Anexo No. 4.**  
**Proyectos de vivienda para indígenas residentes en el D.F. realiza-**  
**dos en las áreas urbanas centrales en el período 2000 – 2010**

Proyecto	Tipo de obra	Tipo de programa	Población beneficiada	Realizado	Viviendas
Belisario Domínguez 10	Rehabilitación	Alto Riesgo	Mazahuas	2000 a 2006	13
Bucareli 73	Rehabilitación	Alto riesgo	Mazahuas	2000 a 2006	14
Jesús Carranza 25	Obra nueva	Vivienda en conjunto	Mazahuas	2000 a 2006	60
Manzanares 48	Obra Nueva	Alto riesgo	Mazahuas	2000 a 2006	12
Mesones 138	Obra nueva	Alto riesgo	Mazahuas	2006 a 2010	57
Pensador Mexicano 11	Rehabilitación	Alto riesgo	Mazahuas	2000 a 2006	12
Santo Tomás 53	Rehabilitación	Vivienda en Conjunto	Triquis	2000 a 2006	14
Cuba 53	Rehabilitación y obra nueva	Vivienda en conjunto	Mazahuas	2006 a 2010	16
Guanajuato 17	Obra nueva	Vivienda en Conjunto	Otomíes	2000 a 2006	12
Guanajuato 125	Obra Nueva	Vivienda en Conjunto	Otomíes	2000 – 2006	47
Andrés Molina Henríquez 4128	Obra Nueva	Vivienda en Conjunto	Otomíes	2000 a 2006	12
Lucerna 39	Obra nueva	Alto riesgo	Otomíes	2000 a 2006	5
Panamá 15 – 17	Obra nueva	Vivienda en Conjunto	Triquis	2000 a 2006	64

Fuente: Elaboración propia con base en información del INVI y trabajo de campo realizado en 2010.



# La informalidad visible e invisible del hábitat popular en Montevideo

---

María del Huerto Delgado Dopazo<sup>1</sup>

## Introducción

Informalidad, irregularidad, ‘asentamientos’, son conceptos asociados directamente al desarrollo de un hábitat popular, generalmente espontáneo y autoproducido, que en su materialización presenta carencias constructivas y de habitabilidad, así como ausencia/precariedad en las infraestructuras y servicios urbanos,

---

1 María del Huerto Delgado Dopazo, arquitecta uruguaya, Magister en Desarrollo Regional y Local y especialista en Cooperación Multilateral para el Desarrollo. Profesora Adjunta de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura y miembro de la Red Temática de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda (REAHVI), ambas de la Universidad de la República de Uruguay. Integrante del Grupo de Trabajo *Hábitat Popular e Inclusión Social* de CLACSO. Consultora del Departamento de Gestión y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Local del Laboratorio Tecnológico del Uruguay.

tanto en la propia vivienda como en su entorno inmediato, lo que sin duda disminuye la calidad de vida de las personas que se hallan en estas situaciones.

Es quizás por esto, que tanto desde las políticas públicas como de parte de muchos técnicos, se considera que abordar la problemática de la informalidad/irregularidad habitacional es sinónimo de programas de regularización/formalización de asentamientos irregulares, o sea, de trabajar sobre una *informalidad visible*, fuertemente asociada a la irregularidad en la tenencia del suelo.

Pero existe otra *informalidad*, ‘invisible’, autoproducida/autoconstruida en lotes compartidos, que se oculta en el tejido formal de la ciudad y que es la única opción que muchas familias encuentran para satisfacer su problemática habitacional.

¿Hay diferencias sustanciales en lo relativo a la habitabilidad y condiciones/calidad de vida en ambos tipos de informalidad? ¿Por qué desde las políticas públicas se prioriza la atención/combate de la *informalidad visible* y en cierta forma se ‘desatiende’ o ‘ignora’ la *informalidad invisible*? Estas son preguntas que el presente artículo busca profundizar, responder y continuar interrogando. Para ello se han tomado como insumos, datos estadísticos e investigaciones realizadas en la UPV<sup>2</sup> y especialmente en la REHAVI<sup>3</sup> con su investigación “Producción familiar e informal de viviendas. Estudio interdisciplinario” (2004–2006).

---

2 UPV: Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR).

3 REHAVI: Red Interdisciplinaria de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda de la UdelaR.

## **La ciudad de Montevideo: expansión, vaciamiento, fragmentación e informalidad**

En los 530 km<sup>2</sup> de superficie de la ciudad de Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay, con una densidad bruta promedio de ciento treinta y dos habitantes por hectárea, viven poco más de un millón trescientos mil habitantes<sup>4</sup>, lo que representa el 41% de la población total del país.

Hace ya varias décadas que el crecimiento demográfico de la ciudad tiende a ser nulo; de hecho, la tasa de crecimiento exponencial de la población montevideana en el período 2004–2011 fue negativa (–0,07%<sup>5</sup>). A pesar de ello y especialmente a partir de los años ochenta, la ciudad ha estado en constante expansión horizontal hacia las periferias (formal e informalmente), mientras que importantes zonas de las áreas consolidadas se fueron vaciando tanto de población como de funciones.

Del análisis del último período intercensal que cuenta con datos desagregados por barrios (1985–1996) se desprende que cerca de cincuenta mil familias (12% de la población), fueron ‘expulsadas’ de las áreas consolidadas hacia las periferias de la ciudad, generando

---

4 Según los resultados del último Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2011, la población de Montevideo era de 1.319.108 habitantes.

5 Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad. INE 2011. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf> (visitada el 10 de octubre de 2013).

asentamientos informales y afectando al 40% de la extensión total del tejido urbano. En paralelo y como consecuencia de lo anterior, importantes porciones urbanizadas de las áreas centrales e intermedias pasaron a ser subutilizadas, perdiendo en promedio, entre un 10% y 22% de su población.

Estos movimientos poblacionales, responden a una determinada lógica de estratificación/segregación socioeconómica y fragmentación territorial que puede resumirse de la siguiente manera:

- Los sectores de ingresos altos y medio–altos se han ido concentrando en la faja costera Este de Montevideo, conformando barrios dotados de buenos servicios, infraestructuras y calidad ambiental, sumado a la cercanía a la costa.
- Los sectores más pobres se han ubicado en las periferias Norte y Oeste de la ciudad, conformando asentamientos irregulares, socio–económicamente homogéneos, con déficit de servicios e infraestructura y en general problemáticas de salubridad y ambientales. Otra opción para estos sectores ha sido la de permanecer ocupando las vaciadas y degradadas áreas centrales, como habitantes de inquilinatos e incluso como ocupantes ilegales.
- Parte de los sectores medio–bajos de población de las áreas consolidadas intermedias, han desarrollado estrategias de densificación predial informal en lotes formales.

Las políticas públicas sociales, territoriales y/o habitacionales implementadas especialmente en la última década, tanto desde el gobierno central como del departamental de Montevideo, se han ocupado de atender la problemática de la informalidad habitacional concentrada en los asentamientos irregulares, lo que en este artículo se da en llamar la *informalidad visible*.

**Foto 1.**  
**La informalidad visible. Viviendas autoconstruidas en asentamientos irregulares.**



**Foto 2.**  
**La informalidad invisible. Viviendas autoconstruidas informalmente en lotes formales.**



Pero existe otra *informalidad invisible*, dispersa, autoproducida/autocostruida en predios ‘formales’ compartidos, que se oculta en zonas consolidadas del tejido formal de la ciudad que cuentan con servicios e infraestructuras urbanas, y que es la única opción que muchas familias han encontrado para satisfacer su necesidad habitacional.

Tanto la informalidad *visible* como la *invisible* hacen ciudad y ambas presentan importantes deficiencias edilicias y de infraestructuras, que atentan contra una calidad de vida digna y por tanto, requieren de ser atendidas integralmente por las políticas públicas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE), entidad oficial encargada del relevamiento y análisis de la información censal y estadística del país, entiende por *asentamiento irregular*, un conjunto de viviendas precarias que se asientan en un terreno que no pertenece a los hogares que las ocupan (ni se ocupa con autorización del propietario del mismo); tienen servicios básicos inadecuados y las construcciones se caracterizan por tener:

- Baja calidad estructural;
- Acceso inadecuado al agua potable;
- Acceso inadecuado al saneamiento;
- Estatus residencial inseguro;
- Posible hacinamiento.

Asimismo, en los asentamientos irregulares, las viviendas suelen estar dispuestas sin orden lógico y fueron construidas con materiales livianos o de desecho, aunque estas dos últimas variables no siempre están presentes.

El hecho de que una persona o a una familia opte por ocupar y/o construir su vivienda de manera informal, se debe en gran medida a que una importante proporción de los nuevos hogares integrados por jóvenes; de los hogares unipersonales de adultos mayores; de



los hogares monoparentales; y de los jóvenes dependientes, tienen como único modo de acceder a una vivienda independiente, la autoconstrucción, ya sea en asentamientos irregulares, o informalmente en lotes formales del tejido urbano consolidado, detrás, al costado o arriba de otros familiares.

Ante esta realidad cabe preguntarse cuál viene siendo la respuesta desde las políticas públicas. La *informalidad visible* viene siendo atendida desde hace más de una década, por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), dependiente actualmente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Con este programa se busca mejorar la calidad de vida de los habitantes y de los espacios públicos de los asentamientos; dar seguridad en la tenencia de la vivienda y, en algunos casos, fortalecer la participación ciudadana y la identidad barrial.

Por su parte, la *informalidad invisible*, mayor en volumen y similar en precariedad a la de los asentamientos, actualmente no cuenta con políticas públicas de apoyo, como tampoco lo tienen los barrios linderos a los asentamientos irregulares que en general presentan las mismas carencias sociales, económicas y en infraestructura que los primeros.

Cabe destacar que en el actual período, tanto el gobierno nacional como el departamental, han declarado a la vivienda social como tema prioritario de actuación. En tal sentido, se han comenzado a desarrollar e implementar nuevas herramientas y programas con el objetivo de atender más integralmente la problemática habitacional, entre los que se destacan la línea de financiamiento y apoyo técnico para la autoconstrucción en predio propio, y la ampliación de la actuación del PIAI a los entornos inmediatos de los asentamientos que comienzan los procesos de regularización.

## **La *informalidad visible e invisible*: dos estrategias, similares problemáticas**

Una frecuente respuesta que el hábitat popular ha dado ante la imposibilidad de acceder a una vivienda dentro del mercado formal, ha sido la autoconstrucción informal de sus viviendas. Como se vio previamente, esto puede ocurrir en asentamientos irregulares (*informalidad visible*), o en lotes formales del tejido urbano consolidado (*informalidad invisible*).

Ambos tipos de respuestas, si bien impactan de diferente manera en la ciudad, manifiestan carencias y problemáticas similares. El impacto urbano que produce el segundo tipo de ocupación, es difuso en la trama urbana, mientras que los asentamientos irregulares conforman áreas de concentración de la pobreza y precariedad visibles.

Es por eso que se puede afirmar que en cuanto a su implantación urbana, la *informalidad invisible* impacta más ‘positivamente’ en la ciudad, a diferencia de lo que ocurre con los asentamientos irregulares, aun cuando ambas modalidades implican una mayor densificación. Esta afirmación se basa en la constatación de que, mientras los asentamientos irregulares expanden la ciudad hacia áreas periféricas no urbanizadas, la densificación del tejido consolidado que se ocasiona por la autoproducción en predios formales, permite un mayor aprovechamiento de los servicios e infraestructuras ya existentes en la ciudad, generando un ahorro para la misma (porque no debe proveerlos como en los asentamientos), a la vez que permite a su población habitar en zonas con adecuadas calidades urbanas y ambientales.

**Foto 3.**  
La informalidad invisible. Viviendas autoconstruidas  
informalmente en lotes formales.



**Foto 4.**  
La informalidad visible. Viviendas autoconstruidas  
en asentamientos irregulares.



Por otra parte, desde el punto de vista de las condiciones de habitabilidad y la calidad de las construcciones, ambos tipos de informalidad presentan carencias y problemáticas similares: precariedad edilicia, mala calidad de los materiales y patologías constructivas, lo que sin duda genera condiciones de vida con grandes déficits en higiene, confort y habitabilidad, para sus habitantes.

A esto se suma el hecho de que, tal como se demuestra en el análisis realizado por el sociólogo Florentino Jorge Menéndez (2008) con base en el análisis de la Encuesta Continua de Hogares 2008, en el tejido formal existen situaciones de pobreza e indigencia tan graves como en los asentamientos irregulares, y en términos absolutos, es mucho mayor el número de hogares indigentes en el tejido formal de la ciudad, que en los asentamientos irregulares: 5.000 en el tejido formal, contra 4.000 en asentamientos, aunque en porcentajes, en relación con la cantidad total de hogares en ambas situaciones urbanas, es mayor en los asentamientos irregulares: 2,7% contra 1,2% del tejido formal. Lo mismo ocurre en relación a los hogares con hacinamiento: 5.000 en asentamientos irregulares, frente a 8.000 en el tejido formal.

Con relación a los servicios sanitarios, si bien se mantiene la constante del mayor número de hogares sin baño, o con baño sin cisterna de descarga en el tejido formal, porcentualmente se incrementa la cantidad de hogares con estas características en los asentamientos irregulares (5,6% sin baño y 25,8% con baño sin cisterna), lo que refleja que el habitar en el tejido formal, facilita el acceso a servicios urbanos como el saneamiento.

**Cuadro No. 1**  
**Características de los hogares según modalidad**  
**de inserción en la trama urbana**

	ASENTAMIENTOS IRREGULARES (Informalidad Visible)	TEJIDO RESIDENCIAL FORMAL (Informalidad Invisible)
N° Hogares	35.000	451.000
N° Personas	130.000	1.200.000
Hogares indigentes	4.000 – 2,7%*	5.000 – 1,2%**
Hogares sin baño	2.000 – 5,6%*	1.000 – 0,3%**
Hogares con baño sin cisterna	9.000 – 25,8%*	13.000 – 2,9%**
Hogares con hacinamiento	5.000 – 14,2%*	8.000 – 1,7%**

\* Indica porcentaje con relación al total de hogares que existen en asentamientos irregulares.

\*\* Indica porcentaje con relación al total de hogares existentes en el tejido formal de la ciudad.

Fuente: elaboración propia en base la Encuesta Continua de Hogares del INE, segundo semestre de 2008.

En su estudio, Menéndez concluye que la indigencia dentro y fuera de los asentamientos irregulares es cuantitativamente similar, pero que la cantidad de pobres en el tejido formal triplica la de los asentamientos.

**Foto 5.**  
**La informalidad visible. Viviendas autoconstruidas  
en asentamientos irregulares.**



**Foto 6.**  
**La informalidad visible. Viviendas autoconstruidas  
en asentamientos irregulares.**



No obstante lo anteriormente expuesto, las políticas públicas tradicionalmente se han ocupado de atender la problemática de la pobreza y precariedad en los asentamientos irregulares, ignorando de cierta forma, la del tejido formal.

El porqué de esto puede estar en el impacto urbano que produce el segundo tipo de ocupación, que es difusa en la trama urbana, frente a la concentración de la pobreza y visibilidad de la precariedad de los asentamientos irregulares. Se puede decir que la informalidad y la precariedad en el tejido formal, ‘incomodan’ menos (porque se ‘esconden’ en la trama urbana) y las demandas de la población también se hacen más difusas, al no ocupar grandes áreas urbanas contiguas, como ocurre en los asentamientos irregulares, que es donde se concentra la pobreza más que en ningunas otras zonas de Montevideo.

## **Producción familiar e informal de viviendas**

En esta segunda parte del artículo, se presenta una síntesis de un trabajo de investigación realizado por la Red Temática Interdisciplinaria de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda de la UdelaR, entre los años 2004 y 2006.

Esta investigación interdisciplinaria que lleva el título de “Producción familiar e informal de viviendas. Estudio interdisciplinario”, fue financiada como Proyecto I+D por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. En la se misma entendió esta modalidad de producción, como una forma de respuesta del hábitat popular a la problemática habitacional, dentro de la trama urbana.



## El objeto de estudio

El trabajo se enfocó en estudiar una práctica difundida en parte de los estratos socioeconómicos bajos y medio–bajos de la población montevideana, consistente en la producción de un hábitat progresivo y autoconstruido sin asistencia técnica ni financiera. Refiere a una gestión social con participación protagónica de los involucrados en la satisfacción de la necesidad habitacional, desarrollada en diversos barrios consolidados de la ciudad y localizada en el catastro formal de la misma, en predios de propiedad privada.

Esta modalidad habitacional, que presenta vicios de informalidad, tiene gran influencia en las condiciones de vida de los estratos considerados e importante impacto en el uso de la tierra urbana, la densificación y consecuentemente, en el aprovechamiento de las infraestructuras ya instaladas en esos barrios.

Entre los factores que contribuyeron a justificar la importancia del tema abordado, se destacan:

- Frecuencia de la desocupación entre los jóvenes, razón que impide o retarda la edad de emancipación familiar;
- Tendencia a las uniones conyugales sucesivas y a la multiplicación del número de hijos;
- Aumento de la longevidad de la población adulta, con bajos montos de sus jubilaciones o pensiones;
- La recurrencia a las relaciones o vínculos de reciprocidad entre familiares, frente a la debilidad de las prestaciones del Estado y/o de empresas empleadoras, (falta de guarderías y otros servicios);
- Incremento del costo de la tierra ¿urbanizada?, cada vez más alejada de las áreas centrales de la ciudad;

- Aumento del número de salarios medios, necesarios para cubrir el acceso a una vivienda independiente y decorosa. Permanencia de trabas para alquileres y exigencia de garantías solventes;
- Vigencia de la edificación progresiva de la vivienda, como práctica cultural local.

Considerando antecedentes histórico–espaciales con que se contaba en la REAHVI, se seleccionaron para el estudio dos barrios tradicionales de las áreas consolidadas intermedias de Montevideo: Peñarol y Flor de Maroñas, donde ya se había verificado que existían predios con construcciones que respondían al desarrollo de arreglos familiares y habitacionales del tipo a estudiar.

## Una estrategia metodológica interdisciplinaria

La complejidad de la temática ameritaba la participación de múltiples disciplinas, pero tratándose de un trabajo de investigación muy acotado en recursos y tiempo, la convocatoria comprendió a aquellas disciplinas y sub-disciplinas con injerencia ineludible en la investigación desde el punto de partida de la definición del objeto de estudio, dado que el sistema de producción y/o solución habitacional estudiado incluye aspectos y problemáticas tecnológicos, físico espaciales, de relaciones socio-culturales, aspectos y problemas legales de tenencia, uso y herencia y de formalidad respecto a las normas y exigencias municipales y de otros organismos públicos.

Es por ello que se desarrolló una investigación interdisciplinaria, en la que participaron docentes y estudiantes de las Facultades de Arquitectura, Derecho, Ciencias Sociales –a través de la Licenciatura de Trabajo Social– y Humanidades y Ciencias de la Educación, desde el Departamento de Antropología Social de la UdelaR.

Se aplicó una modalidad de triangulación metodológica que se correspondía con las diferentes disciplinas y especialidades que intervinieron. Se realizaron trabajos de campo, con equipos de docentes y estudiantes de diversas cátedras de Derecho, Antropología, Arquitectura y Trabajo Social.

Se aplicó una metodología de *censo* para establecer una evaluación cuantitativa y georeferenciada del fenómeno observado, con lo que posteriormente se hizo una aproximación cualitativa de tipo etnográfico, con especial cuidado en caracterización sociocultural localizada y sistemática.

Se aplicó metodología específica para identificar y caracterizar, las áreas y lotes a estudiar; para obtener información de agentes y/o

actores con inserción institucional, se realizaron entrevistas a equipos técnicos de los Centros Comunales Zonales<sup>6</sup> correspondientes, para conocer la escala de la producción espontánea de vivienda y algunas problemáticas que dichos técnicos ya habían identificado por su trabajo en la zona.

Se censaron en total treinta y dos manzanas, diecisiete en el barrio Flor de Maroñas y quince en el barrio Peñarol, realizándose el relevamiento físico de las viviendas y encuestas de confort y satisfacción con la vivienda, por parte de estudiantes de arquitectura, así como relevamientos de las características socio-culturales y de relación en las familias, por los estudiantes de antropología social.

Además de la aplicación de técnicas específicas de cada disciplina, se realizaron sistemáticas puestas en común de datos y definición interdisciplinaria del contenido de los resultados, buscando establecer cuándo se podía considerar que se había llegado a un resultado, y si se estaba en condiciones de proponer recomendaciones.

---

6 Los Centros Comunales Zonales (CCZ) son las divisiones administrativas, que correspondían a la descentralización del gobierno departamental de Montevideo.

## Algunas conclusiones de la investigación

La investigación demostró que este tipo de producción familiar informal de viviendas, tiene entre sus principales efectos socio-culturales y urbanísticos, los siguientes:

- La densificación de predios se produce a partir de una vivienda formalmente construida y registrada.
- Permite un uso más intensivo de las áreas ya consolidadas de la ciudad, favoreciendo el aprovechamiento de la ciudad construida y disminuyendo la expansión hacia zonas periféricas y sin servicios.
- Favorece la densificación y la retención de personas o familias en barrios consolidados con disponibilidad de grandes terrenos (antiguos huertos y/o jardines), pero poco dinámicos en la actualidad. El recurso de construir en el predio permite evitar la movilidad hacia abajo de los más jóvenes.
- Las construcciones informales que se agregan se destinan a familiares, negocios o talleres, y eventualmente a inquilinos, lo que también contribuye a mejorar la economía familiar.
- Las viviendas construidas en el mismo predio facilitan la cooperación entre unidades domésticas: cuidado de niños y de adultos mayores, puesta en común de gastos, organización de recursos productivos, entre otros.
- Es una modalidad que también se observa en sectores medios de la población, aunque en estos casos, muchas veces la densificación predial se realiza de manera 'formal' (con permiso de construcción y otros requisitos legales).

- Esta modalidad de densificar los predios permanece como una práctica social difundida y espontánea, sin haber sido nunca contemplada en el diseño de programas o políticas de viviendas, o de apoyo a la comunidad. Asimismo se identificaron una serie de debilidades asociadas al modo de producción de las construcciones y su implantación en el lote:
- Bajas densidades de vivienda por lote, consecuencia de un crecimiento no planificado;
- Informalidad de la producción habitacional, sin asistencia técnica ni financiera formal, que en general repercute en mayores costos derivados de la yuxtaposición de construcciones de diferentes tecnologías y con excesivo dimensionado;
- Degradación del espacio construido, con segundas y terceras viviendas en el lote de calidad inferior a la vivienda original, tanto en sus aspectos constructivos como tipológicos, lo que conlleva perjuicios en el asoleamiento y ventilación por adosamientos inconvenientes;
- Vulnerabilidad de la permanencia en el lote, generada por la falta de derechos claros de sobre la tenencia y herencia de la vivienda, ya que esta modalidad no está debidamente normada;
- Las familias involucradas corren serios riesgos de precipitarse en la informalidad, por las estrategias de supervivencia que desarrollan, las que las ubican en el límite de lo formal con lo informal, tanto en lo atinente a la vivienda como a las demás cuestiones de la vida;
- Falta de articulación con otros emprendimientos similares en el barrio, lo que impide el desarrollo de economías de escala.

## A modo de síntesis

Retomando lo planteado en la primera parte de este artículo y vinculándolo con los resultados de la investigación realizada por la REAHVI, se puede concluir que la informalidad, tanto *visible*, propia de los asentamientos irregulares, como la *invisible*, representada por la densificación predial informal estudiada por la Red, son la materialización de las respuestas que el hábitat popular ha dado, ante la imposibilidad de acceder a la vivienda a través del mercado habitacional formal, y/o de afrontar los costos de vivir en la ‘formalidad’ (pago de impuestos y servicios, poseer garantía de alquileres e ingresos formales, entre los más destacados).

Ambas modalidades de producción habitacional, hacen ciudad autoproducida y muchas veces segregada, especialmente cuando se concentra en determinadas áreas de la ciudad, como en el caso de los asentamientos irregulares.

Son modos de producción que se apoyan en la solidaridad, ya sea familiar y/o social–barrial, que tienen fortalezas y también debilidades, y que requieren del apoyo de políticas públicas integrales y de asistencia técnica interdisciplinaria, que les permita aprovechar mejor los recursos tanto físicos, como económicos y sociales, y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, favoreciendo la construcción de una ciudad más integrada y sostenible.

## Referencias

- Instituto Nacional de Estadística de Uruguay 2010 “Uruguay en cifras 2010” en: <[www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2010](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2010)> acceso 16 de septiembre de 2011.
- Menéndez, Florentino Jorge 2008 “Condiciones de vida en Montevideo 2do. Semestre 2008. Análisis comparativo entre las condiciones en los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal, a la luz de la Encuesta Continua de Hogares” en *Serie Documentos Temáticos* (Montevideo: Departamento de Estudios Sociodemográficos, Instituto Nacional de Estadística del Uruguay) N° 1. En: <[www.ine.gub.uy/biblioteca/Estudios%20Tematicos/AsentamientosIrregulares%20v%20ultima.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Estudios%20Tematicos/AsentamientosIrregulares%20v%20ultima.pdf)> acceso 16 de septiembre de 2011.
- REAHVI-UdelaR 2008 *Producción, familiar e informal de vivienda. Estudio, interdisciplinario*. (Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República).



# Cien años de informalidad, una mirada a los barrios de la gente

---

Magela Cabrera Arias<sup>1</sup>

## Antecedentes

### Características socioeconómicas

La división política de Panamá comprende nueve provincias, 75 distritos o municipios, tres comarcas indígenas y 625 corregimientos; el distrito más poblado es el de Panamá con 88.691 habitantes (año

---

1 Arquitecta, Doctoranda en la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya; Catedrática titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) Justo Arosemena (<http://www.salacela.net/>).

2010). La población total del país supera los tres millones de habitantes<sup>2</sup>; un 32,7% de ellos vive en condición de pobreza, de los cuales 14,4% están en pobreza extrema, según informa el Ministerio de Economía y Finanzas (Encuesta de Niveles de Vida de Vida 2008). Las desigualdades en la sociedad panameña son marcadas y persistentes y son más evidentes en los rostros de mujeres, afro descendientes y niños. De cada cien habitantes, veinte y uno no tienen cobertura de seguridad social y cuarenta y uno trabajan en el sector informal de la economía. Además, de cada cien niños menores de cuatro años setenta y cinco viven entre la pobreza total y la pobreza extrema.

Paradójicamente, el producto interno bruto (PIB) de Panamá llegó en el año 2011 a US\$ 13.912 (Banco Mundial); y el país está clasificado en el rango de Desarrollo Humano Alto (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). El salario mínimo en el 2011 se determinó en US\$ 374 en un contexto en que la canasta básica familiar cuesta US\$ 288 mensuales<sup>3</sup>.

## Desarrollo urbano

Desde los años noventa se dieron en Panamá rápidos cambios en el desarrollo de las ciudades con base en la apertura democrática y el inicio de procesos de crecimiento económico cuyo apogeo se manifestó en la década del 2000. A mediados de los años noventa el Estado panameño contrató a consorcios privados para analizar el desarrollo del Área Metropolitana. En función de ello, se produjeron tres estudios independientes pero interrelacionados: el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica (Plan Regional), el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal (Plan General) y el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas

---

2 Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, la población al año 2010 fue de 3.405.810.

3 La moneda de circulación en Panamá es el dólar estadounidense.

del Pacífico y del Atlántico. Los primeros dos planes<sup>4</sup>, sirvieron como insumos para el tercero (Plan Metropolitano). El Plan Regional y el Plan General se orientaron a integrar el Área del Canal, sus recursos naturales e infraestructuras a las Áreas Metropolitanas<sup>5</sup>. El área de estudio incluyó las Áreas Revertidas (antigua Zona del Canal) y las ciudades de Panamá y Colón y alrededores (un área total de unas 320.000 hectáreas que acogen actualmente a más del 64% de la población del país). En 1997 se adoptó oficialmente el ordenamiento territorial desarrollado en los dos primeros estudios.

El Plan de Desarrollo Urbano (Planes Metropolitanos del Pacífico: ciudad de Panamá y áreas aledañas y del Atlántico –ciudad de Colón y áreas aledañas–), se orientó a controlar el crecimiento de Ciudad de Panamá con proyecciones hasta el 2020 (contención de la escala regional y descentralización de la Ciudad de Panamá a través de nodos de actividad económica); así como a la expansión y descentralización de la ciudad de Colón (MIVIOT, Plan de Desarrollo Panamá Plan de Desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico)<sup>6</sup>. El plan fue adoptado formalmente en 2001, pero empezó a ejecutarse en el 2004 de manera muy laxa. En el año 2010 el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) anunció que iniciaría su revisión y actualización.

En términos generales podría afirmarse que la ausencia de voluntad política para ejecutar las normativas urbanas y que la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las mismas, ha oca-

---

4 Adoptados legalmente a través de la Ley 21 del 2 de julio de 1997.

5 El Área o Zona del Canal bajo jurisdicción administrativa de los norteamericanos, estuvo vigente hasta la firma del Tratado del Canal de Panamá de 1977.

6 Los estudios incluyeron: un Plan Estratégico (base física, socioeconómica, ambiental, funcional y procedimientos sugeridos para su ejecución en los periodos de planificación 1997 a 2000, 2001 a 2005 y 2006 a 2020); Un Diagnóstico del área y banco de datos; un Atlas Metropolitano (Sistema de Información Geográfica (SIG); una Propuesta de Desarrollo Institucional del Ministerio de Vivienda (actual Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial); y, programas de inversiones.

sionado que el crecimiento de la ciudad se haya realizado al margen de la mayoría de los planteamientos de los planes de desarrollo.

En efecto, a partir del 2007 el auge desbocado de la construcción<sup>7</sup>, con nula o escasa regulación de las autoridades produce consecuencias negativas para la ciudad de Panamá, entre las que se destacan el deterioro funcional, medio ambiental y estético, lo que ha incidido negativamente en la calidad de vida urbana de los ciudadanos.

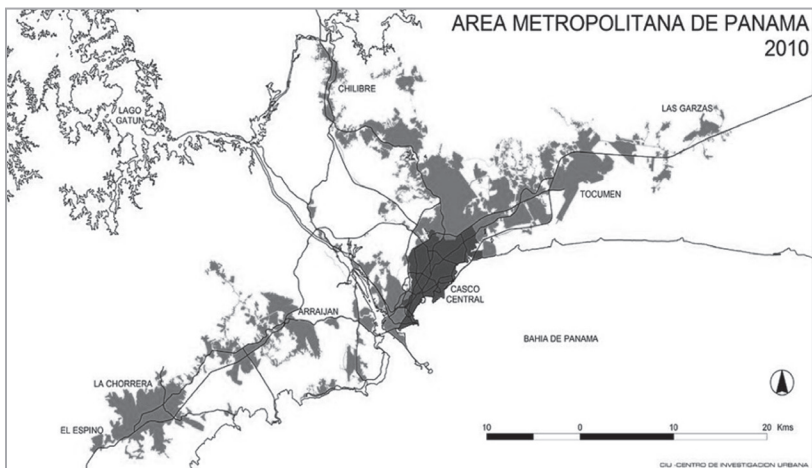
Los cambios en la ciudad se produjeron circunscritos en procesos propios de la sociedad panameña tales como: el debate de la conveniencia de la descentralización municipal –aún no resuelto–, los efectos derivados de la revolución tecnológica, otro ciclo de transición demográfica y nuevas tendencias en el estilo de vida y en los hábitos de consumo derivados de los cambios en la movilidad de las personas, de los bienes y de la información.

Esta expansión urbana –enmarcada en un modelo económico neoliberal dirigiendo el mercado de tierra urbana– agrava la situación y genera externalidades negativas, particularmente evidentes en las diferencias entre costos y beneficios sociales, y produciendo segregación socio espacial y degradación ambiental<sup>8</sup>. En efecto, el modelo de urbanización dirigida por las fuerzas del mercado no ha sido capaz de responder a las necesidades económicas, sociales e infraestructurales, tal como afirman los defensores de las reglas del mercado (Ver Mapa N°1). Por el contrario, ha provocado consecuencias tales como:

- 
- 7 Las autoridades han modificado la zonificación urbana solo para determinados lotes y no para sectores más amplios tal como indican los planes. Además el proceso legal y obligatorio de consulta a las comunidades ha sido escaso y no vinculante.
  - 8 Un ex presidente de la república afirma: “Es ilógico también que los edificios altos que crean el problema de densidad sin infraestructura están exonerados de impuestos por veinte años en vez de contribuir a financiar la infraestructura necesaria. ... se debe usar el sistema de valorización... método que funcionó bien cuando hicimos Tumba Muerto, la 11 de Octubre y Belisario Porras...” (Barleta, 2007).

- Urbanización discontinua y ocupación horizontal del territorio.
- Despilfarro de suelo e infraestructura e incremento en costos de su mantenimiento.
- Congestión en las zonas centrales que agrupan fuertes inversiones y ocasionan altas rentas diferenciales de suelo.
- Zonas poco atractivas para invertir y consecuentemente abandonadas por el mercado que se deterioran socialmente perdiendo calidad para su habitabilidad.
- Menoscabo de vida social urbana y aumento de la inseguridad en los barrios, consecuencia de la escasez de espacios públicos.
- Problemas de movilidad: largos tiempo de desplazamiento; mala calidad de transporte en áreas dispersas y alejadas; y congestión en las vías más importantes y zonas centrales.
- Aumento del consumo de energía eléctrica.
- Y multiplicación de asentamientos informales en las zonas periféricas de la ciudad.

**Mapa No. 1**  
**Área metropolitana de Panamá, Año 2010**



Fuente: La Estrella de Panamá, “Los retos del crecimiento del área metropolitana”.

## Los asentamientos informales y el origen del mal

Panamá desde su fundación española provocó el desarrollo de propuestas de planificación; no obstante, ello no ha impedido que desde ese entonces se hayan manifestado problemas de escasez de tierra, especulación, hacinamiento y segregación social.

La ciudad de Panamá La Vieja<sup>9</sup> –primer asentamiento español en el océano Pacífico– exhibió un trazado en cuadrícula, que le otorgó cierto orden en medio de problemas de insalubridad y escasez de suelos para su expansión (Tejeira, 2007). Posteriormente en 1673, cuando la ciudad ya estaba asentada en su segunda sede en el corregimiento de San Felipe –conocido como el Casco Antiguo–, continuaron los problemas de congestión a los que se sumaron los problemas de la periferia –zona conocida como el arrabal–, que se mantenía segregada del núcleo inicial de la ciudad por un muro (Ver imagen N°1). Allí no se aplicaba ningún tipo de normas de ordenamiento urbano (Rodríguez, 1937).

En 1673, la ciudad de Panamá fue trazada a cordel y regla, es decir en línea recta, como una retícula ortogonal con calles que se cruzaban formando ángulos rectos;...la manzana central quedó libre de edificación, reservada para Plaza Mayor. La ciudad se organizó en torno a este solar que era el centro del conglomerado urbano, determinando una estructuración desde este punto hacia la periferia que caminó de la mano con la diferenciación social y étnica de sus habitantes. El centro era blanco y español,

---

9 Primera sede de la capital construida en 1519 por Pedrarias, hasta su destrucción por los piratas y posterior traslado, en 1673, hacia la zona actualmente conocida como Casco Antiguo.

en tanto que en la periferia se extendía el arrabal de las castas. Pero, contraviniendo las ordenanzas reales que establecían la fórmula del trazado abierto para permitir la futura expansión del sitio, la península de no más de 16 hectáreas quedó encorsetada dentro de unas abigarradas murallas que estrangulaban la estrecha garganta que la unía a tierra firme. Fuera de ellas se extendía el arrabal de las castas bajo la admonición de Santa Ana, organizado también en torno a su Plaza Mayor lo que nos hace pensar en dos realidades urbanas (Pizurno, 2007: 30).

Desde entonces la ciudad definió su rasgo más característico que determinaría su estructura y cultura urbana, la escasez de tierra urbana para su crecimiento.

**Imagen No. 1**  
**Casco Antiguo de Ciudad de Panamá**



Fuente: Tejeira Davis, 2007:83

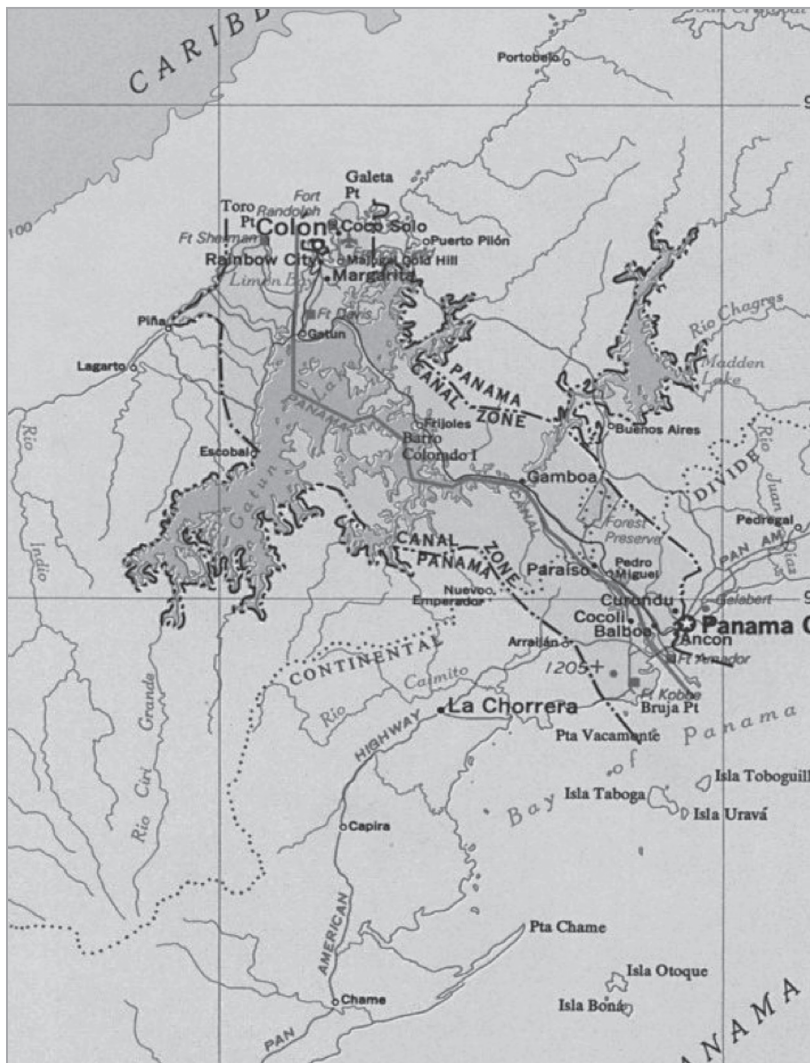
Dos años después del nacimiento de la república acaecido en 1903, ciudad de Panamá con 22.000 habitantes asentada en un área urbana de 1.200 Km<sup>2</sup> daba cuenta de la agudización de los

problemas de espacio, como resultado de la creación de la Zona del Canal<sup>10</sup> (Ver Mapa N° 2), área de 1.400 km<sup>2</sup> –cerca del 2% de la extensión total del país–, que restringía seriamente su zona natural de expansión, dejando como única posibilidad de crecimiento la zona hacia el noreste<sup>11</sup>.

- 
- 10 La Zona del Canal fue un territorio enclavado en Panamá que se extendía a 8,1 km a cada lado del canal (se excluían las ciudades de Panamá y Colón, que parcialmente se encontraban en ese rango). Las fronteras de este territorio dividían el país en dos partes y fueron creadas el 18 de noviembre de 1903 con la firma del Tratado Hay–Bunau Varilla. Desde 1904 hasta 1979 el territorio fue controlado por los Estados Unidos.
- 11 Los límites Zona que se extendieron hasta la playa de Peña Prieta (hoy convertida en Cinta Costera antigua Ave. Balboa) e incluían Punta Paitilla, comprimieron a la ciudad. En 1915, Panamá obtuvo un corredor que permitió la expansión dejando al Casco Antiguo aislado y trasladando el centro hacia la Exposición y Bella Vista que tenían espacios libres; no obstante las zonas pobres de cuartos de inquilinato en El Chorrillo y el Marañón establecieron un cerco alrededor del Casco Antiguo.



Mapa No. 2  
(ex) Zona del Canal de Panamá



Fuente : Wikipedia: Zona del Canal

En efecto, las obras de construcción del Canal de Panamá ejecutadas por los norteamericanos propiciaron una serie de contradicciones urbanas, entre ellas la escasez de vivienda. En ese contexto, los terratenientes construyeron barracas en los barrios de El Chorrillo y Calidonia que muy pronto se abarrotaron. Luego se construyen edificaciones de cuartos de alquiler y baños y servicios colectivos en San Miguel, El Marañón, El Granillo y Malambo, donde los trabajadores vivían en condiciones miserables; “un gran sector de la empresa privada urbana invertía en casas de alquiler que parecían jaulas de madera y zinc, insanas e incómodas al extremo (con unos 50 o 70 cuartos, de unos 12 metros cuadrados cada uno, albergando a cientos de personas, distribuidos en dos o tres pisos)” (Torres, Miguel citado en Beluche, 1993: 37).

En 1911 la población había llegado a 47.000 habitantes y la tierra urbanizable era una mercancía cada vez más apetecible. Podría afirmarse que entonces se inició el crecimiento urbano de la capital bajo la lógica del mercado como resultado de que la burguesía panameña relegada de las actividades económicas derivadas del Canal de Panamá, utiliza a la propiedad inmueble como principal modo de acumulación de riqueza.<sup>12</sup> En 1919 “la oligarquía panameña mantenía su predominio sobre la propiedad inmueble. De los 39 grandes propietarios capitalinos en 1895 (con más de 20.000 pesos en propiedades) sólo 16 son extranjeros. En la categoría (entre 10.000 y 20.000 pesos con propiedades) únicamente 10 son extranjeros de un total de 68 propietarios en la ciudad” (Torres, 2001: 31).

Así desde muy temprano se ven los orígenes de lo que en términos actuales podría identificarse como la ciudad formal enfrentada a la ciudad informal. Desde entonces la gestión del Estado se orienta a la ejecución de las grandes obras de infraestructura necesarias para facilitar la especulación de la tierra urbana; y a la promulgación de

---

12 Para la década de los años 20 ya existían claramente diferenciados tres realidades urbanas: el Casco Viejo donde residían los obreros y la actividad comercial; los barrios aristocráticos de Bella Vista y la Exposición donde estaba asentada la clase más adinerada y las oficinas estatales, y el enclave norteamericano de la Zona del Canal.

normas y programas que generalmente están dirigidas a favorecer al sector privado.

En pocas palabras, los asentamientos informales en el país se iniciaron antes incluso de la existencia formal de la república, hace más de cien años, luchando contra un proceso de urbanización especulativo y excluyente que ha ocasionado una mancha urbana disfuncional y propiciado la marginalidad e informalidad.

## Institucionalidad y estrategias estatales para proveer vivienda

Recientes declaraciones del jefe de cartera del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) dan cuenta de que la estrategia concebida para mitigar los problemas de vivienda no se ha modificado. Desde hace varias décadas los programas están dirigidos a aquel sector de población con capacidad de pago: “el MIVIOT instaló ayer la comisión interinstitucional que estudiará las cifras sobre el déficit de viviendas y utilizará esta información para guiar la inversión hipotecaria privada y pública en los próximos cinco años” (Mojica, 2010). La misma fuente señala que los programas definidos como prioritarios por el MIVIOT son:

- Reducir el déficit habitacional en los sectores de ingresos familiares de hasta US\$ 800 con énfasis a los de menos de US\$ 300 en todo el país.
- Desarrollar programas que beneficien a los sectores de menor ingreso, principalmente a los de extrema pobreza, a través de los programas: Vivienda Social, PARVIS Mejorado y Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). La población de ingresos medios será atendida con los Programas FONDHABI y Fondo Solidario de Vivienda.
- Generar condiciones para incentivar la inversión privada en el sector habitacional Prioritario I; y rescatar el aspecto urbanístico en el Centro de las Ciudades de Panamá y Colón.

Con las acciones descritas se pretende afrontar un déficit habitacional de 125.014 viviendas, según datos de 2011 que aunque menor que el de años anteriores, aún es muy alto para una sociedad de gran riqueza.

De los asentamientos informales se encarga la Dirección de Asentamientos Espontáneos, departamento de flamante creación en el ministerio, en coordinación con el Banco Hipotecario y la también recientemente instituida Autoridad Nacional de Tierras (ANATI). La Dirección de Asentamientos Espontáneos es una oficina operativa del MIVIOT –que enmarca sus acciones en la Ley 20 y la Ventanilla Única–, constituida por tres departamentos: Ordenamiento Territorial, Agrimensura y Asistencia Técnica. Sus funciones son legalizar la tenencia de la tierra en los asentamientos informales que cumplan con los requisitos definidos en la Ley N° 20.

Esta dirección, además entrega Certificados de Asignación Provisional e interviene, si fuese el caso, en las disputas entre propietarios de tierras privadas y pobladores ocupantes<sup>13</sup>. Según registros del MIVIOT existen en todo el país unos 488 asentamientos donde viven 348.412 personas (Ver Cuadro N° 1). Desde 1995 se han legalizado ochenta asentamientos. Otros 78 se los considera Asentamientos comunitarios por antigüedad –CA– (Mojica, 2010).

---

13 El Ministerio de Vivienda instituido en 1973, fue transformado en 2010, en Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial (MIVIOT) y se creó el Viceministerio de Ordenamiento Territorial sumándole responsabilidades relacionadas al ordenamiento del territorio especificadas en la Ley 6 de 2006. También se creó Dirección de asentamientos informales.

**Cuadro No. 1**  
**Asentamientos por provincia según tipo**

Provincia	Asentamientos (número de)	Asentamientos Comunitarios ACA (número de)	Familias	Población
Bocas del Toro	17	9	714	2856
Coclé	10	2	550	2,750
Colón	27	11	580	15,641
Chiriquí	17	4	1762	7929
Darién	9	–	378	1,512
Herrera	7	–	274	1,096
Los Santos	4	–	119	476
Panamá	295	52	63,304	307,382
Veraguas	22	–	1,777	8,770
<b>Total</b>	<b>408 (1)</b>		<b>68,864</b>	<b>348, 412</b>
	<b>80 (2)</b>			
<b>Gran Total</b>	<b>488 +</b>	<b>78 =</b>	<b>566</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

(1) Asentamientos registrados. (2) Asentamientos legalizados.

La Ley N° 20 que fue promulgada en el 2009 estará vigente por cinco años. Establece un procedimiento de expropiación extraordinaria para formalizar a los asentamientos comunitarios por antigüedad. Posibilita la entrega de títulos de propiedad a aquellas comunidades que, según define la ley, *de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida*<sup>14</sup>,

14 El énfasis es propio.

han ocupado un predio privado por más de quince años<sup>15</sup>. Hasta marzo de 2011 el MIVIOT había recibido 51 solicitudes de todo el país.<sup>16</sup>

El artículo dos de esta ley define un Asentamiento Comunitario por Antigüedad (ACA) como “todo grupo humano establecido en un área geográfica urbana o rural, de propiedad privada, que ha conformado un tejido social vinculado por relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas o incluso por expresiones de carácter organizativo”. Otros aspectos de la ley se refieren a cantidad de pobladores y formas y requisitos de expropiación, tales como:

- El Órgano Ejecutivo decretará la expropiación extraordinaria por interés social urgente.
- El grupo, no menor a veinte familias deben haberse asentado por más de quince años.
- El MIVIOT verifica condiciones topográficas, de subsuelo, cursos de agua y aspectos de contaminación para asegurarse de que no existe peligro para los pobladores.
- Valor catastral de la finca al segundo año de iniciada la ocupación por la Comunidad, certificado por la entidad correspondiente. Dicho valor será utilizado como base para obtener el valor proporcional del predio ocupado.
- Los trámites de adjudicación de tierras a cargo de la entidad pública correspondiente no tendrán costo alguno para el poseedor beneficiario, salvo el valor de la tierra, el cual corresponderá a los valores catastrales al segundo año de iniciada la posesión por el asentamiento comunitario.
- Solo se concederá título individual de propiedad a persona o familia que no cuente con una propiedad inmueble inscrita en el Registro Público.

---

15 Decreto ejecutivo 19 del 30 abril de 2009 que reglamenta la ley 20, Gaceta Oficial N° 26.252, 31 de marzo de 2009.

16 Entrevista funcionaria de Dirección Asentamientos Informales, junio 2011.

### **El Proceso de legalización**

El proceso es bastante puntilloso y prolongado que incluye diez y siete pasos (Ver Cuadro N° 2) que deben ser ejecutados por varias direcciones del MIVIOT y del Banco Hipotecario Nacional (BHN)<sup>17</sup>.

---

17 Fuente: entrevista realizada, en marzo de 2011, a funcionarios de la Dirección de Asentamientos Informales.



**Cuadro No. 2**  
**Procedimientos de legalización de Asentamientos Informales**

<b>Acción</b>	<b>Responsable de la ejecución</b>
1. Aviso de existencia de asentamiento	Residentes, medios de comunicación u otros.
2. Identificación de necesitados, lista invasores	Dir. Desarrollo social
3. Determinación de tenencia de la tierra	Dir. Asentamientos Informales
4. Medición del polígono	Dir. Asentamientos Informales
5. Ordenamiento y Lotificación	Dir. Asentamientos Informales
6. Medición de Campo y Agrimensura	Dir. Asentamientos Informales
7. Aprobación	Dir. Asentamientos Informales (Ventanilla única, Catastro)
8. Confección de Croquis y Descripciones	Dir. Asentamientos Informales (Depto. Agrimensura)
9. Costo de Proyectos y listados de lotes	Dir. Asentamientos Informales
10. Cuadro de Costos y Mensualidades	Dir. Planificación y Presupuesto
11. Encuesta Socioeconómica	Dir. Desarrollo social
12. Preparación de Expedientes	Dir. Desarrollo social
13. Envió expedientes al B.H.N.	Dir. Desarrollo social
14. Confección y Entrega de Adjudicaciones	Dir. Asentamientos Informales y Dir. Desarrollo Social
15. Facturación	Banco Hipotecario Nacional
16. Pagos	Ocupante al Banco Hipotecario Nacional
17. Legalización (Entrega de Escrituras)	Banco Hipotecario Nacional

Fuente: Elaboración propia con base entrevista a funcionarios de la Dirección de Asentamientos Informales (2011).

La oficina de Ventanilla Única<sup>18</sup> permite agilizar la aprobación de parcelaciones y urbanizaciones en sus tres etapas; provisionales, planos de construcción y planos de inscripción. Trabaja con las urbanizaciones formales y con las informales que han sido legalizadas e inician procesos de regulación.

El MIVIOT además trabaja con la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)<sup>19</sup>, institución responsable de la titulación de tierras en el país y cuya prioridad—según las declaraciones de sus funcionarios— es regularizar y titular todo el país. La ley que la creó establece que esta oficina debe establecer una política de adjudicación del territorio. No obstante, hasta el momento no se ha diseñado una estrategia coherente.

Ciertamente la creación de instituciones y leyes ha mejorado los procedimientos y acciones en las zonas de los asentamientos informales, aunque aún son demorados y engorrosos. Sin embargo, son medidas que actúan sobre los asentamientos informales ya establecidos; puesto que no se han diseñado políticas y programas para prevenir su surgimiento. Y, aunque las autoridades reconocen la proliferación de conductas de urbanización ilegal<sup>20</sup> no tienen iniciativas ni programas que las eviten o sancionen.

---

18 Decreto ejecutivo N° 26 del 24 de noviembre 1994 creó y reglamentó la Ventanilla Única como parte del MIVI.

19 Ley 59 del 8 de octubre de 2010, Gaceta N° 26638–A, crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) que unifica competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRO-NAT) y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y se dictan otras disposiciones, adscrita al MIVIOT.

20 Urbanizadores piratas.

## Proliferación de los asentamientos informales: el caso de Pacora

Pacora, corregimiento del distrito de Panamá distante 38 kilómetros del centro de la ciudad de Panamá<sup>21</sup>(ver Mapa N° 3), es el más antiguo del distrito. Se originó como centro poblado de esclavos fugitivos en 1892. Actualmente lo conforman los barrios de Pacora, Utivé, Los Lotes, Malengue, Pueblo Nuevo, Las Garzas, San Diego, Paso Blanco 1, 2, y 3, Altos de Pacora, Tataré, Caminos de Omar y Arnulfo Arias (Municipio de Panamá, Pacora). Desde su inicio ha absorbido a la población más pobre y también ha sido botín de los urbanizadores ilegales quienes organizan *tomas de tierras*, manipulan a los pobladores necesitados y se apropian de grandes superficies de tierra.

---

21 El corregimiento de Pacora tiene una extensión territorial es de 479.4 km<sup>2</sup>, de superficie plana de meseta y esta recorrida por los Ríos, Pacora, Tataré, Cabra, Calobre y Utibé.

### Mapa No. 3 Localización del corregimiento de Pacora



Fuente: Wikipedia, Panamá (ciudad)

El censo de 1970 registró 4.002 habitantes y 860 viviendas; en años posteriores la población aumentó lentamente. Hasta 1980 las tierras de Pacora se usaron para el cultivo de caña de azúcar; pero la caída estrepitosa del precio del azúcar en el mercado internacional condujo al cierre de los ingenios. Es el siglo XXI que se consolida una ocupación masiva de tierras cuando la población originaria de las provincias del interior o de los sectores populares de la ciudad de Panamá emigra hacia Pacora (Ver gráfico N° 1). En efecto, en el año 2000 se realiza la *toma de tierra* más emblemática del corregimiento en terrenos de propiedad del Ministerio de Obras Públicas. Los pobladores llamaron al lugar Las Garzas, nombre que se ha generalizado a todo el sector.

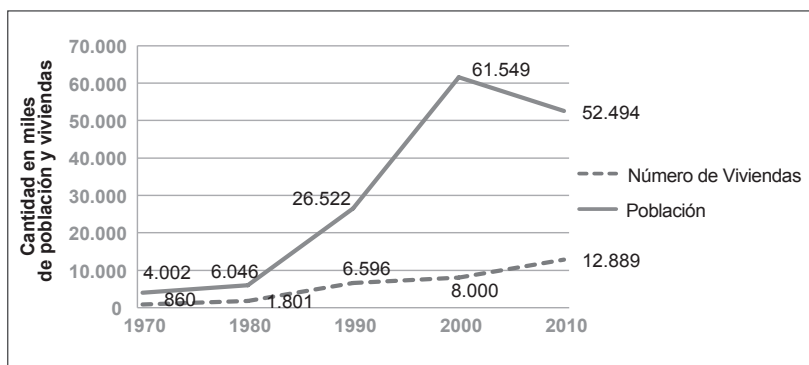
Las Garzas de Pacora, al igual que otras comunidades establecidas allí, como Rubén Darío Paredes<sup>22</sup> y Nueva Esperanza –en Felipeillo–, son las evidencias de la expansión desmesurada y caótica

22 Creada en 1980 y luego de 20 años de consolidación y crecimiento, se ha convertido en el corregimiento 24 de diciembre.

del distrito de Panamá que ocupa el territorio sin mediar procesos de ordenamiento territorial dejando una estela de problemas y una mancha urbana conformada por comunidades dormitorio –de bajos ingresos–, cuya población recorre largas distancias hasta el centro de la ciudad de Panamá y malvive del trabajo informal.

Todas estas barriadas fueron construidas sin procesos de planificación, bajo un modelo no solo tolerado sino propiciado por el Estado, con costos mucho mayores de lo que hubiese resultado de existir programas, por ejemplo, de bancos de tierra con lotes urbanizados regulados por las autoridades para ser ocupados adecuadamente.

**Gráfico No. 1**  
**Población y Viviendas en Pacora, según año**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos del Instituto de Estadística y Censo de Panamá.

La comunidad La Mireya, formada en 2001 fue descrita de esta manera por un diario local.

Es una barriada fundada por un grupo de panameños precaristas ...que no contaban con ingresos suficientes para adquirir una vivienda hipotecada....deciden ponerle el nombre de La Mireya en honor a la presidenta Mireya Moscoso, que en aquel año gobernaba el país...forma parte de 10 sectores o barriadas que nacieron de la misma necesidad ubicadas en ..Las Garzas de Pacora. ..., sus residentes no cuentan con los servicios básicos como agua y luz, la única calle de asfalto es la principal y las

demás son caminos de tierra elaborados por los mismos residentes. ..Tiene una escuela primaria, la Escuela Presidente Valdés. ...una ruta interna de transporte que recorre Las Garzas –La Mireya– 24 de Diciembre. ...habitada principalmente por interioranos,... el ingreso promedio oscila entre los 250.00 y 350.00 dólares (La Estrella de Panamá, “Las Garzas respira tristeza”).

Un estudio del año 2002 del Banco Interamericano de Desarrollo incluía a Pacora en el grupo de corregimientos producto de ocupaciones informales, descrito como: “... barrios cuya ubicación está más distante del centro de la ciudad. La principal característica es que se formaron mediante la toma colectiva de tierras por lo general de propiedad del Estado. Carecen de infraestructura de servicios básicos, aunque según la antigüedad y localización del asentamiento han accedido a algunos de ellos...” (Groupe de recherche et d’échanges technologiques, 2002: 19).

Una de las Actas de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa, fechada en el 2003, da cuenta de una reunión entre miembros del comité de pobladores de Las Garzas de Pacora y varios diputados, y cuyo objetivo fue solicitar un puente para facilitar la movilización de 800 familias ya asentadas en el sector llamado La Mireya (Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa de Panamá, 2003). En la reunión se evidenciaron una vez más reiteradas situaciones expuestas previamente tales como:

- Se ocupan terrenos peligrosos muy cerca del cauce de los ríos como es el caso del sector La Mireya, donde ya existían 4.000 viviendas que, además, contaminan el río Pacora al descargar sus aguas negras allí.
- Funcionarios del Ministerio de Vivienda declaran que las tomas de tierra se hacen en terrenos del Estado incumpliendo las normas de construcción; la comunidad de Paso Blanco está en terrenos del Ministerio de Gobierno y Justicia y La Mireya en tierras bajo administración del Centro penitenciario La Joya.
- Funcionarios del ministerio también describen cómo se produce una y otra vez la misma situación. Durante las invasiones de tierra, siempre se mezclan con los pobladores algunos lotizadores piratas. Estos acaparan varios lotes (más de 6) que luego de que

la comunidad consigue que el Estado done la tierra, los venden a altos precios a pobladores realmente necesitados de suelo para autoconstruir su vivienda.

En los años siguientes además de Las Garzas y La Mireya, otras comunidades como Hugo Spadafora y Arnulfo Escalona se asentaron en Pacora, todas en terrenos estatales. Los procesos de toma de tierras fueron tan masivos que muy pronto se convirtió en el cuarto corregimiento más poblado de los 588 que tiene el país.

En el 2004, para llegar a La Mireya, los pobladores debían trasladarse desde la vía Panamericana en buses que pasaban cada 30 minutos. Un servicio caro e incómodo, 20 centavos de dólar por escasos 1.000 metros de trayecto. Una de las estrategias de sobrevivencia de los pobladores es el cultivo, en pequeñas parcelas, de maíz, yuca, tomates y otros productos. La vida allí es difícil ya que sin agua potable dependen de camiones cisterna del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales que pasan una vez por semana distribuyendo agua a la comunidad. Los pobladores que están ubicados más cerca del río Pacora, aprovechan el agua únicamente para lavar la ropa ya que el río está contaminado con las descargas de aguas servidas de las comunidades.

El caso de Pacora es diferente de las tomas de tierra realizadas en el distrito de San Miguelito<sup>23</sup>, allá por los años 70, ejecutadas mayormente por inmigrantes del interior, en lo que entonces era un corregimiento del distrito de Panamá. Allí el territorio se ocupó dejando trazos mucho más irregulares y difusos que se mantenían en constante modificación por la suma reiterada de parcelas y viviendas precarias. En Pacora, los sectores populares imposibilitados de acceder a la vivienda del mercado y a los programas oficiales subvencionados pero con pago de hipoteca han logrado un trazado más homogéneo, correspondiente a un lotificación mejor pensada. Incluso en algunas comunidades han dejado áreas para espacios y servicios públicos. No obstante, eso no ha impedido que la población se haya asentado en lugares peligrosos a pesar de que el Sistema Nacional de Protec-

23 El distrito de San Miguelito fue uno de los primeros lugares donde se realizaron tomas de tierras masivas.

ción Civil (SINAPROC), ha declarado toda la franja adyacente al río Pacora como zona inundable.

Los suelos de Pacora son planos en su mayoría y de naturaleza arcillosa. Los cinco ríos que recorren el corregimiento tienen algún grado de contaminación por desechos orgánicos y sólidos. El río Pacora, el recurso natural más importante del sector desde hace décadas es explotado por empresas que extraen arena del cauce ocasionando daños irreparables. La situación es denunciada reiteradamente desde hace años pero las autoridades no detienen la extracción ilegal. Incluso la población extrae arena del río para usarla en la autoconstrucción de sus viviendas incluso para venderla (TRINI ZEA, 26 Junio 2011).

Investigadores dan cuenta de inundaciones recurrentes en el área este de la ciudad: "...desbordes devastadores fueron el del río Pacora del 4 de noviembre de 1966 y el del río Juan Díaz del 14 de octubre de 1986. El primero de ellos tuvo un saldo de 64 muertes..." (Mackay, 2004: 2).

Otras fuentes relatan la historia de desastres en Pacora. En noviembre del 2006, las comunidades de La ICA, La Mireya, Hugo Spadafora, El Tecal y Las Garzas, fueron aquejadas una vez más por una inundación, aún más grave que la ocurrida en el 2004. Se afectaron viviendas, cultivos y animales de crianza; además de pérdidas de vidas humanas. Los informes del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastres DREF de la Cruz Roja, detallan la selección de las familias más afectadas, especialmente aquellas con muchos hijos, para incluirlas en un plan de asistencia (Fondo de Reserva para el socorro en caso de Desastre). Una vez más en 2009, el exceso de lluvias y otros factores causaron deslizamientos que destruyeron 28 viviendas en La Mireya y en La Hugo Spadafora (Valdés y Quintero).

Luego de casi 8 años de que la Garzas de Pacora fuera formada por los habitantes que ejecutaron la mayor toma de tierra ocurrida hasta ese momento, el Ministerio de Vivienda (MIVI)<sup>24</sup> en el año 2008

---

24 El MIVI se transforma en MIVIOT en el año 2010.



inició la medición de 958 lotes en las barriadas Brisa del Río, Arnulfo Escalona y ocho de Diciembre todas en Las Garzas de Pacora. Además el ministro anunció la licitación pública para medir otros 977 lotes en los asentamientos informales: Cuatro de Noviembre (121 lotes), Once de Septiembre (83 lotes), El Nazareno (131 lotes) y La Mireya (632 lotes); y destacó que se seguirían los procedimientos determinados para ello, que incluyen: 1. Mesura y legalización efectuada por el MIVI; 2. Entrega de certificados de asignación de lotes a los tenedores de terreno; 3. Recepción del pago por el terreno, según lo establecido por metro cuadrado en el Banco Hipotecario Nacional; 4. Aprobación final de los planos en la Dirección Nacional de Ventanilla Única; 5. Inicio de planificación de agua potable, luz eléctrica y vías.

El mismo año el MIVI, ejecutando el programa PARVIS entregó diez y seis viviendas de interés social de 36 m<sup>2</sup> de superficie y cuyo costo es de US\$ 6.000 con servicios de electricidad y agua potables, a cinco familias de la comunidad Mi Balbina y una en la Arnulfo Escalona en Las Garzas en Pacora (PA-DIGITAL). En la barriada Mi Balbina viven 58 familias, la mayoría originarias de las zonas indígenas del Darién y la comarca Ngöbe Buglé.

Desde las primeras ocupaciones de terrenos, la lucha y organización de los pobladores en juntas y comités de vecinos ha logrado obtener del Estado servicios que se han ido ampliado. Recientes registros dan cuenta de diez y seis colegios públicos y cuatro privados; de los cuales diez y siete son de educación básica, dos de nivel medio y uno que sirve hasta el noveno año, diez y siete parvularios; un gimnasio, seis canchas de baloncesto y una de fútbol; tres centros de salud. Las agencias públicas incluyen, corregiduría de Pacora, agencia del MIVIOT, Correos y Telégrafos (Zona 14), Agencia del Instituto de Agua y alcantarillados nacionales (IDAAN) y una Infoplaza N° 46 (Municipio de Panamá). Sin embargo, uno de los servicios más irregulares es el sistema de recolección de basura; agravado por la costumbre de los pobladores de depositarla en algunos sitios para quemarla o simplemente dejarla tirada. Además, los cinco ríos que recorren Pacora son receptores de los desechos líquidos y sólidos de la población.

Los locales comerciales ubicados en las calles principales se han incrementado, particularmente tiendas de abarrotes, farmacias y mercados. Es llamativa la existencia de un número plural de estructuras dedicadas al culto religioso de grupos como los católicos, testigos de Jehová y –especialmente– evangélicos.

El año 2011 ha sido de grandes avances para Las Garzas de Pacora. La red del acueducto empezó a ser construida en abril con lo que probablemente se terminará con un periodo de más de doce años en que cerca de 36 mil personas recibían agua a través de tanques cisternas (Asamblea Nacional de Panamá).

La atención de salud mejorará cualitativamente con la inauguración en junio del 2011 del Centro de Atención Primaria de Salud (MINSA–CAPSI)<sup>25</sup> que sirve a varias comunidades, entre otras a Hugo Spadafora, Arnulfo Escalona, La Mireya, La Balbina, La Loma, Brisas del Río, La Ica y Pacora (Telementro noticias). El despliegue de servicios públicos e infraestructura ha motivado nuevas tomas de tierras. En junio de 2011 el MIVIOT registró 23 nuevos asentamientos informales (Ver cuadro N° 3).

---

25 Instalación del Ministerio de Salud que ofrece servicios de medicina general, médico familias, internista, pediatra, gineco–obstreta, psiquiatría, odontología, laboratorio, nutricionista, farmacéuticos, imaginología y salubrista.

**Cuadro No. 3**  
**Situación de Asentamientos Informales en Pacora**

Asenta- miento	Propietario de la tierra	No. de familias	Años de ocupación	Situación	Observaciones
Cabra	Privado	307	*	Sin legalizar	En proceso Miviot
Arnulfo Arias	Privado	345	*	Sin legalizar	En proceso Miviot
Camino de Omar	Privado	614	*	Sin legalizar	En proceso Miviot
Hugo Spadafora Las Garzas	B.H.N.	264	*	Sin legalizar	Se midió la mitad
La Cande- laria Las Garzas	B.H.N.	*	*	Sin legalizar	Sin medir
La Mireya Las Garzas	B.H.N.	*	*	Sin legalizar	Sin medir
11 de Septiembre	B.H.N.	*	*	Sin legalizar	Sin medir
Mi Balbina	B.H.N.	58	*	Sin legalizar	Sin medir
4 de Noviembre	B.H.N.	121	6	Sin legalizar	Orden de proceder
El Nazareno	B.H.N.	131	6	Sin legalizar	Se está midiendo
Brisas del Río	B.H.N.	145	6	Sin legalizar	Se está midiendo
8 de Diciembre	B.H.N.	326	6	Sin legalizar	Aprobado
La ICA	B.H.N.	105	-	Sin legalizar	*
Arnulfo Escalona	B.H.N.	447	6	Sin legalizar	Aprobado
La Loma	B.H.N.	*	*	Sin legalizar	*
Paso Blanco (1)	B.H.N.	*	*	Sin legalizar	Sin medir
Paso Blanco (2)	B.H.N.	469	*	Sin legalizar	Medido
Felipillo	B.H.N.	300	*	Leg- alizado	*
Pantanal	*	150	*		Área verde
Los Llanos	*	100	*		Área verde
Altos/ Llanos	*	88	*		*
Vista Hermosa 1 y 2	Reforma Agraria	*	*		*
Llanos de Felipillo	B.H.N.	*	*	Legalizado	*
Total		3,970			

Fuente: MIVIOT, Dirección de Asentamientos Informales, Febrero 2011. \*No existe información.

Como un triste corolario de esta saga de los invisibles constructores de ciudades, en Julio de 2011 se repite la historia de los desalojos forzosos. Un grupo de escasos recursos entre los que se mezclaron también urbanizadores piratas, se asentaron en tierras bajo custodia del Ministerio de Gobierno y Justicia asignados a la Penitenciaría La Joya. Los pobladores iniciaron la construcción de sus ranchos con trozos de madera y en general con material de desecho (Ver imágenes N° 2 y N° 3). Bautizaron su comunidad con el nombre de Altos de Martinelli, en clara alusión al presidente de la república.

### Imágenes No. 2 y No. 3 Toma de tierra en julio de 2011



Fuente: Fotos tomadas por la autora.

No obstante, 10 días después el corregidor y la Policía Nacional los presionaron para abandonar la zona. Una familia de las setecientos que ocuparon cerca de quince hectáreas de terrenos declaró que su situación económica les impedía pagar el alquiler de un cuarto en la ciudad. Un relato similar se escuchó de otra persona inmigrante desde la provincia de Veraguas y que vivió en la ciudad durante diez años pagando cien dólares mensuales por dos habitaciones cuya superficie era mucho menor que la vivienda que ocupa ahora en otro sector más antiguo de Las Garzas de Pacora (Telemetro noticias, 13 Julio 2011).

## La lógica de la informalidad

La realidad urbana en Panamá se caracteriza, entre otros factores, por la inequidad en la distribución de la riqueza y la concentración de la propiedad de tierra urbana, aunada a una fuerte concepción del mercado como mecanismo regulador lo que explica el modelo de expansión urbana y la lógica de la informalidad.

Son los pobladores –expulsados por los altos precios de alquileres, suelo y vivienda en la ciudad formal– que se toman las tierras de la periferia y la valorizan con su trabajo artesanal de servicios básicos –abren pozos para el agua, construyen senderos y drenajes e introducen transporte público precario–. Luego de procesos de clientelismo político y bajo la presión de los pobladores, los diputados y representantes de corregimiento impulsan a que ministerios y otras entidades respondan a las demandas de los pobladores. Se inicia así una lenta dotación de infraestructura –acueductos, alcantarillados, escuelas y calles–. De esta forma se van consolidando los asentamientos informales y las tierras elevan su valor. Tierra considerada rural –vendidas por hectárea a precios muy bajos– luego del ser valorizada por los pobladores se convierte en urbana y empieza a venderse por metro cuadrado, y a ser objeto de especulación. En medio de todo ese proceso, la empresa privada aprovechando que las tierras tienen infraestructura, localiza sus proyectos de urbanización formal, sin invertir en su construcción.

Además, simultáneamente a la situación descrita la tierra incrementa su precio en la ciudad formal, particularmente, debido a que las normas conceden gratuitamente una mayor capacidad para edificar sin rescatar para el estado la plusvalía que genera la norma.

Así tanto en la periferia como en el centro consolidado de la ciudad la especulación con la tierra genera ganancias extraordinarias que encarecen la tierra hasta tal punto que impide ofertar viviendas

a precios accesibles para la población de ingresos medios y bajos, que abandona el centro y reinicia el círculo vicioso de ocupaciones ilegales (Cabrera Arias, 1993).

Ha sido particularmente visible en las últimas dos décadas –coincidiendo con un significativo déficit habitacional y la insuficiencia de los programas estatales de vivienda social– la evasión estatal de sus responsabilidades ante dos situaciones: las tomas de tierra y las acciones de los urbanizadores ilegales.

## Fases de ocupación y consolidación

Pacora ha recibido oleadas de población que han tomado terrenos y autoconstruido sus viviendas, pasando por etapas de ocupación y posterior consolidación de los barrios, cuyas características podrían resumirse así:

**Organización y búsqueda preliminar.** Los vecinos en situación de precariedad similar inician la búsqueda de áreas hacia donde trasladarse. Generalmente alguno de ellos conoce a algún amigo o familiar ubicado en la zona o barriada. Existen arreglos con los mal llamados “líderes”<sup>26</sup> quienes tienen las posibilidades de obtener información sobre la localización de suelos del Estado.

**Ocupación y clientelismo político.** La primera etapa de ocupación está preñada del desasosiego de los pobladores, temerosos de ser desalojados debido a que la reacción estatal con respecto a las tomas es variable y depende en gran medida de la coyuntura política del momento. Los pobladores acostumbran bautizar sus barriadas en honor a los políticos de turno en su afán de lograr la aprobación, y evitar el desalojo<sup>27</sup>.

---

26 Información obtenida de técnicos topógrafos y personal haciendo barridos catastrales que trabajan en la zona de Pacora.

27 En Pacora las barriadas nombradas de esta forma son: Caminos de Omar, La Mireya, Arnulfo Escalona, Hugo Spadafora, Arnulfo Arias, Mi Balbina, etc.

**Construcción artesanal y mejoras.** Si logran permanecer en la zona, la población se organiza para buscar soluciones provisionales de acceso a agua potable, y electricidad y se apoyan para adquirir y transportar materiales para construir las viviendas –madera y láminas de acero corrugado–. Los pobladores establecen –en mejor o mayor grado dependiendo de su nivel de organización– normas mínimas que facilitan la posterior legalización, demarcan lotes, dejan espacios para veredas y calles, así como para espacios públicos, especialmente, escuela, iglesia y canchas de juego.

**Legalización.** Luego de transcurridos varios años (un promedio de 8 en el caso de Pacora) inician gestiones ante el MIVIOT para lograr la legalización de la barriada.

**Consolidación.** En esta fase se cambian los materiales por otros permanentes (bloques de cemento) y se colocan cercas, observándose diversidad de situaciones dependiendo de las posibilidades de cada familia; así como también logran la ampliación de los servicios públicos.

## Pacora... una mancha más de la ciudad dispersa

A diferencia de ciertas áreas de ciudad de Panamá –el distrito bancario y los barrios de Bella Vista y Punta Paitilla– que se destacan por la concentración de edificios de gran altura en pequeños lotes de gran valor comercial que apenas dejan área pública y verde entre sus fronteras, la mancha urbana del corregimiento de Pacora es una gran extensión plana entreverada de zonas verdes.

En Pacora el precio de la tierra por metro cuadrado varía en razón de la cercanía al centro del corregimiento donde están localizados la mayor cantidad de servicios. En 2002 podían oscilar entre un dólar estadounidense por m<sup>2</sup> para las tierras más alejadas hasta siete dólares estadounidenses por m<sup>2</sup> por las más cercanas. Además de otras variaciones según la institución propietaria (por ejemplo los lotes de Reforma Agraria US\$ 0 50 m<sup>2</sup> y los del municipio US\$ 0 75 (Groupe de recherche et d'échanges technologiques, 2002: 25). En otras áreas de la ciudad donde se han dado tomas de tierra de propiedad del Banco Hipotecario Nacional, éstas las ha vendido a dos dólares estadounidenses por metro cuadrado<sup>28</sup>. Si por el contrario se trata de tierras vendidas por un lotificador ilegal el precio puede alcanzar valores sorprendentes; según la actual directora de Asentamientos Informales, se ha pagado hasta US\$ 500 por un pequeño lote (Arcia, 2011).

La estructura política administrativa del corregimiento está dirigida por la Junta Comunal presidida por un Representante de

---

28 Información obtenida en entrevistas con funcionaria de la Dirección de asentamientos Informales del MIVIOT.



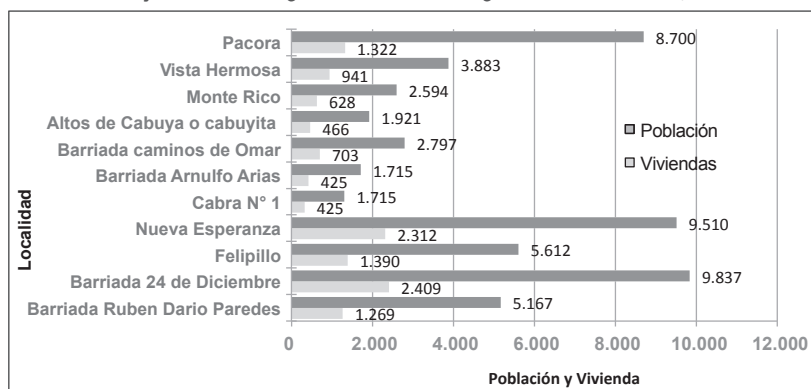
Corregimiento<sup>29</sup>, que realiza proyectos de obras menores (pequeñas calles, banquetas, entre otros) con un presupuesto asignado por el Municipio de Panamá, dedicado en un porcentaje mayoritario a funcionamiento (gastos administrativos y salarios) y, en menor medida a la inversión de obras en las comunidades. La mayoría del personal es nombrado directamente por el municipio; la ejecución de obras está sujeta a manipulación político partidistas; rutina aún más evidente en los períodos de elección de corregidores y diputados cuando éstos ofrecen, sin empacho, obras a cambio de ser elegidos.

El transporte público desde Pacora hacia el centro de la ciudad –a unos 38 kilómetros– está conformado por buses –conocidos como Diablos Rojos– transporte escolar usado originalmente en Estados Unidos y adaptado para el uso público en Ciudad de Panamá, que ofrecen un servicio en general de mala calidad, incómodo y poco seguro. El viaje puede tomar un promedio de noventa minutos (Banco Mundial, 2007). El reemplazo de este vetusto y peligroso medio por el nuevo sistema Metro Bus, recién se ha iniciado a partir del 15 de julio de 2011 en otras áreas de la ciudad, y eventualmente llegará a ser regular en Pacora. No obstante, el transporte dentro del corregimiento es a través de un sistema de buses pequeños que circulan prácticamente por todos los barrios aunque no así en las noches. Solo las calles principales del corregimiento están asfaltadas, el resto es de tierra.

---

29 Pacora es parte del circuito electoral 8–10 y tiene 5 plazas de representación del corregimiento ante la Asamblea Nacional de Corregimientos.

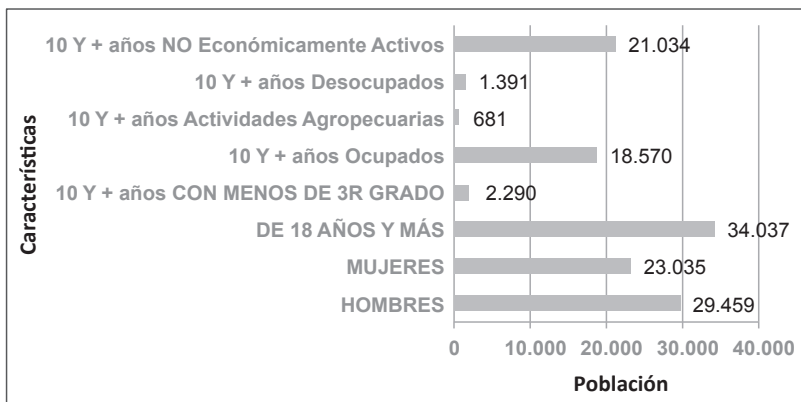
**Grafico No. 2**  
**Población y viviendas según localidad corregimiento de Pacora, año 2000**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

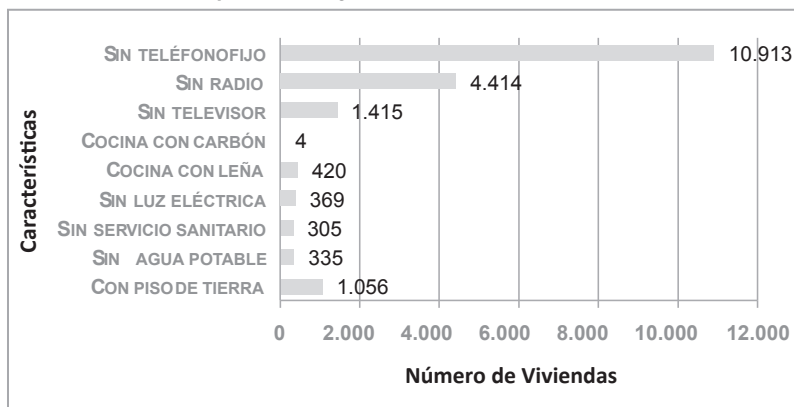
El censo de 2010 muestra que para ese año la población total fue de 52.593 habitantes (28.296 hombres y 24.297 mujeres) (Ver Gráfico N° 2); en su mayoría del grupo étnico de origen Afro-hispano y otro porcentaje menor de inmigrantes de provincias del interior del país (Azucero). La misma fuente indica que las localidades urbanas del sector son: Pacora, Paso Blanco, Las Garzas, Barriada Arnulfo Arias, Caminos de Omar, Barriada Mireya, Residencial Los portales, Barriada San Juan, Ciudad Santa Fe Paso Blanco 2, Residencial el Trébol, Santa Rita, Urbanización altos de Colina Silvestre, Urbanización Santa Clara. En el periodo intercensal 2000–2010 algunas localidades que habían pertenecido administrativamente a Pacora pasaron a formar parte del corregimiento vecino, lo cual explica la disminución de población en el registro para el año 2010.

**Gráfico No. 3**  
**Algunas características de la población corregimiento de Pacora, año 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

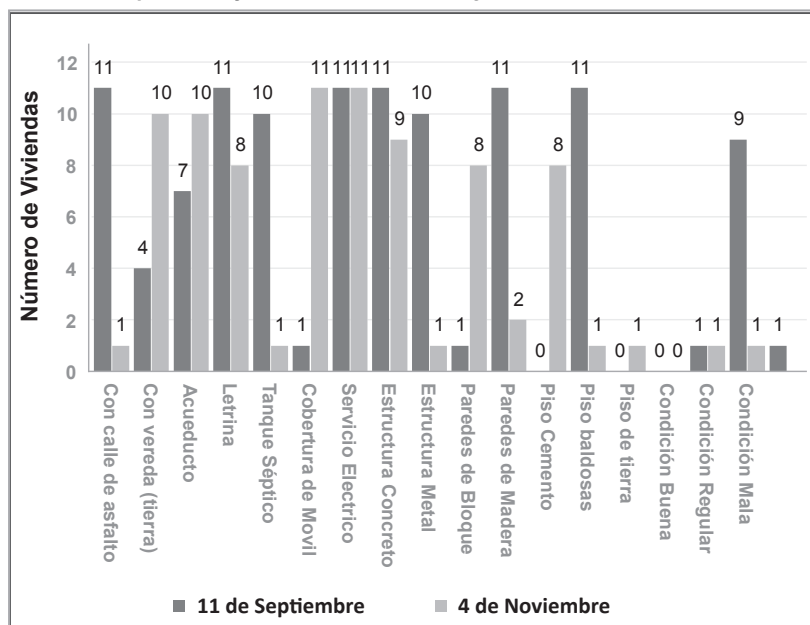
**Gráfico No. 4**  
**Algunas características de las viviendas particulares ocupadas, corregimiento de Pacora, año 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

El censo del año 2010 registró 12.889 viviendas (Ver gráfico N° 4); la mayoría en la barriadas más antiguas, con tenencia de la tierra legalizada, individuales, de un piso y de ochenta m2 promedio, construidas con materiales permanentes (Ver gráfico N° 5). En los asentamientos más recientes las viviendas son construidas con materiales de deshecho. En su mayoría tienen acceso al acueducto público pero no al alcantarillado, tienen calles y veredas de tierra. En estos casos la tenencia de la tierra está en alguna de las etapas del proceso de legalización.

**Gráfico No. 5**  
**Algunas características de las viviendas barriadas**  
**11 de Septiembre y 4 de Noviembre corregimiento de Pacora, año 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consorcio Eptisa, Servicios de Ingeniería Stereocarto.

Según datos recabados por la empresa privada contratada por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) para ejecutar barridos catastrales en Pacora, la mayor parte de la población en edad de trabajar, realiza actividades en el sector informal de la economía<sup>30</sup>. El tipo de trabajo varía según el sexo: las mujeres se ocupan en la prestación de servicios domésticos, servicios de planchado, producción y venta de productos alimenticios, venta ambulante, entre otros oficios. Los hombres se emplean como obreros temporales de la construcción sin cobertura de seguro social, servicios de todo tipo como lavado de autos, reparación de llantas, mecánica, vendedores ambulantes de diferentes productos, conductores, entre otros. Considerando la población total del corregimiento que es de 52.499, la población económicamente activa es de 41.321 (78,7%), de los cuales 18.570 (44,9%) están ocupados (Ver Gráfico N° 3).

El censo de 2010 aun no ofrece información desagregada a nivel de corregimiento en relación al ingreso. No obstante es posible afirmar con base en las ocupaciones en el sector informal de la economía en la que se insertan los pobladores y las condiciones de las viviendas, que el ingreso es bajo y consecuentemente están cerca o por debajo de la línea de pobreza.

---

30 Datos recabados en entrevistas y documentos de Consorcio Eptisa, Servicios de Ingeniería Stereocarto (COES) en junio de 2011.

## Conclusiones y propuestas

El hábitat urbano se extiende imparable a escala mundial, lo que se refleja también en las tendencias exhibidas en los censos de población y vivienda de Panamá. Por un lado se levantan torres de cristal y acero, que palidecen frente a la masiva e imparable urbanización precaria y altamente vulnerable. Son las acciones fragmentarias, muchas veces a fuerza de emprendimientos de los propios habitantes que operan en zonas no reguladas o enmarcadas de forma insuficiente por la acción política–institucional, las que se constituyen como principales fuerzas de urbanización en amplios espacios de los continentes de Asia, África y América Latina (Davis, 2007).

En efecto, el poblamiento del corregimiento de Pacora ha mostrado que a pesar del debilitamiento paulatino de la capacidad de cohesión de las estructuras sociales en un contexto neo–liberal marcado por la precarización del trabajo, la privatización de servicios y un estado asistencialista, la población ha sido capaz de ir construyendo ciudad, de lograr la titulación de las tierras, de iniciar los procesos de legalización y de ir construyendo servicios hasta convertir una zona des poblada en barrios cada vez más consolidados.

Sin embargo, los circuitos de la violencia, narcotráfico y clientelismo político que amenazan a Pacora inducen a impulsar y retomar una historia de lucha colectiva por la integración social y la transformación estructural que tiene que vencer no solo la estigmatización territorial que lleva a su gente a romper sus vínculos materiales y simbólicos con el lugar y a buscar una salida individual de él.

Los pobladores de los asentamientos sufren diversas formas de exclusión. Económica –pobreza extrema–; Social –negación de los derechos económicos y sociales–; Política –imposibilidad de incidir en las decisiones–; Cultural –homogenización que destruye culturas

y formas de vida locales–; Territorial –segregación urbana–; Psicológica –pérdida de la autoestima– (Ortiz, 2011).

## Repensar la producción de la ciudad

Si bien las comunidades han mostrado su gran capacidad para construir su hábitat es importante develar algunas de las limitaciones de este proceso y proponer acciones que por una parte, contribuyan a eliminar las distintas modalidades de exclusión que los afectan; y por otra, logren impulsar procesos de inserción e integración de los asentamientos al tejido urbano de la ciudad, corrigiendo falencias y permitiendo un uso más eficiente y sostenible del suelo. Con esos objetivos se proponen varias estrategias.

**Planificación.** A pesar de que en los sectores donde se localizaron los primeros asentamientos en Pacora se han dejado espacios y servidumbres, es innegable que cuando se pretende organizar territorialmente los sectores, especialmente los más recientes, existen graves dificultades. La gente resuelve problemas a escala de vivienda, no obstante no es así con relación a la gestión de grandes equipamientos y espacios de escala urbana. Los mecanismos de reserva de suelo necesitan algo más que una gestión a través de la auto-organización social. Si no se aplican procesos de planificación formal se agudizarán los problemas de relación con el sistema urbano en su conjunto contribuyendo así al modelo de ciudad fragmentada y desconectada.

**Disminución de la vulnerabilidad.** Los procesos de urbanización espontáneos en Pacora han llevado a las comunidades a asentarse en suelos con capacidad agrícola; así como también a localizarse en la orillas del Río Pacora lo que aumenta las condiciones de vulnerabilidad, en vista de las reiteradas inundaciones que han ocurrido en el área. Estas barriadas deben ser relocalizadas.

**Política de Tierras.** El crecimiento de los asentamientos informales es consecuencia directa de la imposibilidad de acceso formal al suelo de un gran porcentaje de la población. Acceder al mercado formal de la vivienda significa pagar altos alquileres, o ser sujeto de crédito hipotecario exigido por las inmobiliarias. Así sus únicas

alternativas son la toma de tierras y la autoconstrucción, o la incorporación al mercado inmobiliario informal. La ausencia de una política estatal de tierras tiene graves consecuencias sobre las posibilidades de mejora de los pobladores. Aún más grave es la permisividad y complicidad de las autoridades ante el despojo de las tierras estatales realizado por los poderosos –práctica de larga data en el país–<sup>31</sup>.

**Regulación del mercado inmobiliario informal.** En los asentamientos informales existen tres sub-mercados inmobiliarios informales: la compra-venta de viviendas, los alquileres de cuartos y la venta de tierras sin título. El primer paso o la puerta de entrada a la ciudad o al mismo asentamiento informal es el alquiler. Posteriormente esos inquilinos, dependiendo de su capacidad de ahorro, logran autoconstruir o comprar una casa en el mismo lugar donde alquilaban. Así en la transacción se pueden beneficiar a ambas partes: el que vende recupera lo invertido en su construcción y puede invertir en otra vivienda, y quien alquila o compra obtiene un lugar donde vivir a menor costo que en la ciudad. No obstante, en estos procesos sin regulación muchas veces también se reitera la lógica que mueve al mercado formal: el del negocio y la ganancia. En el caso de la venta de tierras sin título ocurre cuando al darse una invasión de tierras (estatal) algunas personas acaparan vastas áreas –que luego dividirán en varios lotes– y que luego serán vendidos a otros pobladores. Estos casos de especulación de las tierras solo pueden ocurrir con la complicidad de autoridades y funcionarios.

**Seguridad jurídica.** Es prioritario ofrecer seguridad jurídica a los propietarios de viviendas en barrios consolidados; integrándolos a la cultura tributaria, promoviendo así la mejora de sus asentamientos

---

31 Como se evidencia en el editorial del diario de mayor circulación del país, refiriéndose la más reciente compra de uno de los ministros del estado en la zona de Chepo, colindante con el corregimiento de Pacora. “¿En qué se diferencia la compra de tierras estatales que hizo el tío del ex presidente Torrijos y la que realizaron ministros de esta administración? Pues en nada. Todos las adquirieron por una suma irrisoria amparados en esas fisuras de la ley que dejan abiertos enormes espacios para el “juega vivo”... (La Prensa, 6 julio de 2011).



mediante la financiación obtenida por el Estado con la aplicación de instrumentos de gestión que equilibren las cargas y los beneficios del desarrollo urbano.

Política urbana. Altos costos de la legalización y mejoramiento. Los costos de ambos procesos son más onerosos que las acciones que permitirían preparar áreas con suelo urbanizado y bien planificadas listas para recibir a la población necesitada. El Estado debe promover la urbanización legal con estrategias preventivas que ofrezcan alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda (Briceño, 2008). Mejorar la oferta de equipamiento comunitario y proveer subsidios para la terminación de viviendas. Crear los espacios públicos necesarios, eliminando así su condición de marginalidad y articulándolos con la ciudad formal.

## **Mejorar la calidad del hábitat**

Es prioritario detener la destrucción del patrimonio ambiental y regenerar sus condiciones originales, eliminando las fuentes de contaminación del río Pacora y deteniendo la extracción de arena. Mejorar la infraestructura de servicios urbanos básicos. Construir redes de agua potable y alcantarillado, reparar las calles existentes y abrir nuevas a fin de mejorar la accesibilidad y articular el corregimiento. Garantizar la accesibilidad a todos los barrios mejorando el transporte interno, extendiendo y modificando recorridos. Y, favorecer la mixtura social, fomentar la organización social y la participación de agrupaciones, según sus capacidades.

## **Construir una ciudad incluyente**

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en una justa distribución del territorio. Esto puede lograrse diseñando y ejecutando normas que garanticen oportunidades equitativas.

La promulgación de la Ley 6 de urbanismo<sup>32</sup> relativa a la planificación y sus instrumentos de gestión territorial, abrió la oportunidad para viabilizar un desarrollo urbano equilibrado, sostenible y con mayor participación ciudadana que posibilite el reconocimiento de los conflictos y promueva el debate y la toma de las mejores decisiones para la colectividad.

No obstante, para que este marco legal contribuya a la erradicación de los asentamientos informales y propicie la ordenación y uso inteligente del territorio aun hacen falta dos factores fundamentales: la voluntad política y el perfeccionamiento de las instituciones responsables –el MIVIOT y los municipios– (Cabrera Arias, 2011).

Para empezar a orientar las acciones hacia la construcción de una ciudad incluyente, se resaltan aquellos artículos de la ley que pareciera deben ser aplicados con preeminencia.

1. Es esencial la ejecución de la descentralización municipal acompañada de la capacitación de sus funcionarios. La Ley 6 trasfiere responsabilidades de planeación y gestión a los municipios; establece la obligatoriedad de Planes de Ordenamiento Territorial nacionales regionales (por ejemplo para Región Metropolitana de Panamá y Colón) y municipales.
2. Asimismo, es fundamental la aplicación del artículo N° 3, que deja sentados los principios fundamentales de “función social de la propiedad, de prevalencia de interés general sobre el particular y de distribución equitativa de las obligaciones y beneficios del proceso de desarrollo” que se darán dentro de un ámbito de protección de la propiedad privada.
3. No puede postergarse más el cumplimiento del artículo N° 4 se determina un sistema jerarquizado de Planes Nacional, Regional y Local que deben ejecutarse de manera coherente. Se prevé un periodo de vigencia de 10 años para los planes con una revisión obligatoria a los 5 años.

---

32 Ley 6 de 2006 “que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano”, Gaceta oficial 25478 del 3 febrero de 2006.

#### 4. La ejecución de las acciones descritas en el artículo N° 5<sup>33</sup>.

- Acción urbanística (definida como la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, que incluyen proceso de gestión y/o formas de ejecución en concordancia con lo establecido en el plan local y las normas urbanísticas.
- Desarrollo diferido definido como el área que en los planes se identifica como de condiciones morfológicas adecuadas, sin infraestructura física ni social circundante a las zonas urbanizables o edificables de la ciudad para el desarrollo futuro. Eso permitiría a los municipios diferenciar fácilmente las áreas urbanizadas de las de futuro desarrollo. Ese concepto es el complemento del siguiente.
- Desarrollo prioritario definido como el área que en los planes se identifica por estar servida con infraestructura básica y condiciones morfológicas adecuadas, aptas para el desarrollo inmediato. Así los municipios podrán establecer la obligación de que esas áreas sean desarrolladas de inmediato, evitando así que se conviertan en tierra de engorde.
- Esquemas de ordenamiento territorial que determina las condiciones básicas de desarrollo en términos de suelo urbano y suelo rural, la vialidad, los servicios públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación. De lo anterior se infiere, por tanto, que los municipios podrán establecer un perímetro urbano de servicios, que estipule cual es el suelo urbanizado, el suelo de expansión y el suelo rural.
- Instrumentos de planificación pueden ser formales, como planes de desarrollo urbano, u operativos, tales como programas de ac-

---

33 El art. 5 crea cinco direcciones: Ordenamiento Territorial, Orientación del Desarrollo; Investigación Territorial, Ventanilla Única y Propiedad Horizontal). Las tres primeras dirigidas a elaborar, e implementar estudios de ordenamiento territorial; brindar asistencia técnica a los municipios; elaborar normas e instrumentos de ordenamiento territorial; orientar el ordenamiento físico de los asentamientos informales; entre otras funciones

tuaciones y proyectos urbanos, los cuales pueden ser empleados junto con otros instrumentos como los de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios de la urbanización y de participación ciudadana.

5. El apoyo decidido de las autoridades para aplicar el artículo N° 8, que establece como competencia municipal “reglamentar la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la presente ley y en concordancia con las demás leyes vigentes sobre la materia”<sup>34</sup>.
6. La aplicación del artículo N° 13 en zonas como el Área metropolitana (que incluye al corregimiento de Pacora, entre otras) desarrollando planes de ordenamiento territorial nacional y regional. Que además de tener los elementos tradicionales de un plan incluyen “la clasificación del suelo en urbano o rural y de expansión urbana, la determinación de espacios abiertos, las zonas verdes, las áreas de conservación y protección ambiental, así como las áreas de riesgo; y la identificación de los sistemas de abastecimiento primario de agua potable, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones, electricidad, drenajes pluviales y el aprovechamiento y disposición de desechos sólidos”<sup>35</sup>.
7. La ejecución sostenida de programas de mejoramiento barrial – en áreas como Pacora– con base al financiamiento que se puede lograr con la aplicación en zonas favorecidas de la ciudad de Panamá, con base en el artículo N° 19, que establece herramientas de financiamiento específicas: “mediante un instrumento de

---

34 Posteriormente se expidió el Decreto Ejecutivo 179 (26/02/2010) –que representa un retroceso– que centraliza en el MIVIOT los cambios de zonificación de uso de suelo y los planes de ordenamiento territorial; descartando así la potestad de los municipios establecida en la Ley 6. La Ley 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial.

35 el Decreto ejecutivo N° 23 del 16 de Mayo de 2007, “por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de Febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”.

gestión las autoridades urbanísticas podrían establecer obligaciones a las cuales serán sometidas las propiedades tales como: valorización, tasas, otros instrumentos regulatorios como la expropiación, utilidad pública o social, afectación o extensión de dominio y otras necesarias para el cumplimiento de la ley”<sup>36</sup>.

La gente ha logrado avances impresionantes construyendo su hábitat. La solidaridad y el ejemplo los han hecho más fuertes y constantes a pesar de los obstáculos. Se merecen un apoyo institucional para construir un entorno mejor que los proteja de los efectos de los desastres físicos que los afligen periódicamente. Potencialmente las propuestas basadas únicamente en la ejecución del marco legal vigente desde hace más de cinco años, podrían mejorar las condiciones de vida de la gente de Pacora y de otros sectores similares. Además todo esto puede hacerse en un escenario de maduración democrática impulsando la participación activa de la población. De esa forma se la desvincula de las situaciones de la manipulación político-partidista y se la aleja del círculo vicioso de la pobreza-informalidad al que son empujados por los lotizadores piratas (Smolka, 2003), y por la indiferencia o complicidad de los funcionarios.

---

36 Además, ya existía desde la década de los 80 la LEY 18 (De 26 de junio de 1980) “Por la cual se modifican las Leyes 94 de 4 de octubre de 1973 y 51 de 27 de noviembre de 1979 “, Establece Art 4: Créase dentro del Ministerio de Obras Públicas, la Comisión de Valorización que tendrá las siguientes funciones: Determinar las obras de interés Público por las cuales se establecerá contribución por Valorización y aprobar el plan de la obra.

## Referencias

- Asamblea Nacional de Panamá 2011 “Han vivido 12 años dependiendo de los carros cisternas” en <<http://www.asamblea.gob.pa/main/ComunicacionesyPrensa/UltimasNoticias/tabid/214/articleType/ArticleView/articleId/2008/Agua-de-calidad-para-Las-Garzas-de-Pacora.aspx>> acceso abril de 2011.
- Barleta, Ardito Nicolás 2007 “El problema urbanístico de la ciudad de Panamá” en: <<http://burica.wordpress.com/2007/06/07/problema-urbanistico-de-la-ciudad-de-panama/>> acceso junio de 2007.
- Arcia, José 2009 “Nuevas fronteras capitalinas” en La Prensa (Ciudad de Panamá). En <<http://mensual.prensa.com/mensual/coma/1945249.asp>> acceso enero de 2008.
- Arcia, José, 2010 “Casa propia en terrenos ajenos” en La Prensa (Ciudad de Panamá). En <<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2010/11/27/hoy/panorama/2411600.asp>> acceso 20 de Julio de 2011.
- Banco Mundial “datos” en <<http://datos.bancomundial.org>> acceso febrero de 2011.
- Banco Mundial 2007 *La movilidad urbana en el área metropolitana de Panamá: elementos para una política integral* (Ciudad de Panamá: BID).
- Beluche V., Giovanni 1993 “Crisis económica, ajuste estructural y políticas de vivienda del Estado panameño. 1980–1987”, Tesis de Maestría centroamericana, San José –Costa Rica.
- Briceño León, Roberto 2008 “Libertad para alquilar. El mercado informal de viviendas de Caracas” en *Revista Territorio* (Bogotá) N° 18–19. En <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35711626005>> acceso enero de 2011.
- Cabrera Arias, Magela 1993 *Crisis urbana y movimientos sociales. Panamá, 1972–1990*, (Panamá: Editorial Universitaria).
- Cabrera Arias, Magela 2011 “Equilibrar obligaciones y beneficios en las inversiones” en *La Prensa* (Ciudad de Panamá) 22 septiembre.

- Consortio D&M/HLM/WRT/YEC/PW 1997 *Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico* (Panamá: Ministerio de Vivienda República de Panamá) Volumen II Parte 2.
- Comisión de Vivienda y Asamblea Legislativa de Panamá 2003, “Acta N° 25” en: <[http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF\\_ACTAS/2000\\_ACTAS/2003\\_ACTA/2003\\_ACTAS\\_COMISION/2003\\_COMISION/2003\\_07\\_08\\_A\\_COMI\\_VIVIENDA.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/legispan/PDF_ACTAS/2000_ACTAS/2003_ACTA/2003_ACTAS_COMISION/2003_COMISION/2003_07_08_A_COMI_VIVIENDA.pdf)> acceso mayo de 2011.
- Davis, Mike 2007 *Planet of Slums* (New York: Editorial Verso).
- Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre 2011, “La CRP entrega asistencia a 50 familias en Pacora” en <<http://reliefweb.int/report/panama/panama-la-crp-entrega-asistencia-50-familias-en-pacora>> acceso enero de 2011.
- Groupe de recherche et d'échanges technologiques 2002 “Diseño de un proyecto piloto de mejoramiento de barrios marginales–Municipio de Panamá”, Estudio realizado para el Banco interamericano de Desarrollo (BID) Panamá.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la Republica 2010 “Censo de Población y Vivienda 2010”, en <[http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID\\_CATEGORIA=13&ID\\_SUBCATEGORIA=59&ID\\_IDIOMA=1](http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID_CATEGORIA=13&ID_SUBCATEGORIA=59&ID_IDIOMA=1)>
- La Estrella de Panamá 2009 “Las Garzas respira tristeza” en <<http://www.laestrella.com.pa/mensual/2009/08/16/contenido/135478.asp>> acceso diciembre de 2010.
- La Estrella de Panamá 2011 “Los retos del crecimiento del área metropolitana en <<http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/08/21/los-retos-del-recimiento-del-area-metropolitana.asp>> acceso agosto de 2011.
- La Prensa Editorial 2011 “Hoy por Hoy”, en <<http://www.prensa.com/>> acceso 6 de julio de 2011.
- López, Ángel” 2011 “Las distintas maneras de ver la clase media” en *Martes Financiero*, suplemento de diario La Prensa (Ciudad de Panamá), Edición N° 6687 En <<http://www.prensa.com/>> acceso 12 de julio de 2011.
- McKay, Alberto 2004 “Las inundaciones del 17 de septiembre de 2004 en el Este del distrito de Panamá”, en *Avances de Investigación* (Ciudad de Panamá). En <<http://es.scribd.com/doc/70874809/Alberto-McKay>> acceso Enero 2011.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) Panamá en <<http://www.miviot.gob.pa/>> acceso mayo de 2011.

- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) Panamá “Plan de Desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico” en <<http://www.mivi.gob.pa/urbanismo/4URBANISMO/urbanismo/plan.htm>> acceso marzo de 2008.
- Ministerio de Economía y Finanzas 2008 “Encuesta de Niveles de Vida 2008”, en <[http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Resumen\\_encuestas\\_de\\_niveles\\_de\\_vida\\_2008.pdf](http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Resumen_encuestas_de_niveles_de_vida_2008.pdf)> acceso octubre de 2010.
- Mojica, Yaritza 2010 “Déficit de vivienda será analizado”, en diario La prensa (Ciudad de Panamá) en <<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2010/12/07/hoy/panorama/2327247.asp>> acceso 21 de diciembre de 2010
- Municipio de Panamá “Pacora” en <<http://municipio.gob.pa/?p=310>> acceso diciembre de 2010.
- Ortiz Flores, Enrique 2011 “Ciudades del futuro ¿imperio del dinero o territorio de la gente?”, Ponencia presentada en la II Reunión y II Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO en Caracas, Venezuela, 28 de julio de 2011.
- PAdigital 2011 “Entregarán casas de bajo costo en Pacora”, en <[http://www.panamaamerica.com.pa/periodico/edicion-anterior/nacion-internaphp?story\\_id=650029](http://www.panamaamerica.com.pa/periodico/edicion-anterior/nacion-internaphp?story_id=650029)> acceso junio de 2011.
- Pizurno, Patricia 2007 “Consideraciones históricas, patrimoniales y turísticas sobre el Casco antiguo de la ciudad de Panamá” en Revista Tareas (Ciudad de Panamá) N° 127, en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Panama/cela/20120717021132/consideraciones.pdf>> acceso marzo de 2011.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en <<http://www.undp.org.pa/indice-desarrollo-humano/panama>> acceso mayo de 2011.
- Rodríguez Porcell, Rolando 1996 *Fundaciones: crónica de una ciudad* (Ciudad de Panamá: Editorial Portobelo).
- Salas Serrano, Julián 2002 “Hambre de Vivienda” en Revista INVI (Santiago de Chile) N° 45. En <<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/381/824>> acceso abril de 2009.
- Smolka, Martin 2003 “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra” en *Land Lines Publications of Lincoln Institute of Land Policy* (Cambridge, USA) Vol.15, N°1, Enero.
- Tejeira, Davis 2007 “Guía de la arquitectura y el paisaje–Panamá”, Ed bilingüe, Sevilla: Consejería de Obras públicas y Transporte; Panamá: Instituto Panameño de Turismo, Ministerio de Cultura Gobierno de España, Panamá–Sevilla.



- Telemetro noticias 2011 “Desalojan a invasores en Paso Blanco de Pacora” en <<http://www.telemetro.com/noticias/2011/07/13/nota77088.html>> acceso 13 de julio de 2011.
- Telemetro, “Inauguran Minsa Capsi de Las Garzas de Pacora”, en <<http://www.telemetro.com/noticias/2011/06/30/nota75829.html>> acceso 30 de junio de 2011.
- Trini Zea, Mary 2011 “Sobreextracción acaba con el río”, en <<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2011/06/26/hoy/negocios/2610178.asp>> acceso junio de 2011.
- Torres Abrego, Eulogio 2001 *Población, Economía y Sociedad en Panamá* (Panamá: Editorial Ciudad de Panamá–Editorial Universitaria–Carlos Manuel Gasteazoro (EUPAN)).
- Wikipedia “Zona del Canal” en <[http://es.wikipedia.org/wiki/Zona\\_del\\_Canal\\_de\\_Panamá](http://es.wikipedia.org/wiki/Zona_del_Canal_de_Panamá)> acceso junio de 2011.
- Wikipedia “Panamá (Ciudad)”, en <[http://es.wikipedia.org/wiki/Panam%C3%A1\\_\(ciudad\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Panam%C3%A1_(ciudad))> acceso junio de 2011.
- Valdez, E y Quintero, M “Lluvias dejan luto e inundaciones” en Diario *Panamá América*, en <[http://www.panamaamerica.com.pa/periodico/edicion-anterior/nacion-interna.php?story\\_id=843663](http://www.panamaamerica.com.pa/periodico/edicion-anterior/nacion-interna.php?story_id=843663)> acceso junio de 2011.



# PARTE III

---

## MÚLTIPLES FORMAS DE EXCLUSIÓN



# Nota Introductoria

---

*Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero*

Cuando hablamos de exclusión, no solo nos referimos a esa que puede medirse con índices, la que más evidentemente sufren los hacedores de ciudades, quienes a pesar de que sostienen día a día el funcionamiento de la ciudad de la que todos nos beneficiamos, no pueden acceder a los servicios, equipamientos y derechos plenos de que gozamos los ciudadanos.

Pero hay muchas otras formas de exclusión de las que también ellos son víctimas. Formas escondidas, ignoradas o innombradas para invisibilizarlas, pero que están allí y les cobran un alto precio por su osadía de procurarse por sus propios medios lo que la sociedad les ha negado. Estigmas que cargan sobre sus cuerpos como marcas que no desaparecerán con su eventual acceso a un hábitat urbano regularizado según los estándares aceptados.

Esta parte trata de esos estigmas, indaga en sus mecanismos de creación y mantenimiento, y denuncia la inequidad y el sufrimiento a los que condenan a nuestros pobladores urbanos populares. Intentamos en él explicar y comprender el complejo entramado social y de intereses creados (esos sí, medibles y cuantificables), que sostienen estos prejuicios absurdos pero generalizados, para poder contribuir a su desmantelamiento, ya que por mucho dinero, voluntad política o tecnología que podamos invertir en el mejoramiento físico y la habilitación urbana del hábitat popular en nuestras ciudades, nunca

podremos tener sociedades integradas mientras no derrotemos también a estas múltiples formas de exclusión.

Es un capítulo duro pero esencial. No apto para niños, ya que no hay inocencia que pueda sobrevivir a tan crudas evidencias de la explotación del sufrimiento humano.

Lo iniciamos con dos artículos que, desde el análisis de experiencias locales y basándose en teorías formuladas por varios pensadores sobre el tema, nos explican los mecanismos a través de los cuales se crean y reproducen estas formas no reconocidas de exclusión.

El primero es el de Laura Paniagua, que investiga un fenómeno cada vez más frecuente en Costa Rica, que es la organización y movilización de comunidades de clase media para oponerse a la instalación de proyectos de vivienda de interés social en sus cercanías. El argumento más comúnmente esgrimido para esta oposición es el de la seguridad, en una tendencia a la criminalización de la pobreza, que pretende “transformar un problema político, enraizado en la desigualdad económica e inseguridad social, en un problema de criminalidad”. Pero estas protestas vecinales también utilizan la saturación de los servicios públicos como argumento contra los nuevos desarrollos, y ya que, como dice Adorno, nuestros *estereotipos hablan de nuestras cicatrices, de nuestras necesidades no atendidas*, en estas protestas encuentra también Laura evidencias sobre las debilidades y errores de la política de vivienda implementada en su país en las últimas décadas.

Termina la autora con un llamado a derribar las fronteras internas que impiden reconectar la ciudad, reconociendo que: “Con la construcción social del miedo, potenciado por estos fenómenos sociales, se facilita la fragmentación social no sólo a lo interno de los barrios, sino y fundamentalmente entre sectores que tendrían más cosas en común que diferencias”, y en esta afirmación conecta directamente con la segunda contribución de este capítulo, en la que Ramiro Segura, a partir del trabajo de campo etnográfico realizado en un sector de la periferia de la ciudad de La Plata, Argentina, indaga en “los modos en que los residentes de la periferia viven la ciudad”.

Las singulares características morfológicas y administrativas de esta ciudad, la hacen un caso especialmente acentuado de segregación y desigualdad centro-periferia, en el que, a pesar de su evidente

heterogeneidad y de su supremacía numérica con respecto al centro, los habitantes de la periferia comparten la representación y el sentimiento de *vivir fuera de la ciudad*. Lo común de esta vivencia es, como evidencia el estudio, lo que opone la vida en la periferia de la vida en la ciudad:

un conjunto de problemas y prácticas que emergen de la distancia entre las expectativas socialmente construidas acerca de lo que es la vida en ciudad y lo que efectivamente se tiene en la periferia; experiencia [...] generalmente invisible al resto de los habitantes de la ciudad, quienes acceden naturalmente a los bienes y servicios urbanos ausentes o insuficientes en la periferia.

Este sentimiento común de exclusión, narrado además de modos similares, no se traduce sin embargo en una experiencia compartida entre los distintos residentes de la periferia, y es en las causas y en los procesos a través de los cuales se han conformado esos límites internos que impiden su cohesión social, en lo que Ramiro Segura profundiza, en un minucioso análisis que arroja pistas útiles para entender y mejorar procesos sociales complejos, como los que involucren la participación comunitaria en procesos de incidencia política para el mejoramiento barrial.

En todos los casos estudiados en este capítulo, los estigmas sociales se traducen en una mayor penuria económica para los pobres de las ciudades, como en el estremecedor caso colombiano que Oscar Alfonso Roa nos expone en el siguiente artículo.

Los grandes contingentes de desplazados que llegan a Bogotá obligados por la violencia del conflicto armado que los expulsa de sus lugares de origen, tienen en el mercado inmobiliario informal su principal opción de acceso a una vivienda en la metrópoli. Este mercado tiene mecanismos propios de interacción, muy diferentes a los del mercado inmobiliario formal, que incluyen la credibilidad, la costumbre y la reputación como soportes de las transacciones entre oferentes y demandantes de vivienda y suelo urbano residencial en propiedad o en alquiler. En este contexto, los que llegan a este destino marcados por la extrema urgencia y la sospecha de la huida, no tienen estos soportes que les permitan participar en el mismo en igualdad de condiciones.

El mercado informal del suelo y la vivienda para hogares de bajos ingresos es un mercado que se rige por la confianza y en donde, según se ha argumentado, la palabra tiene un valor así como la buena fe que, en el caso del mercado formal, apenas se presume. Pero como cualquier otro mercado no es indulgente y, por el contrario, el estigma del desplazado lo capta el mecanismo de los precios que le cobra el ingreso a la metrópoli,

nos dice el autor del artículo, que profundiza en las consecuencias de esa monetización del estigma del desplazado, y en la explicación de la cuestión del desplazamiento forzado en Colombia y de su incidencia socio-demográfica en la ciudad de Bogotá, a través de la presentación de hallazgos de investigación que evidencian la existencia de unas relaciones poco divulgadas entre ese incesante fenómeno que desangra al país y los grandes intereses económicos relacionados con la producción agroindustrial y la creciente explotación de los recursos minerales.

Y es también la metrópoli bogotana el escenario, esta vez en una de sus zonas centrales tradicionales, del drama humano que nos narra Mercedes Castillo en su artículo sobre los *esclavos modernos*. El objetivo de su trabajo es el de llamar la atención sobre estos grupos vulnerables entre los vulnerables, que aún siendo visibles en la ciudad, pretenden ser invisibilizados por variadas razones. También, según declara Mercedes: “rendir homenaje, a las mujeres, a las desplazadas, a las esclavizadas, a las habitantes de calle, porque es sobre ellas que recaen con mayor énfasis la violencia, la impunidad y la indolencia.”

La autora da evidencias en su estudio de como la esclavitud aún existe y es un negocio floreciente en el que el número de esclavos aumenta cada día, e indaga en las características y variaciones de esta forma de esclavismo actual, que pueden estar sufriendo, según cifras de diferentes investigaciones, hasta 32 millones de personas en todo el mundo, en medio de una triple invisibilidad dada por la indolencia social, el silencio forzado de las víctimas y una impunidad absoluta.

El artículo finaliza presentando el caso de la localidad de Los Mártires, en el centro de Bogotá, caracterizada al mismo tiempo por una de las densidades poblacionales más bajas de la ciudad y por un altísimo hacinamiento en viviendas de estrato bajo como inquilinatos y *pagadarios*, así como en los propios sitios de trabajo. Un sector que



presenta una dinámica demográfica de expulsión constante de residentes tradicionales y de recepción de desplazados por el conflicto armado, y una gran oferta de bienes y servicios, y que escenifica en sus calles un complicado entramado de actividades ilegales y cuasi-legales acompañadas de control paramilitar y limpieza social, y en el que actualmente se aplica un agresivo plan de renovación urbana que desconoce la presencia de los variados grupos poblacionales que lo habitan, y que según los indicios recabados en la investigación presentada, podría tener consecuencias nefastas para ellos y para el resto de habitantes del sector y de la ciudad.

El capítulo se cierra con un ensayo de Elionor Louis que recoge los primeros resultados de una investigación en curso sobre los territorios creados al norte de Puerto Príncipe, en Haití, después del sismo del 12 de enero de 2010, para reubicar a las personas rescatadas de la catástrofe.

Su objetivo fundamental es “llegar a una comprensión de los impactos de la relocalización de las poblaciones que ya vivían en precariedad antes del sismo y saber cómo entienden esta situación y cómo la enfrentan”. En este camino de investigación, todavía en tránsito, ya se han identificado interesantes indicios, que Elionor nos expone en este artículo, acerca las estrategias de sobrevivencia de los refugiados, de las difíciles condiciones de las mujeres, del floreciente comercio de la fe y de la suerte, y sobre todo de cómo los grandes poderes empresariales de siempre han encontrado en la tragedia humanitaria una nueva veta de explotación económica. La localización de estos centros, en los que los refugiados malviven en pésimas condiciones de habitabilidad y sin medios de subsistencia, responde más que a razones humanitarias, a los intereses y conveniencias de estos capitalistas insaciables, que esperan sacar grandes ganancias como producto de la existencia de estos nuevos asentamientos.



# Barrios que derriban fronteras: casa, lucha popular y estigmatización

---

Laura Paniagua Arguedas<sup>1</sup>

## Introducción

“El Guarco dice No a la Campiña” se lee en una pancarta, los periódicos locales hablan de más de 150 personas que protestaron contra el proyecto de vivienda que se ubicaría en su comunidad (Cerdas, 2010). Un sitio en Facebook se llama “NO queremos ke traigan gente del Guararí a San Isidro de Heredia” y presenta un asunto similar.

---

1 Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Profesora e investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica y en el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional. Actualmente forma parte de un equipo de investigación con la Licda. Mónica Brenes, la Licda. Adriana Sánchez, el Bach. Carlos Mata y la Bach. Mariana Rojas, en el proyecto *Vivencias callejeras y encuentros en la ciudad: espacios, intercambios y segregación*, que investiga los conflictos por el espacio urbano y la el derecho a la ciudad en San José.

Otro titular de prensa dice “Vecinos de Pueblo Nuevo de Alajuela no quieren recibir familias de Guararí” (Berrocal, 2009).

Los argumentos son similares en las diferentes comunidades: la llegada de nuevos vecinos, saturará los servicios públicos, pero la idea que más resuena es la de la “inseguridad que se generará” dado que las personas del futuro conjunto habitacional “proviene de barrios peligrosos”. Conversando con el entonces alcalde de Curridabat, sobre la situación de riesgo por fenómenos ambientales que enfrentan las familias de Barrio Nuevo, un asentamiento informal, se menciona la posibilidad de reubicación. Al consultarle sobre la alternativa que se les brinda de otro lugar para vivir el funcionario indica, “hay que reubicarlas pero en Curridabat no”, es decir, su planteamiento era sacarlas de su territorio.

¿Para quién se construye ciudad? nos preguntábamos en aquel entonces. La mención al caso de Barrio Nuevo no es casual. Se trata de una comunidad con alrededor de 20 años de existencia, que ha enfrentado el abandono institucional y diversas formas de exclusión (Paniagua, 2012). El rechazo a su presencia dentro del cantón con uno de los mejores índices de desarrollo humano del país ha sido el punto inicial para la reflexión que aquí se presenta.

Este artículo contiene la problematización de un fenómeno cada vez más común en Costa Rica, que consiste en la organización y movilización de comunidades para oponerse a la instalación de proyectos de vivienda de interés social en sus cercanías. El objetivo del trabajo es analizar algunas manifestaciones y los argumentos de oposición, así como la estigmatización hacia los barrios en condiciones de empobrecimiento que se encuentra en la base de estas protestas. También se busca evaluar en el contenido de esas protestas la evidencia de puntos en los cuales puede estar fallando la política de vivienda implementada en el país en las últimas décadas.

Por eso, nos ha interesado indagar sobre ¿cuáles son los argumentos de oposición a los proyectos de interés social? ¿Qué explica la estigmatización de esos proyectos? ¿Cómo evaluar el curso que ha tomado hasta el momento la actuación estatal en materia de vivienda y sus consecuencias para la construcción de ciudad y ciudadanía? ¿Estamos ante la institucionalización de los procesos de estigmatización?

La idea inicial de este artículo fue presentada en forma de ponencia en el II Congreso Latinoamericano y del Caribe de Hábitat Popular e Inclusión Social “Hacedores de Ciudades” y II Reunión del Grupo “Hábitat popular e inclusión social”, celebradas en la Universidad Central de Venezuela, Caracas del 25 al 29 de julio de 2011. En dicha presentación se brindaron importantes señalamientos y recomendaciones que mejoraron el análisis, por las cuales agradecemos profundamente a las personas participantes en estos encuentros.

Para la elaboración del artículo se utilizaron notas periodísticas y sitios de internet de las comunidades (páginas de Facebook y blogs). En futuras investigaciones cabría explorar directamente con vecinos de las comunidades sus posiciones y formas de ver la problemática.

## **Acceso a vivienda: luchas y protestas**

Comunidades de trabajadores y trabajadoras, que construyen ciudad y la misma se abastece de su trabajo y lucha cotidiana, su situación de empobrecimiento les hace vivir situaciones de violencia, comenzando por la violencia estructural. Aunque en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica existen muchos asentamientos informales, los nombres que más resuenan en los imaginarios son La Carpio, Guararí, Los Guido y León XIII.

Son comunidades que construyen su cotidianidad, y marcan el espacio con la vitalidad y el esfuerzo. Ellos y ellas levantan la ciudad, la construyen, la sostienen, pero son expulsados también de sus beneficios. Además, deben resistir a la exclusión y la falta de oportunidades reales, viven la estigmatización de sus costumbres, decisiones y formas de ver el mundo. Enfrentan el rechazo y la discriminación por su origen y lugar de vida.

La localización de proyectos de vivienda de interés social para estas y otras poblaciones es un campo de disputas entre quienes buscan tener acceso a la vivienda, las instituciones, la disponibilidad de terrenos en las ciudades, los grupos de las comunidades de llegada, los gobiernos nacionales y locales, etc.

La decisión última sobre la localización es de carácter político, mediada por los intereses de diferentes actores y por factores socio-culturales (organización de la población que busca el beneficio, apoyo o rechazo de las comunidades al proyecto, cercanía o lejanía de la población con respecto a los beneficiarios), ambientales (si el terreno cumple con los requerimientos, presencia o no de riesgo, contaminación, protección de recursos naturales, como las reservas de agua), geográficos (ubicación con respecto a las ciudades), económicos (fi-

nanciamiento del terreno, compra, segmentación espacial según la clase social, acceso a recursos y servicios), jurídicos (traspaso y tramitología ligada a la compra o uso del terreno, situación de documentación de la población), administrativos (el amplio rango de trámites, permisos, que complejiza el acceso a los derechos de esta población), entre otros aspectos.

Muchas veces se tiene noticia de protestas de las comunidades frente a la construcción de una planta hidroeléctrica, una mina o la afectación por el costo de la vida. Estas protestas muestran la existencia de intereses en contradicción entre los grupos sociales.

En los últimos años se ha hecho presente en Costa Rica un rechazo, a veces explícito, a veces latente, a las posibilidades de vivienda para sectores empobrecidos. Dos fenómenos llaman la atención frente a los proyectos de vivienda de interés social: a) la oposición de vecinos de diversas comunidades al establecimiento en las inmediaciones de sus barrios de esos proyectos y b) la institucionalización de esas formas de rechazo por medio de la reglamentación municipal (la exigencia de lotes para construcción de vivienda con 200 a 300 m<sup>2</sup> como mínimo o la directriz explícita de no permitir proyectos de interés social. Algunas municipalidades evitan dar permisos para estos proyectos, pues la ley establece la exención de impuestos para esos desarrollos, al menos durante los primeros 10 años, lo cual es visto como una pérdida de ingresos para el municipio). Otro aspecto es el incremento de los impuestos en las zonas donde se instauran urbanizaciones de sectores de altos ingresos, lo cual genera limitaciones para los vecinos antiguos que no necesariamente comparten la situación económica de los recién llegados.

En este artículo nos centraremos en el primero de los fenómenos mencionados. Las protestas que se han presentado tienen como actores centrales a los vecinos de las comunidades que recibirían los proyectos. A continuación presentaremos una breve reseña de algunos de los casos. En términos generales, estas protestas hacen usos de los medios de comunicación, tanto nacionales como locales, para difundir sus posiciones, desde la prensa televisiva, escrita y digital, hasta la creación de blogs y grupos en Facebook, utilizan diversidad de formas para difundir sus posiciones. Estas notas han sido principalmente la fuente de información para describir las manifesta-

ciones y el discurso de estos grupos. Una de las formas de proceder de estos vecinos es por medio de reuniones en la Municipalidad, tanto con los alcaldes como con los Concejos Municipales; ellos visitan estos lugares acompañados de pancartas, carteles y con consignas de oposición a los proyectos de vivienda. Cabe aclarar que en el grueso de las protestas, la oposición se dirige a la construcción de proyectos de vivienda de interés social, pero no a la construcción de urbanizaciones cerradas, edificios en condominio y otras formas recientes de urbanización, que, igualmente, contienen a un gran número de familias y propician un aumento en el tráfico vehicular, la inseguridad en el espacio público (ante la construcción de muros y espacios desprovistos de presencia humana constante) y las barreras sociales, mismos que, sin embargo, son vistos con otros ojos por la clase social de sus habitantes.

Un caso interesante es el que da origen a la “Declaración de Piedra Grande” misma que fue firmada el 2 de setiembre de 2008 en San Rafael de Heredia. En ella se manifiesta la oposición de los vecinos a los proyectos de vivienda para atender a las familias de Guararí, aludiendo que hay de por medio “intereses político–empresariales” sobre los terrenos en los cuales hay asentamientos informales, además, se señala “el riesgo de contaminación de los acuíferos ubicados en las fincas” en las cuales se pensaba desarrollar los proyectos de vivienda. Estos vecinos ganaron un Recurso de Amparo presentado a la Sala Constitucional, el cual detuvo el otorgamiento de permisos de construcción y lucharon por que los Consejos Municipales vetaran la autorización de cualquier proyectos de interés social (Declaración de Piedra Grande, 2008).

**Imagen 1.**



Fuente: <http://piedragrande.blogspot.com>, 2008



Una de las ilustraciones que se aprecia en estos sitios es la que se reseña en la Imagen 1. En la misma puede verse cómo se grafica el rechazo a la vivienda, el espacio y las personas que habitan en condiciones de empobrecimiento.

En América Latina se han utilizado diferentes formas para denominar los lugares donde habitan las poblaciones en condiciones de empobrecimiento: villas o villas miseria (Argentina), favelas (Brasil), ranchos o barrios (Venezuela), ciudades de paracaidistas (México), pueblos jóvenes (Perú), callampas y mediaguas (Chile), limonás (Guatemala), barbacoas (Cuba), ciudades piratas (Colombia), cantigriles, campamentos (Salas, 2004: 2), arrabales, guasmos, etc. (Di Virgilio, 2007). En Costa Rica estos territorios también poseen denominaciones que marcan una diferenciación con respecto al resto de la ciudad: “chinchorros”, “tugurios”, “precarios” y “ranchos” (Ver Sandoval et al., 2010: 10–18).

El término precario o tugurio para denominar tanto a la construcción habitacional como al lugar donde viven personas en pobreza proviene de los referentes al discurso jurídico o institucional, son términos que se traslapan con el significado de “carente” que también posee la palabra precario en castellano. En ese sentido, se construye un significante en torno a la pobreza como “carencia de recursos”, inexistencia o limitación en el acceso a servicios públicos, que, tiende a resignificarse según el contexto con apelativos ligados a la criminalización y la moral, atribuyendo violencia, peligrosidad y ausencia de valores a estos lugares y a sus habitantes (etiquetados como “invasores”, “criminales” o “precaristas”).

Estas denominaciones marcan la experiencia subjetiva y cotidiana de la población que vive en los asentamientos, pues les coloca en el lugar de la “ilegalidad” o de la violación a la ley. Esta forma de situar a los otros, responde al lugar y valorización social otorgada a la propiedad privada, protegida casi incuestionablemente en el país. Debe indicarse que es principalmente a finales de la década de los años ochenta donde se acrecienta la criminalización a la población que tomaba los terrenos, sin embargo, la atribución a estos sectores de comportamientos censurados socialmente se mantiene hasta la actualidad.

En noviembre de 2008, alrededor de 300 vecinos de las comunidades de Peralta, Santa Lucía y el centro de Barva de Heredia protestaron bloqueando la calle que comunica el cantón con el centro de la provincia. Pedían explicaciones a las Municipalidades de San Rafael y Barva sobre un proyecto de vivienda social de alrededor de 320 casas. Según informa la prensa los vecinos “temen que lleguen personas de barrios marginales a vivir allí, afectando a la comunidad” (Umaña y Zárata, 2008).

San Isidro de Heredia es una de las comunidades en la cual los vecinos se organizaron para oponerse a un proyecto, específicamente a la llegada de vecinos de la comunidad de Guararí. Su grupo en Facebook cuenta con 276 miembros al momento de la investigación. Es utilizado para la expresión de sus posiciones, así como la convocatoria a las reuniones de los grupos contrapuestos. La organización promotora de este trabajo se autodenomina “Comité por San Isidro”. En la convocatoria del espacio puede leerse:

¡Alerta! ¡Vecinos de San Isidro urge que nos unamos en la lucha contra el Megaproyecto que pretende trasladar a nuestro cantón cientos de familias de comunidades con problemática social! Infórmese es muy importante que ustedes estén informados que hay fuerzas políticas que quieren imponernos un “Mega desarrollo urbanístico [urbanístico]” en la finca de los hermanos Villalobos, que reubicaría cientos de familias con problemática social a nuestro cantón, generándonos una serie de problemas sociales, de vialidad, saturando nuestras escuelas, colegios, EBAIS, Clínica, etc. etc... Hace un año en la Municipalidad dijeron que este proyecto era mentira, sin embargo hoy es una realidad. Actualmente el proyecto está avanzado y hay un compromiso político para imponerlo en San Isidro. Digamos juntos no al engaño, no a la mentira, no a la corrupción, ya que solo juntos y unidos venceremos estas imposiciones. Pronto convocaremos a las fuerzas vivas de esta comunidad y a todos los vecinos de los diferentes distritos para una gran manifestación... (Facebook San Isidro, 2010).

Cabe destacar el énfasis dado a la denominación “familias de comunidades con problemática social”, para referirse a quienes serían beneficiarios del proyecto. Aparece la referencia a la saturación en los servicios públicos, que si bien tiene un importante fundamento

en la reducción en la calidad de los servicios públicos a partir de los cambios introducidos por el neoliberalismo, en los servicios de educación ocurre lo contrario, pues ante el descenso de la natalidad en el país los centros educativos más bien han visto la disminución en la cantidad de matrícula. Un aspecto que se recalca también es el carácter masivo del desarrollo a llevar a cabo (“megadesarrollo”, “megaproyecto”, “cientos de familias”, “saturación”). Otro aspecto a destacar por parte del anuncio corresponde al vínculo que establece entre la propuesta de vivienda y la corrupción política y el mal manejo político. Una convocatoria a reunión señalaba:

Atención hay reunión hoy lunes 6 de setiembre a las 7 pm en la municipalidad, sobre proyecto de vivienda para la gente de Guararí, por favor asistamos y no dejemos que se eche a perder Idro [San Isidro], luchemos por nuestro pueblo, y la calma que hay en él. En otros pueblos como Barva y San Rafael no los aceptaron, cómo lo hicieron? Haciendo bloqueos en las carreteras, defendamos lo nuestro. Tenemos que estar unidos por San Isidro (Facebook San Isidro, 6/09/2010).

En este caso el mensaje resalta las protestas llevadas a cabo por otras comunidades, contra el mismo proyecto; el autor del mensaje explicita la forma en la que es vivido el conflicto, a través de lo que pareciera ser una defensa de lo que es considerado por el grupo como “pueblo” y como “lo nuestro”, así como por “la calma” del lugar. En un primer momento es clara la idealización del lugar propio, frente a aquel que se imagina con la presencia de “otros” foráneos. Ese retorno a referentes locales es común en contextos globalizados en los cuales los referentes suelen ser difusos o extremadamente contradictorios. Esta construcción también se ve acrecentada por la visión del otro, desde la criminalización, al considerarlo peligroso. En el siguiente ejemplo de un comentario realizado a la invitación a la actividad puede verse ese rasgo al que nos referimos: “No puede ser, hoy en la misa dieron la noticia, pueblo unido jamás será vencido... no podemos dejar que arruinen nuestro pueblo querido, organice-mos una marcha. NO GUARARÍ, NO QUIERO MUERTE PARA MI PUEBLO QUE NOS VIO CRECER” (Facebook San Isidro, 6/09/2010).

Un elemento importante de este tipo de luchas constituye las referencias gráficas que los vecinos colocan en Facebook y otros espacios. En ellas es posible encontrar fotomontajes que expresan el sentir del grupo, por ejemplo, se encontró una fotografía de un auto de lujo junto a la cual se lee: “Gánate un... 2011 con solo vender tu pueblo. Patrocina: Proyecto Nazaret y PLN”. En este caso, el clientelismo político se representa a través del vehículo, argumentando que el proyecto afecta de tal forma que es una “venta del pueblo”; como patrocinadores se colocan al grupo de vecinos del proyecto de vivienda y al Partido Liberación Nacional (PLN), partido político que se encuentra en el poder en ese momento. También se convoca a reuniones “contra Guararí”, es decir, contra la “Otra” comunidad.

La otra imagen (Imagen 2) es una composición de dos fotografías. Por un lado se presenta a dos jóvenes esposados y un operativo policial en un lugar donde las viviendas están construidas con láminas de zinc, dicha imagen se encuentra tachada por una equis en color rojo. La imagen que le acompaña es una fotografía imponente de la iglesia de San Isidro de Heredia. La contraposición de imágenes es una síntesis de “la posición de estos vecinos”, además, es simbólico el uso de la iglesia como imagen para identificar su propio lugar de vida, ello refleja también el pensamiento tradicional y conservador de algunos de los actores de este movimiento de oposición.

## Imagen 2.



Fuente: Sitio en Facebook: “NO queremos ke traigan gente del Guararí a San Isidro de Heredia”, 2010.

Otra de las comunidades que manifestó su oposición y organización en este tipo de movimiento social, fue Tejar de El Guarco en la provincia de Cartago. La lucha de estos vecinos fue registrada principalmente por el medio local Mi Cartago.com. También posee un espacio en Facebook denominado “No al proyecto de vivienda La Campiña en Guayabal del Guarco”, que al momento de la investigación contaba con 237 miembros. En el mismo se indica que La Campiña “es un proyecto de erradicación de tugurios de San José”.

Según informa la prensa, el proyecto albergaría a 293 familias. El grupo de vecinos realizó una manifestación en la cual hubo enfrentamientos con la policía, que les lanzó gases lacrimógenos a los lugareños (Gutiérrez, 2010). La marcha vecinal proviene del barrio El Guayabal de Tejar, lugar donde se formó un comité cívico de oposición.

En estas luchas, tanto vecinos como autoridades municipales, tienden a manifestar el rechazo a que la población beneficiaria de los proyectos sea de otros lugares diferentes a su propio cantón o provincia. Sin embargo, en el caso de los movimientos de oposición registrados en esta investigación, las protestas son una negativa rotunda a los proyectos de interés social independientemente de dónde venga la población. La tendencia encontrada es que cuando los proyectos de mejoramiento de hábitat y vivienda a los asentamientos se dan en el lugar en el que se encuentran ubicados, existe menor oposición de la población para el desarrollo de las propuestas, no obstante, no todos los lugares reúnen las condiciones necesarias para realizar mejoras in situ.

En el caso de la convocatoria a la lucha en Tejar, encontramos la explicitación de las contradicciones entre el derecho a poseer una vivienda frente a la percepción de saturación en los servicios y la inseguridad:

Si bien es cierto el gobierno tiene el deber de procurar vivienda digna a todo el pueblo. Estas acciones no deben perjudicar a los que ya habitamos desde hace tiempo en este lugar, habría hacinamiento y esto conlleva problemas al abastecer de servicios públicos, sin contar con la inseguridad que pueden generar estas nuevas personas que provienen de lugares conflictivos del país. El gobierno les da vivienda, pero ellos vienen sin trabajo, lo que posi-

blemente propicie la delincuencia en nuestra provincia (Facebook El Guarco, 2010).

Las protestas comenzaron poco tiempo después que el Concejo Municipal ratificara el proyecto (5 de octubre de 2010), según las palabras del alcalde en ese momento, Rolando Rodríguez, “este proyecto beneficiará solo a familias cartaginesas, que desde hace décadas viven en el precario Los Diques, principalmente. Las vidas de estas personas corren un grave peligro, especialmente en tiempos de invierno” (Gutiérrez, 2010). El alcalde lamentó que vecinos de otro cantón sean quienes adversen esta “obra social”: “eso es falta de solidaridad. En todo el conglomerado social hay gente buena y mala, por lo que el argumento de que viene a crear problemas delictivos es, simplemente, una estratagema”, señaló (Gutiérrez, 2010). A pesar de la oposición y el conflicto, el 14 de setiembre de 2011 se inauguraron las primeras 40 viviendas de ese proyecto.

Como un caso, no menos significativo, que cabe citar en este contexto es que en días recientes también se dio la oposición a la instalación de un colegio en las cercanías de Mata de Plátano en el Carmen de Goicoechea, provincia de San José. Unos 350 estudiantes reciben clases en salones prestados, galerones o iglesias. Estos estudiantes se manifestaron solicitando las aulas que requieren (Umaña y Barquero, 2011). Los vecinos se oponen a la construcción de las instalaciones del colegio alegando que la calle por la cual tendría salida el colegio es la misma calle del residencial Bernardo Iglesias, y que, como señala Olga Castillo, una representante del comité de vecinos, “los habitantes de esta urbanización ya no son gente joven, viven ancianos y personas enfermas a quienes les afectará el ruido. Por eso fue que nos unimos, para conservar la paz” (Miranda, 2011). Esta agrupación presentó un Recurso de Amparo, y la Sala Constitucional declaró que la vía de ingreso al colegio es pública. Es un caso significativo de la disputa por el espacio urbano.

## La estigmatización barrial

Uno de los aspectos centrales en los comentarios y expresiones de las personas organizadas que se oponen a los proyectos de vivienda refiere a “la peligrosidad” de los futuros vecinos, a las problemáticas sociales de los lugares de donde provienen y a la generación de violencia y delincuencia por parte de los mismos. Se da una estigmatización previa de los lugares, anteponiendo representaciones generalizadas sobre los sectores populares, en las cuales la violencia parece ser el único referente.

En otros trabajos de investigación se ha abordado la noción de que los recién llegados son vistos generalmente con desconfianza, como “sospechosos” y son tratados de formas diferentes por el resto de vecinos (Elias y Scotson, 1994; Paniagua, 2011).

La generalización de características negativas a los sectores populares por parte de los sectores de medios y altos ingresos no es un fenómeno nuevo. Como parte de una construcción urbana de las representaciones en las ciudades suelen identificarse zonas con mayor o menor peligro; calles, lugares y barrios enteros son marcados de previo, se esencializa la violencia en sus habitantes y por consiguiente, se concibe que, a donde vayan, “portarán” esas características. Es un ente externo, en este caso, los sectores de ingresos medios y altos, quienes construyen la identidad del grupo asociándolo con la criminalidad, en esos imaginarios se establece una relación directa entre violencia y sectores populares, violencia que es conceptualizada como desempleo, criminalidad y muerte.

Los discursos de estos vecinos y vecinas refleja también un regreso a posiciones identitarias intransigentes; las identidades se endurecen, de manera que el regreso a lo idílicamente considerado como referente es muestra también de la fragilidad identitaria, que se convierte en una defensa a ultranza de “lo propio” frente a “lo

ajeno”. La construcción de un “otro” frente al que luchar consolida la idea de identidad y colectivo.

El componente religioso mencionado en algunas de manifestaciones es central en la percepción de esta población. Sin embargo, no parece ser esa rama del cristianismo que promueve la solidaridad, el respeto y la protección a la población más vulnerabilizada, sino la que se aferra a visiones más neoconservadoras.

La criminalización también es una tendencia institucional para acercarse a los sectores populares. Por citar un ejemplo, para el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2011 en algunas comunidades los mismos habitantes tuvieron que recolectar la información de su población en lo que se denominó “operativos especiales”. Los mismos incluyeron cuarterías, “comunidades peligrosas”, cárceles, asilos, y condominios (pues en éstos últimos debían solicitar permiso para el ingreso) (Leitón, 2011).

Este ejemplo del traslado de labores institucionales a la población en razón de la “criminalización”, muestra cómo el hábitat es percibido desde un discurso policial en los imaginarios de otras clases sociales. Al mismo tiempo, la estigmatización sobre el espacio se extiende al hábitat y a la gente.

Otras expresiones de esa distancia entre sectores medios y sectores empobrecidos de la clase trabajadora, son los calificativos utilizados para nombrar a la población y a los lugares donde viven como disfuncionales, violentos, promiscuos (se asume que tienen gran cantidad de hijos y que, por lo tanto, para evitar la pobreza “debe controlarse sus cuerpos y su sexualidad”), conflictivos, y una serie de faltas (sin recursos, sin futuro, sin educación, sin vivienda), que construyen una representación centrada en las carencias y necesidades en estos grupos y espacios. Es vista como una población “aprovechada” que echa mano de la seguridad social, de los beneficios que brinda el Estado (bono de vivienda, becas, subsidios), una población con vicios (drogas, alcohol, etc.). En ese sentido “la estigmatización de clases y la pérdida de la identificación con el lugar, incrementan la atomización social y hacen disminuir la capacidad colectiva de los pobres de actuar sobre las fuerzas que actúan sobre ellos” (Wacquant, 2006: 64).



Pero ¿de dónde proviene esa estigmatización barrial? ¿A qué responden estas construcciones criminalizantes sobre los barrios populares y los asentamientos? Para aproximarnos a la temática de la estigmatización en la escala local, barrial y vecinal, utilizaremos como herramienta el aporte que brinda Loïc Wacquant, con el concepto de criminalización de la pobreza. El sociólogo estadounidense señala que esta dimensión se instaura en el plano de lo político en donde (Wacquant, 2006: 61): “lo que intenta realizar la política de criminalización de la pobreza: [es] transformar un problema político, enraizado en la desigualdad económica e inseguridad social, en un problema de criminalidad. Y para tratarlo utiliza el sistema policial, carcelario, judicial, a fin de no tener que tratar la realidad política y económica que está detrás de él”.

Esta forma política de proceder es una tendencia creada en Estados Unidos en las décadas de 1980 y 1990, que se internacionalizó, con el objetivo de contener y hacer invisible la pobreza (Wacquant, 2004). Señala este autor que a medida que en diferentes países del mundo se han implementado políticas de desregulación económica y de reducción del Estado de Bienestar, han surgido nuevas formas de pobreza, semipermanentes o permanentes, estigmatizadas y que han sido identificadas con “barrios peligrosos”. “El problema esencial, entonces, es el de la transformación del trabajo y la reducción del Estado de Bienestar, que es redefinido como un problema por “mantener el orden” y entonces se puede decir que será tratado con la policía, con el sistema judicial y el sistema carcelario” (Wacquant, 2006: 64).

Esto es lo que Wacquant (2006: 61) denomina marginalidad urbana avanzada. No proviene de la falta de crecimiento económico y el desempleo (como en otras épocas), sino que es un resultado del progreso económico, un crecimiento desigual que conlleva importantes consecuencias para la clase trabajadora. El autor identifica cuatro características fundamentales de la marginalidad urbana avanzada. La primera es la desocialización del mundo del trabajo: no existen o desaparecen los contratos de trabajo, los horarios definidos, el salario fijo, y las normas que regulen las condiciones de la clase trabajadora. Entonces, “aun cuando se cuente con un trabajo, no se tiene ninguna garantía de poder sobrevivir en él, ni de que con él se vaya a poder

transmitir el estatus social a los hijos” (Wacquant, 2006: 62). En América Latina este fenómeno se extiende a amplios sectores de la clase media.

Una segunda característica es la desconexión entre barrios pobres, los segmentos más pobres de la clase trabajadora y las tendencias nacionales de la economía. Dado que la abundancia de la economía nacional fomenta una estructura dualizada o polarizada, el beneficio de las mejoras en la economía beneficia a quienes están posicionados dentro de la estructura. Grupos enteros de la clase trabajadora son excluidos del mundo del trabajo o incorporados de forma intermitente lo cual genera oportunidades apenas para sobrevivir. Cuando se ve afectada la economía el deterioro marca los barrios populares, cuando mejora el clima económico, esa mejoría no toca esos lugares, sino que conservan su situación de desmejoría, según el autor. A ello se suma que: “La multipolarización de la mancha urbana caracteriza un crecimiento continuo con una distribución desigual de las inversiones en transporte, servicios, infraestructura y “equipamientos de prestigio”, obedeciendo a las tendencias erráticas de la producción y del consumo del capital globalizado” (Jáuregui, s.f.).

La tercera característica es la concentración de la nueva pobreza en áreas estigmatizadas, que son altamente rechazadas. El rechazo a la zona se traduce en su vivencia cotidiana en la construcción de diferenciaciones entre sus habitantes; la estigmatización territorial lleva a la no identificación con el lugar, y a la evitación del estigma. Esto “crea distancia social entre los residentes, crea desconfianza y socaba la posibilidad de solidaridad, así como la posibilidad de acción colectiva e incluso la capacidad de protestar políticamente” (Wacquant, 2006: 64).

Finalmente la cuarta característica que señala el autor refiere a “la pérdida de un idioma que unifique simbólicamente las distintas categorías que sufren desproletarización, precarización del trabajo o movilidad hacia abajo” (Wacquant, 2006: 64), por eso es más fácil identificarlos con una población de delincuentes, lo cual facilita a la vez que el Estado proponga de forma legitimada el uso de la policía y del sistema de justicia penal para acercarse a esta población.

Según el enfoque de la marginalidad urbana avanzada, dentro del modelo que predominó hasta los años 70 en algunos países, sobre

todo aquellos que disfrutaron de ciertas garantías de bienestar para su población, la pobreza era producto de la falta de trabajo y las limitaciones en el crecimiento económico (son pobres, desposeídos, desempleados), por tanto, se buscaba paliar estas situaciones aumentando el empleo, el crecimiento industrial y la educación o capacitación. En el modelo posterior al año 1975, se criminaliza a la clase trabajadora y a la población excluida les ve como “marginales”, “desposeídos” e “inmigrantes ilegales”; de allí que la solución planteada para su “atención” sea a través de la represión policial y la violencia.

Adorno (1965) plantea una idea central para comprender lo hasta aquí expuesto. Indica que nuestros estereotipos son al mismo tiempo instrumentos y cicatrices; constituyen instrumentos para diferenciar, dañar y alejar; y son cicatrices, pues se yerguen en las heridas que generaron dolor o en traumas sociales, que enfrentaron a las sociedades a pérdidas, a carencias, a privaciones, a problemas, a infelicidad o dificultades; se trata, en el fondo, de resentimientos sociales. Es en la deficiencia de los servicios y la atención institucional de los años recientes, enmarcada en el recorte estatal y la implementación de políticas neoliberales ligadas al Consenso de Washington, que es posible entender que muchas de los estereotipos manifestados en el discurso de estas protestas tiene su origen en el descuido a la atención a la infraestructura pública, la seguridad, el empleo, la atención en salud, la educación, etc. que se han dado en América Latina en años recientes.

Por su parte, vinculado a los imaginarios analizados, encontramos que existe también responsabilidad estatal en las situaciones que enfrentan los vecinos y vecinas de algunos proyectos de vivienda de interés social. Una parte concreta de la política de vivienda, que tiene claras consecuencias en la construcción de ciudad y ciudadanía, responde a la creación de proyectos de vivienda en zonas alejadas del lugar de vida de las personas a las que atienden los proyectos. En algunos casos se ha trasladado a poblaciones de zonas urbanas a rurales, en donde las fuentes de empleo son inexistentes o responden a actividades económicas totalmente ajenas a las habilidades y formación de la población recién llegada. A la migración forzosa se suma una desconexión social, el rompimiento de vínculos laborales y afectivos y la generación de barrios para sectores en pobreza.

La problemática tiene en su base el problema de acceso al suelo urbano y los altos costos vinculados al aumento en la especulación inmobiliaria. Según Morgan (s.f.): “La planificación territorial, como tarea estatal, debe partir del hecho de que, para que un terreno se considere apto para la construcción de vivienda de interés social, debe ser de bajo costo y relativamente plano. Los terrenos que reúnen estas características generalmente se encuentran en zonas alejadas del centro de la ciudad, donde se carece de las obras de infraestructura necesarias para soportar la población de un nuevo asentamiento. La única forma de poder coordinar la acción de las instituciones estatales para la extensión de las redes de infraestructura y servicios, es a partir de una clara definición de por dónde se va a crecer”.

Estas limitaciones en la planificación urbana, responden también a las prácticas de urbanización y repoblamiento, gestionadas sin nociones de efectividad y referentes de buenas prácticas. En ese sentido Chavarría (2011) realizó una investigación sobre repoblamiento inclusivo y encontró que ante la escasez de sitios para construir proyectos de vivienda interés social en el centro de la ciudad se estimula, por un lado, la construcción de apartamentos de bajo costo en edificios de tres o cuatro plantas y, por otro, los proyectos horizontales ubicados en terrenos en las áreas periféricas de la ciudad, lo cual es contradictorio con las últimas tendencias de sostenibilidad en la ciudad. Se densifica donde no es apto, pues no hay servicios ni infraestructura. Entonces el modelo actual presenta la contradicción en la cual los costos de una solución digna superan los subsidios existentes (y eso se traduce en una baja calidad arquitectónica) y se margina a la población de bajos ingresos, generando sectores de la ciudad que son habitados casi exclusivamente por los sectores empobrecidos.

En otras oportunidades, las problemáticas en los proyectos de interés social se deben a que se ha unido en un mismo proyecto a poblaciones que se desconocen entre sí o que vivían situaciones de enfrentamiento, previas a la construcción de los nuevos barrios, éste, por ejemplo, es el caso de Las Mandarinas, en Los Guido de Desamparados.

Con la construcción social del miedo, potenciada por estos fenómenos sociales se facilita la fragmentación social no sólo a lo interno de los barrios, sino y fundamentalmente, entre sectores que

tendrían más en común que diferencias. Por ejemplo, algunos de los sectores que luchan contra los proyectos de vivienda de interés social fueron beneficiarios en otra época de este tipo de subsidio estatal, pero hoy se encuentran en otro lugar social y sus construcciones subjetivas les impiden vincularse desde esa memoria.

## Conclusiones

Como se ha analizado a lo largo de este texto frente al tema de intervención estatal masificada de la vivienda se ha incrementado en los últimos años medidas que desincentivan la construcción de proyectos de interés social, a la vez que crece una ola de estigmatización sobre los sectores populares y sus lugares de vida. El principal argumento que utilizan los vecinos de los barrios establecidos es que los proyectos de vivienda traerían a sus comunidades inseguridad. Los medios de comunicación son centrales en la difusión de imágenes estigmatizadas, por medio de la esencialización que recae sobre los vecinos que requieren vivienda, pero este es tema para futuras investigaciones.

Las subjetividades en torno al derecho a la vivienda parecen haber cambiado en Costa Rica. Las formas en las cuales se manifiesta el rechazo, muestran la emergencia de subjetividades marcadas por discursos que ponen como centro la propiedad privada y la hostilidad hacia los sectores empobrecidos. De ser la vivienda una lucha popular legítima, un motivo de organización y una justa demanda, se ha pasado a la criminalización de los barrios y la invisibilización de la injusticia social y del incremento de la desigualdad.

En la elección de los terrenos para el desarrollo de los proyectos de vivienda no prevalecen necesariamente criterios de planificación urbana. En el contexto costarricense se ha dado prioridad a elementos políticos que en ocasiones omiten las recomendaciones técnicas. Según la indagación realizada hasta el momento no existen directrices espaciales en las políticas de vivienda en Costa Rica, lo cual evade los criterios de sostenibilidad óptimos para las viviendas de interés social, entre los cuales debería contemplarse una ubicación que facilite la conectividad con la ciudad y el acceso a los servicios públicos de calidad.

Se ha consolidado institucionalmente la estigmatización a los sectores populares dado que algunas acciones se asientan en una percepción de la población desde la criminalización, dos ejemplos fueron planteados en el texto: las regulaciones municipales de lote mínimo y la concepción de “zonas peligrosas” en las cuales se realizaron “operativos especiales” en el Censo 2011.

Si bien en el texto el análisis se ha centrado en la presunta “peligrosidad” de la población beneficiaria de los proyectos, la otra queja sobre la saturación de los servicios públicos con la llegada de nueva población tiene un principio de realidad. Como se dijo, nuestros prejuicios hablan de cicatrices, de necesidades no atendidas (Adorno et al., 1965: 577). Los estereotipos de estos vecinos muestran molestia en la forma en la que han sido tratados por las instituciones.

Por eso estas protestas vecinales dan pistas sobre algunos de los errores de las políticas de vivienda en Costa Rica, sobre las limitaciones que ha arrastrado durante décadas el sistema de atención al déficit de vivienda en el país.

Mencionaremos algunas reflexiones para cerrar con este análisis:

- Cuando se plantean nuevas soluciones de vivienda, al concebir que la atención a este derecho se realiza solo con la construcción de la casa, no siempre se amplían los servicios en las comunidades en las cuales se construyen los proyectos; más aún, se trata de lugares en los cuales los servicios ya son deficientes. Con el aumento de la población los vecinos sienten el deterioro y ven como “culpables” de dicha situación a los recién llegados.
- El traslado de población urbana a zonas rurales con el objetivo de darles vivienda, sin tener en cuenta si en la comunidad contarán con empleo, educación, salud. El lugar marginal dado a la ubicación de los proyectos y la localización alejada fomentan la dispersión de las ciudades.
- La creación de proyectos de vivienda con fines clientelares (Mora, 2007), en los cuales se entregan casas por vínculos partidarios. Suele reunirse a gran cantidad de personas en un mismo proyecto, mismas que, en ocasiones, no tienen nada en común, ni la historia, procedencia o referentes, y en algunos casos, tienen

posiciones encontradas lo que deteriora las posibilidades de convivencia.

- Se evidencia la ausencia de trabajo social con las comunidades en las cuales se construyen los proyectos, desde el cual se atiende a las preocupaciones vecinales.
- El no cobro de impuestos municipales a los proyectos de vivienda de interés social ata de manos a los gobiernos municipales. Allí se instaura parte del rechazo institucional a los nuevos proyectos. Por ejemplo, Alajuelita es uno de los cantones en los cuales se alojaron gran cantidad de proyectos, se estima que de sus 14 mil viviendas, 10 mil no pagan impuestos por ser de interés social (Delgado, 2011). Con ello la exoneración de impuestos para los proyectos debería ser parcial en el periodo inicial.
- Se considera que, en una propuesta integral y sostenible de atención al empobrecimiento, los proyectos deben construirse en atención directa al empleo, la educación y oportunidades, junto con la vivienda y la conexión con la ciudad.

Por estas razones se requiere, entre otras medidas, de “estrategias y políticas urbanas capaces de rearticular el territorio con continuidad y coordinación de iniciativas, donde los programas habitacionales masivos, de calidad y de contenido social, deben cumplir un rol fundamental como “configuradores de ciudad” (Jáuregui, s.f.). Cuando resulte viable técnicamente debe darse prioridad a la atención en sitio, reducir al máximo las migraciones forzosas vinculadas a los proyectos y evitar la reubicación de población en zonas alejadas y escasamente dotadas de servicios y equipamientos, especialmente aquellas distantes de las fuentes de empleo. Sumado a eso debe evitarse la creación de sectores habitados por poblaciones de similar ingreso económico, potenciando la heterogeneidad social en la ciudad.

Por ello es fundamental superar la visión de corto plazo y de reducida escala, incorporar un “análisis cuidadoso de lo existente y la inserción selectiva en el contexto”, así como “reconectar la ciudad” (Jáuregui, s.f.) y contribuir de esta forma en la lucha de los barrios por derribar las fronteras.



## Referencias

- Adorno, Theodor; Frenkel-Brunswik, Else; Levinson, Daniel y Sanford, Nevitt 1965 *La personalidad autoritaria* (Buenos Aires: Proyección).
- Alfaro, Ximena 2010 “Dos comunidades batallan contra nuevos proyectos de vivienda” en *Diario La Nación* (San José) 24 de octubre.
- Berrocal, Andrey 2009 “Vecinos de Pueblo Nuevo de Alajuela no quieren recibir familias de Guararí”. En *La Prensa Libre*, 5 de junio.
- Cerdas, Donald 2010 “Opositores al proyecto la Campiña marcharon en protesta” en *micartago.com. Periódico digital* (San José) en <<http://www.micartago.com/index.php?news=2864>> acceso 28 de octubre de 2011.
- Chavarría, Dania 2011 “Replamamiento inclusivo, vivienda de alta densidad y regeneración urbana para el distrito central del cantón de Goicoechea, San José”, Tesis para el grado de Magíster en Diseño Urbano, Universidad de Costa Rica.
- Declaración de piedra grande 2008 “Contenido de la Declaración y compromisos de la población rafaëña” en <<http://piedragrande.blogspot.com/2008/09/declaracin-de-san-rafael-contenido-e.html>>
- Delgado, Manuel 2011 “Lentitud en trámites detiene más de 3 mil proyectos de vivienda” en *Teletica.com*, 1 de febrero.
- Di Virgilio, Mercedes 2007 *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina* (Quito: FLACSO).
- Elias, Norbert y Scotson, John 1994 *The Established and the Outsiders. A sociological Enquiry into Community Problems* (London: SAGE Publications).
- Facebook San Isidro 2010 “NO queremos ke traigan gente del Guararí a San Isidro de Heredia” en <<https://www.facebook.com/groups/111716472202648/>>
- Facebook El Guarco 2010 “No al proyecto de vivienda La Campiña en Guayabal del Guarco” en <<https://www.facebook.com/pages/Guarco-Dice-No-Al-Proyecto-La-Campi%C3%B1a/148796461830654>>
- Gutiérrez, Fernando 2010 “Concejo de Cartago ratifica construcción de proyecto La Campiña” en *Diario La Nación* (San José) 16 de octubre.

- Jáuregui, Jorge Mario s.f. “Vivienda social” en <<http://www.jauregui.arq.br/viviendasocial.html>>
- Leitón, Patricia 2011 “Habrá operativos especiales en cárceles, asilos y cuarte-rías” en *Diario La Nación* (San José) 22 de mayo.
- Mills, Wright 1979 *La imaginación sociológica* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Miranda, Hulda 2011 “Vecinos se oponen a construcción de colegio en su urba-nización” en *Diario La Nación* (San José) 4 de setiembre.
- Mora, Sindy 2007 “Costa Rica en la década de 1980: estrategias de negociación política en tiempos de crisis ¿Qué pasó después de la protesta?” en *Cuadernos de Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y El caribe* Año 4, N° 5.
- Morgan, Daniel s.f. *La Evolución Política de Vivienda en Costa Rica a partir de 1986* (Escuela de Arquitectura: Universidad de Costa Rica).
- Paniagua, Laura 2011 “Segregación y fronteras simbólicas en La Carpio, una comunidad centroamericana” en Di Virgilio, María Mercedes; Otero, María Pía y Boniolo, Paula (coords.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Paniagua, Laura 2012 “Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio” en Bolívar, Teolinda y Erazo, Jaime (coords.) *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (Quito: FLACSO–CLACSO).
- Paniagua, Laura 2013 “Mejoramiento del hábitat popular: una propuesta para Barrio Nuevo de Curridabat”, Tesis para el grado de Magister en Vivienda y Equipamiento Social, Universidad de Costa Rica.
- Salas, Julián 2004 “Los programas de mejora de la ciudad informal, herramien-tas de lucha contra la pobreza”, X Encontro Universitário Latino–americano de Cátedras de Vivenda (ULACAV) em Pelotas, Brasil, 3 al 6 noviembre.
- Sandoval, Carlos; Brenes, Mónica; Masis, Karen, y Paniagua, Laura 2010 *Un país fragmentado. La Carpio: comunidad, cultura y política* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Umaña, Johan y Barquero, Juliana 2011 “Vecinos bloquean nuevo colegio en El Carmen” en *Diario La Nación* (San José) 27 de agosto.
- Umaña, Johan y Zárata, Andrés 2008 “Bloqueo en Barva por proyecto de viviendas” en *Diario La Nación* (San José) 26 de noviembre.
- Wacquant, Loïc 2006 “Castigar a los parias urbanos” en *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología* (Bogotá) N° 2 en <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/814/81400205.pdf>> acceso 13 de junio de 2011.

# Vivir afuera. Experiencias comunes, temporalidades diferenciales y límites barriales en la periferia de la ciudad de La Plata (Argentina)

---

Ramiro Segura<sup>1</sup>

## Introducción

El presente artículo se basa en el trabajo de campo etnográfico realizado en un sector de la periferia de la ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires (Argentina).<sup>2</sup> Los resultados

---

1 Doctor en Ciencias Sociales (UNGS–IDES) y Licenciado en Antropología (UNLP). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor de la Universidad Nacional de La Plata y del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad de San Martín. Correo electrónico: segura.ramiro@gmail.com.

2 El trabajo de campo se llevó a cabo entre los años 2007 y 2009. Con miras a preservar el anonimato de nuestros informantes, los nombres de la totalidad de las personas y de algunos lugares han sido modificados.

obtenidos a partir de la reconstrucción de la historia de la producción de ese sector de la ciudad y de la descripción de la cotidianeidad y de las trayectorias urbanas de sus residentes nos colocaron ante una situación paradójica: la existencia de una *experiencia común* relacionada con los sentidos y las prácticas asociadas con habitar la periferia entre los pobladores de ese espacio residencial quienes, a la vez, se perciben como formando parte de *grupos diferentes*. Sostendremos aquí que la posición espacial y social de los residentes de la periferia respecto de “la ciudad”, por un lado, y las temporalidades diferenciales en el arribo a la periferia y su cristalización en distintos “barrios” con organizaciones e historias particulares, por el otro, constituyen los procesos sociales y territoriales que nos ayudan a comprender la paradoja.

## Estudiar la periferia

La investigación en las periferias de las ciudades tiene una larga historia en las ciencias sociales latinoamericanas. En general, cuando desde las ciencias sociales se dirige la atención hacia esos espacios desventajados producto del desigual acceso a la ciudad denominados *periferia* predominan básicamente dos tipos de acercamientos. Por un lado, las investigaciones que se centran en la descripción de las características físicas de esas zonas, las condiciones materiales de vida de sus residentes y el análisis de los procesos históricos, sociales y urbanos que las generaron, caracterizando generalmente a la periferia a partir de *las carencias*. Por otro lado, las investigaciones que analizan los movimientos políticos surgidos en tales ámbitos –los cuales son, sin dudas, la causa principal de que las ciencias sociales hayan dirigido su mirada hacia la periferia–, enfatizando en este caso cuestiones relativas a *la agencia* de los actores sociales que viven en la periferia (Caldeira, 1984). Nuestro interés se encuentra precisamente en el *vacío* que surge del cruce entre ambas miradas: buscamos conocer *la experiencia de habitar un espacio segregado* en la periferia de la ciudad. Se trata de estudiar precisamente lo que no se reduce a las condiciones de vida y a la infraestructura de un barrio ni al estudio de los procesos políticos que tienen lugar en él, sino *conocer el cotidiano de la vida barrial y urbana* en el que ambas cuestiones (carencias y política) están incorporadas en los puntos de vista de los actores y en la experiencia de habitar la periferia.

El uso del término periferia se generalizó en las ciencias sin prestar demasiada atención a su sentido, como si el mismo “fuera evidente, monolítico y refiriera a un objeto simple y unidimensional” (Hiernaux y Lindón, 2004: 102). Se trata de un uso que liga periferia con pobreza, irregularidad y anormalidad y, en consecuencia, borra “la complejidad y riqueza de la vida social periférica” (Hiernaux y

Lindón, 2004: 114). Y esta reducción semántica es todavía más grave si tenemos en cuenta que también hay periferias de clases medias y altas.<sup>3</sup>

Para reponer la heterogeneidad y complejidad de la periferia buscaremos “darle un papel protagónico al sujeto anónimo que vive y hace la periferia” (Hiernaux y Lindón, 2004: 118). Conocer esta experiencia supone *indagar los modos en que los residentes de la periferia viven la ciudad*. ¿Cómo se relacionan los habitantes de la periferia con la ciudad? ¿Qué representaciones tienen acerca de la ciudad? ¿Qué prácticas desarrollan en ella y cuáles no? ¿Cómo piensan su propio lugar? ¿Qué hacen para transformarlo? En definitiva, nos interesa el *habitar* “como el proceso de significación, uso y apropiación del entorno que se realiza en el tiempo” a través de un “conjunto de prácticas y representaciones que permiten al sujeto colocarse dentro de un orden espacio-temporal y al mismo tiempo establecerlo” (Duhau y Giglia, 2008: 22–24). Se trata de un *proceso inacabado* mediante el cual los actores sociales se sitúan en unas coordenadas espacio-temporales a partir de la relación (representación y uso) del entorno que los rodea.

---

3 En una dirección similar Nivón (2005) sostiene que la periferia metropolitana ha sido cambiante, históricamente definida y heterogénea. Lejos de representar un modo de vida, la periferia es más bien el lugar de encuentro de diversas maneras de establecer vinculación con la vida urbana. Por lo tanto habría que hablar en plural: periferias.

## La Plata: entre el trazado ideal y la ciudad real

La ciudad de La Plata fue fundada a fines del siglo XIX (1882) como capital de la provincia de Buenos Aires, debido a la federalización de la ciudad homónima. El diseño escogido para la nueva ciudad, obra de Dardo Rocha y Pedro Benoit, representa una síntesis de diversas ideas vigentes a fines del siglo XIX acerca del urbanismo (Garnier, 1992). En el plano fundacional se combinan elementos de la ciudad ideal del Renacimiento en tanto que fue pensada como una obra acabada; los espacios públicos, las diagonales y la representación física del poder en un eje monumental manifiestan una influencia barroca; la preocupación por la circulación y los espacios verdes proviene del higienismo y de la racionalidad de la ciudad industrial del siglo XIX; y por último, se conservó la cuadrícula, elemento tradicional del urbanismo en América Latina.

El formalismo, expresado en la centralidad dada a las preocupaciones por la geometría y la simetría, es la característica fundamental del trazado fundacional. El diseño original de la ciudad consiste en un cuadrado de 40 por 40 manzanas –cada lado de la cuadrícula tiene 5.196 metros de extensión–, claramente delimitado por una avenida de circunvalación de 100 metros de ancho. Al interior del cuadrado predomina la disposición en cuadrícula, una geométrica trama ortogonal con avenidas cada seis cuadras, en cuya intersección se encuentran espacios verdes (plazas y parques) equidistantes. Dos diagonales principales y otras seis secundarias procuran dar agilidad a la circulación por el cuadrado y conectan el centro de la ciudad con la periferia. Un eje monumental que corre a lo largo de las avenidas 51 y 53 divide simétricamente al cuadrado fundacional. Este eje, perpendicular al río de La Plata, además de distinguir los espacios

públicos de los privados, conecta simbólicamente el puerto con la pampa, cuya mediación es la ciudad misma.

Nos encontramos ante una ciudad pensada como una obra cerrada, acabada: debía ponerse un límite y un marco a la cuadrícula, recortar la ciudad de la no ciudad, separar la cultura de la naturaleza, la civilización de la barbarie. Esa función se le asignó en el plano fundacional a la *Avenida de Circunvalación*, una verdadera “muralla horizontal perforada” (Garnier, 1992): estructura vehicular de cien metros de ancho y veinte kilómetros de longitud que delimita el damero urbano, permite circular en torno al mismo y tiene puntos de comunicación con el exterior. De esta manera, a la Avenida de Circunvalación se le asignaron tres funciones específicas. En primer lugar, una función político-administrativa: separar al hombre urbano del hombre rural, creando entre ambos una línea de transición progresiva que reservara a los de adentro la experiencia de la polis y de la vida pública y a los de afuera la condición de trabajo, además de organizar también el sistema tributario de la ciudad. En segundo lugar, una función urbanística: enmarcar el casco urbano, de forma de garantizar la ruptura entre una zona y otra y asegurar el principio de circulación. En tercer lugar, una función estética: bulevar por donde el desplazamiento ofrecería también la experiencia del paisaje de la ciudad (Barros, 2005: 140–141).

La historia urbana de La Plata se condensa en una tensión constante entre el plano ideal, estático y sincrónico (la ciudad dada de una vez y para siempre tal como aparece en el diseño original) y el proceso real, dinámico y diacrónico de consolidación de la ciudad (Segura, 2010a). Al respecto, es relevante para el análisis de la periferia remarcar dos cuestiones. En primer lugar, la superficie de la ciudad planificada (el cuadrado de cinco kilómetros de lado) se fue poblando y consolidando en un largo y lento proceso, respetando en gran medida los lineamientos del plan fundacional en lo que refiere a traza de calles, avenidas, diagonales y espacios públicos. Esto es especialmente relevante en el caso de la Avenida de Circunvalación, la cual adquirió los rasgos formales presentes en el plano (anillo perimetral de 100 metros de ancho) recién en la década de 1990. Se construyó en etapas, por tramos y cada uno de sus cuatro lados tiene peculiaridades urbanísticas, relativas al momento de po-



blamiento y al tipo de población que se localizó más allá de ella. En segundo lugar, tempranamente comenzó el proceso de suburbanización de la ciudad, debido tanto a la preexistencia del poblado de Tolosa como a la formación del barrio de Los Hornos, cuyo nombre hace referencia a los hornos donde se elaboraron los ladrillos con los que se levantó la ciudad. Ambas localidades son adyacentes al trazado fundacional. De esta manera, la avenida de circunvalación, que en el diseño original separaba lo urbano de lo rural, la cultura de la naturaleza, comenzó a separar sectores sociales. Lo que tempranamente le imprime esta función y significación es que la suburbanización comenzó mientras amplios sectores del trazado fundacional se encontraban vacantes. Así, al menos en sus inicios, el crecimiento de la periferia urbana no se debió a que el centro estuviera colmado. A partir de la década de 1940 la suburbanización adquirió una importancia mayor, expandiéndose la ciudad en todas las direcciones, con preponderancia de desarrollo del eje que une la ciudad con Buenos Aires, actualmente por cuatro vías: ferrocarril, caminos Belgrano y Centenario, y autopista Buenos Aires-La Plata.

A la vez que la ciudad real, en comparación con la ciudad ideal, se deformaba por procesos como la suburbanización periférica y la progresiva conurbación con Buenos Aires, paradójicamente se reforzaban los límites del casco fundacional a través de una serie de medidas políticas como la descentralización administrativa de la ciudad por medio de la creación de centros comunales que retoman los límites fundacionales, intervenciones urbanísticas como la definitiva consolidación de la Avenida de Circunvalación y una profusa y continua publicidad oficial que construye una imagen de la ciudad que la relaciona con el pasado fundacional. Por esto, actualmente es posible identificar dos espacios urbanos contrastantes, separados por la ancha avenida de circunvalación. El contraste no es únicamente poblacional –menos de 200.000 habitantes en el trazado fundacional, más 400.000 en la periferia– sino también urbanístico, administrativo y socioeconómico. El partido se encuentra dividido en el casco urbano (relativamente homogéneo en términos socioeconómicos) y en otros 18 centros comunales, como Tolosa, Ringuelet, Gonnet, City Bell, Villa Elisa, Los Hornos, Villa Elvira, entre otros, muy heterogéneos entre sí y, algunos de ellos, heterogéneos en su composición interna. Nos

encontramos, pues, con un patrón de segregación espacial clásico del tipo centro-periferia. Esta última presenta, en general, peores condiciones socioeconómicas y una menor infraestructura urbana y de servicios que el casco urbano. La excepción la constituyen aquellos sectores con mejores condiciones socioeconómicas que residen en la periferia urbana y que se encuentran concentrados a lo largo del eje que une la ciudad con Buenos Aires. De todas maneras, y debido a que tal eje es heterogéneo en términos socioeconómicos, el casco urbano presenta mejores condiciones socio-económicas, estando en todos los indicadores por encima del promedio del partido.<sup>4</sup>

---

4 A los efectos de señalar algunos contrastes, mientras el porcentaje de la población del partido que presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es de 12,8%, en el casco urbano dicho porcentaje desciende a 2,1%. Lo mismo sucede con la totalidad de los indicadores: viviendas deficitarias (12,6% y 1,4%, respectivamente), presencia de servicio de desagüe (71,4% a 99%), cobertura de seguridad social (62,7% a 79,8%), entre otros.

## Vivir afuera

El Centro Comunal Altos de San Lorenzo –lugar donde se desarrolló la investigación– se encuentra emplazado al sudeste del casco fundacional de La Plata. Se trata del sector de la periferia urbana consolidado de manera más tardía y se localiza en el extremo opuesto al sector con mayor desarrollo de la ciudad, representado por el eje Buenos Aires–La Plata, donde hay enclaves de clases medias y medias altas. Su posición singular con respecto a la ciudad hace que el centro comunal se encuentre *marginado* de las mayores inversiones urbanas y de las principales vías de comunicación.

En términos socio–demográficos el área muestra un incremento poblacional que ronda el 20% para los períodos intercensales 1980–1991, 1991–2001 y 2001–2010, crecimiento superior a la media del partido, contando con una población que ronda los 40.000 habitantes. Los índices socioeconómicos para el conjunto del centro comunal muestran un panorama no sólo peor que el del casco sino también por debajo del promedio del partido. Si tomamos como indicador las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), las mismas están presentes en el 22,5% de la población de Altos de San Lorenzo, mientras esa cifra desciende a 12,8% para el promedio del partido y a sólo 2,1% de la población del casco. En materia de equipamiento educativo la localidad dispone de jardines de infantes y escuelas primarias, lo cual implica que para satisfacer instancias educativas superiores la población deba trasladarse hacia el casco fundacional. Lo mismo sucede con el equipamiento sanitario, ya que la localidad sólo dispone de dos centros de atención primaria.

**Mapa No. 1.**  
**Centro Comunal Altos de San Lorenzo**



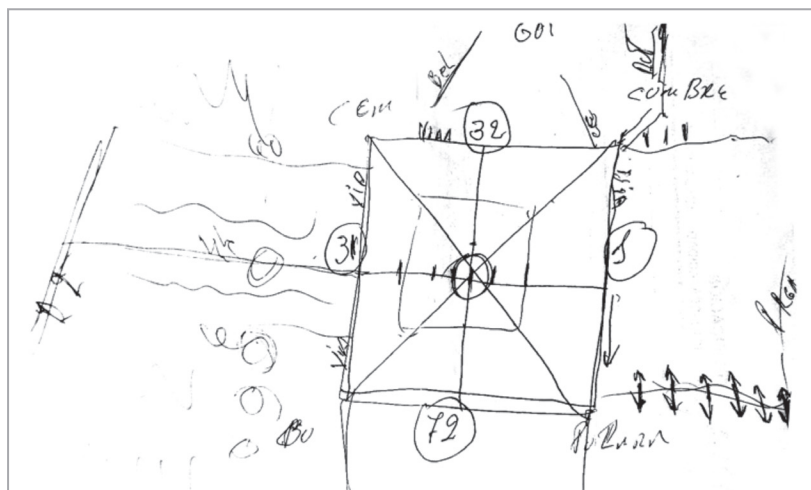
Fuente: Municipalidad de La Plata

Sin embargo, no se trata de un espacio homogéneo en términos socioeconómicos. Por el contrario, es un espacio heterogéneo en el que las condiciones económicas, habitacionales y urbanas desmejoran a medida que uno se aleja de la avenida 72 (denominación que adquiere en ese tramo la avenida Circunvalación). Se observa un *degradé urbano* (Grimson, 2009) donde las condiciones de vida y habitabilidad decrecen de manera progresiva y continua desde los límites fundacionales de la ciudad hacia el espacio rural, con algunas *fronteras* fuertes. De esta manera, en la *configuración socio-espacial* de la localidad es posible identificar tres sectores bien diferenciados. El sector uno, en el que se verifica la mayor ocupación de las parcelas, conforma-

das por un tejido compacto y homogéneo, que comprende una franja que va desde la avenida 72 a la calle 80 aproximadamente. En todo este sector, que corresponde a los primeros espacios ocupados de la zona, se localizan habitantes de clase media y media-baja y se concentran los comercios (fundamentalmente sobre la calle 22) y las principales instituciones públicas (escuelas, centros de salud y delegación municipal) y barriales (clubes y sociedades de fomento). El sector dos presenta un tejido residencial más abierto, grandes vacíos urbanos que interrumpen la trama y asentamientos precarios, lo que provoca inconvenientes en la dinámica local en relación con la desconexión inter e intrabarrial resultantes. Este sector comprende el espacio delimitado entre la calle 80 y la avenida 90 y desde avenida 13 a la avenida 137 y se encuentra aún en expansión, con la creación continua de nuevos asentamientos. Por último, el sector tres puede caracterizarse como típicamente rural y comprende el ámbito definido desde avenida 90 a calle 640 y desde avenida 13 hasta 137.

Sin embargo, más allá de las diferencias y las desigualdades que existen entre los residentes de la periferia, una representación y un sentimiento compartidos es que *viven afuera* de la ciudad. Los dibujos y los relatos obtenidos durante el trabajo de campo nos inclinan en esta dirección. Así, durante una larga entrevista con Carlos, un ex militante sindical y actual referente de un club de jubilados de unos 60 años, describió a ciudad “encerrada entre cuatro fierros” y al preguntarle a qué se refería sostuvo “tratan de hacer todo en el centro, fuera de la ciudad, si vos anduviste por acá, ¿qué hay?”. Realizando un evidente esfuerzo por explicarme a qué se refería, procedió a realizar el siguiente dibujo:

**Mapa No. 2**  
**Representación panorámica de la ciudad de La Plata**



Fuente: Elaboración propia, entrevista a Carlos (2007)

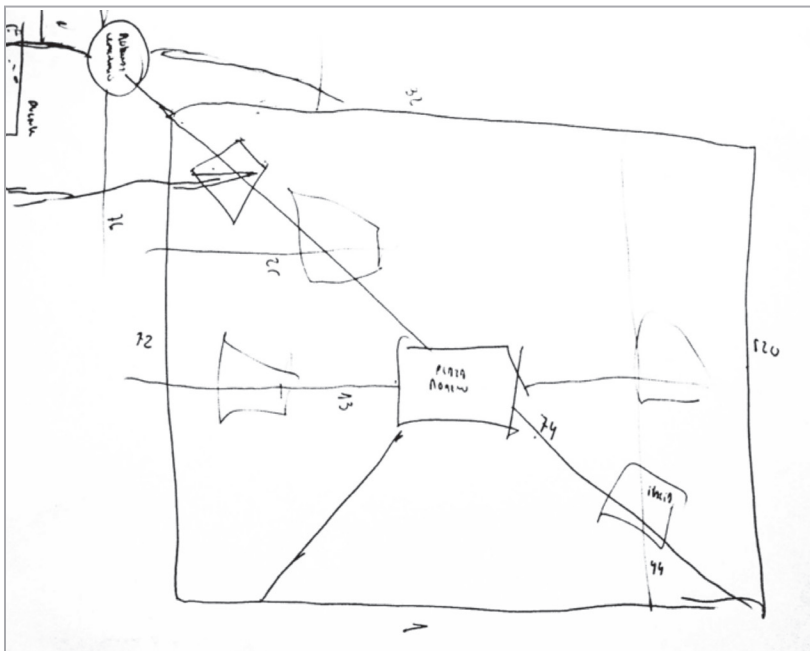
Y mientras lo realizaba relataba los pasos dados, especificando cada elemento de su composición:

La ciudad está así: esta es la ciudad [dibuja un cuadrado], esta es la plaza Moreno [la ubica en el centro del cuadrado], las diagonales [dibuja dos líneas que cruzan el cuadrado y se intersectan en el centro, la plaza Moreno] y acá tenés [fuera del cuadrado, en cada uno de los vértices del cuadrado] Punta Lara, Cementerio, La Cumbre y El Boulevard. Acá adentro [señala el cuadrado] tenés todo: terminal, facultades, catedral, municipalidad, casa de gobierno, legislatura, el bosque... todo esto corre así [numera los lados del cuadrado] esta es la calle 1, esta es la calle 31, esta es la 32 y esta es la 72. Todo, todo lo tenemos acá. Todo en este cuadrado. Y todo está rodeado de vías: en la 1 tenemos vías, en la 31 tenemos vías, en la 72 tenemos vías. Todos fierros. Por eso dije que la ciudad de La Plata está entre cuatro fierros. Y afuera tenemos Los Hornos, Abasto, Echeverri, Romero, la ruta 2. De acá para allá [se refiere a la avenida 32] tenemos Gonnet, City Bell, Villa Elisa, acá viene el Belgrano y acá el Centenario [princi-

pales vías de comunicación entre estas localidades] y acá tenemos la que va a Buenos Aires, la autopista. Después acá tenés [más allá de lo que señaló como calle 1] Ensenada, el Dique, Berisso. Después tenés 44, la que va a Echeverri y a la ruta 2. Esto [señala a ambos lados de 44] está prácticamente todo poblado, Los Hornos, Abasto, Echeverri, hay muchos que son quinteros. Y entonces –se pregunta con clara indignación– por qué para acá [señala más allá de 72, la zona en la que vive] no hicieron nada, no hay edificios, colegios, hospitales (Entrevista a Carlos, 2007).

Por su parte Daniel, un migrante del interior del país y referente de un comedor barrial de unos 40 años, compuso la siguiente imagen de la ciudad:

**Mapa No. 3.**  
Representación panorámica/itinerante de la ciudad de La Plata



Fuente: Elaboración propia, entrevista a Carlos (2007)

Y mientras dibuja la ciudad señala:

La ciudad de La Plata es la ciudad de las diagonales. Puede hacerse un cuadrado [dibuja el cuadrado]. Después tenés diagonales, yo de las diagonales no me acuerdo muy bien, pero sí que hay una diagonal que pasa cerca de donde estamos nosotros ¿no es cierto? [señala diagonal 74, que va del extremo superior izquierdo de su cuadrado a la plaza Moreno, ubicada en el centro del dibujo]. Llegás desde acá [el barrio] al centro, que está Plaza Moreno. Después tenés la [calle] 25, por acá pasa por [calle] 13, de acá sale otra diagonal que es diagonal 80, esta es 1, 32, 72, 520 [señala los límites del cuadrado]. Esta es diagonal 74, después venís, hacés un poquito más, está la rotonda del cementerio [extremo superior izquierdo del dibujo], agarrás [avenida] 31, hacés para acá [hacia el extremo superior izquierdo de su dibujo], entonces Puente [de Fierro] estaría más por acá [dibuja su barrio] (Entrevista a Daniel, 2008).

De estos dibujos, que hemos analizado detenidamente en otra parte (Segura, 2010b), se desprenden dos cuestiones relevantes para los fines de este artículo. En primer lugar, la persistencia de la forma (Segura, 2009), es decir, la (re) producción y continua actualización del cuadrado fundacional como límite de la ciudad y parámetro urbanístico y cognitivo a partir del cual se posicionan los actores sociales en la ciudad. En segundo lugar, en tanto el cuadrado constituye “la ciudad”, habitualmente se despliega un *eje metafórico* (Silva, 2000) que opone *adentro y afuera*, “la ciudad” y “el barrio”. De esta manera, surge la representación de los habitantes de la periferia como *viviendo afuera de la ciudad*.



## Habitar la periferia: una experiencia común

De los relatos de los residentes sobre los inicios se desprende una cuestión central: el habitar la periferia como *una experiencia común*. En efecto, en los diversos relatos acerca del establecimiento en el lugar es posible identificar un conjunto de expectativas, problemas y prácticas comunes, vinculadas a lo que implica arribar, afincarse y vivir en la periferia. Simultáneamente, esta experiencia común, narrada de modos similares, no se traduce necesariamente en una *experiencia compartida* entre los distintos residentes, entendiéndose por compartir la experiencia el hecho de encontrar en la misma un punto de articulación entre quienes llegaron en distintos momentos y con condiciones socioeconómicas desiguales, fundamentalmente en lo que respecta a la situación legal de la tierra en la que se asentaron (propietarios primero, ocupantes ilegales después) y a la inserción en el mercado de trabajo (mayormente asalariados primero, trabajadores informales y/o beneficiarios de planes sociales de empleo después).

¿Cómo entender las dificultades –si no la imposibilidad– de compartir una experiencia común? Las condiciones objetivas y el tiempo, seguramente, son una respuesta más que suficiente. Se trata de oleadas sucesivas de familias que llegaron con expectativas similares (un lugar para asentarse, la casa propia en el mejor de los casos) y se enfrentaron a problemas similares relacionados con la vivienda, los servicios, la infraestructura, el transporte, pero hicieron esto en momentos distintos y en condiciones objetivas bien diferentes en lo que respecta a la tierra y a la inserción en el mercado de trabajo. En definitiva, esquematizando la cuestión, migraron y se establecieron en la ciudad en dos momentos bien distintos de la historia del

país. Si esto es así, ¿cómo entender la experiencia común? ¿Y qué es lo común de esa experiencia común? ¿De qué nos habla?<sup>5</sup>

Analizando la literatura inglesa de los últimos cuatro siglos, Williams se encontró ante un problema similar que condensó en la paradoja de reconocer *la persistencia* de las significaciones y los sentimientos contrapuestos asociados a las imágenes del campo y la ciudad, por un lado, y *la variabilidad* física y social de los campos y las ciudades existentes a lo largo de la historia inglesa, por el otro. Señaló que tal persistencia nos puede llevar a “caer en la tentación de reducir la variedad histórica de las formas de interpretación a lo que, sin mucho rigor, se llaman símbolos y arquetipos”, reducción habitual “cuando comprobamos que ciertas formas, imágenes e ideas importantes persisten a través de periodos de grandes cambios”. Desde luego, la solución no puede ser nunca –sostuvo– la abolición u olvido de uno de los términos (la persistencia o la variación), sino que el desafío consiste precisamente en *comprender la persistencia en el marco de la variación histórica*, ya que así es posible identificar diferencias a la vez que la “persistencia indica alguna necesidad permanente” (Williams, 2001: 357).

En nuestro caso de los relatos se desprenden las distintas situaciones (históricas, económicas y políticas) en las que se produjeron las sucesivas oleadas de ocupación de la periferia a la vez que la persistencia de un conjunto de problemas, expectativas y prácticas comunes vinculadas a lo que implica establecerse y vivir en la periferia, lo que nos habla de una experiencia común precisamente al hacer frente a una necesidad que permanece a pesar del paso del tiempo. Creemos que es esa ecuación entre persistencia y variación donde se encuentra

---

5 En efecto, conocemos una gran cantidad de relatos similares de personas de los sectores populares acerca de los procesos de ocupación de la tierra y la urbanización: la llegada de los servicios (asfalto, luz, gas, transporte), el establecimiento de instituciones (la escuela, la salita), la cualificación del espacio público (iluminación, plazas, espacios comunes). Estas narrativas no se limitan a los sectores populares de la Argentina (Auyero, 2001; Merklen, 2005; Cravino, 2006), sino que procesos similares han sido descritos en los sectores populares urbanos de países como Brasil (Caldeira, 1984; Kowarick, 1993; Durham, 2000) y México (Lindón, 2005).

la llave para permitirnos comprender la aparente contradicción entre lo común de una experiencia y la dificultad para compartirla.

Como decíamos, los trazos de esa experiencia común son tópicos relativos a la migración hacia la ciudad; el sueño de un lugar propio; las múltiples dificultades a las que tuvieron (y muchos aún tienen) que enfrentar relativas a la ausencia de infraestructura, los servicios deficientes, las largas distancias a cubrir para acceder al trabajo, la salud y la educación; la historia del barrio como un paulatino progreso en el acceso a dichos bienes y servicios; etc. Ahora bien, quizás lo que torna común a estas experiencias desarrolladas en momentos y condiciones diferentes, lo que esas narrativas bastante similares expresan, es precisamente lo que distingue (casi diríamos, opone) la vida en la periferia de la vida en la ciudad, es decir, la distancia que para los actores sociales existe entre lo histórica y socialmente establecido y esperado sobre la vida urbana y lo que han tenido (y tienen) que enfrentar cotidianamente viviendo en la periferia.

Sabemos que la experiencia del espacio se nutre tanto del “aquí y ahora” como de múltiples escalas en relación con las cuales el “aquí y ahora” adquieren sentido. Lindón ha señalado que la territorialidad es el resultado de “la espacialidad de un actor en un espacio dado en un momento (el aquí), pero también se conforma a través de un juego de espejos múltiples en los cuales el sujeto contrasta el lugar en el que está ahora (el aquí) con otros lugares vividos anteriormente e incluso, imaginados. Esos otros lugares –vividos e imaginados– son referencias indirectas a otras escalas espaciales, pero se entrelazan en la conformación del sentido que se le atribuye al lugar presente” (Lindón, 2006: 17). De esta manera, un conjunto de bienes y servicios sociales naturalizados en la ciudad pasan a ser en la periferia un problema cotidiano y por esto su ausencia y la lucha por obtenerlos o suplirlos forman parte relevante de las distintas narrativas de la vida en la periferia. Así, lo común es la experiencia de un conjunto de problemas y prácticas que emergen de la distancia entre las expectativas socialmente construidas acerca de lo que es la vida en la ciudad y lo que efectivamente se tiene en la periferia; experiencia que, está casi de más decirlo, es singular y específica de la periferia y es, por lo mismo, generalmente invisible al resto de los habitantes de la ciudad, quienes acceden *naturalmente* a los bienes y servicios urbanos ausentes o in-

suficientes en la periferia. Como sostenía Víctor, un habitante de la periferia procedente de Perú, “La Plata tiene problemas vehiculares, habitacionales, de seguridad y salud en la periferia, sin embargo te parás en el centro y es como que eso no ocurriera, todo el mundo está feliz y contento, eso no ocurre, no existe” (Entrevista a Víctor, 2008).

En definitiva, lo común es –parafraseando a Williams– la experiencia de hacer frente a la persistencia de una necesidad permanente y de aprehender o incorporar el lugar (espacial y social) desde el que se vive y se relaciona con la ciudad. Como señaló Caldeira “enfrentar esos problemas y esas condiciones se constituye en una experiencia que es común a los que moran en barrios de la periferia, o sea, que es conocida y vivenciada por todos, independientemente del hecho que puedan ocupar diferentes posiciones en relación a otros sectores de la sociedad”. Compartir esa misma manera de vivir en la ciudad significa “tener una serie de referencias comunes a partir de las cuales se elabora un visión de esa ciudad y de la sociedad que ella abarca”. Sin embargo, esto no quiere decir que las representaciones de los habitantes de la periferia sean las mismas ni que estén informadas exclusivamente por su vivencia de lo urbano, pero sí que “tendrán en la referencia a esa experiencia común uno de sus puntos de articulación” (Caldeira, 1984: 72; traducción propia). De hecho, veremos a continuación que es la conjunción de tiempos diferenciales y condiciones desiguales lo que impide u obstaculiza compartir una experiencia común.

## Temporalidades (y condiciones) diferenciales

El Centro Comunal Altos de San Lorenzo es una unidad territorial administrativa con límites claros y precisos. La misma tiene relevancia en la vida cotidiana de sus habitantes, pues la mayoría de las demandas de la población se canalizan a través de la delegación municipal, así como también diversos tipos de políticas (educativas, sanitarias, sociales, de seguridad) se estructuran e implementan teniendo presente su delimitación. Esta relevancia se evidencia, entre otras cosas, en la rápida aceptación de la denominación Altos de San Lorenzo –invención bastante reciente– como nombre del *barrio*.<sup>6</sup> En efecto, si hasta inicios de la década de 1990 proliferaban denominaciones como Circunvalación (por la cercanía con una estación del ferrocarril), Villa Lenzi (debido a un antiguo club) o Villa Elvira (en referencia a la dueña de unos terrenos que luego fueron loteados y vendidos), las que eran utilizadas por los residentes para denominar su barrio en función de la cercanía de esos u otros hitos respecto de sus hogares, *la política de descentralización municipal* funcionó a la vez como una efectiva política de *territorialización de la periferia*, es decir, como construcción de unidades territoriales con las cuales se vinculan las personas que residen en ellas. Es por esto que, más allá de las diferencias y clivajes internos, la totalidad de los residentes refieren a su zona como Altos de San Lorenzo en tanto se transformó

---

6 Si bien la zona estudiada comenzó a poblarse durante las décadas de 1940 y 1950, se denomina Altos de San Lorenzo a partir de la ordenanza municipal N° 7.888 por medio de la cual se creó el Centro Comunal, el 26 de marzo de 1992.

en una categoría socio–espacial relevante para canalizar demandas y acceder a políticas sociales.

Analizando la política municipal durante la década de 1990 en un partido del Gran Buenos Aires, Frederic (2009) sostuvo que por medio de la creación de unidades barriales a través de las cuales debían circular bienes y servicios del Municipio hacia el barrio y las demandas de éste hacia aquel, se “tendía a recrear una nueva comunidad política de referencia denominada el *barrio* y un nuevo actor político denominado *vecino*” quienes establecerían relaciones de *vecindad*, categoría que “imagina individuos iguales, fundidos en una comunión que no tiene lugar para la desigualdad” (Frederic, 2009: 253–260; resaltado en el original). De manera similar describe Cravino (2008) las políticas de los últimos tiempos: apelación a la idea de comunidad que proyecta una imagen homogénea y armónica del espacio barrial a la vez que recorta dicho espacio del resto de la sociedad.

La política municipal en la ciudad de La Plata retiene lo central de estos trazos. En primer lugar, la búsqueda de transformación de los suburbios y vecindarios periféricos productos de la lenta y continua expansión de las últimas décadas en barrios, en espacios públicos locales (Gorelik, 1998) y marcos de interlocución (Grimson, 2003) entre el gobierno municipal, las diversas organizaciones e instituciones barriales y sus residentes a través de un conjunto de intervenciones, instituciones y políticas como la conformación de Centros Comunales, el establecimiento de Delegaciones Municipales en cada centro, las elecciones periódicas de delegados municipales, las políticas de Presupuesto Participativo, la consolidación de Mesas Barriales, la celebración del aniversario de cada centro y la elaboración de historias locales, entre otras. En segundo lugar, en la construcción de esos espacios locales se observa el peso de ideas que los imagina como comunidades básicamente homogéneas, por un lado, y específicas y singulares, por otro, donde las acciones de sus residentes y organizaciones deberían coincidir con los límites de tales unidades territoriales.

Sin embargo, como señalamos, no se trata de un espacio homogéneo. La constatación de *temporalidades (y condiciones materiales) diferenciales* en el proceso de llegada y establecimiento en la periferia

se evidencia en una configuración socio–espacial con una *fuerte correlación entre tiempo de residencia y condiciones de vida*, que genera clivajes hacia el interior del espacio barrial. Fue precisamente a partir del análisis de las relaciones entre residentes en una localidad obrera inglesa que Elias y Scotson (2000) cuestionaron la habitual disociación entre estructura e historia: “de acuerdo con las convenciones actuales del pensamiento, la historia no tiene estructura y la estructura no tiene historia”, constatando que “sin una referencia al desarrollo de Winston Parva, su estructura en la investigación permanecería incomprensible” (Elias y Scotson, 2000: 67; traducción propia). En otras palabras, comprender las relaciones sociales en Winston Parva exigía *introducir el tiempo en la estructura*. Así, según su propuesta, es posible leer en la lógica de funcionamiento de una figuración social sincrónica procesos temporales relativos a la antigüedad y novedad de los grupos, sus efectos en la cohesión social diferencial de cada uno de ellos y el impacto de dicha cohesión diferencial en las relaciones entre los miembros de los distintos grupos. De esta manera, el tiempo diferencial nos ayuda a explicar las condiciones desiguales en tanto las relaciones (de poder) entre establecidos y *outsiders* sedimentan en instituciones y modos de relacionamiento que impactan en el acceso y la distribución de recursos y prestigio.

## Establecidos y *outsiders*

Introduzcamos una escena reveladora, correspondiente a las asambleas del Presupuesto Participativo en Altos de San Lorenzo durante el año 2008, cuya finalidad era que los vecinos puedan discutir y definir las prioridades y el destino de parte de los recursos públicos.<sup>7</sup> A lo largo de cuatro asambleas convocadas y coordinadas por funcionarios de la Municipalidad de La Plata, los *vecinos* discutie-

7 Durante el año 2008 la Municipalidad de La Plata implementó por primera vez el Presupuesto Participativo con la finalidad explícita de ampliar los márgenes de la democracia, generando una vía directa para que los ciudadanos participen de la administración municipal.

ron, propusieron y votaron proyectos para *su barrio*. La escuela que se seleccionó para las asambleas se encuentra ubicada en la intersección de la avenida 19 y la calle 81. Es un punto de discontinuidad urbanística importante, frontera material entre los sectores uno y dos. La avenida 19 se urbanizó (doble mano, rambla, iluminación) desde 72 a 81 durante los primeros años de la década de 1990. Más allá de 81 la avenida consiste en una estrecha calle de asfalto en mal estado que separa una zona de casas de material de un reciente asentamiento que se extiende desde 19 hasta 15 y desde 81 hasta 90, conocido por muchos como “el barrio de los peruanos”.

En las asambleas fue posible identificar dos grupos de participantes, cada uno con su propio espacio en el salón de actos de la escuela. Por un lado, un grupo donde predominaban las mujeres jóvenes con hijos, residentes en los asentamientos, que charlaban habitualmente sobre las carencias y problemas que enfrentaban vinculados con la situación legal de los terrenos donde vivían y la ausencia de servicios básicos; por el otro, un grupo donde era predominante la presencia de varones y mujeres adultos, residentes en el sector uno y que llegaron con la firme intención de pedir la realización de cloacas, una vieja demanda de los habitantes del Centro Comunal. Además de cierto desengaño inicial hacia el gobierno local por parte de la mayoría de los asistentes al ver lo exiguo del monto disponible y la imposibilidad de realizar las obras deseadas, las discusiones entre los participantes giraron en torno a los criterios de legitimidad para participar, proponer y votar proyectos, y la razón de ser de los proyectos: dónde, para quién y por qué hacerlos.

De esta manera, mientras desde la municipalidad se apelaba a la idea de comunidad y a que sus miembros, los vecinos, participaran en pos de obtener mejoras para la misma, desde el punto de vista de los participantes se ponía en duda la existencia misma de la comunidad o, al menos, se discutían sus límites. Por un lado, emergían las diferencias entre establecidos y recién llegados (quienes vinieron más tarde y, para muchos de los primeros, “fueron puestos” por los políticos), entre propietarios y ocupantes ilegales, entre quienes tributan y quienes no lo hacen, entre domiciliados y quienes carecen de domicilio legal, diferencias que se traducían en necesidades, demandas y urgencias también diferentes. Por otro lado, en vista



a lo reducido del presupuesto, se abría espacio para una discusión en torno a los criterios de distribución y acceso a los bienes municipales: ¿Cuál debería ser el criterio a aplicar? ¿La necesidad? ¿El mérito? ¿La igualdad? ¿La antigüedad? Más allá de cómo se resuelvan estas cuestiones –probablemente, de manera contingente en cada situación específica– la escena nos permite vislumbrar cierta *dualidad en el espacio local*: por un lado, la efectiva relevancia de los Centro Comunales como marco de interlocución y espacio público local; por el otro, la multiplicidad de “espacios propios” al interior del Centro Comunal, con problemáticas específicas, que ponen en cuestión los criterios desde los cuales son interpelados por la política municipal (el barrio como una comunidad de vecinos básicamente iguales), instalando una disputa en torno a los criterios y legitimidad para acceder a los recursos estatales.

Unos días después de la elección definitiva entrevisté a Miguel, un comerciante que vive en el sector uno, y al preguntarle sobre la experiencia sostuvo:

Los del asentamiento querían que les pusieran las cloacas [sic], pero no, si no tenemos cloacas nosotros de este lado, que pagamos impuestos, menos ellos, un asentamiento, tienen que esperar, se va a hacer, no ahora. Hubo un acuerdo que se iban a hacer las cloacas a esta zona, hay que esperar... si nosotros acá estuvimos esperando 20 años, ellos tendrán seguir esperando ¿viste? (Y se ríe) (Entrevista a Miguel, 2008).

Las constantes referencias a la relación legal con la tierra (propietarios vs. intrusos), al pago de impuestos y, en la charla con Miguel, a la espera (Auyero y Swistun, 2008) para acceder a los servicios, permiten vislumbrar que las clasificaciones no se reducen a los vínculos entre los residentes de ambos sectores, sino también a las relaciones con el Estado. En este sentido, del relato de Miguel se desprende la alusión a una “desigualdad justa” entre los residentes de los sectores uno y dos, ponderable en los tiempos de espera necesarios para acceder a la infraestructura urbana. Subyace, además, un proceso de construcción política de la antigüedad y del tiempo de residencia como motivo legitimador: si bien no todos los residentes del sector uno están hace 20 años en el barrio y muchos de los residentes del sector dos llevan más de una década viviendo ahí, el relato

contraponen pobladores de larga data con recién llegados, donde las propias condiciones de vida de la mayoría de los residentes del sector dos y la continua aparición de nuevos asentamientos colaboran con esta idea de transitoriedad y novedad.

## Límites (sociales y simbólicos) barriales

Mientras los catastros tienen límites claros y estables, las fronteras de los barrios pueden ser claras o difusas, fijas o cambiantes, pueden generar consensos o disensos. La escala espacial a la que la categoría barrio hace referencia tampoco es única y con el término se suele aludir desde localidades enteras hasta vecindarios de unas pocas cuadras. Como suele suceder, los sentidos atribuidos a la categoría barrio dependen de la lógica práctica de los actores sociales y de los contextos de interacción en los que se encuentran insertos. Así, mientras en relación con la ciudad todos los residentes de Altos de San Lorenzo comparten la percepción de *estar afuera* y de ese modo suelen oponer el barrio –en sentido amplio e inclusivo– al casco urbano, la categoría barrio es usada con otros sentidos en la cotidianidad. Por ejemplo, desde la perspectiva de muchos residentes del sector uno, el establecimiento de asentamientos cercanos a sus residencias en el sector dos son un problema para *su barrio*, la calidad de los servicios que reciben y el valor de las viviendas. Se trata, en este caso, de un sentido más restringido y exclusivo de uso de la misma categoría.

Sabemos que las clasificaciones espaciales hablan más de las relaciones sociales entre las personas que de las características intrínsecas de los espacios físicos. Como Durkheim y Mauss (1996) mostraron, las clasificaciones espaciales son (al menos parcialmente) análogas a la estructura social y, a la vez, una vez construidas y naturalizadas significan e influyen aspectos de las configuraciones sociales, fundamentalmente los aspectos relacionales entre personas situadas en posiciones diferentes dentro de una misma configuración socioespacial. Para comprender esta dinámica, además de los *límites sociales* en tanto formas objetivadas de diferencias sociales manifestadas en

el acceso y la distribución desigual de recursos y oportunidades que en el caso del espacio urbano refiere al desigual acceso a la ciudad, debemos tener presente lo que Lamont y Molnár (2002) denominan *límites simbólicos*, es decir, las distinciones conceptuales realizadas por los actores sociales para categorizar objetos, personas y prácticas, que mantienen relaciones complejas (refuerzo, inversión, cuestionamiento, etc.) con los límites sociales.

## Barrio y asentamiento

Al interior del espacio barrial es posible identificar un primer gran clivaje que se condensa en *la oposición entre barrio y asentamiento*, que rápidamente remite a cuestiones económicas, de procedencia, de antigüedad en la residencia e incluso a diferencias conductuales y morales. A la vez que señala que “la 72 es un límite” que separa el casco urbano del barrio, Adolfo sostiene inmediatamente después que “acá también estamos delimitados por zonas” y describe: “desde la 72 hasta la 80, 81 como máximo, y después de la 81 hasta 90. Aquellos [de 72 a 80] tienen más plata, éstos [de 80 a 90] menos y los de allá al fondo no tienen nada, de la 90 para el fondo no hay nada de plata”. Para Adolfo las diferencias socioeconómicas y urbanas se corresponderían, por un lado, con los “rasgos físicos” predominantes en cada sector, con presencia de los “descendientes de europeos” en el espacio delimitado por 72 a 80 y con personas “de Bolivia o de Perú” en el espacio que se extiende hacia 90, hacia quienes “hay un rechazo bastante generalizado”; y, por el otro, con “las conductas”, ya que las personas que “viven hacia la 90 son las que tienen todo ese problema de alcoholismo y violencia familiar” (Entrevista a Adolfo, 2008). “Son distintos los barrios”, sostiene por su parte Miguel, para quien las diferencias estarían marcadas por el “nivel de gente”: “acá [entre 72 y 76] es un nivel más alto, allá [entre 76 y 80] es medio, y bueno, de 80 a 90 ya es bajo”. En esta última zona viven “inmigrantes que vienen del conurbano, muchos peruanos, muchos paraguayos, no hay un 10% argentino” y se encuentran “los focos” de peligro, “un semillero de delincuentes” (Entrevista a Miguel, 2008).

Así, ciertos límites sociales vinculados con el acceso desigual al espacio urbano son reforzados por límites simbólicos que asocian de manera estable ciertos espacios físicos con un conjunto de características sociales y morales de quienes los habitan. La periferia se estructuraría en un degradé continuo desde el límite exterior de la ciudad (la avenida 72) *hacia atrás*, hacia *el fondo* (la avenida 90). El espacio barrial es percibido como un desmejoramiento continuo de las condiciones de vida desde 72 hacia 90, a la vez que dicho degradé se correlaciona con la clase (media-baja), la situación legal de los terrenos (propietario-usurpador), la procedencia (argentino-extranjero), el tiempo de residencia (antiguo-reciente), la relación con el trabajo (trabajo-plan/ayuda) y las conductas y moralidad de sus residentes.<sup>8</sup> De esta manera, muchos residentes en el sector uno contraponen su experiencia de habitar la periferia, caracterizada por prolongados esfuerzos asociados con trabajar, comprar un terreno, luchar y pagar por la infraestructura y los servicios, con la experiencia de los residentes de los asentamientos quienes, desde su perspectiva, llegaron hace poco, son extranjeros, no pagaron por los terrenos que “usurparon” ni por los servicios de los que “se cuelgan” y, como si fuera poco, el Estado les da planes de desempleo y ayuda social. En efecto, es común observar entre los residentes del sector uno cierta sensación de *injusticia* para con ellos que trabajan y pagan impuestos sin recibir nada, a la vez que desde su punto de vista *recibir ayuda social del Estado* se relaciona con *ser del asentamiento*, conducta que funciona como otro diacrítico relevante en la sociabilidad barrial.

Los límites remiten a relaciones sociales, a los modos como las personas se clasifican e imaginan entre sí y a las formas en que se relacionan en virtud de tales clasificaciones e imaginarios. Las confi-

8 No se trata, sin embargo, de sentidos fijos. Al contrario, nos encontramos con un conjunto de clasificaciones dicotómicas que son movilizadas por los actores sociales para caracterizar un mundo social no dicotómico. Como veremos más adelante, es factible encontrar muchas de estas mismas oposiciones utilizadas con sentidos diversos por los residentes del sector dos. Al respecto Michael Herzfeld (1995) ha señalado la relevancia que tienen en la observación etnográfica las oposiciones binarias, un indicador confiable de modos específicos de leer la desigualdad e incluso de justificarla.

guraciones espaciales, ellas mismas objetivaciones del espacio social, en tanto adquieren evidencia dóxica, es decir, en tanto adquieren ante “los ojos de todos aquellos que lo disfrutan la inmutable razón de ser de los hechos de la naturaleza” (Signorelli, 1999: 57), participan de muchas maneras en la naturalización del espacio social y de las posiciones sociales de los agentes. Por esto, las oposiciones sociales objetivadas en el espacio en la forma de *barrio y asentamiento* tienden a reproducirse en el lenguaje y las prácticas como principios de visión y división (Bourdieu, 2002), en definitiva, como categorías de percepción y clasificación de objetos, lugares y personas. En definitiva, las categorías espaciales funcionan como categorías sociales que simbolizan las posiciones de cada uno de los actores en el espacio social, vinculan tales posiciones a dimensiones morales y organizan las relaciones entre los actores en clave de *nosotros–otros*. Así, hacia el interior del espacio barrial un conjunto de dimensiones como el acceso desigual a la ciudad, la situación legal de los terrenos, la procedencia, las relaciones con el Estado y el tiempo de residencia produce un modo de vincularse en clave *establecidos–outsiders*, en la cual los primeros se consideran superiores a los segundos y, de este modo, cuestionan tanto su establecimiento como su acceso a un conjunto de bienes y servicios urbanos.

## **Proliferación de fronteras en espacios considerados “homogéneos”**

Las diferencias, por supuesto, no se agotan aquí. Lejos de ser un espacio homogéneo, el sector dos también se encuentra subdividido en distintos asentamientos, presentando una complejidad que lo aleja de las visiones duales. Adolfo sintetiza una primera delimitación del sector dos: “Puente de Fierro abarcaría de 24 a 30 y de 85 a 90. Ese es un sector. La 90 es un barrio, es un asentamiento que va por toda la calle 90, desde 19 hasta la 22. A eso le llamamos la 90. Y después está el barrio Esperanza, en la zona que abarca de 19 a 15 y de 81 a 90” (Entrevista a Adolfo, 2008). El momento en que los distintos asentamientos se establecieron parece ser el criterio fundamental

de la diferenciación entre ellos. En efecto, la diferencia temporal entre antiguos y nuevos asentamientos se traduce generalmente en una estructura organizacional diferencial, en una trama relacional singular y en un acceso desigual a infraestructura, servicios urbanos y políticas públicas. Así, Puente de Fierro, el primer asentamiento de la zona (1994), cuenta con una densidad organizacional mucho mayor que La Esperanza (2004), uno de los asentamientos recientes, en términos de presencia de organizaciones políticas, comedores comunitarios y vínculos con las instituciones públicas. Mientras en el primero existen al menos seis comedores, dos iglesias (una católica, otra evangélica), diversas organizaciones políticas pertenecientes al peronismo y la izquierda, y sólidos vínculos con distintos programas y políticas sociales de la provincia y el municipio, en el segundo sólo existen dos comedores bastante recientes y los efectores de políticas sociales están desplegando estrategias para establecer vínculos con las organizaciones establecidas y sus residentes. Estas diferencias se traducen en desigualdades significativas evidentes en el acceso a planes y subsidios estatales, talleres para mujeres, niños y adolescentes, capacitaciones laborales y proyectos a largo plazo como construir una escuela. A la vez –y por lo anterior– se observan marcadas diferencias en cuanto a infraestructura y servicios urbanos entre ambos asentamientos, presentando el primero asfalto en muchas de sus calles, luz y agua, mientras el segundo carece de calles y solo recientemente cuenta con dos canillas comunitarias para acceder al agua, después de que el incendio de una casilla provocara la muerte de una persona.

Además, hacia el interior de cada uno de estos asentamientos también existen marcadas diferencias, replicándose la lógica de la antigüedad y el fondo que se evidenciaba en las relaciones entre los residentes de los sectores uno y dos. Es decir, los recién llegados se ubican más lejos, hacia atrás, en el fondo, tienen peores condiciones de vida, mayores dificultades para acceder a políticas sociales y las relaciones entre unos y otros son tensas. De esta manera, dentro de *un mismo asentamiento* se señalan *barrios distintos*, referenciados por la antigüedad relativa, la posibilidad de progresar, la procedencia de sus residentes y las relaciones que los unen. Nuevamente, una conjunción de límites sociales y simbólicos producen clivajes en personas

que atravesaron (y atraviesan) una experiencia común vinculada con la producción de su hábitat y la figuración relacional (re) produce desigualdades en el acceso y distribución de recursos y prestigios. Como señaló Prévot-Schapira para el caso de Buenos Aires:

A la primera separación entre propietarios y no propietarios, que hace renacer el viejo temor por los villeros, se superponen múltiples fronteras en espacios considerados a menudo como homogéneos. Diferencias sutiles en el aspecto del barrio, las casas y el acceso a los servicios, son presentadas por los habitantes como signos de pertenencia o exclusión [...]. Estas múltiples fronteras que atraviesan los espacios de la periferia y separan a los pobres de los menos pobres, a los villeros de los habitantes de los asentamientos, a los propietarios de los no propietarios, dando lugar a estrategias de esquivamiento, formas de territorialidad exacerbada y de identidad restringida (Prévot-Schapira, 2001: 50).

## Epílogo. Experiencias comunes y espacios propios

A principios de febrero de 2009 participé en la primera reunión del año de la Asamblea de Puente de Fierro. Era un caluroso y húmedo miércoles por la tarde y el sol se sentía más fuerte en aquel lugar carente de árboles y reparos que dieran sombra. Éramos pocos asistentes a esa primera reunión anual: las vacaciones, el calor y una convocatoria quizás apresurada eran las razones que se manejaban como posibles causas de tan baja asistencia. Se habló fundamentalmente de cómo programar el año entrante, lo que rápidamente derivó en una charla sobre el rol y las finalidades de la asamblea. Generar un espacio común de diálogo y encuentro barrial, superar la fragmentación existente en el barrio, ser un puente entre los distintos actores; sin dudas, es esa la idea compartida por sus movilizadores y por los más fervientes y sistemáticos concurrentes.<sup>9</sup> Y, sin embargo, para ellos –y después de dos años de trabajo– la incógnita persiste. Como preguntó uno de los asistentes a esa primera reunión del año: ¿cómo llegar al *barrio*? Pregunta que no tiene una respuesta sencilla para ninguno, pues la propia historia de la asamblea es un continuo experimento en pos de dicho fin. Pero si la pregunta no tuvo –ni tiene– una respuesta sencilla, surgieron inmediatamente en ese contexto un conjunto de hipótesis de los motivos por los cuales la tarea de la asamblea es difícil y compleja:

9 *El Puente* es precisamente el nombre que se le dio a la revista de la Asamblea, en referencia explícita a Puente de Fierro y a la finalidad de la asamblea misma, ser un puente. El primer número salió a mediados de 2009.



–“Hay distintos conceptos de barrio entre la gente y nosotros”, dijo Manuel, residente en el barrio y asiduo concurrente a la asamblea. Y continuó: “para la gente el barrio son dos cuadras” –“Cuesta mucho que la gente salga de su lugar”, remarcó de modo coincidente Laura, psicóloga de un programa estatal contra las adicciones.

–“Hay además muchas peleas políticas”, señaló Ester, miembro de un comedor barrial, en referencia a las distintas organizaciones políticas presentes en el lugar.

–“Y conflictos de lazos familiares”, complementó Clara, socióloga de un programa de asistencia pública (Notas de campo, 2009).

De nuestro análisis se desprende que un ámbito que para una mirada ajena y extraña es un área relativamente amplia y homogénea en términos de apariencia, indicadores socio-demográficos y dotación de infraestructura urbana es, para sus residentes, un ámbito heterogéneo, donde proliferan categorías clasificatorias acerca de las personas y los grupos, produciendo de esta manera un efecto de *multiplicación de espacios en un lugar restringido*.

Ante esta evidencia, no sólo buscó cuestionar la mirada exterior que lo supone un espacio homogéneo, sino también identificar lo que podríamos llamar *lógica de la heterogeneidad* (Grimson, 2007) en el espacio barrial. Es decir, no se trató únicamente de contraponer a una mirada homogeneizadora otra que enfatizara la proliferación de las diferencias y las heterogeneidades; en lugar de esto, al ver que las diferencias no se distribuían aleatoriamente, se buscó comprender el modo y los criterios en base a los cuales los actores identifican y señalan diferencias, así como se propuso una hipótesis interpretativa acerca de los procesos que se encuentran en la base de tal lógica de la heterogeneidad.

Desde nuestra perspectiva las diferenciaciones entre personas que han atravesado una experiencia común en las formas de llegar, establecerse y vivir en la ciudad se comprenden si introducimos las relaciones sociales y el tiempo. Por un lado, los residentes han pasado por experiencias similares vinculadas con habitar la ciudad en momentos distintos y se han sustentado en un conjunto de vínculos como la participación en organizaciones políticas y sociales y el establecimiento de relaciones de parentesco y de vecindad diferentes. Por el otro, las

diferencias temporales en una experiencia común se traducen en diferencias organizacionales y, consecuentemente, en acceso desigual a terrenos, infraestructura y servicios urbanos, y a los beneficios de las políticas sociales, desigualdad que reproduce las diferencias entre los grupos. Así, los relatos sobre el establecimiento en la periferia tienen fuertes paralelismos (al igual que la posición y experiencia de la ciudad) pero la vida cotidiana en el espacio barrial remite a posiciones diferenciales y a redes de relaciones distintas que tienen como resultado que las personas se piensen como miembros de grupos distintos, se relacionen en la clave nosotros-ellos y en tales relaciones se (re) produzcan desigualdades en el acceso y distribución de recursos y también de prestigio.

## Referencias

- Auyero, Javier 2001 “Introducción. Claves para pensar la marginación” en Wacquant, Lóic *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Manantial).
- Auyero, Javier y Swistun, Débora 2008 *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental* (Buenos Aires: Paidós).
- Barros, José Márcio 2005 *Cultura e Comunicação nas avenidas de contorno em Belo Horizonte e La Plata* (Bello Horizonte: Editora PUCMINAS).
- Bourdieu, Pierre 2002 “Efecto de lugar” en Bourdieu, Pierre (dir.) *La miseria del mundo* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Caldeira, Teresa 1984 *A política dos outros. O cotidiano dos moradores da periferia e o que pensan do poder e dos poderosos* (San Pablo: Editora Brasiliense).
- Cravino, María Cristina 2008 *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales* (Los Polvorines: UNGS).
- Cravino, María Cristina 2006 *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela 2008 *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli* (México: Siglo XXI).
- Durham, Eunice Ribeiro 2000 “Viewing society from periphery” en *Brazilian Review of Social Sciences* (Río de Janeiro) N° 1.
- Durkheim, Émile y Mauss, Marcel 1996 “Sobre algunas formas primitivas de la clasificación” en Durkheim, Emile *Clasificaciones primitivas y otros ensayos de antropología positiva* (Barcelona: Ariel).
- Elias, Norbert y Scotson, John 2000 *Os Estabelecidos e os Outsiders* (Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor).
- Frederic, Sabina 2009 “Trabajo barrial, reconocimiento y desigualdad en Lomas de Zamora, 1990–2005” en Grimson, Alejandro; Ferraudí Curto, Cecilia y Segura, Ramiro (comps.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires* (Buenos Aires: Prometeo).
- Garnier, Alain 1992 *El cuadrado roto. Sueños y realidades de La Plata* (La Plata: LINTA, CIC y Municipalidad de La Plata).

- Gorelik, Adrián 1998 *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887–1936* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes).
- Grimson, Alejandro 2009 “Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política en Buenos Aires” en Grimson, Alejandro; Ferraudi Curto, Cecilia y Segura, Ramiro (comps.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires* (Buenos Aires: Prometeo).
- Grimson, Alejandro 2007 “Introducción” en Grimson, Alejandro (comp.) *Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina* (Buenos Aires: Edhasa).
- Grimson, Alejandro 2003 “La nación después del deconstructivismo. La experiencia argentina y sus fantasmas” en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 20–21.
- Herzfeld, Michael 1995 “Hellenism and Occidentalism: The Permutations of Performance in Greek Bourgeois Identity” en Carrier, James (ed.) *Occidentalism. Images of the west* (Oxford: Clarendon Press).
- Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia 2004 “La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos” en *Papeles de Población* (México) Vol. 10, N° 42.
- Kowarick, Lucio 1993 *A espoliação urbana* (San Pablo: Paz e Terra).
- Lamont, Michèle y Molnar, Virág 2002 “The study of boundaries in the social sciences” en *Annual review of Sociology*, Vol. 28.
- Lindón, Alicia 2006 “Territorialidad y género: una aproximación desde la subjetividad espacial” en Ramírez Kuri, Patricia y Aguilar Díaz, Miguel (coords.) *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*. (México: ANTHROPOS).
- Lindón, Alicia 2005 “Figuras de la territorialidad en la periferia metropolitana: topofilias y topofobias” en Reguillo, Rossana y Godoy, Marcial (eds.) *Ciudades Translocales: espacio, flujo, representación* (México: ITESO/SSRC).
- Merklen, Denis 2005 *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Buenos Aires: Editorial Gorla).
- Nivón, Eduardo 2005 “Hacia una antropología de las periferias urbanas” en García Canclini, Néstor (coord.) *La antropología urbana en México* (México, Fondo de Cultura Económica).
- Prévot-Schapiro, Marie-France 2001 “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades” en *Perfiles Latinoamericanos* (México: FLACSO) N° 19.
- Segura, Ramiro 2010a “Representar. Habitar. Transitar. Una antropología de la experiencia urbana en la ciudad de La Plata”, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de General Sarmiento – Instituto de Desarrollo Económico y Social.

- Segura, Ramiro 2010b “Cartografías discrepantes. La ciudad de La Plata vista y vivida desde la periferia” en *Revista Periferia* (Río de Janeiro) Vol. 2, N° 1.
- Segura, Ramiro 2009 “La persistencia de la forma (y sus omisiones). Un estudio del espacio urbano de La Plata a través de sus ciudades análogas” en *Cuadernos de Antropología Social* (Buenos Aires) N° 30.
- Signorelli, Amalia 1999 *Antropología urbana* (México: ANTHROPOS).
- Silva, Armando 2000 *Imaginario Urbanos* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).
- Williams, Raymond 2001 *El campo y la ciudad* (Buenos Aires: Paidós).



# **El mercado residencial popular para hogares desplazados por la violencia y la monetización de los estigmas en el caso de la zona metropolitana de Bogotá**

---

Óscar A. Alfonso R.<sup>1</sup>

## **Introducción**

A partir de una noción del mercado que, además de oferentes y demandantes, reconoce el papel de las instituciones como garantes de las interacciones entre esos agentes, este trabajo ofrece una perspectiva del desplazamiento forzado por los violentos y de su incidencia en Bogotá, como preámbulo a la discusión sobre la emergencia de los estigmas que pesan sobre la población desplazada y que les tornan aún más difícil su existencia y su incorporación a la metrópoli. En

---

<sup>1</sup> Profesor Titular e investigador de la Universidad Externado de Colombia.  
Correo electrónico: oscar.alfonso@uexternado.edu.co

las elecciones de localización residencial de los sectores populares en las metrópolis colombianas, de manera semejante a lo que ocurre en otras de América Latina, no opera la lógica de la racionalidad convencional que conduce al equilibrio del mercado residencial que promueve el discurso ortodoxo. Sin embargo, las “ilusiones urbanas” como las califica Abramo (2011: 300), afloran en ese tipo de discursos como “mitos y falsas representaciones del mercado informal”.



## **El mercado informal del suelo y su papel en la urbanización latinoamericana: aportes para la comprensión de su estadio actual**

Se tienen indicios de que los procesos de ocupación informal o al margen de las normas urbanísticas, así como algunas de sus manifestaciones más preocupantes como la precariedad habitacional datan de la misma época de la fundación de las ciudades en el siglo XVI (Abramo, 2011: 340; Jaramillo, 2012: 3). Las explicaciones teóricas sobre la naturaleza de la urbanización informal y, en particular, las de los economistas, se han ido segmentando a medida que nuevas investigaciones y nuevos intereses son abordados en ellas. Los enfoques sobre los vínculos entre los procesos de acumulación de capital y el fenómeno de la urbanización que pretenden superar el estadio mental de lo políticamente correcto, aquello que Castells (1983: 5 citado en Abramo, 2011: 29) denominó como “la mezcla de descripciones románticas y de ideología populista”, cohabitan en el mundo académico con las explicaciones que parten de la hipótesis de que “las relaciones sociales de producción capitalistas asumen formas históricas y geográficas diferentes a lo largo de la ‘historicidad capitalista’” (Abramo, 2011: 30).

La trayectoria contemporánea de la indagación teórica sobre la informalidad urbana en los países subdesarrollados es recreada por Jaramillo (2012) quien le asigna a la Teoría de la Marginalidad de mediados del siglo pasado la propiedad de haber sido el primer esfuerzo sistemático de interpretación del fenómeno, asido a la aproximación sociológica del tránsito de lo tradicional a lo moderno. En su versión de derecha, esta teoría promovió la erradicación de tugurios asociada a la concepción de lo prescindible, de lo marginal

que eran los asentamientos informales así reconocidos, mientras sus opositores de izquierda concebían el fenómeno y estrategias como la auto-construcción como decisiones enteramente racionales para enfrentar la penuria habitacional y recalcan en la necesidad del acompañamiento del Estado. La crítica marxista al dualismo marginalista sostiene que las “actividades denominadas marginales desempeñan un papel funcional con respecto a este capitalismo periférico” (Jaramillo, 2012: 13) en las que la marginalidad de izquierda no recaba y en donde se encontrarían buena parte de sus debilidades. Por su parte, los enfoques liberales aducen las precariedades en las dotaciones iniciales de los individuos para competir eficazmente en los mercados, agravadas con la escasa garantía a los derechos de propiedad y con las fallas del Estado, para proponer explicaciones y líneas de política consecuentes tales como los subsidios directos para la adquisición de vivienda a los hogares pobres y, más recientemente, los programas de regularización de la propiedad residencial para que los pobres accedan a un capital misterioso por la vía del crédito hipotecario con el que se involucren en las dinámicas capitalistas contemporáneas.

La existencia de agentes no-capitalistas en el sistema capitalista, esto es, agentes mercantiles simples que no persiguen la acumulación de capital sino que producen bienes y servicios a la espera de un reembolso monetario en el mercado que les permita acceder a otros bienes para el consumo. Esos reembolsos pueden llegar a ser superiores a los del proletariado que se desempeña en actividades con productividades semejantes. Pero en relación con la urbanización informal y, en particular, sobre dos de las modalidades más comunes de acceso al suelo –la invasión y la ocupación ilegal–, Jaramillo (2012: 35) precisa que “si la invasión fuera “gratuita” no se explicaría por qué existe la segunda, y por qué el peso de cada una de estas modalidades es muy diferente en distintas ciudades y situaciones”. La agenda de investigación para dar respuesta a esta cuestión gravita sobre el tipo de rentas del suelo que se forman en las diferentes estrategias de ocupación del suelo por los hogares pobres y su entrelazamiento con el conjunto de rentas urbanas.

Esas modalidades de ocupación informal como la invasión y el loteamiento irregular y, de manera complementaria, el alquiler, la autoconstrucción o la compra/venta de los espacios habitacionales que dan lugar a asentamientos populares de considerable densidad poblacional y fraccionamiento predial, han sido objeto de diversas investigaciones en los que se identifican resultados de trascendencia al conocimiento del fenómeno. En el análisis de la forma de operación de los mercados formales e informales de suelo de ocho ciudades de México, Eibenshutz y Benlliure (2009: 191) establecen la diacronía del proceso de ocupación del suelo de manera informal, habiendo identificado en la fase de ocupación los mecanismos de “compra, invasión, herencia o renta y cambio de uso real del suelo *de facto*, pasando de ser terreno no urbano a uno fraccionado para convertirlo en lotes vendibles y/o habitables”, fase a la cual le siguen la de regularización, la de introducción de los servicios públicos y la de consolidación. A partir del análisis de los asentamientos populares informales consolidados en ocho metrópolis del Brasil, Abramo (2011: 335) teorizó sobre la “externalidad comunitaria” entendida como la existencia de mecanismos de reciprocidad en las interacciones entre los pobladores de las favelas basados en la lealtad y en la confianza que, operando conjuntamente con la libertad urbanística y constructiva, “define un conjunto de reglas y normas colectivas que regulan y modulan el grado de intensidad del usufructo de los beneficios familiares” en ese tipo de asentamientos.

Desde esta última perspectiva analítica, la informalidad urbana y el mercado informal del suelo son la amalgama con la que se construye la “puerta de entrada” de los pobres a las metrópolis brasileñas, fenómeno que, según se concluye, está íntimamente ligado con la paz. La disponibilidad a pagar por el suelo urbano, asociada a la acumulación previa de un capital monetario y a las expectativas sobre los ingresos del futuro que las personas y/o los hogares podrán destinar a la compra de suelo urbano, es el parámetro que ajusta las aspiraciones individuales en cuanto al tamaño del lote y su localización en la estructura residencial urbana. La sujeción de las transacciones a las instituciones que clarifican los derechos de propiedad sobre las parcelas da lugar a los mercados formales e informales. En ausencia de un capital político para establecer alguna reciprocidad

con los aparatos urbanos del Estado y, simultáneamente, con la precariedad económica como rasgo distintivo de quienes no han conseguido una acumulación de capital monetario, aflora la “lógica de la necesidad” (Abramo, 2009) como detonante de estrategias orientadas a la satisfacción de “la necesidad absoluta de disponer de un lugar para instalarse en la ciudad” (Abramo, 2011: 295).

Siguiendo esta línea de reflexión, la cuestión es ¿qué hay en el universo de los pobres que no sea una mera ilusión? En primer lugar y debido a que la localización periférica es la condición de entrada de ese contingente de inmigrantes a las metrópolis latinoamericanas cuyo rasgo distintivo es la segregación residencial, una porción significativa de los magros presupuestos familiares de los allí residentes son capturados por los costos de transporte cotidiano, de manera que esa localización opera a la manera de un impuesto velado a los pobres. En segundo lugar que, especialmente en la fase de la ocupación como en las sucesivas de regularización, mejoramiento y consolidación, los submercados del suelo y del alquiler operan bajo reglas vernáculas surgidas de la costumbre y de la interacción cotidiana de los residentes, a partir de las cuales se ha construido un modo de vida popular en el que se resume el conjunto de estrategias para acceder al derecho al disfrute de las metrópolis.

## **Las instituciones en el mercado residencial popular y la emergencia de los estigmas**

Las metrópolis latinoamericanas son la tierra de la informalidad urbana. No es posible recordar la imagen de alguna que no tenga algún barrio, comuna, tugurio, favela o villa que aloje a familias de bajos ingresos, enfrentadas a la necesidad de superar la penuria habitacional por una vía diferente a la del mercado formal del que, sin haber conseguido ingresar, ya han sido excluidas. La informalidad urbana es en buena medida el resultado de la manera en que opera el mercado formal y la política estatal que, en el caso de Colombia, desde 1991 le es funcional con la adopción del subsidio familiar de vivienda. Por tanto, la magnitud de la informalidad urbana es correlativa al grado de exclusión del mercado residencial formal.

En el mercado popular del suelo y de la habitación, esto es, el que se ha creado para satisfacer las necesidades habitacionales, de localización y de vecindario de las familias de ingresos bajos y muy bajos que el mercado formal y el Estado son incapaces de solventar, operan un conjunto de agentes diferenciados por su interés por valorizar o no sus capitales pero que, en particular, diseñan mecanismos de interacción basados, principalmente, en la costumbre y en principios como el de la buena fe, que le otorga un singular valor a la palabra empeñada por los participantes como soporte institucional de las transacciones entre oferentes y demandantes de suelo urbano para la residencia popular en propiedad o en alquiler.

La imposibilidad de sujeción a las reglas formales de la producción residencial, da lugar a la emergencia de otras reglas sin las que los mercados informales del suelo y de la habitación no podrían funcionar y, por tanto, las desaveniencias entre los agentes que operan en la informalidad no son conocidas por los tribunales o los juzgados

pues ninguna de las partes se sujeta a los cánones establecidos. El papel de las notarías, emblema de los elevados costos de transacción en los mercados formales, se minimiza en el mercado residencial popular pues es la palabra de los contratantes la que se impone como pauta de negociación entre particulares. Los servicios notariales son demandados cuando los asentamientos populares son objeto de los programas de regularización de la propiedad, fase previa que viabiliza la intervención del Estado a través de los programas de mejoramiento con sus componentes de dotación de servicios públicos, colectivos y comunales.

El bajo precio de los lotes en la fase de ocupación los torna asequibles a las familias que no cuentan con la riqueza monetaria exigida en su equivalente formal. En la formación de ese precio confluyen la incertidumbre de desalojo y la ausencia del urbanismo básico (Hataya, 2010: 257), las exiguas o inexistentes cesiones urbanísticas (Alfonso, 2008: 148–150) y la localización periférica en relación con la estructura económico-residencial espacial de la metrópoli (Alfonso, 2012: 112–115). Durante el desarrollo progresivo de la vivienda que comienza simultáneamente con la estrategia de ocupación y que se prolonga aun después de la regularización, el crecimiento sostenido de la demanda por materiales de la construcción se consolida en ausencia de economías de escala. La vivienda en su estado precario es habitada por sus constructores aunque, en no pocas ocasiones, es subdividida para producir renta o para acoger solidariamente a familiares y amigos.

Cuando ocurren las discrepancias entre las partes contratantes en el mercado informal de la vivienda para la venta, pero especialmente en el submercado del alquiler, su forma de resolución puede implicar también la violencia, pero es más común que se presenten sanciones como el debilitamiento en el medio del valor de la palabra del agente que incumplió el pacto y que, por tanto, opera como una especie de desvalorización del capital con el que interactúa en ese mercado. Esa sanción se difunde entre los miembros de las redes en las que participa e implica, de un lado, limitaciones prácticas para seguir operando bajo la lógica de la necesidad y, del otro, asumir los costos que entraña su movilización a otro vecindario. Esa sanción se imparte por igual a los oferentes y a los demandantes como en el

caso de los “urbanizadores piratas” que se denominan así, entre otras cosas, por vender en dos o más ocasiones el mismo lote de terreno o como ocurre con los inquilinos que incurren en la mora en el pago como práctica habitual.

El valor de la palabra y la buena fe como instituciones que reducen forzosamente los costos de transacción en las interacciones entre los participantes de los mercados populares, tienen como función trascendental garantizar la recurrencia de tales interacciones que facilitan la permanencia de los demandantes en el vecindario y en las redes de apoyo que allí operan. Esa estabilidad es objeto de varias miradas. Para el discurso ortodoxo son “trampas de pobreza” (Nuñez y Cuesta, 2006) pues allí se reproducen por generaciones las precariedades que la necesidad condujo a los más viejos a asumir como condición de la localización residencial periférica; otros han advertido la emergencia del “efecto gueto” como pauta de aislamiento de identidades que cohesionan de manera perversa a los vecinos de algunos barrios populares.

Con la recurrencia de las interacciones en espacios económicos reducidos se rompe el anonimato de los participantes en el mercado residencial popular, es decir, entre los residentes estables y entre los familiares y conocidos de ellos, vínculos que facilitan la incorporación a las redes barriales del préstamo del tendero conocido como el “fiado” o del cuidado de los hijos por las madres comunitarias. La ruptura de ese anonimato es la condición infranqueable para que el principio de la buena fe tome cuerpo en una persona que es digna de *confianza* que, por tanto, se presume que va a ser recurrente también con los pagos que honren sus compromisos. Este fenómeno en el que se imbrican la confianza y la lealtad ha sido estudiado por Saenz (2013: 16) para el caso del mercado informal del alquiler en la zona de Patiobonito en el suroccidente de Bogotá.

El desprendimiento del anonimato entraña riesgos. Uno de ellos surge de la posibilidad de que algunas personas que cargan con alguna huella del pasado en su piel o en su cerebro y que se revela en su conducta, tengan que revelarla a costa del repudio y la sanción negativa de la sociedad. Ese *estigma* es el que pesa sobre las personas que fueron obligadas por los violentos al desarraigo y que es la principal diferencia con quienes optaron voluntariamente por una

salida programada de su lugar de origen, disparidad abismal que no cabe en el raciocinio de los filósofos de la ultraderecha. Esa huella ha sido infringida violentamente a las víctimas del conflicto armado que, habiendo sobrevivido, encuentran que la sociedad la profundiza al situarse sus miembros como víctimas de los desplazados y no de sus victimarios. Para el desplazado el anonimato no está a su alcance pues tiene que revelar su condición cuando demanda solidaridad o cuando se logra refugiarse en una convención de semejantes y, como ocurre con frecuencia, hasta un rumor está en capacidad de hacer aflorar el estigma.

Hay otros agentes que también son estigmatizados. En las sociedades del elogio mutuo es frecuente que sus miembros estigmaticen al que osa revelarse en contra del *statu quo* y que está dispuesto a enfrentar la hostilidad y el aislamiento del medio. Pero la diferencia con el desplazado radica en la acumulación previa de bienes materiales disponible para enfrentar esa sanción negativa. Cuando la cicatriz de algún vejamen aflora en la persona estigmatizada y sobreviene la sanción social, el grado de indefensión y la angustia que se representa en su rostro alimentan el desespero que es procesado como síntoma de peligro por los ciudadanos que se tornan hostiles o, como mínimo, indiferentes ante la tragedia que reclama una solución humanitaria.

A cambio de tal tipo de solución, el desplazado por la violencia se somete a diferentes sanciones, siendo las más comunes el aislamiento a los hijos en la escuela y la atención de mala calidad en el sistema subsidiado de salud. Otra poco estudiada es la que se le impone en el mercado residencial y cuyo efecto es el incremento de la penuria que ya padece. La llave de la buena fe del desplazado no le permite abrir las puertas de la ciudad formal, mientras que el *cambuche* hacinado en el espacio público metropolitano se torna en el objetivo policial para el desalojo violento y en la vitrina en donde se exhiben los estigmas sociales a que han sido sometidos. La solución al alcance para enfrentar la penuria habitacional se la ofrece el mercado informal que, en ese momento, se erige como la puerta de entrada del desplazado y de sus familias a las metrópolis.

El precio del suelo informal y del alquiler para hogares víctimas de la violencia es superior al que pagan las familias que no lo son, así como inferior es la calidad de la ya precaria vivienda a la que



acceden. El estigma social produce entonces la segmentación del mercado inmobiliario informal. Una explicación a este *precio estigmatizado* más elevado es la que se deriva de la capitalización a una tasa de interés ( $i$ ) de la renta diferencial más baja de la metrópoli ( $r$ ), a la que se le añadiría el subsidio del Estado a la población desplazada ( $s$ ), resultando el precio del suelo (PS) o el alquiler más elevado que si tal subsidio no existiese:  $(PS = (r+s)/i)$ . Es decir que el mercado informal transfiere el subsidio al propietario o poseedor del suelo o de la habitación en alquiler para este segmento de la población.

Adviértase que en ningún caso se alude a “invasiones”, término con el que, como producto del desdén intelectual, son erradamente calificados los barrios populares levantados de manera informal pero que, en cualquier caso, han exigido el pago de algún precio a un agente inmobiliario irregular que lo promovió. Nótese entonces que, a diferencia de los estigmas de los que se ocupan las antiguas escrituras y que se expiaban en el purgatorio, los estigmas sociales se cobran por mecanismos de mercado. Ese invento terrenal, que prometía la mejor asignación de un recurso escaso como el suelo, se encarga ahora de imponer una sanción a las víctimas de la violencia, sanción que no es otra cosa que la monetización del estigma.

Cuando el estigma adquiere la forma monetaria y las transacciones se tornan más onerosas para la población desplazada, se produce un aliciente para que esas personas indaguen por otras alternativas en las que la sanción sea más tolerable, encontrándose ellas en municipios metropolizados cuya característica es la de acoger solamente a familias de ingresos y patrimonios semejantes y en donde, de manera frecuente, se configuran convencionalmente vecindarios de familias víctima del desplazamiento violento. Esas convenciones que, en principio, les permiten a tales familias enfrentar colectivamente la estigmatización social, también facilitan la construcción de un *ethos* (Hataya, 2010: 49) que, con el paso del tiempo, va a distinguir a sus moradores como parte de comunidades diferentes que no admiten la intromisión de curiosos ni el espionaje a sus conductas, momento en el que se habrá erigido el *gueto*.

## **La cuestión del desplazamiento forzado en Colombia y su incidencia socio–demográfica en Bogotá**

¿Por qué no se ha conseguido alcanzar la paz en Colombia? ¿Qué condiciones se necesitan para que se alcance? Las respuestas a estas cuestiones están claras para el bloque en el poder y el bloque levantado en armas y, sin necesidad de listarlas, se entiende que es tal el grado de polarización y la inflexibilidad de las posiciones ante el diálogo, que lo único esperable es más violencia. Ese medio jamás le permitirá a la guerrilla alcanzar el poder ni realizar ninguna reforma trascendental sobre lo que, por lo demás, desde hace mucho tiempo no se le escucha iniciativa alguna. Pero tampoco permitirá la derrota de una guerra de guerrillas que, desde hace más de tres lustros, se intenta combatir con los mismos medios bajo la forma del paramilitarismo. El debilitamiento de las bases rurales de la guerrilla como táctica político–militar se ha opacado ante la apropiación violenta de la tierra de unos campesinos ya empobrecidos por el inadecuado diseño de la política agraria, situación agravada por la corrupción que emergió entre sus ejecutores en el pasado reciente.

Es por ello que el desplazamiento forzado en Colombia no cesa. Sólo desde 1997 y hasta la finales del 2011 se habían registrado 3,7 millones de colombianos en esa situación que, además, tiende a agravarse con el anunciado “boom” minero y la subsecuente disputa de las regalías en los municipios colombianos. Además de ese rasgo, los resultados de la primera etapa de la investigación sobre la geografía del desplazamiento forzado en Colombia (Alfonso, 2011: 2–25) permitió identificar otros que cualifican ese incesante fenómeno: i) El 53% de la población desplazada se ampara en el poli–metropolitano del país que componen nueve núcleos metropolitanos y

56 municipios metropolizados. El restante 47% se distribuye entre las capitales departamentales y los mismos municipios de origen, siendo ese último contingente el de mayor potencial para regresar a su parcela; ii) Por cada tres desplazados de tierras de segunda calidad hay uno de tierras de primera calidad, lo que sugiere que es la tierra de segunda calidad la que está en disputa puesto que la de mejor calidad o está bien resguardada o entré en una fase de degradación ecológica después de décadas sometida al monocultivo o a la sobreexplotación por los cultivos comerciales; iii) Una proporción considerable de las personas desplazadas, que puede alcanzar una tercera parte de todo el contingente, no identifica al responsable de la acción violenta que lo condujo a abandonar forzosamente su lugar habitual de residencia; iv) Los municipios con cultivos de coca son expulsiones netas de población, mientras que los municipios palmicultores presentan un relativo balance entre expulsión y recepción, diferencia que pone en cuestión los procesos de colonización dirigida por los narcotraficantes y la estabilidad poblacional en ambos casos; v) En los lugares en donde hay riqueza mineral hay presencia guerrillera o de paramilitares y, por tanto, homicidios y desplazamiento forzado; vi) Desde hace 10 años la razón de femineidad en el desplazamiento ha sobrepasado la de masculinidad, lo que pone de presente que la violencia se ha ensañado contra las mujeres, muchas de las cuales eran guardianes de sus parcelas ante el desplazamiento o asesinato de los hombres del hogar campesino; y, vii) Una proporción considerable de las etnias sometidas al desplazamiento forzado, tienden a quedarse en proximidad a sus terrenos ancestrales a la espera de que les sean restituidos, llegando en pequeñas proporciones a las metrópolis colombianas.

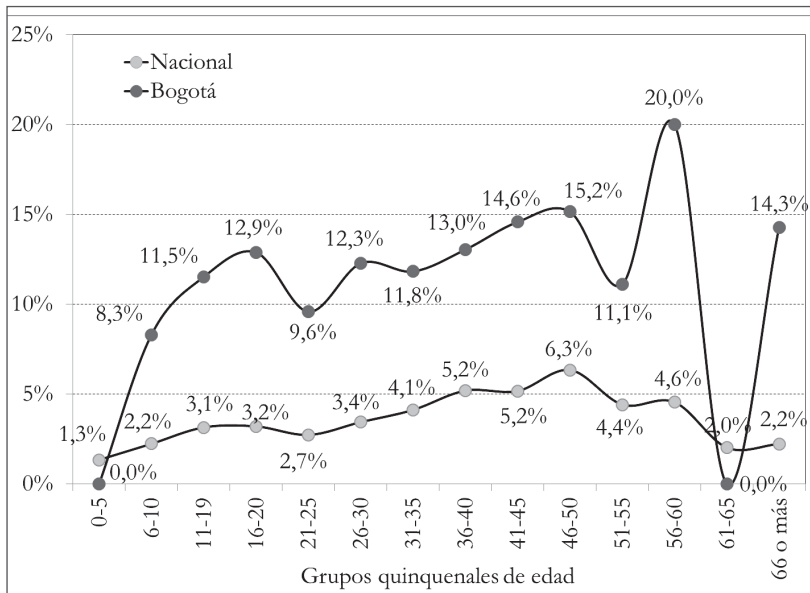
La imagen de la población desplazada que se procesa en las metrópolis colombianas es la de unos desposeídos que llegaron para quedarse pero que no cuentan con los medios para hacerlo. Seguidamente se levanta un consenso tácito sobre su peligrosidad que, posteriormente, se torna explícito y toma forma en la estigmatización de la población desplazada. Ese mecanismo social, a través del que se le impugna la falta migratoria a un connacional, tiene sus antecedentes en el estigma del “calentano”, como eran calificados los inmigrantes a la Bogotá de mediados del siglo pasado por sus nativos –los

“cachacos”–, pretensiosos portadores de una supuesta superioridad intelectual. No se ha avanzado mucho en materia de tolerancia. No obstante, la estigmatización al “calentano” fue diluyéndose paulatinamente ante la penetración de la música vallenata y de la salsa que se impusieron sobre el pasillo, y de la bandeja paisa y otros manjares que le ganaron espacio al ajiaco santafereño en las prácticas culinarias bogotanas.

La hipótesis del no retorno, en las condiciones actuales, es bastante plausible. La de la peligrosidad no pues, de ser así, ellos podrían haber utilizado la violencia para defenderse de sus victimarios y, además, supone erradamente la carencia de valores éticos que los lleven a incurrir abruptamente en algún delito. Los estigmas, por tanto, son infundados. Pero esa preconcepción de la conducta de las víctimas de la violencia nunca ha requerido de bases creíbles ni de evidencias contundentes, pues se soporta meramente en una actitud racista e intolerante ante la diferencia.

La cuestión es que si los miembros del hogar van a estar estigmatizados en el medio metropolitano, como en efecto ocurre como se deduce del gráfico número 1 ¿por qué razones optan por asentarse allí? La encuesta que sirve de soporte a esa figura preguntó a 681.686 víctimas del desplazamiento forzado si se han sentido discriminados por tal condición y el 3,0% respondió afirmativamente, mientras que en el caso de Bogotá dicha encuesta fue respondida por 20.587 personas de las que el 10,8% respondió que si se ha sentido discriminada por tal razón.

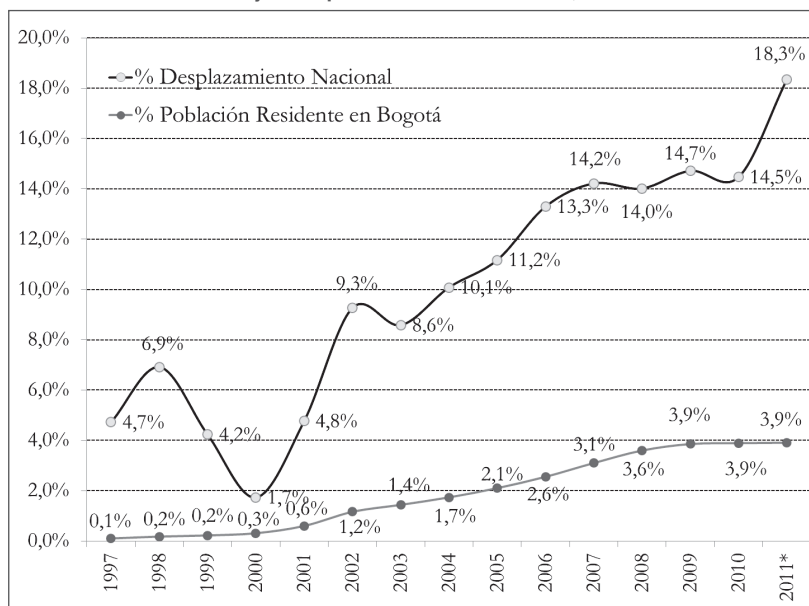
**Gráfico No. 1**  
**Intensidad (%) de la estigmatización por condición de *desplazado* en Bogotá y en Colombia por grupos quinquenales de edad, 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Departamento Nacional de Planeación

La lógica de la necesidad se impone para que desdeñen el retorno, no sólo por la ausencia de las garantías del Estado a sus derechos fundamentales, comenzando por el derecho a la vida, sino porque las desigualdades acumuladas que afectan con particular crudeza a sus hijos son posibles de enfrentar con mayor eficacia en el medio metropolitano. El costo que se disponen a asumir es el estigma de desplazado.

**Gráfico No. 2**  
**Participación de Bogotá en la recepción del desplazamiento en Colombia e incidencia del desplazamiento sobre la población residente bajo la hipótesis del “no retorno”, 1997–2011**



Fuente: Elaboración propia con base en proyecciones poblacionales del DANE y estadísticas sobre desplazamiento forzado de Acción Social. (\*) Proyectado.

Desde 1997 hasta finales de 2011 Bogotá ha alojado a cerca de 303.000 personas desplazadas por la violencia. En la actualidad recibe alrededor de mil personas anualmente, oscilando el tamaño del hogar entre 4 y 5 personas, siendo la jefatura femenina cada vez más frecuente que la masculina. Bajo la hipótesis del no retorno, ese flujo de personas representa alrededor del 3,9% de la población residente en la ciudad, tal como se aprecia en el gráfico número 2. En esa misma figura se pone de presente que, a medida que pasa el tiempo, una proporción ascendente de la población desplazada opta por Bogotá como destino de acogida temporal y, probablemente, definitiva.

## **El mercado inmobiliario informal bogotano y el estigma como externalidad pecuniaria**

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado que, dentro de sus variadas funciones coordina el Proceso Nacional de Verificación, ha señalado que de los hogares víctimas del desplazamiento forzado solamente el 3% ha manifestado su intención de retornar al lugar de origen. La hipótesis del no retorno tiene, además de ese asidero estadístico, un asidero fáctico cuando el mismo gobierno manifiesta sus reservas sobre la eficacia de la política de resarcimiento a las víctimas luego de los sucesivos asesinatos de líderes de los programas de restitución de tierras.

Una pesquisa en tres barrios informales localizados en las zonas de expansión popular metropolitana de Bogotá fue realizada por García (2011): las localidades de Ciudad Bolívar y Usme y la Ciudadela Sucre en el municipio contiguo de Soacha. Aunque su origen informal no se discute, la tradición de la propiedad sobre el suelo es incierta, creyéndose que los primeros pobladores se apropiaron de terrenos baldíos pero, con posterioridad, las Juntas de Acción Comunal se crearon allí, entre otras cosas para testificar acerca de la propiedad de los vecinos. Son barrios cuya organización data de hace alrededor de veinte años, siendo la autoprovisión de los servicios públicos y colectivos domiciliarios y las precariedades en la accesibilidad los rasgos dominantes de un paisaje dominado por ranchos y cambuches contruidos con materiales transitorios entre los que predomina la madera como rasgo de su exterioridad.

Con base en la encuesta aplicada a 187 jefes de hogar se logró detectar que, aunque en los tres barrios estudiados hay presencia de hogares víctimas del desplazamiento forzado, es en El Recuerdo

de Ciudad Bolívar en donde la presencia de ellos es dominante. No es de extrañar que en ese barrio el tamaño promedio del hogar sea más elevado y, además, que el ingreso promedio del hogar y, consecuentemente el *per cápita* de sus miembros, sea sensiblemente menor, situación que denota las dificultades que enfrentan en materia de generación de ingresos al llegar a la metrópoli.

**Tabla No. 1**  
El mercado residencial popular en tres barrios informales de Bogotá, 2011

Localidad	Ciudad Bolívar	Ciudadela Sucre – Soacha	Usme	Promedio
Barrio	El Recuerdo	Bellavista	Sierra Morena	
Población víctima del desplazamiento (%)	37,2	24,1	23,5	24,3
Tamaño promedio del hogar	5,2	4,7	4,8	4,9
Ingreso promedio del hogar (US\$/mes)	254,3	282,3	239,1	258,6
Ingreso per cápita (US\$/mes)	62,9	73,8	64,2	67,0
Vivienda tipo rancho o cambuche (%)	71,4	84,5	72,0	75,7
Precio del suelo(US\$/m <sup>2</sup> )	30,9	15,4	23,1	23,1
Precio de la vivienda (US\$/m <sup>2</sup> )	6,4	6,4	6,4	6,4
Precio Unitario Total (US\$/m <sup>2</sup> )	37,3	21,8	29,5	29,5

Fuente: García 2011: 15

La política de vivienda para hogares de bajos ingresos en su tramo más bajo denominado Vivienda de Interés Prioritario, establece que el precio máximo de una vivienda tipo casa o apartamento es de aproximadamente US\$ 18.500. En cuanto al área de esas soluciones



habitacionales la moda de lo que se ha construido en los últimos años oscila alrededor de los cuarenta metros cuadrados, de manera que el precio unitario es de US\$ 461/m<sup>2</sup>, del que cerca de una tercera parte es objeto del subsidio del Estado. Con localizaciones igualmente periféricas, el paisaje cuadriculado de esos barrios formalmente construidos difiere de los anteriores por su imagen acabada y su exterioridad en ladrillos. Siendo la geografía física urbana de los tres barrios relativamente semejante, la notoria diferencia de precio con los US\$ 29,5/m<sup>2</sup> se origina tanto en el precio del suelo como en el de los materiales de construcción, pero la urbanización informal permite el mejoramiento progresivo de esas viviendas mientras que las soluciones del mercado formal inhabilitan tal alternativa.

Comprendidos los órdenes de magnitud en las diferencias de precios que explican la exclusión de las familias de bajos ingresos del mercado formal de la vivienda en Bogotá, conviene ahora indagar por las diferencias internas en los precios inmobiliarios del mercado informal. Nótese, en primer lugar, que la calidad constructiva de las soluciones es semejante y, por tanto, el precio no varía con las localizaciones. Esto es así, además, porque esas edificaciones son el resultado del acompañamiento de una organización no gubernamental cuyas soluciones temporales en madera están estandarizadas. Las diferencias surgen, por tanto, del precio del suelo que abonaron esos hogares a los promotores informales que allí operan y, por tanto, ese acto mercantil los excluye de la categoría de invasores.

Por estar localizado en la zona metropolitana pauperizada de Bogotá, en el municipio de Soacha, el precio del suelo en el barrio Bellavista de la Ciudadela Sucre es 50% más barato que el de Sierra Morena en la localidad de Usme, asumiendo que la capacidad portante de esos terrenos es relativamente semejante. Esas diferencias de localización no son tan notorias entre Sierra Morena y El Recuerdo y, sin embargo, el precio del suelo es 33,3% más elevado en el barrio al que convencionalmente llega más población víctima del desplazamiento forzado. En relación con Soacha (ver Tabla No. 1), el diferencial de precios alcanza el 100%. Las calidades constructivas podrían erigirse como argumento para explicar esos diferenciales pero, como Sierra Morena opera como caso de control y en ese vecindario la proporción de la casa tipo rancho o cambuche es semejante

que en El Recuerdo, tal argumento es poco creíble quedando, por tanto, la hipótesis de la monetización del estigma como el recurso que explica tales diferencias.

La proporción de la población víctima del desplazamiento forzado que está estudiado se ha sentido estigmatizada por ese motivo es mayor en las metrópolis que en el conjunto del país, siendo las expresiones de tal estigmatización el ser ignorado, aislado o recibir un trato que lo inferioriza ante sus colegas. En el mercado residencial es la falta de dinero para pagar los sobrecostos de la especulación inmobiliaria la que detona la urbanización informal que, cuando capta las desiguales dotaciones de los hogares de bajos ingresos, los aísla en las periferias metropolitanas. Más allá de ese aislamiento, los agentes que operan en el mercado informal del suelo le imponen un sobreprecio a las víctimas del desplazamiento forzado pues, a diferencia de los demás hogares que ingresan al vecindario, a su palabra no se le otorga el mismo valor, la misma credibilidad y, por tanto, esas transacciones van a tornarse más onerosas. El estigma aflora cuando se les torna portadores de ciertas conductas que en el ámbito popular son juzgadas peligrosas. La necesidad es entonces penalizada por el mercado.

## Consideraciones finales

La exclusión resultante del mecanismo de los precios del mercado formal, sumada a la exigua acumulación previa de capital social, político y monetario, da lugar a la informalidad urbana, y promueve la separación física y la polarización entre diferentes segmentos de población que paulatinamente acrisola un esquema de segregación residencial innato a cada aglomeración metropolitana. La lógica de la necesidad se impone en la conducta de las personas víctimas del desplazamiento forzado para que su llegada a las metrópolis ocurra por la vía de la informalidad. La aparente atracción entre semejantes en los barrios populares se acostumbra delimitar a través de estrategias de coexistencia para enfrentar las precariedades acumuladas y exaltadas en el nuevo hábitat en construcción, siendo el estigma encarnado en la palabra “desplazado” el que se emplea para establecer las diferencias.

Cuando una persona y su familia son identificadas como desplazadas por la violencia, los loteadores y los arrendatarios acostumbran incrementar el precio de los activos residenciales bajo la idea de que, por estar en tal condición, gozan del apoyo estatal que les incrementa su capacidad de pago. Este fenómeno es paradójico por cuanto las conductas estigmatizadoras del *diferente* son muy frecuentes en las metrópolis en las que la intolerancia de algunos de sus residentes comienza por el hecho de presumir que esas personas a las que estigmatizan no tienen el dinero requerido para realizar ciertas pautas de consumo ostentoso. Siguiendo el *Tercer Manuscrito* de Marx (1993 [1932]: 185), en el que luego de invocar a Goethe y a Shakespeare, advirtió que “como el dinero, en cuanto concepto existente y activo del valor, confunde y cambia todas las cosas, es la confusión y el *trueque* universal de todo, es decir, el mundo invertido, la confusión y el trueque de todas las cualidades naturales y humanas”, es posible

imaginar que el rumor infundado que da lugar al estigma sea susceptible de monetización. Por tanto, el dinero es un instrumento creador y destructor del prestigio y la reputación de las personas que, en ocasiones, es más eficaz que el esfuerzo consagrado a una vida digna.

Cuando las conductas peligrosas o indeseables que se le atribuyen a la población víctima del desplazamiento forzado no afloran con la intensidad o frecuencia que se rumoraba, el estigma debería desaparecer. La persistencia de los acuerdos de convivencia pacífica, esto es, de salida no violenta a los conflictos, es síntoma de que los estigmas lo son por ser infundados. Pero ello no inhibe a que, por causa de la agudización de las secuelas del estigma aflore la violencia por intolerancia. La cuestión es ¿cómo quitarnos el estigma de encima? Una vía son los pronunciamientos éticos para combatirlos que son más eficaces que los pronunciamientos legales pues, en efecto, los primeros tienen mayor potencial para combatirlos que el de una ley o un presupuesto en manos de un burócrata.

En el caso de la urbanización informal, el mercado del suelo incorpora el estigma de ser víctima de la violencia y portador de la necesidad que pone en juego la supervivencia de los miembros de esas familias bajo la forma de precios del suelo más elevados que los que pagan las familias de bajos ingresos. Este es un rasgo indeleble de una economía monetaria de sociabilización en la que la credibilidad, los valores y la reputación son tasados bajo la forma de dinero “universal alcahuete de los hombres y de los pueblos” (Marx, 1993 [1932]: 183).

De lo anterior se deduce que la reducción de la informalidad urbana depende, en primer lugar, de la eficacia de las regulaciones que se adopten para intervenir los mercados formales en aras de facilitar la inclusión de un mayor número de familias de bajos ingresos por la vía de la reducción de los sobrecostos mencionados y, en segundo lugar, del alcance y continuidad de las políticas activas urbanas que se expresen en la producción de suelo habitable para las familias de bajos ingresos. La tercera vía es la de dotar a las familias de un ingreso digno que les permita enfrentar la exclusión del mercado formal, lo que concierne al ámbito de las políticas redistributivas para enfrentar la desigualdad, utopía difusa en un horizonte neoliberal muy arraigado en América Latina.

## Referencias

- Abramo, Pedro 2011 *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. (Quito: OLACCHI – Municipio Metropolitano de Quito).
- Abramo, Pedro (Coord.) 2009 *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras* (Porto Alegre: NATAC–CNPq–FAPERJ–HABITARE–FINEP–CAIXA).
- Alfonso, Óscar. 2008 “¡No hay suelo gratis! Un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización” en *Revista de Economía del Caribe* (Barranquilla) N° 2.
- Alfonso, Óscar 2011 “La geografía del desplazamiento forzado reciente en Colombia” en *Documentos de Trabajo N.º 33* (Bogotá: Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia) en <[http://portal.uexternado.edu.co/pdf/1\\_facultadEconomia/](http://portal.uexternado.edu.co/pdf/1_facultadEconomia/)> Publicaciones /DocumentosDeTrabajo/documentoDeTrabajoNo332011OscarAAlfonso%20R.pdf>
- Alfonso R., Óscar 2012 “Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitana en Bogotá” en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. 38, N° 114.
- Eibenschutz, Roberto y Benlliure, Pablo (Coords.) 2009 “*Mercado formal e informal del suelo: análisis de ocho ciudades. Serie Conocer para Decidir* (México D.F: Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos– Gobierno Federal SEDESOL– Vivir Mejor– Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa).
- García, Diana 2011 *El acceso al suelo urbano de poblaciones marginadas en la Bogotá de comienzos del siglo XXI: un estudio sobre la intervención de “Un techo para mi país Colombia”*, Tesis de grado en Economía, Universidad Externado de Colombia.
- Hataya, Noriko 2010 “La ilusión de la participación comunitaria: lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992–2003” en *Colección Económica Institucional Urbana* (Bogotá) N° 1.
- Jaramillo, Samuel 2012 “Urbanización informal, diagnósticos y políticas: una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales”,

Documento CEDE 11/2012 Bogotá, Facultad de Economía – CEDE, Universidad de los Andes.

Marx, Karl 1993 (1932) *Manuscritos* (Madrid: Altaya).

Núñez, Jairo y Cuesta, Laura 2006 “Las trampas de la pobreza en Colombia; ¿qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”, Documento CEDE 19/2006 (Bogotá: Facultad de Economía – CEDE, Universidad de los Andes).

Saenz, Hernándo 2013 “A reciprocidade como marco institucional dos contratos nos mercados informais de aluguel residencial”, Tesis doctoral, IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

# Esclavos modernos y otros hacedores de ciudad invisibilizados

---

Mercedes Castillo<sup>1</sup>

## Introducción

Dentro de los varios hacedores de ciudad invisibilizados, que no invisibles, hay unos que merecen ser destacados por ser los más vulnerables dentro de los grupos de población vulnerable. Son los esclavos modernos, los desplazados, los habitantes de calle, los habitantes de los inquilinatos y, en especial, las mujeres de estos grupos. Que no se excluyen entre sí, en realidad se traslapan. Tampoco constituyen una sucesión de etapas desafortunadas en la vida de unas personas. Simplemente son grupos de población que habitan la ciudad y, por tanto, la hacen cotidianamente, generando impactos sobre ella,

---

1 Economista, Master y doctorado en Urbanismo. Docente invitada de la Maestría en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia y directora del Grupo de Investigación Dinámicas Económicas, Socioculturales y Territoriales en la Producción del Hábitat, Gidest.

dejando huellas. Pero también son grupos de personas cuya situación es “la manifestación más clara de la permanencia histórica y la consolidación de un modelo de desarrollo excluyente caracterizado, además, por relaciones clientelares, corruptas, de *patronaje* y de fuerza (Bello, 2003: 1, énfasis original) generadoras de múltiples formas de violencia. Para el caso colombiano, desde el conflicto armado interno hasta la impunidad y la indolencia con que son tratados.

Algunos autores consideran que técnicamente, el desplazamiento de seres humanos es, junto a la explotación sexual de adultos y de menores y el trabajo forzado, una de las formas soterradas de esclavitud. Para este trabajo se considerarán de manera diferenciada la esclavitud moderna y el desplazamiento, por tres razones: que la definición anterior hace más referencia al tráfico de personas; que al mantener la diferencia visibilizamos ambos grupos y que para el caso colombiano se trata de fenómenos distintos. Al referirnos al desplazamiento en Colombia estamos hablando de personas que se vieron forzadas a migrar a otra región del territorio nacional, abandonando su sitio de residencia, sus actividades económicas habituales y su entorno social y cultural cuando su vida, su integridad física, su seguridad o su libertad fueron vulneradas o directamente amenazadas. Esto no niega el hecho de que un porcentaje considerable de personas que han sufrido desplazamiento forzado, casi todas mujeres, devinieran esclavos modernos después de haber sido puestos en condición de vulnerabilidad económica, física, política o legal.

También sucede que un porcentaje de desplazados, sean esclavos modernos o no, deben recurrir a dormir en inquilinatos<sup>2</sup> o en *pagadarios*<sup>3</sup> por carecer de otra posibilidad. Pero no son los únicos que lo hacen, también recurren a estos lugares otros habitantes de calle. Los

---

2 Conventillos (Argentina y Chile); vecindades (México); cortiços (Brasil), mesones (El Salvador); Callejones (Perú); ciudadelas (Cuba) y corralones o casas de vecinos (España).

3 Los *pagadarios* son alojamientos que se pagan por horas o por días, con baño compartido y cocina en la misma habitación, o inexistentes. Pasar la noche cuesta alrededor de US\$ 6 dólares, al cambio de septiembre de 2011).



habitantes de calle no son todos desplazados, ni esclavos modernos, también hay dentro de este grupo personas que han optado por esta forma de vida, así como personas que la pobreza extrema ha puesto en esta situación.

Finalmente, queremos destacar, y a la vez hacer un homenaje, a las mujeres, a las desplazadas, a las esclavizadas, a las habitantes de calle, porque es sobre ellas que recae con mayor énfasis la violencia, la impunidad y la indolencia. Las mujeres son las principales víctimas de la trata de personas; de la población desplazada más de la mitad son mujeres; durante el conflicto armado que ha vivido el país, por casi medio siglo, las mujeres han sido usadas como botín de guerra y sobre ellas se ha ejercido todo tipo de violencia sexual como método de guerra.

Así, el objetivo del presente trabajo es el de llamar la atención sobre estos grupos de población que, aún siendo visibles en la ciudad, pretenden ser invisibilizados por variadas razones. Asumo el riesgo de que al presentar de manera tan compacta estas realidades, en lugar de sensibilizar y, al menos, motivar a la reflexión resulte trivializando la situación de estos grupos de personas que viven verdaderas tragedias humanas. Para desarrollar este objetivo iniciamos con una corta definición de los grupos mencionados, argumentando, posteriormente, porqué no los consideramos invisibles sino invisibilizados. Finalizaremos presentando el caso de la localidad Los Mártires del centro de Bogotá, lugar donde se aplica un agresivo plan de renovación urbana que desconoce la presencia de estos grupos poblacionales y que podría tener consecuencias nefastas para ellos y para el resto de habitantes del sector y de la ciudad.

## Los hacedores de ciudad

### Esclavos modernos

Los esclavos modernos son personas privadas de su libertad para ser sometidas a trabajos indignos, en jornadas extenuantes, ambientes de trabajo inadecuados y restricciones al derecho de salir y entrar del lugar de trabajo, con muy baja o ninguna remuneración. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, aprobada en Colombia en 2002 define esclavitud como “el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños” (Fundación Esperanza, s.f.: 46) Para Kevin Bales (2000a) “la esclavitud significa que una persona está bajo el control absoluto de otra persona, que se utiliza la violencia para mantener ese control, *la explotan, hacen dinero con ella* y esta persona simplemente no puede escapar” (énfasis original). “Los esclavos modernos son secuestrados, torturados, aislados y/o violados sistemáticamente para domesticar su voluntad y, en muchos casos, asesinados” (Fundación Esperanza, s.f.).

El protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, aprobada en Colombia en 2003, define trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener

el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación” (Fundación Esperanza, s.f.). Por tanto, “las víctimas de la trata de personas no dan su consentimiento para que se trafique con ellas; las engañan, las atraen con falsas promesas o las coaccionan. El traficante priva a la víctima de sus derechos básicos: la libertad de movimiento, de elección, de controlar su cuerpo y su mente y de controlar su futuro” (Fundación Esperanza, s.f.).

“La esclavitud, declarada ilegal por primera vez en la parte francesa de la isla de Santo Domingo (1793), luego en Cuba (1886) y Brasil (1888), está expresamente prohibida por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la convención suplementaria relativa a la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas aprobada por la ONU en 1956” (Civale, 2004: 24). Aún así, la esclavitud es un negocio floreciente y el número de esclavos aumenta cada día. Hay personas que se enriquecen utilizando esclavos, incluso niños, y cuando ya no les hacen falta, los echan a la calle. “Las personas se convierten en herramientas desechables para hacer dinero” (Bales, 2000b).

Esta forma de esclavismo actual, “lejos de tener las características del que se vivió durante la esclavitud, tiene las adaptaciones que el capitalismo le genera al interiorizarse, tales como una superestructura jurídica y política<sup>4</sup> que se le opone pero, a la vez, permite que la relación de subsunción del trabajo al capital rebase el simple pacto de compra-venta de la fuerza de trabajo y establezca relaciones de subordinación patriarcales o de otra índole” (Castillo, 2009: 10). Así, la esclavitud moderna se ejerce de manera ilegal, por connivencia o por imposición brutal y con base en la vulnerabilidad económica,

---

4 “Toda forma de producción engendra sus propias instituciones jurídicas, su propia forma de gobierno” Marx, Carlos (2000: 287).

política, física y legal de las víctimas<sup>5</sup> (Bales, 2000a) permitiendo que a los esclavos modernos se les explote durante el tiempo que son productivos, usándolos como instrumentos de trabajo con mayor intensidad que antes, ya que los avances tecnológicos lo permiten; sometiéndolos con más crueldad y no garantizándoles ni siquiera su reproducción simple (amparada la no obligatoriedad en la inexistencia de un contrato de trabajo, o de compra-venta) y después, simplemente, desechándolos (Castillo, 2009).

Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo OIT, “la globalización y la demanda de trabajo barato han contribuido a que por lo menos 12,3 millones de personas en todo el mundo padezcan situaciones laborales similares a la esclavitud” (Atkins, 2005, citado en Castillo, 2009: 9). Para Kevin Bales (2000a) esta cifra puede ascender por encima de los 27 millones de personas. “Siddharth Kara, profesor de la Universidad de Harvard especializado en trata ilegal calculaba que la cifra podría estar entre los 24 y los 32 millones (Tanneeru, 2011). Y “de acuerdo a Anti-Slavery International (ASI), la organización de derechos humanos más antigua del mundo con sede en Londres, hay más de 200 millones de personas en condición de esclavitud” (Jacobs, s.f.).

La ONU reconoce que la esclavitud sigue existiendo disfrazada de diversas formas como “la servidumbre por deudas, el trabajo forzado de adultos y niños, la explotación sexual de menores, el comercio y el desplazamiento de seres humanos y los matrimonios arreglados” (Civale, 2004: 24). La prostitución forzada es, posiblemente, la forma más generalizada del tráfico de personas, “mujeres, hombres, niños, que son buscados, elegidos y captados o secuestrados. Los

---

5 Se encuentran en situaciones en las que son económicamente vulnerables porque no pueden conseguir ningún tipo de trabajo; políticamente vulnerables porque las élites predominantes no tienen ningún interés en ellos; físicamente vulnerables porque no pueden protegerse contra personas armadas y legalmente vulnerables porque la policía no hace cumplir las leyes, porque no les importa lo que suceda en los barrios tugurizados. Además, son completamente impotentes ante la corrupción de la policía y del gobierno, que permiten que sobre ellos se ejerza todo tipo de violencia (Bales, 2000a).

trasladan hacia los centros de prostitución, con el objetivo bien claro de comerciar con ellos, en contra de su voluntad. Desaparecen, nadie los encuentra, no tiene documentos porque se los sacan, están encerrados, aislados, torturados, incomunicados y/o asesinados” (Portal Planeta Sedna, s.f.). Y como forma derivada aparece el turismo sexual adulto e infantil, siendo los casos más aberrantes los de Tailandia, Malasia y Bahrein.

El trabajo forzado más común se encuentra en el servicio doméstico y en la agricultura, pero también aparece en la industria, la construcción, la minería y la hostelería. “Desde las fincas de cacao de África Occidental hasta los campos de algodón de Uzbekistán y los campos de tomates de los Estados Unidos, esta forma moderna de esclavitud sigue siendo común en el sector agrícola y está marcada por técnicas que distan mucho de ser modernas” (US Department of State, 2011: 16). También aparece como una forma de esclavitud moderna el reclutamiento de niños o su uso ilícito –mediante la fuerza, el fraude o la coacción– para combatir, para su explotación laboral o sexual por parte de las fuerzas armadas del gobierno, organizaciones paramilitares o grupos rebeldes (US Department of State, 2011: 9). Otras formas de esclavitud son la venta de órganos, la pornografía, la coacción para realizar actividades delictivas como tráfico y correo de drogas o de armas o venta de billetes falsos y secuestro y tráfico de personas para obligarlas a mendigar.

Los bajos costos de la mano de obra en los países pobres incentiva el crecimiento de todas las formas de esclavitud y la trata de personas, por parte de las transnacionales o las mafias, ya sea porque ellas instalan sedes en estos países o porque las personas viajan a los países ricos en busca de empleo o formas de generar un ingreso. Ulrich Beck planteaba el primer caso recordando cómo los puestos de trabajo de las grandes transnacionales se encontraban en el país donde les resultaba más barato pagar; un bien se producía ensamblando en un país piezas que se habían elaborado en otros diferentes, donde las ventajas comparativas les permitían reducir costos al mínimo posible; los estados nacionales reducían los costos fiscales y parafiscales y adecuaban las ciudades para la inversión extranjera, aún depauperando a la población; ayudando para que a las transnacionales les fuera posible ubicar su sede en un país, declarar impuestos en otro y

fijar residencia en otro más, dependiendo de donde les resultara más atractivo para la inversión y menos gravoso. Maryse Brisson planteaba el segundo explicando que cuando la llegada de inmigrantes responde a sus propias necesidades y no a las del país receptor, éste convierte su llegada en una verdadera plaga. “Los inmigrantes son considerados como una carga, como un obstáculo” (Brisson, 1997: 16). Sin embargo, los discursos se invierten y la inmigración es promovida cuando los países la requieren. “La inmigración fue promovida cada vez que el capital estaba impedido de ir a su encuentro” (Brisson, 1997: 16). Aún así jamás serán realmente bienvenidos porque si se llegaran a legalizar el Estado receptor tendría que garantizarles los mismos derechos que a los nacionales y eso genera costos que no está dispuesto a asumir.

El reporte *Trafficking in persons* de 2011 que elabora el Departamento de Estado de los Estados Unidos advierte que Colombia es el país mayor exportador de mujeres y niñas para la trata de blancas en América Latina, el Caribe, Europa occidental, Asia y América del Norte, incluyendo a los Estados Unidos, así como país de tránsito o de destino para hombres, mujeres y niños sometidos a trabajos forzados. También dice que en Colombia, se han encontrado hombres y niños en condición de trabajos forzados en minería y agricultura, y que el traslado de mujeres y niños de áreas rurales para tráfico sexual sigue siendo un problema de gran importancia. Así como la servidumbre doméstica de mujeres y niños y la mendicidad forzada en áreas urbanas, según denuncias recibidas por la ONG. El informe finaliza diciendo que los grupos de alto riesgo para el tráfico interno incluyen a personas desplazadas, mujeres pobres de zonas rurales, comunidades indígenas y familiares de miembros de organizaciones criminales. La continuación de la violencia armada en el país ha desplazado a muchas comunidades, haciéndolas vulnerables a la trata de seres humanos, ha permitido que los niños sean reclutados como combatientes y que familiares de miembros de organizaciones criminales y de pandillas sean obligados a trabajos forzados, a prostituirse y a comerciar con drogas. Colombia se ha convertido en un destino para el turismo sexual de pederastas provenientes de Estados Unidos y Europa. También en sitio de tránsito de víctimas de tráfico de personas de América del Sur, África y China en ruta hacia los Estados Unidos y Europa.

## Desplazados

Se llama población internamente desplazada a la población civil víctima del conflicto armado, de la violencia generalizada o de abusos sobre sus derechos humanos, que migra a otras zonas del país en búsqueda de mejores condiciones de vida (ACNUR, 2006), de refugio y de protección de su integridad física y la de su familia. El desplazamiento en Colombia es una de las tragedias humanitarias más graves del planeta, ostentando en 2009 “un infame segundo lugar en la escala de desarraigo masivo, superada sólo por el conflicto armado en Sudán” (ACNUR, 2009: 7). Había afectado en 2007 aproximadamente 1.142 municipios (más del 95% del total de municipios colombianos) ya fuera como receptores o como expulsores, según datos de Acción Social<sup>6</sup> (CODHES, 2007: 8), en seguimiento de lo cual Garay, Barneri y Ramirez calculaban que para 2011 “la población desplazada [en el país] podría alcanzar los 4,5 millones de personas y representa más del 10 de la población total”<sup>7</sup>. El último informe de la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (en adelante CODHES, 2011) señalaba que esa cifra podía llegar a 5.195.620 personas en el periodo comprendido entre 1985 y 2010 lo que significa que el 11,42% del total de la población colombiana “fue obligada a cambiar de lugar de residencia porque su vida, su integridad física o su libertad fueron vulneradas o seriamente amenazadas” (CODHES, 2011: 57).

---

6 Acción Social es la entidad encargada de coordinar la política para la población desplazada en Colombia.

7 “Displaced population may amount to 4.5 million persons, and account for over 10% of the total population” (Garay, Barberi y Ramirez, 2011: 1).

El desplazamiento forzado por el conflicto armado se convirtió “en una poderosa estrategia de guerra con modalidades de copamiento militar de territorios, expulsión violenta de comunidades, repoblamiento con población afecta al actor militar dominante en el territorio, cercos a poblaciones y confinamientos” (DAPD, 2004). CODHES, considera que el desplazamiento forzado es una estrategia de control social y militar por parte de los actores armados sobre el territorio con el objeto de explotar ciertos recursos naturales para financiar su actividad (cultivos ilícitos, yacimientos petrolíferos y oleoductos, por ejemplo); para atentar contra la infraestructura del país; para controlar corredores estratégicos de comunicación y de tráfico de armas, explosivos, precursores químicos y transporte de tropas; o para despejar grandes zonas en las cuales se han generado macroproyectos de inversión, especialmente extranjera (CODHES–FAMIG, 2007). Según la Revista Semana (2008) el desplazamiento tiene su origen también en el interés por usar la tierra con fines agroindustriales, como cultivos de palma y caña de azúcar<sup>8</sup>. Otros factores generadores de desplazamiento forzado son la ofensiva de la propia Fuerza Pública con violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario<sup>9</sup> y las fumigaciones con glifosato ordenadas por el gobierno nacional y la erradicación manual de cultivos ilícitos que desplazan a miles de campesinos y colonos que han persistido en las siembras de coca y amapola por la

---

8 El desplazamiento forzado no obedece únicamente a la presencia de actores armados. Es un problema profundamente ligado a la tenencia de la tierra y a los intereses de grandes propietarios territoriales. Investigadores como Alfredo Molano, Darío Fajardo y Héctor Mondragón, entre otros, exponen que la violencia es una herramienta facilitadora de la expropiación de la tierra, la cual es destinada en mayor medida a la explotación extensiva de la ganadería y en menor proporción a la producción industrial, comercial y a la construcción de macroproyectos infraestructurales. En esa medida, “no se puede analizar el desplazamiento como una consecuencia o efecto colateral de las acciones de los actores armados; no es un efecto del conflicto sino un arma de guerra, una estrategia de acumulación económica” (Molano, 2000 citado en Ruiz, 2008).

9 Un ejemplo de resonancia internacional fue el caso de los falsos positivos, con ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias.



falta de otras posibilidades de supervivencia como consecuencia de la altísima concentración de la tenencia de la tierra en extensas zonas de territorio colombiano (CODHES, 2007). Igualmente, destaca el informe de CODHES la manera como el conflicto y el control territorial que conlleva, tienen efectos sobre el acceso de la población a los alimentos, haciendo del hambre un método de guerra que provoca desplazamientos<sup>10</sup>.

CODHES considera que lejos de lo que se sostiene, “el desplazamiento forzado sigue siendo una constante de la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia, que afecta casi todo el territorio nacional” (CODHES, 2011: 57).

Los desplazados son, en una gran proporción, indígenas, afrodescendientes y campesinos pobres, sobre todo mujeres y niños. “Personas que históricamente han estado excluidas de los beneficios de los modelos de acumulación, excluidas de la participación política y culturalmente invisibilizadas [...] ahora reconocidos para reclamarseles, “colaboración, militancia, apoyo, tributación” (Bello, 2003: 3, comillas originales).

Los desplazamientos forzados ocurren generalmente en las zonas veredales, generando una primera etapa del éxodo hacia las cabeceras municipales de los municipios pequeños del país, en los que se registran crecimientos de población inusitados, y una segunda etapa hacia las ciudades grandes, como Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla, donde son mayores las posibilidades de anonimato (Bello, 2003: 5).

Una vez llega a estas ciudades, la población desplazada por la violencia se asienta de manera silenciosa en los barrios más deprimidos, debido a que en éstos consiguen precios de arrendamiento en niveles relativamente reducidos y también porque allí pueden mimetizarse en actividades económicas y sociales de alta complejidad en

---

10 “La salida de [los indígenas] Emberá del departamento de Risaralda hacia la capital del país prendió las alarmas por la situación de comunidades en zonas de alta confrontación armada en las que se imponen bloqueos, se limitan las posibilidades de producción, almacenamiento y comercialización de alimentos y se restringe la caza y la pesca” (CODHES, 2007).

las que pueden aparecer como no desplazados y, además, aumenta la posibilidad de conseguir empleo o, al menos, de generar ingresos. Nubia Ruiz concluye tras un extenso seguimiento a los flujos de población desplazada en el país entre los años 2000 y 2004 que el aporte hecho por el desplazamiento forzado a la distribución espacial de la población en la ciudad de Bogotá se concentra en las zonas donde históricamente ha habido el más alto grado de hacinamiento y densidad poblacional” (Ruiz, 2008: 262).

Peor aún, muchas de estas personas han sufrido un tercer, y hasta cuarto, desplazamiento al interior de las ciudades, en donde no sólo son estigmatizados, sino también perseguidos. “Las personas desplazadas consideran que “denunciar los nuevos desplazamientos es tanto o más riesgoso que haber denunciado el desplazamiento inicial, pues demanda una ampliación formal de la declaración ante las autoridades, lo cual significa en la práctica demasiada exposición” (CODHES-FAMIG, 2007: 29). Esta puede ser una de las causas por las cuales el desplazamiento intraurbano sigue sin ser reconocido. “El gobierno nacional y las autoridades locales lo encasillan como un asunto relacionado con delincuencia común y bandas criminales asociadas al narcotráfico” (Bello, 2003: 61), desconociendo los derechos de los desplazados como víctimas del conflicto armado. De acuerdo al SISDHES<sup>11</sup>, en 2010 fueron víctimas de desplazamiento intraurbano 742 familias (2.599 personas), principalmente en las ciudades de Bogotá, Medellín, Tumaco, Cali, Buenaventura, Valledupar, Cauca, Bello, Apartadó e Ibagué (Bello, 2003).

Con el desplazamiento forzado, las familias también sufrieron un grave deterioro en sus condiciones laborales y económicas. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado encontró que la mayoría sobrevive entre la indigencia y la pobreza (CODHES, 2011), reafirmando la información que la II Encuesta Nacional de Verificación de 2008 había encontrado, según la cual,

---

11 Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos.

el 49,0% de los grupos familiares que componen la población desplazada registraban ingresos familiares mensuales por encima de la línea de pobreza con antelación a su desplazamiento, mientras que actualmente tan sólo el 3,4% de los mismos se encuentran en esta situación. Visto de otra forma, la pobreza antes y después del desplazamiento habría pasado para esas familias del 51,0% al 97,6%, y la indigencia del 31,5% al 80,7% (Zarama, 2009: 19).

El Informe *Trata de personas y desplazamiento forzado* sostiene que las poblaciones en situación de desplazamiento poseen similares características demográficas y sociales que los grupos más vulnerados por la trata de personas, pero además tienen una fuerte experiencia de violencia. “Han tenido que improvisar proyectos de vida pues los que tenían fueron truncados abruptamente, han sufrido la muerte violenta de algún miembro de la familia, han experimentado historias de persecución y han generado gran desconfianza frente a su entorno social” (Informe Trata de personas y desplazamiento forzado, 2011).

El informe *El desplazamiento en Bogotá*, (CNAI/DAPD, 2004) en el que se reconocen y se analizan 116.628 familias desplazadas, caracteriza a la población que se asienta en Bogotá como mayoritariamente femenina (51%), con una mayoría en la jefatura de las familias (52%) y con una composición por grupos etarios concentrada en los menores de 10 años y jóvenes hasta de 20 años, tanto de género masculino (27,8%) como femenino (26,3%). Un estudio adelantado por CODHES en 2007 encontró que la población femenina representaba el 53% de la población en situación de desplazamiento en la capital y que el 51% eran niños y jóvenes menores de dieciocho años (CODHES-FAMIG, 2007: 45). “El desplazamiento forzado desestructura los hogares, genera procesos de pérdidas de integrantes, fundamentalmente de adultos jóvenes, quienes mueren, desaparecen o toman otro destino” (CODHES-FAMIG, 2007: 45). Por otro lado, el mismo informe sostiene que la tasa de embarazo de la población femenina desplazada es del 23% y se concentra fundamentalmente en las hijas entre los 15 y 20 años de edad y que, de manera general, el grupo de mujeres embarazadas entre 15 y 39 años representa el 79% del total, entre tanto, la tasa de mujeres en lactancia es de 63,5%, entre las que están jefes de hogar e hijas (64%). Este dato toma un matiz dramático al considerarse que “en el conflicto, la violación sexual es

una práctica realizada por los actores armados que se usa como una verdadera arma de terror”<sup>12</sup>, así como que “es común la fecundación forzada para humillar aún más a la víctima y a su comunidad, obligándola a concebir al hijo del contrario” (Revista Semana, 2006b).

## Habitantes de calle

El habitante de calle es definido por el Quinto Censo de Habitantes de Calle de Bogotá, (en adelante VCHCB), realizado por el Centro de Investigación sobre Niñez y Juventud Desprotegida (CINJD), la Secretaría Distrital de Integración social (SDIS) y por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) en 2007 como:

Toda persona que no reside en una vivienda prototípica (casa, apartamento o cuarto) de manera permanente (al menos 30 días continuos) y estable (al menos 60 días en la misma unidad de vivienda) en un momento dado; así como toda persona que reside en un lugar especial de alojamiento como recurso o estrategia para evitar, suspender o terminar con la residencia en viviendas no prototípicas (CINJD; 2007: 2).

El estudio encontró en Bogotá 8.385 habitantes de calle, lo que equivale a uno de cada mil bogotanos. La mayoría de ellos son hombres (el 86,9%) y el mayor grupo etario es el de adultos entre 26 y 40 años (38,9%), pero hay población de todas las edades<sup>13</sup>. Sólo el 55,2% de los habitantes de calle nacieron en Bogotá, el resto se ha venido de otros municipios buscando medios de subsistencia (el 24,2%); porque se consideraba “errante” (el 17,2%), por gusto u opción por la capital (el 16,1%) o por razones relacionadas con

---

12 Cuarto informe de La Mesa sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia.

13 El 8,4% se encuentra entre los 0 y los 18 años, el 17,9% son jóvenes mayores (19 a 25 años) y el 32% son adultos mayores (41 a 60 años). (CINJD, 2007: 4).

escapar o huir de situaciones violentas o amenazantes (el 17,4%) (CINJD, 2007: 5).

Los habitantes de calle han llegado a esa condición debido a conflictos familiares o diversas formas de socialización que experimentaron en el hogar de origen (31,14%), al consumo de sustancias psicoactivas o alcohol (23,5%) o por haber cometido delitos o agresiones (0,14%). Un grupo importante se convirtió en habitante de calle por razones económicas (10,6%), por haber sufrido desplazamiento (2,8%), o huyendo a una condición de explotación económica o de abuso sexual (3,9%). Uno de cada 100 habitantes de calle nació en esa condición y así ha permanecido siempre. El 35,3% ha vivido en esa condición más de la mitad de su vida, incluso toda ella (CINJD, 2007: 5).

Tres de cada cinco habitantes de calle obtienen ingresos de rescatar objetos reciclables y venderlos, la tercera parte de practicar alguna forma de mendicidad y otra tercera de hacer oficios como limpiar vidrios de automóviles o pequeñas ventas ambulantes. Sólo un 10,7% dijo haber delinquido alguna vez para generarse ingresos y sólo el 3,4% manifestó que esa era su única actividad económica. Los ingresos que obtienen los usan básicamente para pagar comprar alimentos y sustancias psicoactivas (36,9%) o para las dos anteriores y pagar alojamiento (12,3%), generalmente en *pagadarios* (CINJD, 2007: 25).

## La situación de las mujeres

Obtener cifras e información, en general, sobre las condiciones de las mujeres esclavizadas es casi imposible. Los datos existentes han sido recogidos por ONG que buscan ayudar en algún sentido a las personas aún atrapadas y las que han logrado escapar de esa situación o por parte de investigadores arriesgados que traspasan los límites de la sensatez y comprometen su seguridad filtrándose en situaciones donde esto ocurre. Las cifras sobre desplazamiento se han obtenido por medio de las ONG que trabajan con personas en esta condición, llevando registros de los hechos, pero siempre muy cuida-

dosos de ser fieles con la realidad y de no exponer a las personas que pretenden ayudar. Estos inconvenientes generan sub-registro o falta de información desagregada, por ejemplo, por género. A pesar de ello, se puede decir que la situación de violencia y discriminación contra las mujeres desplazadas, esclavizadas y habitantes de calle, es indiscutible. Sobre ellas recae principalmente la trata de personas; más de la mitad de población desplazada son mujeres; en el conflicto armado son usadas como botín de guerra y sobre ellas, los grupos armados paramilitares y rebeldes, así como de las fuerzas militares del estado, usan la violencia sexual como método de guerra, ultrajándolas de diferentes formas para disciplinar las poblaciones a las que pertenecen y mantener el control. Por otro lado, “las mujeres víctimas de trabajos forzosos o en condiciones de esclavitud, especialmente mujeres y niñas en situación de servidumbre doméstica, también suelen ser víctimas de la explotación sexual” (US Department State, 2011: 7).

La Corte Constitucional colombiana, a través del diagnóstico presentado en el Auto 092 constató que “la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano” (CODHES, 2009: 3) y que existen diferentes obstáculos que dificultan su detección y, por tanto, el acceso a su protección. Estos obstáculos están relacionados con diferentes factores del contexto sociocultural patriarcal (estigmatización y aislamiento que influyen impidiendo la denuncia); con los vacíos y vicios de funcionamiento y procedimientos de los entes públicos en este ámbito (conectados con la estrategia de un acompañamiento psicosocial y a un sistema de atención gratuito, conectados a la inexistencia de un sistema eficaz de protección y los directamente conectados al proceso judicial) y con los efectos particulares de la violencia sexual en las mujeres que se agudizan cuando ésta se encuentra en situación de desplazamiento” (CODHES, 2009).

La encuesta de prevalencia sobre violencia sexual realizada en 2011 por la ONG Casa de la Mujer y aplicada en 407 municipios del país con evidencia de conflicto armado dentro de los que se consideró a Bogotá, encontró que 489.678 mujeres fueron víctimas de actos de violencia sexual entre 2001 y 2009, lo que significa que “un promedio de 6 mujeres, cada hora, han sido víctimas directas de este tipo de violencia en municipios con presencia de fuerza pública, guerrilla,

paramilitares u otros actores armados” (Casa de la mujer, 2011: 2). Los tipos de violencia sexual incluyen violación en el 19,3% de los casos; prostitución forzada (1,6%), embarazo forzado (5,4%), aborto forzado (5,5%), esterilización forzada (4%) y acoso sexual (36%), así como servicios domésticos forzados (10%) y, en general, regulación de su vida social (66,8%) (Casa de la mujer, 2011).

Sin embargo, no sólo las fuerzas armadas ejercen actos de violencia sexual contra las mujeres. Ésta también se refleja “en su ocurrencia en espacios y por actores “públicos”, incluyendo los actores armados, y en espacios y actores privados, incluyendo sus parejas y otros familiares” (Casa de la mujer, 2011: 4). La tercera Encuesta de Zonas Marginadas 2011 sobre salud sexual y reproductiva de las mujeres desplazadas y vulnerables del país, llevada a cabo por Profamilia, con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) encontró que “las mujeres desplazadas por la violencia siguen siendo blanco de una serie de problemas que las convierte en una población en alta vulnerabilidad”. Así mismo, la encuesta de prevalencia mencionada estima que 94.565 mujeres entre los 15 y 44 años fueron víctimas de violación en el periodo 2001 – 2009. De este grupo, el 45,71% fueron violadas por un miembro de su familia, 13,6% por paramilitares o guerrilleros y 2,1% por la fuerza pública (Casa de la mujer, 2011: 12).

Varias de las mujeres que han sufrido desplazamiento y varias formas de violencia al llegar a Bogotá terminan ejerciendo la prostitución, por necesidad, por vergüenza o, por considerar, en cierta forma, que ya no tienen nada que perder y que esa es una manera de generar ingresos para la sobrevivencia de sus familias (Castillo, 2009). Javier Buitrago, edil de Los Mártires, sostiene que allí han llegado mujeres desplazadas de la violencia del Llano, el Urabá antioqueño, Mapiripán (Meta), Cartagena del Chaira (Caquetá), Guaviare y otras regiones y se han dedicado a la actividad de la prostitución ante la situación de desempleo.

## Habitantes de inquilinatos

Los inquilinatos son viviendas compartidas “donde se alojan dos o más hogares en condición de arrendatarios, dentro de una misma estructura física o inmueble, compartiendo *espacios comunales* como patios, corredores, solares, áreas sociales, y servicios, como son cocina, baños y lavaderos” (Tarchópulos y Sánchez, 1997: 3, énfasis original).

Por lo general, son casas antiguas, lugar de residencia de familias de clase alta que fueron abandonadas progresivamente por sus antiguos habitantes a comienzos del siglo pasado, por tanto tienen valor histórico y arquitectónico, pero debido a la práctica habitacional del inquilinato han sufrido transformaciones no consecuentes con el tipo arquitectónico, ocasionando su deterioro (Jordan y Martínez, 1995 citado en Tarchópulos, et al., 2003). Este deterioro se refleja en la forma que asume la habitabilidad de las personas que deben recurrir a este tipo de alojamiento, con rasgos definidos por algunos estudios como “condiciones de hacinamiento en que habitan las personas, la violencia que se guarda entre cuatro paredes por la falta de oportunidades de miles y quizás millones de colombianos, sin descontar la especulación en los precios y la poca calidad habitacional (Hernández en Eltiempo.com, 2010). Un trabajo muy interesante de Tarchópulos y Sánchez realizado en 1997 sobre inquilinatos del centro de Bogotá ya había mostrado como estas viviendas no cumplían las condiciones mínimas de habitabilidad, el valor del arriendo era desproporcionado frente al valor comercial de los inmuebles y representaba un alto porcentaje de los ingresos de los arrendatarios. En ese entonces, los



hogares que vivían en inquilinatos eran de alrededor del 21%<sup>14</sup> del total de hogares bogotanos, muchos más de los que ahora, pero las condiciones de hábitat, al parecer, no se habían deteriorado tanto. Los contratos de arrendamiento, por ejemplo, aunque fueran verbales y no se ajustaran a la ley cubrían uno o varios meses de hospedaje. Hoy día existen los *pagadarios*, alojamientos para pasar la noche, lo que presupone familias que no poseen más allá de lo que pueden cargar consigo mientras deambulan en el día por las calles y enfrentan cada día la angustia de conseguir el dinero para pagar donde dormir.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005, en Colombia había 447.469 hogares viviendo en inquilinatos, equivalentes al 4,59% del total y en Bogotá había 96.468, equivalentes al 5,68%. En la localidad Los Mártires, el número de hogares viviendo en este tipo de alojamiento ascendía a 4.828, equivalentes al 18,9% del total de hogares de Los Mártires. De todas formas, “por ser una población flotante que migra cada día en busca de albergue en un sitio cercano al que realiza su actividad laboral –generalmente informal– no hay cifras concretas de cuántas personas habitan en estos lugares”, tal y como lo anotaba Hernández (2010.) para el caso de Medellín.

---

14 Los resultados censales del DANE mostraban que en 1964 el 24% de los hogares bogotanos vivían en inquilinatos, en 1973 el 24,09%, en 1982 el 25,9% y en 1993, el 21,5% (Tarchópulos y Sanchez, s.f.).

## ¿Invisibles o invisibilizados?

Parafraseando la acertada definición de la Corte Constitucional colombiana para el caso de la violencia sexual ejercida sobre las mujeres durante el conflicto armado, la situación por la que atraviesan los esclavos modernos y las personas que sufren desplazamiento forzado de sus regiones y desplazamiento intraurbano en la ciudad de acogida, ocurren en medio de una triple invisibilidad: la indolencia social, el silencio forzado de las víctimas y una impunidad absoluta<sup>15</sup>.

El silencio forzado es impuesto por sus explotadores, los mismos que los han llevado a una condición de vulnerabilidad para servirse de ellos, despojándolos de la posibilidad de ejercer los más elementales derechos humanos. También hay un silencio connivente de la sociedad en su conjunto, así como de quienes deberían hacer cumplir las leyes y de quienes no las cumplen, permitiendo que exista esa absoluta y aberrante impunidad.

La indolencia social es manifestación de la ignorancia, la desidia, la intolerancia, la indiferencia, el rechazo y la exclusión que se revelan de múltiples formas, como cuando se modifican los trayectos cotidianos para no cruzarse con un habitante de calle, cuando se varían los espacios que se frecuentan porque se sospecha que en ellos se asientan grupos de desplazados, cuando se deja de ir a sectores de ciudad, o se aceptan los discursos contruídos sobre estos grupos de personas y, en consecuencia, se hacen estigmatizaciones que mul-

---

15 “El desplazado sólo existe como tal para el Estado desde 1995, antes se le invisibilizaba con la política para migraciones por razones económicas del gobierno Barco Vargas (1986–1990) o se le asimilaba a los damnificados por desastres naturales en el gobierno Gaviria Trujillo (1990–1994)” (Bello, 2003). Sólo hasta 1997 se expide la ley 387 donde se le define como tal.

tipifican los comportamientos segregacionistas contribuyéndose a construir territorios del miedo. Son varios los estudios que muestran cómo las personas desplazadas “enfrentan situaciones traumáticas no resueltas como consecuencia de: a) la violencia que provoca la salida forzada, b) la sensación de inseguridad e impotencia que representa el desplazamiento, c) las profundas rupturas del núcleo familiar y del entorno social que causa el desarraigo y d) la discriminación y estigmatización que impone la condición de foráneos en su propio país” (FAMIG–CODHES, 2007). Sin embargo, estos hechos hacen surgir una paradoja según la cual los grupos de población que pretendían ser invisibilizados resultan siendo aún más visibles.

Aunque ya de por sí son visibles, puesto que su presencia, en el sitio de llegada, genera un impacto urbano, social y económico de gran magnitud. Por un lado, la llegada de personas es tan grande que logran incidir en los niveles de desempleo, mendicidad y marginalización de las ciudades (Bello, 2003: 5).

En general, las familias se han limitado a la búsqueda de soluciones de corto plazo para responder a sus necesidades básicas de emergencia. Un período de uno a cinco años no ha sido suficiente para su estabilización socioeconómica pero tampoco para una recuperación psicosocial. Así, las personas desplazadas siguen siendo extrañas en los nuevos contextos urbanos, con dificultades de adaptación y limitaciones para construir un sentido de pertenencia e identidad, pero algunos con capacidades resilientes para sobrevivir en condiciones extremas y otros sometidos por la fuerza de la costumbre (CODHES, 2007: 77).

Por otro, a pesar de su condición de desarraigo y de pérdida de identidad, con el paso del tiempo las personas en situación de desplazamiento generan una nueva territorialidad en los espacios en los que se asientan modificando los imaginarios del lugar receptor (Jaramillo Marín, 2006, citado en Ballén, 2009). “En el caso de ciudades como Bogotá, a pesar de la complejidad de estas y de las limitantes existentes para su incorporación en las dinámicas que en ellas se desenvuelven, la población en situación de desplazamiento forzado inicia una nueva lucha, un *proceso de agenciamiento*, por construir procesos de identificación y de restablecimiento de sus derechos como ciudadanos (Jaramillo Marín, 2006, citado en Ballén, 2009).

## Localidad Los Mártires

La Localidad<sup>16</sup> Los Mártires, ubicada en el centro de la ciudad de Bogotá, es una zona de confluencia de dinámicas sociales y económicas en las que se mezcla la producción y la comercialización de bienes y servicios legales con la producción clandestina y la presencia de mercados negros, ilegales, economías subterráneas y populares. Tradicionalmente se había constituido como zona industrial y de gran comercio de todo tipo de productos, al por mayor y al menudeo, mezclado con barrios obreros y funciones residenciales de altos estratos y hoteles lujosos que se desplazaron, cada vez más hacia el norte de la ciudad. Con la salida de los estratos altos apareció la vivienda para estratos medios y se intensificaron las actividades comerciales y del sector terciario, entre ellas la venta de autopartes y herramientas, la reparación de automóviles y la prostitución disimulada tras diversas fachadas. Este proceso se fue complementando con la especialización de la localidad en la prestación de servicios metropolitanos, pero, a la vez, con la consolidación del accionar de bandas delincuenciales que, tras la aparición y fortalecimiento de los grupos paramilitares en el país y su llegada a la capital, fueron sometidas y debieron ceder el control de sus operaciones a los grupos que empezaron a funcionar como verdaderas mafias, con control del territorio, control social sobre los habitantes e imposición de sus propias leyes en determinados espacios<sup>17</sup>.

16 Para su administración, Bogotá está repartida en veinte localidades.

17 Francesco Forgione, presidente de la Comisión Antimafia del Parlamento de Sicilia, explicaba en 2003 que “la diferencia entre una organización criminal “normal” y una organización mafiosa es, ante todo, el doble objetivo: asumir el control total de un territorio y sustituir la autoridad legal del estado con la propia autoridad y la propia capacidad de mediación social”.

Actualmente, la localidad se caracteriza también por tener una de las densidades poblacionales más bajas de la ciudad y, a la vez, un altísimo hacinamiento en viviendas de estrato bajo, en inquilinatos y *pagadarios*, así como en los propios sitios de trabajo. Debido a la gran oferta de bienes y servicios, se genera un importante flujo de población flotante, superior a dos veces la población residente. Al mismo tiempo, se presenta una dinámica demográfica de expulsión constante de residentes tradicionales y de recepción de desplazados por el conflicto armado, resultando como saldo un crecimiento poblacional de 0,95% anual, con decrecimiento de los grupos etarios masculinos menores de 20 años y femeninos menores de 34 años, y con desarrollo de un proceso de envejecimiento de la población. Estas cifras no dan cuenta de las personas en condición de prostitución, que permanecen todo el tiempo en los sitios donde son explotadas, sin posibilidad de salir a la calle, excepto cuando el cliente así lo requiera y bajo vigilancia estricta, y de las cuales, aparentemente, hay un sub-registro alto. Tampoco da cuenta de los habitantes de calle puesto que es un número que varía día a día, muy difícil de medir. Los datos del VCHCB realizado en 2007 muestra que 2.014 habitantes de calle duermen en Los Mártires (el 35,6% de los que respondieron esta pregunta en el censo) y 1.082 realizan allí su actividad económica principal (19%), sin embargo la misma fuente considera que los que pertenecen a la localidad son 1.901 habitantes.

Respecto de los desplazados que han llegado a la localidad, también es difícil determinar su número pues las propias entidades encargadas de registrarlos difieren enormemente, siendo conscientes de que las víctimas sienten temor de denunciar el desplazamiento inicial y, más aún, un nuevo desplazamiento, como ya se anotó. Nuestro cálculo es que a la localidad han llegado cerca de 2.000 personas desplazadas, entre el desplazamiento inicial y un segundo desplazamiento intraurbano, pero la demógrafa Nubia Ruiz calcula que este valor corresponde al 1,2% del total de desplazados llegados a Bogotá, lo que equivaldría a 2.930 personas para 2007. Entre estos, hay 506 correspondientes a población indígena, en su mayoría pertenecientes a la etnia Emberá Katío, provenientes de los departamentos de Antioquia, Chocó y Risaralda, “desplazados, porque sus territorios son de conflicto armado y están en medio del fuego cruzado, y

sus autoridades [indígenas] no pueden hacer denuncias porque los asesinan junto a sus familias” [...] “Otros fueron desalojados por narcotraficantes y también por los promotores de megaproyectos” (El tiempo, 24 de agosto de 2010). Los demás son afrodescendientes o campesinos.

Sobre prostitución no hay estadísticas confiables, los levantamientos de información son muy lejanos en el tiempo, intentan cuantificar aspectos diversos y se utilizan metodologías y universos diferentes, lo que crea un sub-registro grande en el número de establecimientos y de personas. En nuestros levantamientos finalizados en 2009 encontramos más de tres mil mujeres en condición de prostitución, de las cuales, mil ciento cincuenta ejercen sólo en los trece prostíbulos más grandes del sector, hay alrededor de cuatrocientas en cerca de una treintena de prostíbulos pequeños sin identificación y cerca de trescientas cincuenta que ejercen directamente en la calle, número establecido con base en la capacidad hotelera del sector (Castillo, 2009), sin embargo, no pudimos detectar muchos sitios de mediana y pequeña escala que trabajan de manera clandestina, a juzgar por estudios anteriores que contabilizaban 1.087 establecimientos en las localidades Los Mártires y Santa Fe<sup>18</sup>. En nuestro estudio no se estableció el número de hombre, ni población *lgbt* que ejercen este oficio.

La manera cómo funcionan las actividades de control sobre el territorio, sustitución de la autoridad legal del estado con la propia autoridad y la propia capacidad de mediación social en la localidad es un reflejo de la forma en que lo hacen en otras partes del resto del país, por tanto sus comportamientos pueden catalogarse como variando entre correspondientes al crimen organizado o a la mafia, con presencia de enfrentamientos entre grupos por el ejercicio del poder y por el control de los espacios urbanos donde se asientan, de las actividades económicas de alta rotación de capital y alta tasa de ganancia y por el control sobre las personas y, hasta cierto punto, sobre sectores de la sociedad. En su proceso expansivo y de concen-

---

18 Como el de Carmenza Orjuela (Propuesta sobre el tratamiento social y urbano de la prostitución en Bogotá”, DAPD. 2001) y el de la Cámara de Comercio de Bogotá (La prostitución en el Centro de Bogotá, 1991).

tración no es ajeno el uso de medios extorsivos, de múltiples formas de violencia, ni de inserción en la vida política del país para controlar desde arriba las acciones.

El control sobre el territorio empezó hacia 1994 con la conformación de los *Comités de Seguridad y Apoyo* en el centro, sobre la calle veintidós, entre carreras octava y novena. Estos comités tenían las funciones de vigilancia, administración de justicia y *limpieza social*. Al llegar al sector los grupos paramilitares, absorbieron esos comités de seguridad, contratando a criminales reconocidos o eliminándolos (FESCOL, 2006: 3). En el año 2002, el Bloque Capital de las autodefensas hizo su aparición en los San Andresitos<sup>19</sup> y en el 2003, la disputa por el control de los *negocios* que se hacían en Bogotá y sus cuantiosas ganancias, generó un enfrentamiento militar entre las Autodefensas comandadas por Arroyave y las comandadas por Martín Llanos (CNAI-DAPD, 2004), quedando este último con el dominio sobre el sector de Los Mártires (Revista Cambio, 2006a).

Varias fuentes coinciden en que el interés del paramilitarismo en la ciudad se centraba en el control de determinados negocios ilegales y cuasilegales, de barrios marginales y del traspaso de drogas desde los llanos orientales hacia las costas del país (FESCOL, 2006; CODHES, 2007), aunque también era importante el manejo de ciertas actividades de mayor complejidad como el lavado de activos, los contactos internacionales y las relaciones con élites políticas, empresarios honestos, el sistema judicial y las fuerzas de seguridad del Estado (FESCOL, 2006). Por negocios cuasi legales FESCOL hace referencia a “aquellas actividades que aunque en la práctica son toleradas por la ley y las autoridades, implican algún grado de transacciones de carácter ilegal”, señalando el control de las zonas de tolerancia,

---

19 Los San Andresitos, o Sanandresitos, se crearon en 1954 bajo el mandato de Gustavo Rojas Pinilla a raíz de la declaración de la Isla de San Andrés como puerto libre del país, cuando una decena de comerciantes instalaron los primeros puntos de venta libres de impuesto en un sector central de la ciudad, conocido como San Victorino. Esto obligó al gobierno a adecuar un sitio especial para este comercio y en ese momento fue que se designó como San Andresito. Hoy día tiene, mal contados, cerca de 15 mil locales en 60 bodegas repartidas en cuatro o cinco puntos estratégicos de la ciudad.

los Sanandresitos, los mercados de abastos y las ventas ambulantes, y por ilegales a la trata de blancas, los juegos de azar y el contrabando (FESCOL, 2006).

En la localidad, hay todos esos tipos de actividades ilegales y cuasilegales acompañados de control paramilitar y *limpieza social*. Allí se han encontrado oficinas de sicariato<sup>20</sup> y de cobro de *vacunas*<sup>21</sup>; expendio de drogas al menudeo, especialmente en las llamadas *ollas*<sup>22</sup>; control sobre el espacio público por medio de cobro a los vendedores ambulantes por su uso; halado de automóviles y mercado negro de autopartes; mercado negro de armas; préstamos con tasa de usura y cobro de intereses diarios, los llamados *gota a gota*; “prenderías”; rifas ilegales; locales para videojuegos; juegos de azar y apuestas; cobros extorsivos para permitir la recolección de residuos para reciclaje, reutilización o reconversión industrial; prostitución y trata de blancas.

---

20 Información obtenida tras revisión de prensa en el período 1990 – 2009, revisión de registros policiales, entrevistas a personas clave y trabajo de campo realizado por la autora entre 2006 y 2009.

21 Cobros extorsivos periódicos para garantizar la seguridad personal o del negocio.

22 Al menos hay siete reconocidas, las más famosas son el *bronx* y *cinco huecos*.



## Incidencia del POT y del Plan Zonal del Centro de Bogotá en Los Mártires

El Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de la ciudad realizado en 2000 y su revisión posterior de 2003 plantearon la consolidación de un patrón de organización espacial que obedeciera a un esquema policéntrico y de relaciones horizontales, definido en una red de ciudades dentro de la región central del país, de tal manera que se generaran economías de escala para todos los centros que conformaran la red, como una forma de superar la poca interconexión que tenían los mercados en la región. Dentro de ese esquema, Los Mártires y el centro de Bogotá, en su conjunto, se reconocieron como el espacio principal de la región y del país.

Para el interior de la ciudad, dentro de una clasificación de centralidades según escala de relaciones o tamaño funcional y según uso principal, el POT reconoció al centro (*Centro Histórico–Centro Internacional*) como la centralidad más importante, tanto de escala nacional como internacional, señalándole como principales usos los institucionales, comerciales y de servicios empresariales, admitiéndose de manera tácita el desmonte de las actividades industriales de la localidad en favor de las terciarias y asignándosele la función de integración internacional y nacional, mediante la utilización de un instrumento que se designó como *Operación Estratégica*<sup>23</sup> *Plan Zonal Centro de Bogotá*, (en adelante PZCB).

Uno de los objetivos principales del PZCB fue el de promover el uso eficiente del suelo disponible con el fin de mitigar “las presiones

---

23 Las Operaciones Estratégicas pueden tener énfasis social, regional o de competitividad. El Plan Zonal Centro de Bogotá tiene énfasis en competitividad.

por suburbanización en la sabana y cerros colindantes en aras de proteger suelos productivos de la región y los elementos de estructura ecológica regional y del distrito capital” (SDP, 2004: 56), lo que se interpreta como la búsqueda de la redensificación del área central de la ciudad por medio de proyectos de redesarrollo. La revisión del POT señaló también que la renovación urbana en general constituye el instrumento central de la política habitacional del Distrito para generar una oferta habitacional de altas calidades y vivienda social, especialmente en las zonas centrales de la ciudad, priorizando las áreas expulsoras de vivienda y las zonas con condiciones de hacinamiento crítico. Así que para la localidad, seleccionó como áreas de renovación urbana aquellos sectores normativos donde se localiza la mayoría de inmuebles de conservación patrimonial o tipológica (*Inmuebles de Interés Cultural*), desconociendo la complejidad de las problemáticas sociales y económicas que allí se desarrollaban al encasillarlas dentro de la categoría de *deterioro* (Castillo, 2009: 131–132, énfasis propio).

Así, un segundo objetivo fue el de detener el alto nivel de deterioro físico, *económico* y *social* del centro y la necesidad de recuperar la parte histórica de Bogotá, convirtiéndolo en un espacio atractivo para el turismo de clase mundial (énfasis propio). Estos dos objetivos apuntan claramente, según nuestro criterio, a restablecer en las zonas centrales funciones de vivienda para las élites, acordes con los costos económicos que se derivan de la localización central y del desarrollo que el ordenamiento mismo generará. Además de esta valorización del suelo urbano, el PZCB también conseguirá la expulsión de los residentes (lo que se consideran deterioro social) por vía directa o por la vía de los costos, traspasando la propiedad desde el pequeño propietario, familias que tradicionalmente han vivido allí, a los grandes capitales monopolistas nacionales, pero sobre todo, extranjeros. Obteniendo, de paso, la *recualificación* de los oferentes y los demandantes mediante la expulsión del comercio y los servicios para estratos bajos y medios y su reemplazo por comercio y venta de servicios para las élites o el turismo mundial, lo que permitirá generar altas tasas de ganancia a los inversionistas nacionales y extranjeros ligados a este tipo de actividades (Castillo, 2009: 135).

Todo ello estaba claro, sin embargo, la política urbana tenía una contradicción en su definición, pues mientras, por un lado, se le asignaba la protección del patrimonio cultural y la renovación urbana como principales directrices para su desarrollo, por el otro, se seleccionaba como el lugar para los usos de alto impacto de escala metropolitana y, específicamente, como única zona de tolerancia de la ciudad (distrito rojo). Efectivamente, siguiendo los lineamientos del POT de la ciudad, en el año 2001 se reglamentaron los usos del suelo ligados a la actividad de la prostitución, seleccionando los barrios Santa Fe y La Favorita, de la localidad Los Mártires, para su instalación. El mismo decreto que reglamentaba los usos, prohibía expresamente el ejercicio de la prostitución en áreas sometidas al tratamiento de renovación urbana, al de conservación y al de mejoramiento integral, olvidando que esa misma zona ya se había designado como zona de renovación urbana. Así que un año más tarde, cuando se iniciaron los estudios para el PZCB, fue necesario expedir un nuevo decreto rectificando la prohibición (Castillo, 2009: 138).

El nuevo decreto también enfatizó el carácter metropolitano de los servicios de prostitución, aprovechando para conformar un comité interinstitucional para su manejo y control dentro del Distrito Capital, tras el reconocimiento de que este tipo de actividades “involucra además de los temas urbanísticos, aspectos de índole policivo, social y de salubridad” (Dec. Dist. 188/2002). Más aún, el Documento Técnico de Soporte de la revisión del POT, como una forma de remarcar el carácter de espacio principal de la región y el país y buscando aprovechar las características de infraestructura y equipamientos propios del sector, claramente señalaba que dentro del *modelo de ciudad abierta y competitiva*, su desarrollo se debía orientar “a consolidar la oferta de bienes y servicios propios de una ciudad [...] a dinamizar las ventajas competitivas y comparativas derivadas de una localización estratégica en el contexto nacional e internacional, especialmente el latinoamericano [...] y a posicionarla en el mercado internacional” (Decreto 469/2003, Objetivo 5, énfasis propio), quedando claro que la intencionalidad de la norma era la de consolidar y proyectar internacionalmente este tipo de servicios en el sector sin importar que se trataba de un sector de conservación y podía existir incompatibilidad de usos (Castillo, 2009).

De otra parte, en la revisión del POT del 2003, se reglamentaron las condiciones para el ejercicio del trabajo sexual desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico, señalando que los establecimientos dedicados a este oficio debían funcionar en estructuras diseñadas y construidas para tal uso o adecuadas para ello, no obstante aclarando, que si la tipología original de los Inmuebles de Interés Cultural admitía el uso, sin generar impactos negativos en el entorno, la adecuación funcional podía hacerse respetando los valores protegidos del inmueble y cumpliendo las normas vigentes para este tipo de predios. Esta medida mostraba, además de la improvisación en su expedición, que los *Inmuebles de Interés Cultural* no eran los indicados para contener estos usos y que, más allá de los conflictos por incompatibilidad en este sentido, también se generarían conflictos de intereses entre distintas facciones de los inversionistas. En consecuencia, uno de los prostíbulos más grandes, con más de sesenta mujeres internas, funcionaba en un *Inmueble de Interés Cultural* y gozaba de las exenciones de impuestos que el Ministerio de Cultura impulsó para favorecer la recuperación de los inmuebles (Castillo, 2009: 139). Finalmente, la Mesa Interinstitucional para el Manejo y Control de los Servicios de Alto Impacto, entidad del Distrito, reconoció que en la localidad Los Mártires se ha registrado un crecimiento de la prostitución, ha crecido el deterioro urbano causado por ella, ha habido impactos sobre el espacio público, distorsiones en el mercado inmobiliario, problemas de seguridad y vulneración de derechos humanos, pero principalmente, que en su reglamentación hubo un desconocimiento de la población residente (PUJ, 2008). A pesar de ello, se está preparando un nuevo decreto según el cual no se va a permitir que la prostitución se ejerza en establecimientos de menos de seis mil metros cuadrados, con el objeto de erradicar los negocios pequeños que *sólo generan desorden y exhibicionismo*, según las palabras del alcalde local (PUJ, 2008). El Plan Zonal Centro de Bogotá reconoce a la localidad de Los Mártires como estratégicamente localizada y por ello la propone como parte del eje turístico y de negocios. Tras el desarrollo de los hechos expuestos y considerando la complejidad de las dinámicas económicas y sociales presentes en el sector creemos que la declaratoria de zona de tolerancia definida desde el POT para la ciudad desborda esta simple pretensión, potenciando, más bien, el

sector y la ciudad como destino de turismo sexual para el país y el mundo, lo que se soporta en varias observaciones:

La primera es encontrar similitudes preocupantes entre el camino que recorre Bogotá, y específicamente la zona, y el recorrido por otros países que se han consolidado como destino de turismo sexual. Por ejemplo Tailandia, donde se registró la declinación de la agricultura y la depauperación de familias campesinas, que se vieron obligadas a migrar a las ciudades y, posteriormente, a incorporarse en el sector servicios en la industria del sexo. La presencia de tropas norteamericanas y el incremento del turismo de hombres solos hacia ese país y la posterior exportación de esclavos para la industria del sexo y otros trabajos. Y la construcción de alianzas entre agencias internacionales y corporaciones transnacionales para el desarrollo del negocio de la prostitución. En Colombia, el aumento de la concentración de la propiedad de la tierra ha generado desplazamientos forzados de campesinos, afrodescendientes y población indígena que se ha visto obligada a incorporarse, en una proporción significativa, al sector servicios en la industria del sexo. El posicionamiento del país como primer exportador de mujeres y niñas para la trata de blancas, y como país de tránsito o de destino para adultos y niños sometidos a trabajos forzados, en minería y agricultura, en servidumbre doméstica de mujeres y niños y mendicidad forzada en áreas urbanas (Trafficking in persons report, 2009). El aumento del turismo de hombres solos, en especial hacia Bogotá. La construcción de alianzas entre hoteles, redes de taxis y burdeles y la aparición de ofertas de paquetes de consumo de drogas y sexo en Colombia, que incluyen la zona.

La segunda es el hecho de que la prostitución en la ciudad es cada vez más fuerte, de tal manera que ya se ejerce de manera, más o menos abierta, en dieciocho de las veinte localidades que conforman la ciudad (El Tiempo, 10 de septiembre de 2010). La tercera, la forma en que se están posicionando los trece burdeles grandes, en especial dos en el mercado internacional, con promoción en diarios y revistas de circulación nacional, página web y oferta de paquetes turísticos para hombres solos, ofrecidos a nivel mundial. Y, finalmente, se resalta la fuerte concentración vertical y horizontal del mercado, en el sentido de integrar la oferta de licor, sexo, drogas y armas en un solo punto y de integrar varios negocios pequeños en uno sólo, mucho más grande.

## Conclusiones

Recapitulando, dentro de los hacedores de ciudad invisibilizados, pero no invisibles, queremos destacar a los que consideramos más vulnerables: los esclavos modernos, los desplazados, los habitantes de calle y de inquilinatos y, de manera muy especial, a las mujeres de estos grupos de población que habitan la ciudad, que la hacen cotidianamente, generando impactos sobre ella, dejando huellas, a pesar de que su situación pone de manifiesto el modelo de desarrollo excluyente, clientelista y corrupto históricamente construido y consolidado. Son grupos de población que pretenden ser invisibilizados por la indolencia social, la intolerancia, el rechazo o la indiferencia; por el silencio forzado que los explotadores imponen a sus víctimas; y por una absoluta impunidad. Sin embargo, su presencia genera impactos urbanos, sociales, económicos y, definitivamente, contribuyen en la construcción de los imaginarios propios y de los impuestos, mientras unos continúan siendo extraños en su propia tierra y otros logran establecer una nueva territorialidad en los espacios donde se asientan y, en cierta forma, intentan crear *procesos de agenciamiento* para construir de nuevo su propia identidad y buscar el restablecimiento de sus derechos como ciudadanos.

Cuando hablamos de esclavos modernos nos referimos a personas privadas de su libertad, sometidas a trabajos indignos que no pueden abandonar, con jornadas extenuantes, ambientes inadecuados y muy baja o ninguna remuneración. Son personas puestas en condición de vulnerabilidad económica, política, física y legal, y luego convertidas en objetos, mercantilizadas y usadas como herramientas desechables. Es la suerte de al menos doce millones de personas, según los análisis más optimistas, o 32 millones, según cálculos de la Universidad de Harvard, pero aún hay cifras peores, escalofrantes y aterradoras, como la de Anti-Slavery International, ASI, que habla de

200 millones de personas atrapados en trabajos forzados en los cinco continentes.

Estos trabajos forzados pueden ser en el servicio doméstico, en la agricultura, la industria, la construcción, la minería y la hostelería, o pueden ser en la prostitución forzada, la forma más generalizada del tráfico de personas y como forma derivada el turismo sexual adulto e infantil, siendo los casos más aberrantes los de Tailandia, Malasia y Bahrein. También aparece en el reclutamiento de niños o su uso ilícito, en la venta de órganos, la pornografía, la coacción para realizar actividades delictivas como tráfico y correo de drogas o de armas o venta de billetes falsos y el secuestro y tráfico de personas para obligarlas a mendigar.

El reporte *Trafficking in persons* de 2011 elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos advierte que Colombia es el país mayor exportador de mujeres y niñas para la trata de blancas de América Latina, el Caribe, Europa occidental, Asia y América del Norte. Y ya se ha confirmado que Colombia se ha convertido en un destino para el turismo sexual de pederastas provenientes de Estados Unidos y Europa.

Al hablar de desplazamiento forzado nos referimos a la población civil víctima del conflicto armado, de la violencia generalizada o de abusos sobre sus derechos humanos, que migra a otras zonas del país en búsqueda de mejores condiciones de vida. En Colombia, el 11,4% de la población ha sufrido desplazamiento forzado, afectando a la población indígena, afrodescendiente y campesinos pobres, en especial mujeres y niños del 95% del territorio nacional.

Los habitantes de calle son personas que no tienen una vivienda prototípica para vivir de manera permanente y estable o residentes de lugares especiales de alojamiento, que han llegado a esta situación por múltiples factores, entre ellos, la extrema pobreza, el desplazamiento forzado o la explotación económica o sexual, incluso varios habitantes de calle nacieron en esta condición.

De entre los grupos poblacionales mencionados, las mujeres están en peor condición aún, por nuestro contexto sociocultural patriarcal que las estigmatiza, las discrimina entre su propio grupo y las pone en situación de desventaja. Sobre las mujeres recae especialmente

la trata de personas; más de la mitad de población desplazada son mujeres; en el conflicto armado son usadas como botín de guerra y sobre ellas, los grupos armados paramilitares y rebeldes, así como de las fuerzas militares del estado, usan la violencia sexual como método de guerra, ultrajándolas para disciplinar las poblaciones a las que pertenecen y mantener el control. Igualmente, son las mayores víctimas de trabajos forzosos o en condición de esclavitud, de servidumbre doméstica y de explotación sexual.

Son grupos de población cuya situación es la manifestación más clara de la permanencia histórica y la consolidación de un modelo de desarrollo excluyente caracterizado, además, por relaciones clientelares, corruptas, de patronaje y de fuerza, como decía Martha Bello, y hoy están en la ciudad habitándola y haciéndola cotidianamente, generando impactos sobre ella, dejando huellas. Es por esta razón que no se pueden considerar invisibles, no son invisibles, a pesar del silencio forzado impuesto por quienes los han llevado a esa condición de vulnerabilidad para servirse de ellos; del silencio connivente de la sociedad que los ignora o les teme y de las autoridades o entidades que permiten que exista esa absoluta y aberrante impunidad.

Son grupos poblacionales ignorados una vez más, desconocida su presencia, en el agresivo plan de renovación urbana que se adelanta en el centro de Bogotá y que, en la localidad Los Mártires, plantea una contradicción pues mientras, por un lado, se le asignaba la protección del patrimonio cultural y la renovación urbana como principales directrices para su desarrollo, por el otro, se seleccionaba como el lugar para los usos de alto impacto de escala metropolitana y, específicamente, como única zona de tolerancia de la ciudad (distrito rojo).

Los resultados son que se están promoviendo procesos de gentrificación mediante la expulsión de los residentes por vía directa o por la vía de los costos, siendo la vía directa la recualificación de oferentes y demandantes mediante la expulsión del comercio y los servicios para estratos bajos y medios y su reemplazo por comercio y venta de servicios para las élites o el turismo mundial, la compra de inmuebles por parte de estos comerciantes y la presión directa, el desalojo o la limpieza social y la vía de los costos, el aumento en la valorización del suelo, de los impuestos, de los servicios públicos y de los bienes y



servicios que se pueden adquirir en el sector. Otro factor de expulsión de residentes y actividades tradicionales es la expansión del negocio de la prostitución que se diversifica y se integra de manera vertical y horizontal potenciando el sector y la ciudad como destino de turismo sexual para el país y el mundo.

## Referencias

- ADN 2010 “Piden protección a 500 Emberá” en <<http://issuu.com/adncol/docs/adn-bogota-agosto25-1>> acceso 6 de septiembre de 2011.
- Atkins, Thomas 2005 “Más de 12 millones de personas sufren trabajos forzados” (OIT- Agencia Reuters) en <<http://www.20minutos.es/noticia/22969/OIT/TRABAJOS/FORZADOS/>> acceso 11 de mayo de 2005.
- Bales, Kevin 2000a *La nueva esclavitud en la economía global* (Madrid: Siglo XXI).
- Bales, Kevin 2000b “La nueva esclavitud en la economía global” en <<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/2/esclav/esclav-kevin-bales.html#ret>> acceso 12 de julio de 2005.
- Ballén, Laura 2009 “La incidencia del desplazamiento forzado por la violencia en el ordenamiento territorial: análisis del impacto del fenómeno sobre la estructuración de la política pública de hábitat en la ciudad de Bogotá”, Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial, Universidad Nacional de Colombia, mimeo.
- Beck, Ulrich 1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós).
- Bello, Martha Nubia 2003 “El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social”, Conferencia Regional Globalización, Migración y Derechos Humanos en Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Brisson, Maryse 1997 *Migraciones. ¿Alternativa insólita?* (San José: Editorial DEI).
- Casa de La Mujer 2011 “Primera encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano. Colombia 2001–2009” en <[http://www.intermonoxfam.org/Unidades-Informacion/anexos/12033/101206\\_Primer\\_Encuesta\\_de\\_Prevalencia](http://www.intermonoxfam.org/Unidades-Informacion/anexos/12033/101206_Primer_Encuesta_de_Prevalencia)> acceso 2 de septiembre de 2011.
- Castillo, Mercedes 2009 “Dinámicas económicas y socioespaciales en la Localidad Los Mártires de Bogotá, Colombia”, Tesis doctoral, Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, mimeo.

- Civale, Cristina 2004 Esclavos. *Informe urgente sobre la inmigración en España* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).
- Centro de Investigación sobre Niñez y Juventud Desprotegida (CINJD), Secretaría Distrital de Integración social (SDIS) e Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) 2007 *V Censo de Habitantes de Calle en Bogotá D.C.–2007. Informe Básico de Resultados* (Bogotá).
- CODHES–FAMIG Fundación de atención al migrante de la Arquidiócesis de Bogotá y Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento 2007 *Gota a gota. Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha* (Bogotá).
- CODHES Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento 2008 “Tapando el sol con las manos”, Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos, enero–junio de 2008.
- CODHES Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento 2009 “Informe sobre el avance del cumplimiento del Auto 092. Protección mujeres víctimas de violencia sexual en situación de desplazamiento (programas y presunciones)” 30 de octubre de 2009 (Bogotá) en <[http://www.CODHES.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=51&Itemid=51](http://www.CODHES.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=51&Itemid=51)> acceso 20 de septiembre de 2011.
- CODHES Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento 2011 *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto y derechos humanos en Colombia 2010* en <[http://www.CODHES.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=63&Itemid=50](http://www.CODHES.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=50)> acceso 10 de septiembre de 2011.
- Corporación Nuevo Arco Iris y Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital (CNAI–DAPD) 2004 *El desplazamiento en Bogotá una realidad que clama atención* (Bogotá).
- Decreto Distrital 619 de 2000, por el cual se adopta el POT de Santa Fe de Bogotá D.C. (mimeo).
- Decreto Distrital 400 de 2001, por el cual se define la localización de las zonas de tolerancia y se reglamentan las condiciones para su funcionamiento (mimeo).
- Decreto Distrital 188 de 2002, relativo a las condiciones de localización y funcionamiento de los establecimientos destinados al trabajo sexual y otras actividades ligadas (mimeo).
- Decreto Distrital 469 de 2003, por el cual se revisa el POT de Bogotá D.C. (mimeo).
- Eltiempo.com 2008 “Localidad de Los Mártires, una de las más afectadas por la in–seguridad” en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4677822>>

- El Tiempo.com 2008 “Mafias del espacio público cobran hasta cinco millones de pesos por un lugar para ventas ambulantes” en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3980579>>
- El tiempo.com 2010 “En el 2009, Bogotá tenía 231 mil personas en estos sitios. Inquilinatos, la otra realidad de la vivienda” en <[www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4067195](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4067195)>.
- El Tiempo 2010 “En 18 localidades de las 20 existentes se ejerce hoy la prostitución en Bogotá” en *Diario El Tiempo* (Bogotá) 10 de septiembre de 2010.
- El tiempo.com 2011 “Cinco de cada diez desplazadas en Colombia son maltratadas” en <[http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/mujer/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10465365.html](http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/mujer/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10465365.html)> acceso 29 de septiembre de 2011.
- FESCOL 2006 *La presencia de los paramilitares en Bogotá: elementos para un análisis* (Bogotá: Seguridad Ciudadana. Documento de trabajo 3).
- Forero, Edgar 2000 “La promoción de políticas preventivas del desplazamiento interno en Colombia” en *Memorias del Coloquio internacional: Crisis humanitarias y reconciliación*. (Madrid. Citado por Blair, Elsa *La política punitiva del cuerpo: “economía del castigo” o mecánica del sufrimiento en Colombia*).
- Fundación Esperanza s.f. *Metamorfosis de la esclavitud. Manual jurídico sobre trata de personas*. (s.c: s.e.).
- Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando y Ramírez, Clara 2011 “The humanitarian tragedy of forced displacement in Colombia” en CODHES (Bogotá). En <[http://www.ODHES.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.ODHES.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52)> acceso 17 de julio de 2011.
- Jacobs, Charles s.f. “Slavery: Worldwide Evil” en <[http://www.ipooa.com/slavery\\_worldwide.htm](http://www.ipooa.com/slavery_worldwide.htm)> acceso 19 de octubre de 2013.
- Marx, Karl 2000 *Contribución a la crítica de la economía política* (México-Madrid: Siglo veintiuno editores).
- Portal Planeta Sedna s.f. “Tráfico de personas. Nuevas prácticas de explotación y servidumbre” en <<http://www.portalplanetasedna.com.ar/flajelo3.htm>> acceso 13 de marzo de 2011.
- Plan de Ordenamiento Territorial 2004 *Documento Técnico de Soporte* (Bogotá).
- Revista Semana 2006a “El nuevo ‘patrón’ de la capital” en *Revista Semana* (Bogotá). En <<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-nuevo-patron-capital/78484-3>> acceso 26 de abril de 2006.
- Revista Semana.com 2006b “El cuerpo femenino como arma de guerra” en *Revista Semana* (Bogotá) en <<http://www.semana.com/on-line/cuerpo-femenino-como-arma-guerra/97464-3.aspx>> acceso 13 de agosto de 2011.

- Revista Semana.com 2008 “Cada día 1.500 personas huyen de su tierra” en *Revista Semana* (Bogotá). En <<http://www.semana.com/problemas-sociales/cada-dia-1500-personas-huyen-su-tierra/116086-3.aspx>> acceso 14 de agosto de 2011.
- Revista Semana 2009 “Batallas de hombres en cuerpos de mujeres. Nunca más – Violencia contra mujeres” en *Revista Semana* (Bogotá). En <<http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/batallas-hombres-cuerpos-ujeres/120178.aspx>> acceso 2 de febrero de 2009.
- Revista Semana 2010 “Buscan protección para indígenas que habitan Bogotá” en *Revista Semana* (Bogotá) en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/buscan-proteccion-para-indigenas-habitan-bogota/120971-3>>
- Ruiz, Nubia 2008 “El desplazamiento forzado en el interior de Colombia: caracterización sociodemográfica y pautas de distribución territorial 2000–2004”, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Centro de Estudios Demográficos.
- Secretaría Distrital de Planeación, SDP, 2004 *Documento Técnico de Soporte, Plan Zonal del Centro de Bogotá* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Tanneeru, Manav 2011 “Esclavitud moderna: El reto de contar a una población escondida” en *CNN México* (México DF). En <<http://mexico.cnn.com/mundo/2011/04/15/esclavitud-moderna-el-reto-de-contar-a-una-poblacion-escondida>> acceso 14 de junio de 2011.
- Tarchópulos, Doris; Martínez, María Eugenia y Ceballos, Olga Lucía 2003 *Rehabilitación de inmuebles de interés patrimonial en el centro de Bogotá* (Bogotá: Injaviu).
- Zarama, Ernesto 2009 *Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo* (Santiago de Chile: Asdi-Cepal).
- U.S. Department of State. Office to Monitor and Combat 2011 “Trafficking in Persons Report” en <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>> acceso 16 de junio de 2011.



# Impactos de la relocalización en las poblaciones víctimas del sismo del 12 de enero en Puerto Príncipe

---

Ilionor Louis<sup>1</sup>

## Introducción

Este ensayo emana de las observaciones de campo que hemos realizado en el marco de un estudio en marcha en tres nuevos territorios ubicados en el norte de Puerto Príncipe. Se llaman respectivamente Corail Cesse-Lesse, Canaan y la antigua pista de la aviación civil llamada comúnmente “Soupis”. Estos territorios fueron creados después del sismo del 12 de enero. Dos de ellos, Corail Cesse-Lesse y la pista de la antigua aviación civil fueron adecuados respectivamente por la Federación Internacional de la Cruz Roja y el gobierno de Haití para acoger personas rescatadas de la catástrofe, mientras que el

---

1 Profesor/investigador. Facultad de Etnología (Universidad Estatal de Haití).

tercero, Canaan, es el resultado de una invasión de terrenos que han sido declarados de utilidad pública por el Estado.

Nuestras observaciones nos han permitido constatar, entre otras cosas, las condiciones de vida en los campamentos, las intervenciones de las ONG y de los organismos de cooperación internacional, los medios de sobrevivencia de la población, las actividades de las mujeres y el ambiente físico de los campamentos. El objetivo fundamental es llegar a una comprensión de los impactos de la relocalización de las poblaciones que ya vivían en precariedad antes del sismo y saber cómo entienden esta situación y cómo la enfrentan. Así, hemos formulado dos preguntas fundamentales: a) ¿Cuál es el impacto de la relocalización sobre las poblaciones marginalizadas rescatadas del terremoto del 12 de enero? b) ¿Cuál es la capacidad de acción de estas poblaciones frente a esta situación? La primera pregunta nos remite a la política del Estado en lo que concierne a estas poblaciones, a las acciones de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y a los organismos de cooperación internacional. Con relación a la segunda pregunta, ésta concierne a las estrategias de supervivencia de las poblaciones en relación con las acciones de las ONG, de los organismos de cooperación y del Estado.

El ensayo se divide en tres partes. En la primera, se presentan el marco teórico y los nuevos territorios formados después del 12 de enero, en la segunda parte se describen las condiciones de vida en estos territorios. Finalmente, se presentan las actividades para ingeniarse la subsistencia que realizan los habitantes de estos territorios.



## **Sobre la reubicación de las poblaciones: un bosquejo teórico**

La reubicación de las poblaciones, ya sea en el marco de un proyecto de desarrollo, o como consecuencia de un desastre natural, puede ser diseñada utilizando un enfoque participativo, donde la población afectada es consultada e involucrada en todos los procesos de deslocalización, de modo que su establecimiento en un nuevo territorio le causa pocos problemas. Cuando esto no ocurre, esta población puede ser objeto de una política de higiene social (Aumercier, 2004), de segregación territorial o espacial (Vidal, 1999), Grafmeyer (2003). El marco teórico de este artículo está diseñado alrededor de estas dos premisas.

El Banco Mundial, en un documento oficial sobre las políticas operativas, dice, refiriéndose al reasentamiento involuntario, que cuando el desplazamiento de la población es inevitable, es necesario que las actividades de reasentamiento sean diseñadas y ejecutadas en forma programas de desarrollo proporcionando a los desplazados recursos suficientes de inversión para que puedan beneficiarse de las ventajas del proyecto de reasentamiento. Las personas interesadas deben ser consultadas en forma constructiva y tener la oportunidad de participar en la planificación y ejecución de los programas de reasentamiento. Aquellas personas deben ser ayudadas en la mejora de sus esfuerzos, o al menos en el mejoramiento de sus medios de existencia y su nivel de vida, en términos reales, a los niveles que prevalecían en el momento de la fase antes de mover o de la ejecución del proyecto, según la fórmula más ventajosa (Banque mondiale, 2001: 1–2).

La reubicación de las poblaciones puede ser objeto de medidas de segregación espacial implícita cuando hay disociación física de grupos (sociales, étnicos, religiosos) y que esta disociación es un

principio fundador de la organización social. El grupo dominante, en este caso, se ha dado los medios para imponerse a los que 'segrega' (Grafmeyer 1996: 209). La segregación espacial puede manifestarse bajo forma de diferencias entre los grupos sociales; es una jerarquía, una forma de fractura o de polarización social.

Junto al análisis de Grafmeyer, Vidal (1999) dice que sea para controlar el movimiento de las poblaciones, sea para mejorar la integración urbana de territorios, se plantea el tema del lugar para dar a los pobres como forma de su relación al espacio, de su función social. Según el autor, la investigación urbana ha demostrado que el vecindario podría ser, de manera histórica, para los más desfavorecidos urbanos un lugar de identificación de solidaridades en vez de un territorio de estigmatización e aislamiento (Vidal, 1999).

El Estado tiene un papel fundamental que desempeñar en este sentido. En consecuencia, Pierre Bourdieu ubica el papel del Estado en el contexto de las luchas por la apropiación del espacio. Estas luchas pueden tomar formas colectivas más, ya sea en el contexto del desarrollo de las políticas de vivienda a nivel nacional o local en comparación con el edificio y la asignación de viviendas sociales, ya sea en relación con las opciones de servicios públicos (Bourdieu, 1993). Según Bourdieu, el Estado posee, en este sentido, un enorme poder sobre el espacio a través de la capacidad de transformar el suelo en mercancía para construir viviendas y también, en gran parte, para crear trabajo y construir escuelas. En la perspectiva de Bourdieu, en la medida que las autoridades estatales favorecen la construcción de grupos homogéneos basados en el espacio, esta política es responsable en mayor parte de lo que puede observarse directamente en los territorios degradados o ciudades desertadas por el Estado, en términos de oferta de servicios (Bourdieu, 2003: 262). En otras palabras, la política estatal de gestión del suelo como mercancía es responsable de la segregación territorial.

Finalmente, en cuanto a la reubicación de las poblaciones, sean víctimas de desastres naturales o no, esto puede ser diseñado como una política de "lock out" (encerrar afuera) o una política de higiene social (Aumercier, 2004). Bajo esa política, el individuo es encerrado en su negatividad, distanciado, marginalizado; no le reconoce su capacidad subjetiva para determinar sus propias necesidades y a ex-

presarlas. Sufrió «una inclusión forzada como un individuo envuelto en su negatividad, en su desdén en su marginalidad (Aumercier, 2004: 125–127).

Aquí tenemos dos perspectivas de la reubicación de las poblaciones. La primera es formal sobre el reconocimiento de la necesidad de involucrar a las poblaciones afectadas en el proceso de reubicación que puede ser parte de un proyecto de desarrollo, por ejemplo. El segundo es más bien negativo en el sentido de que las poblaciones afectadas son consideradas como meros beneficiarios y no verdaderos actores de este proceso. ¿Cómo se ha hecho la reubicación de las poblaciones que viven en Corail, en Canaán y en la Piste?

## Los nuevos territorios construidos después del sismo del 12 de enero

Corail Cesse–Lesse, Canaan y el campamento de la pista son algunos de los nuevos territorios nacidos después del 12 de enero. Esta parte del ensayo está consagrada a la presentación de estos tres espacios de los cuales dos son de creación oficial, por el gobierno y las ONG, mientras que el otro es una iniciativa de las poblaciones pobres venidas de todas partes de los barrios populares y de los suburbios.

### Corail Cesse–Lesse

Corail Cesse–Lesse es el nuevo territorio que acoge poblaciones provenientes de una zona residencial de Puerto Príncipe llamada Valle de Bourdon en el *Pétion–Ville Club*. Está situado a unos veinte kilómetros al norte de la capital, a orillas de la carretera nacional N° 3. El 19 de marzo de 2010, es decir más de dos meses después del terremoto, el presidente de la República y miembros del gobierno firman una ordenanza según la cual las tierras de Corail Cesse–Lesse son declaradas de utilidad pública entrando así en el marco de la readecuación de la zona metropolitana de Puerto Príncipe. Con una capacidad para 20.000 personas, Corail Cesse–lesse se extiende sobre 25 hectáreas (Merveille, 2010) al pie del pequeño monte llamado *Morne à Cabri*, sin vegetación, sin agua, sin infraestructura para acoger seres humanos, aislado del centro de la ciudad. Roberson Alphonse informa que según un responsable del campamento, los refugiados de Pétion–Ville Club tenían la opción de regresar a su domicilio si éste había sido identificado y juzgado apto por los técnicos del Mi-

nisterio de obras públicas, transportes y comunicación, o ir a Corail Cesse–Lesse.

Pétion–Ville Club es conocido como un terreno de golf donde representantes de las élites dominantes de Puerto Príncipe practican deportes y actividades de ocio. Este club fue invadido por poblaciones venidas de todas partes y de condiciones socio–económicas diferentes después de la catástrofe del 12 de enero. Con una superficie de 258.000 metros cuadrados, sirvió de refugio para 180.000 personas.

Algunos meses después del sismo, el gobierno de la República, en concierto con ONG, decidió desplazar una parte de los refugiados de Pétion–Ville Club a Corail Cesse–Lesse. Esto se hizo sin el consentimiento de los desplazados. La mayoría ni siquiera había sido informada de que iban a ser transferidos a este sitio. Una madre de ocho hijos declara estar contenta de haber sido transferida a este campamento pero desea obtener un préstamo para poder continuar sus actividades de venta informal de productos alimenticios para subsistir. Declara haber sido transportada a Corail. Otro, de una opinión contraria, afirma por su lado, que en un lugar donde no hay vegetación ni árboles, todo el mundo va a morir.

## ¿Corail Cesse–lesse, para qué?

El campamento Corail Cesse–lesse fue construido con otro fin que el de albergar realmente a las familias víctimas en un ambiente decente. Ashley Smith, en un artículo publicado en la revista electrónica “Les signes des temps” ve en la construcción del campamento Corail Cesse–lesse, una estrategia de lo que llama “la casta en el poder” para explotar el desastre provocado por el sismo del 12 de enero para sacar beneficios. Afirma que es en este sentido que el gobierno de René Préval en colaboración con el ejército estadounidense hizo construir el campamento Corail. El objetivo es crear una nueva ciudad de 300.000 habitantes. El gobierno nombró a Gérard Emile llamado “Aby” Brun, quien es presidente de NABATEC Development, para supervisar la transferencia sobre el sitio de unas 7.000 personas que estaban instaladas en un campamento ilegal en el

campo de golf de Pétienville. Según Jonathan Katz, de la Associated Press, (citado en Ashley Smith, 2011).

Brun” es también uno de los principales negociadores que tratan actualmente con empresas textiles sur-coreanas para construir fábricas que, según las autoridades haitianas, se instalarán probablemente en Corail Cesse-lesse. El campamento que ha adecuado servirá eventualmente de vivero de mano de obra para estas fábricas que se podrán beneficiar de la generosa legislación estadounidense sobre las importaciones de textiles elaborados en Haití.

Al lado del análisis de Ashley Smith, Siddhartha Mahanta afirma por su lado que los medios empresariales llenan el vacío y esperan beneficiarse de la situación. Según Mahanta, las más poderosas familias de Haití se están preparando para sacar beneficios de la catástrofe acontecida en el país en enero de 2010. Propietario de los terrenos donde el gobierno quiere ubicar a las familias desplazadas del campamento del terreno de golf de Pétienville, el grupo Nabatec espera obtener millones e instalar allí fábricas de subcontratación en los alrededores del campamento. Según Mahanta:

Nabatec, que es “un consorcio perteneciente a las familias haitianas más poderosas y a World Vision, una organización humanitaria Cristiana, apunta a desarrollar una nueva ciudad para 300.000 haitianos desplazados, con fábricas de producción de ropa, casas, almacenes y restaurantes. Esta nueva zona industrial se ubicará en Corail Cesse-lesse, a nueve millas de Puerto Príncipe. Nabatec es propietario de la tierra donde vivirán los refugiados y pretende obtener una parte de los 7 millones que el gobierno haitiano podría entregar a los propietarios que abandonarían sus derechos en este sitio.

Entonces, según Smith y Mahanta, el campamento Corail Cesse-Lesse ha sido adecuado con un fin diferente a encontrar un lugar o un ambiente propicio para ubicar a las poblaciones víctimas de la catástrofe del 12 de enero de 2010: crear condiciones ventajosas para los grupos dominantes de la sociedad haitiana, en particular familias que invierten en el sector textil. Estos capitalistas no retroceden ante el desastre cuando se trata de acumular ganancias. ¿Cuáles son las condiciones de vida de las familias en estos lugares?

## Vivir en Corail Cesse–Lesse

Las condiciones de vida son precarias. Los terrenos han sido adecuados por decenas de camiones, excavadoras, niveladoras del Consejo nacional de los equipamientos (CNE) del gobierno, y maquinaria pesada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización internacional para las migraciones (OIM), entre otras. Son de tierra y pedregosos. El gobierno de la República, después de haber participado en la adecuación de los terrenos, parece no ofrecer ningún servicio a la población aparte de los patrullajes de seguridad de la Policía nacional acompañada de los soldados de la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en Haití (MINUSTAH). Es la ONG llamada “American Refugee Committee (ARC)” que administró el campamento durante un año. Luego, la gestión fue transferida a la Alcaldía de la Croix–des–Bouquets. Pero son ONG y organizaciones de cooperación multilateral y bilateral las que se encargan de ofrecer los servicios básicos.

Junto con el equipo de la Alcaldía de Croix–des–Bouquets, hay una decena de organizaciones humanitarias, entre las cuales se encuentra Plan Haití, que interviene en el área de salud, Oxfam, que se ocupa del agua y del saneamiento, la Fundación para la Salud Reproductiva y la Educación Familiar (FOSREF) que ayuda a los jóvenes en la prevención contra el VIH/SIDA, y la FAO que entrega las semillas agrícolas. En cuanto a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ella interviene en la construcción de albergues, mientras que “Entre preneur du Monde” ayuda a los desplazados a empezar pequeñas empresas y World Vision se ocupa de la formación (Jonas, 2011).

## Viviendas provisionales

Las viviendas llamadas provisionales, construidas por las ONG, miden 18 metros cuadrados de superficie y son de madera y lata con un cuarto donde todos los miembros del hogar deben albergarse. En promedio, una familia está constituida de seis personas. Para acceder al agua se adecuaron fuentes en el exterior. En el transcurso de los primeros meses, el aprovisionamiento era gratuito. Pero en el momento en que realizamos nuestra investigación, había que pagar 5 gourdes por 5 galones de agua. Una familia de seis personas consume mínimo 20 galones de agua por día. Las madres de familia se quejan de no disponer de dinero para pagar el agua. Las casas no disponen de cocinas. La cena es por lo tanto preparada dentro de la pieza, sobre todo cuando llueve, o al aire libre.

Se construyeron letrinas colectivas, en las cuales cada cabina sirve para 5 familias, es decir en promedio 30 personas para una letrina. Están construidas a más de una decena de metros de las viviendas y no tienen un buen mantenimiento, por lo que todo el campamento emana un mal olor. El campamento no tiene un sistema de drenaje. Junto a cada vivienda se ha adecuado un espacio de alrededor de 18 metros cuadrados donde el hogar puede cultivar legumbres. Es una ONG, el FOSREF, la que se ocupa de ello.

En lo que se refiere al saneamiento, contenedores de recolección de desechos están disponibles en el campamento, pero los servicios de recolección son irregulares. Es una firma privada, *Sanco*, quien se ocupa de ello. Hemos constatado que existen contenedores llenos que esperan a ser vaciados. En ciertos lugares no hay contenedores, los residentes botan sus desechos en el suelo.



## Las actividades para arreglárselas de la población

Si el trabajo es un derecho, podemos decir que no es respetado. Se puede decir lo mismo de la alimentación. Los habitantes de Corail Cesse–Lesse no tienen empleo. No hay cifras disponibles para indicar porcentajes, pero podemos afirmar a partir de las informaciones recolectadas en el campo y de las observaciones realizadas, que son familias que viven de actividades para ingeniarse la subsistencia diaria. Varias actividades son constatadas. Son todas actividades comerciales: a) El agua que se vende por baldes de 5 galones, por botella pequeña o por pequeña bolsa de plástico; b) Zapatos usados expuestos delante de una casa; c) Las bebidas gaseosas; d) Las tarjetas y servicios de recarga telefónica; e) Los productos alimenticios al por menor tales como el arroz importado de los Estados Unidos, el fréjol, el aceite de cocina, condimentos para la cocina, entre otros; f) Carbón de madera en pequeñas bolsas de plástico.

Otras actividades para arreglárselas deben ser señaladas como por ejemplo el corte de cabello, un taller de ebanistería, el taxi–moto y el transporte público en camioneta o tap–tap (camionetas o buses muy decorados, usados como transporte en Haití). Ciertas mujeres trabajan como empleadas domésticas o lavanderas en barrios residenciales de Puerto Príncipe. Las familias no reciben ningún subsidio del Estado o de una ONG cualquiera. Deben subsistir por las actividades para arreglárselas y los gestos de solidaridad. Francine nos habla de la situación en el bloque en el que vive:

Yo trabajo como lavandera en una casa en Tabarre. Me pagan 400 gourdes por un día de lavado. Lo hago todos los domingos. Cuando he terminado de lavar, con el dinero que me pagan, compro un poco de comida. Al llegar a mi bloque debo ser solidaria con los vecinos. Supongamos que te quedas aquí, la

persona te dice: no tengo nada para dar de comer a mis hijos. Pues tú, vas a compartir lo que tienes con ella. A veces le das un poco de arroz, te dice que no tiene combustible o que no tiene aceite. En ese momento, también debes compartir. Es así que vivimos: nos ayudamos todos.

## Canaán

Canaan es el nombre que poblaciones que invadieron terrenos ubicados en el norte de Puerto Príncipe dieron al nuevo territorio que habitan desde el 13 de enero de 2010, es decir menos de 24 horas después del sismo. Este territorio constituye uno de los más grandes campamentos de la capital con una población estimada en más de 30 mil personas. La entrada del campamento está ubicada en la carretera nacional N° 1, cerca de Bon Repos. Apenas a unos metros de la entrada, al borde de la carretera, un centro para el tratamiento del cólera instalado en un terreno pedregoso bajo lonas, que tiene la etiqueta UNICEF. De tierra, el camino que conduce a Canaán debe dar complicaciones a los que manejan carros cuando llueve. De los dos lados hay cercos destinados a la construcción.

Canaan es un campamento que sin duda estará entre los grandes suburbios pobres de la capital. Claude Bernard Sérant (2011), en un artículo publicado en las columnas del “Nouvelliste”, habla de un “suburbio pobre tan vigoroso”. Según el autor, como saltamontes, una población invade pequeños montes, colinas, llanos, valles, todas las superficies donde se puede construir. El sismo del 12 de enero de 2010, dice, sólo fue el pretexto bien encontrado para colonizar espacios todavía vírgenes. En efecto, estos terrenos fueron escogidos anteriormente por un grupo de industriales para construir un nuevo centro urbano e instalar allí sus empresas. Sérant recuerda sobre este tema, que “el presidente ejecutivo de la sociedad haitiana NABATEC S.A., el arquitecto–urbanista Gérald–Emile Brun, hizo todo un alegato alrededor de esta ardiente cuestión. En efecto, desde el año 1997, la NABATEC S.A., sociedad compuesta de la NABASA y la TECINA, pregonaba en todos los foros este proyecto de urbanización conocido con el nombre de “Haití 2020 Hábitat” (Sérant, 2011).

Según una investigación llevada a cabo por *Alterpresse*, una agencia de noticias en línea, el caos reside en Canaan, que un día después del terremoto se convirtió en la barriada más grande del país. Un responsable de la oficina de coordinación de los asuntos humanitarios de la ONU (OCHA), citado por *Alterpresse*, afirma por su lado, que Canaan no es reconocido como un campamento de personas desplazadas por el Gobierno de Haití, ya que la tierra ha sido declarada 'de interés público' por un decreto presidencial promulgado el 22 de marzo de 2010. Según él, el estatus de sus residentes todavía debe ser esclarecido (Alterpresse, 2011).

No hay duda de que Canaan es un nuevo suburbio pobre creado por personas que sólo disponen de muy pobres medios de subsistencia. El terremoto los hizo salir de otros barrios precarios para venir a establecerse en un terreno que el Estado ha declarado de utilidad pública. La metáfora de los saltamontes usada por Sérant es fuerte, y un poco estigmatizante o prejuiciosa para calificar la acción de una población humana. La visita a Canaan nos permitió constatar que no son sólo pobres los que erigen casitas o tugurios en este territorio. Se pueden ver construcciones en duro, con un piso alto. De la misma manera, espacios considerables están cercados. Ciertamente no son gentes sin recursos que van a habitarlos. Se está dibujando un comercio del suelo y de la vivienda en este nuevo territorio.

## La vida en Canaán

En comparación con Corail Cesse-Lesse, las condiciones de vida parecen más difíciles en Canaan. Una decisión gubernamental permitió crear Corail mientras que Canaan es el producto de una invasión de las poblaciones venidas de todas partes de los barrios precarios. Para acceder al agua, para hacer las necesidades fisiológicas, para alimentarse, para tener un lugar donde alojarse, para enviar los niños a la escuela, para hacerse curar, la población de Canaan debe contar con sus propias fuerzas o realizar papeleos, a partir de las organizaciones de base, con las ONG, con el fin de obtener algunos servicios. En efecto, ciertas ONG intervienen en el suburbio pobre,

sobre todo “Un techo para mi país” que es una ONG de origen latinoamericano financiada por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

## Las viviendas

Al menos cuatro tipos de casas han sido identificados en Canaan: a) Las casas de hormigón; b) Las casas de hormigón y zinc; c) Las carpas o lonas; d) Las casas de tablas y lona construidas sobre todo por la ONG Un techo para mi país.

Las casas construidas por la ONG “Un techo para mi país” miden todas alrededor de 22 metros cuadrados y en muchos casos no están en capacidad para albergar a todos los miembros de un hogar. No contienen ningún dispositivo de servicios tales como baños o cocina. Es sólo un techo. Pudimos observar materiales depositados en un lugar por la ONG para proseguir con sus construcciones en el naciente suburbio pobre.

Por otra parte, ciertas casas construidas con hormigón no son habitadas por su propietario. Estos viven en otros barrios. Esas casas están destinadas a ser arrendadas, a pesar que la tierra pertenece al Estado. Pudimos observar terrenos ya cercados destinados a ser vendidos. Un comercio del suelo está empezando a dibujarse en este suburbio pobre en ciernes.

## El comercio de la fe y de la suerte

En todas partes en Canaán, se observan iglesias evangélicas en construcción. Se supone que hay tantas iglesias como escuelas, ya que cada espacio utilizado para abrir una iglesia también alberga una escuela. El evangelio no se vende solo. Los miembros de la iglesia son alentados a matricular a sus hijos en la escuela de su iglesia. El pastor es generalmente el director de la escuela. Los miembros de la iglesia deben pagar la décima parte de su ingreso semanal, aparte

de otras ofrendas. Por ejemplo, en los templos adventistas, afirma André, predicador en un templo en Canaán, los miembros pagan, aparte del diezmo: a) Los fondos de ubicación; b) Las ofrendas de la escuela del sabbat y de varias reuniones organizadas en el templo; c) El economato cristiano; d) La colecta anual; e) La ofrenda de aniversario, entre otros.

Según André, esto contribuye a la bendición del cristiano, ya que el que da siempre recibe más. La Biblia y los folletos de estudios bíblicos también se venden por dinero en efectivo. Los domingos y sábados, las iglesias evangélicas están llenas. Los cantos y las oraciones son dirigidos a Dios con el fin de encontrar una solución más a problemas existenciales que a la salvación del “alma”. Varios pastores, dice Dieudonné, un habitante de Canaán, no viven en el suburbio pobre. Hay unos que vienen de Delmas o de otras iglesias y que poseen más de una iglesia.

Con relación al comercio de la suerte, en varios rincones de Canaán, esto también ha sido observado en Corail y en la Pista, hay puestos de venta de lotería, llamados “*bank bòlèt*” en creole haitiano. Antes, el sorteo se hacía todas las noches antes de las ocho. Es el sorteo de New York, pero ahora los responsables de la “Association Nationale des Tenanciers de Borlette” (la lotería haitiana) integran el sorteo de Chicago que se hace antes del mediodía en Haití. Se sortean tres sobre cien. Si se compra un número por una gourde, según si es clasificado como primero, segundo o tercero (se habla de primer, segundo y tercer lote en Haití), se ganará cincuenta, veinte o diez gourdes. Entre más viven en precariedad más apuestan las personas a la fe y a la suerte.

## **Una situación particularmente difícil para las mujeres**

La situación es comparativamente más difícil para las mujeres que para los hombres. En el plano de las actividades de subsistencia, el pequeño comercio al menudeo, los trabajos domésticos en casas particulares, el cuidado de niños y niñas, lavar y planchar ropa, son,

entre otras, algunas de las principales actividades de las mujeres. Antes del terremoto, hacían lo que podían para sobrevivir vendiendo en las calles todo tipo de productos. Para ejercer sus actividades ellas contaban con dinero. El centro de la ciudad estaba cerca. Ahora, es más difícil, afirman algunas mujeres entrevistadas. El préstamo se hace cada vez más difícil, y el centro de la ciudad ya está muy lejos de nosotros. Aquí, nos hicimos más dependientes de los hombres y más vulnerables, ya que no tenemos trabajo. Ellos, pueden moverse fuera de la casa para buscar con qué alimentarnos. Pero en cuanto a nosotras, debemos quedarnos en casa, sobre todo cuando tenemos hijos e hijas pequeños y cuando no tenemos nada entre las manos.

Las mujeres, particularmente las niñas, tienen como responsabilidad traer agua a la casa. Pero, sucede a veces que bandidos acosan o hasta violan a las niñas que van a buscar agua. Ciertas organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres así como ONG han llevado este tema a la esfera de la opinión pública; lo que en parte ha llevado al gobierno y a responsables de la MINUSTAH a instalar puestos de policía en los alrededores o a la entrada de los campamentos. En estos territorios ubicados al margen de la ciudad, las mujeres son presas de los machos. Son víctimas de todo tipo de violencias: física, psicológica y social. A causa de su dependencia y de su socialización, ellas interiorizan los esquemas de violencia y contribuyen así a su reproducción. Casi todas sus actividades de sobrevivencia dependen de su creatividad y de su tenacidad.

## El campamento de la Pista de Aviación

El campamento de la pista de aviación está ubicado en el norte de Puerto Príncipe en los terrenos donde debía construirse el estadio olímpico Jean-Marie Vincent. Limita al norte con el Pont-Rouge donde están enterrados los restos de Jean-Jacques Dessalines, al sur con el Boulevard Toussaint Louverture que lleva al aeropuerto, al este con la Ciudadela militar y al oeste con la carretera de Delmas. Después del terremoto, poblaciones venidas de todas partes, sobre todo de los suburbios pobres circundantes, se refugiaron en estos terrenos. Viviendo bajo lonas, entre ellos contamos personas discapacitadas de todas las categorías: ciegos, cojos, sordo-mudos, mancos etc. Su situación es peor que la de personas que, aunque siniestradas, viven sin discapacidad, sobre todo si vienen de categorías sociales marginalizadas. 25.000 personas viven en estos terrenos.

Un mes después del terremoto, Lucie Couet afirma que “La Federación internacional de la Cruz Roja y del Creciente Rojo lanza un llamado al gobierno para liberar terrenos. En un comunicado del 12 de febrero, señala que puede, gracias a sus 5.000 voluntarios, sanear terrenos que podrán luego acoger nuevos campamentos organizados” (Couet, 2010).

Es en esta óptica que la Federación internacional de la Cruz Roja y del Creciente Rojo (CICR) procedió a la adecuación de los terrenos ubicados al este de la pista para acoger a las personas discapacitadas que vivían hasta entonces bajo lonas. 372 casas provisionales han sido construidas para estas personas. ¿Cuáles son las condiciones de vida en este campamento? ¿Cómo viven las personas discapacitadas establecidas en este sitio?



## ¿Cómo son los discapacitados en este campo?

Las viviendas temporales construidas por personas que viven con una discapacidad a Lapiste no son como las de Corail, y aún menos como las de Canaán. Estas son viviendas adaptadas a la situación de personas que sufren de cualquier discapacidad. Las casas para personas que circulan en una silla de ruedas o muletas están equipadas con una entrada apropiada. Los baños construidos cerca de estas viviendas tienen acceso particular permitiendo a estas personas ir fácilmente al baño. Por otro lado, otras viviendas habitadas por sordomudo no cuentan con estos dispositivos. De hecho, Lapiste se divide en varios sectores dependiendo del tipo de discapacidad que sufre la persona. La parte occidental está habitada por personas con impedimentos de movilidad causadas por una discapacidad u otra situación. La parte norte es sobretodo reservada a personas ciegas mientras que en el centro, incluyendo a la entrada del campamento, se instalan los sordomudos.

Aunque se construyeron viviendas para una familia de cinco personas, hay mucho más. En promedio seis a ocho personas viven en estas viviendas temporales de 18 metros cuadrados de área. Es la promiscuidad. En algunas de ellas hay hasta una docena de personas. Esto se debe al hecho de que la persona con discapacidad hizo venir de la gente de su parentesco con él. Han perdido sus hogares durante el terremoto. La persona con discapacidad en solidaridad los lleva con ella.

## Agua y saneamiento

Los hogares no cuentan con grifo. El agua es accesible desde un grifo público, un punto de suministro de agua que sirve para cada sector. El agua se lleva a la casa en un recipiente plástico limpio cuyo contenido es de cinco galones. Traer agua a casa suele ser la tarea de las chicas que van buscando la trenza o botes de plástico. Inicialmente, el agua fue distribuida gratuitamente, pero durante nuestra investigación, los grifos fueron alimentados de manera muy irregular. Algunos

hogares compraban el garrafón de cinco galones. Se quejaron porque no tienen ninguna fuente de ingresos.

En relación con el saneamiento, contenedores de basura estaban disponibles, al inicio, para tirar basura, letrinas móviles inicialmente estaban disponibles también para los hogares. Han sido sustituidas por las letrinas.

## La corriente eléctrica

Las viviendas no tienen instalación eléctrica. La iluminación desde el interior se hizo con velas o lámparas de aceite anoche. Habitantes de algunos hogares logran hacer combinaciones con baterías para encender su radio e iluminar el interior de su hogar la noche. Sin embargo, farolas solares son instalados por todas partes en el campo. Ofrecen iluminación que permita prevenir el robo, la violencia contra las niñas, entre otros.

## Subsistir a partir del comercio y la solidaridad

Dos elementos son esenciales para la subsistencia de las personas con discapacidad en Lapiste: el comercio informal en su casa y los lazos de solidaridad. Desde el principio, después de su instalación en el campo, la Cruz Roja Internacional distribuye sobres con ayuda financiera para apoyar las actividades de los individuos. En la cobertura, fue escrito, según algunos destinatarios: “pequeño comercio”. En el sobre, se encontraron US\$ 300, dicen unas personas entrevistadas. Varias tiendas de alojamiento temporal se transformaron en tienda donde se venden dulces, bebidas alcohólicas, productos alimenticios, agua potable, carbón, cigarrillos, entre otros. Esto es parte de sus prácticas de subsistencia diaria antes del terremoto. Parece que el espíritu del capitalismo, el cálculo de la ganancia vive en cada persona en esta situación: el mercado, la competencia, incluso en el nivel más bajo de la escala social siguen siendo la esperanza más fuerte para subsistir.

Con respecto a los vínculos de solidaridad, los habitantes de este pueblo, ya sea para crillar a los niños en su casa, para ir de compras o para alimentar a los vecinos desarrollan lazos de solidaridad. La escasez parece ser el principal factor determinante de esta forma de solidaridad. Por ejemplo, un vecino que tiene buenas relaciones con su vecino comparte lo que tiene para comer con él. Si lo que hay para comer no es suficiente para alimentar a todo el mundo, los adultos no comen afin de nutrir a los pequeños. La persona con discapacidad, animada con un sentimiento de solidaridad con personas de su parentesco, les da la bienvenida en esta casa provisional para sacarlas del infierno de los campamentos.

## ¿Qué relocalización?

Hemos repasado la relocalización de las poblaciones vulnerables en el contexto de este artículo a partir de dos perspectivas diametralmente opuestas: la visión participativa y la visión de discriminación positiva. Al final de las observaciones de terreno y los testimonios, nos dimos cuenta que en dos casos donde hubo una relocalización planeada –el caso de Corail y el de Lapiste– los habitantes no fueron consultados previamente. Hay algunos que ni siquiera sabían dónde iban (Corail). Por ejemplo, aquellos que vivían en el campo de Golf de Pétion – Ville, y que debían ser transportados a Corail, no podrían oponerse. De lo contrario, les pedirían que se vayan del Campamento del Terreno de Golf.

Instalados en los nuevos territorios, fueron tratados como menores de edad, es decir, como niños. Se les dio todo lo que era necesario durante un tiempo muy breve para sobrevivir en estos espacios, pero menos de un año después, fueron destetados sin saber qué iban a pasar con ellos. Luego, tuvieron que valerse por sí mismos, aun sin recursos, para sobrevivir. Es en este sentido que la asistencia mutua entre los familiares y vecinos se convirtió en un sustento necesario, particularmente para los habitantes de Lapiste y Corail. Si no somos capaces de concluir a una estigmatización de estas personas establecidas en estos territorios inadecuados para la vida humana colectiva, podemos afirmar, de manera provisional, que han sido tratados como beneficiarios y no como actores en un proceso que les concierne. ¿Con qué propósito? Probablemente es muy pronto para encontrar una respuesta satisfactoria a esta pregunta.

Al final de este ensayo, no podemos contestar realmente las preguntas de investigación planteadas, puesto que la investigación en el campo todavía no ha tenido lugar. Como dijimos al principio, este ensayo es el producto de las observaciones de campo y de una

investigación bibliográfica parcial. Ello nos ha permitido precisar las grandes líneas de este procedimiento a partir de un marco teórico. A partir de las observaciones de campo, hemos identificado tres territorios nacidos después del sismo. Cada uno tiene su historia. Pero todo lleva a creer, a partir de los testimonios recogidos y de las actividades observadas, que las poblaciones de los nuevos territorios son objeto de un tratamiento especial.

Al finalizar la investigación, podremos afirmar si la relocalización se inscribe o no en una lógica de segregación territorial que beneficia a ONG y a dirigentes de empresas. También estaremos en capacidad de comprender cómo las poblaciones se organizan y cuáles son las propuestas que hacen para transformar su situación para vivir en el bienestar, particularmente para que las mujeres puedan ser autónomas y no sufrir a causa de la doble violencia estructural y de género.

## Referencias

- Alterpresse 2011 “Haïti–Post–séisme: La surpopulation se renforce à Port–au–Prince” en <[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb\\_pdf/node-435913.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-435913.pdf)> acceso 7 de agosto de 2011.
- Aumercier Sandrine 2004 “Le SAMU social: De l’urgence à l’inclusion globale” en *Revue du MAUSS* (Paris) semestrielle, N° 23.
- Banque Mondiale 2001 “Manuel opérationnel de la banque mondiale. Politiques opérationnelles” en <[http://www1.chr.up.ac.za/chr\\_old/indigenous/documents/Cameroon/Policy/Manuel%20Operationnel%20de%20la%20Banque%20Mondiale%20-%20Politiques%20Opeer.pdf](http://www1.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/documents/Cameroon/Policy/Manuel%20Operationnel%20de%20la%20Banque%20Mondiale%20-%20Politiques%20Opeer.pdf)> acceso 02 de enero de 2011.
- Bourdieu, Pierre 2003 “Effets de lieu» en Bourdieu, Pierre” (dir.) *La misère du monde* (Paris: Seuil).
- Couet, Lucie (2010) “La fédération de la Croix Rouge et du Croissant rouge recherchent des terrains des terrains à Port–au–Prince”, en <<http://www.quartierspourhaiti.be/2010/02/la-federation-de-la-croix-rouge-et-du-croissant-rouge-recherchent-des-terrains-a-port-au-prince/>> acceso 02 de enero de 2011.
- Grafmeyer, Yves 1996 “La ségrégation spatiale” en Serge, Paugam (dir.) *L’exclusion, l’état des savoirs* (Paris: Éditions la Découverte).
- Laurince, Jonas 2011 “La Mairie de la Croix–des–Bouquets, nouveau gestionnaire du Camp Corail” en <<http://reliefweb.int/report/haiti/la-mairie-de-la-croix-des-bouquets-nouveau-gestionnaire-du-camp-corail>> acceso 02 de enero de 2011.
- Merveille, Hugo 2010 “Haïti : Préval et Mulet visitent le nouveau camp Corail Cesse–Lesse” en <<http://reliefweb.int/report/haiti/ha%C3%AFti-pr%C3%A9val-et-mulet-visitent-le-nouveau-camp-corail-cesse-lesse>> acceso 02 de enero de 2011.
- Sérant, Claude Bernard 2010 “La vie s’organise avec les moyens du bord à Canaán” en <http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=83642>>

Sérant, Claude Bernard 2011 “Un si vigoureux bidonville” en <<http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=90700>> acceso 7 de agosto de 2011.

Smith, Ashley 2011 “Les pays occidentaux comptent-ils honorer les promesses d’aide humanitaire faites à Haïti et annoncées en fanfare?” en <<http://www.futurquantique.org/2010/08/14/les-pays-occidentaux-comptent-ils-honorer-les-promesses-daide-humanitaire-faites-a-haiti-et-annoncees-en-fanfare/>>

Vidal, Dominique 1999 “Catégorisations, territoire et individu: quelle place pour le pauvre?” en *Cultures et Conflits* (Paris) N° 35.





# PARTE IV

---

## RECONOCER LAS DINÁMICAS EN CURSO



# Nota Introductoria

---

*Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero*

*Sólo podemos interferir en la realidad que conocemos*, nos dice Isaac Salgado en su artículo, contenido en esta parte. Y conocer y evidenciar procesos y dinámicas en curso es el propósito inicial de todas las contribuciones que este libro reúne, pero más clara y específicamente de las cuatro que presentamos aquí.

Procesos y dinámicas actuales, que no se detienen ni responden a modelos, pues la ciudad real está en constante transformación, pero que es difícil observar e interpretar desde una posición fija en el tiempo, donde sólo podemos presenciar un momento efímero que nos dará siempre una idea falsa de aquello que vemos sin entender de dónde viene y hacia dónde va.

“Tienen una apariencia caótica, pero en ese aparente desorden se intuyen unas lógicas propias de formación, una estructura que permite se transformen en el tiempo y se adapten a condiciones distintas”, nos dice a su vez Elia Sáez Giráldez sobre las barriadas limeñas. Intuir, interpretar y evidenciar esas lógicas requiere una investigación prolija, constante y diacrónica, que acompañe estos procesos en períodos lo suficientemente largos que permitan visualizarlos, más allá de lo que se ve a simple vista, en toda su complejidad. Eso es lo que han hecho nuestros investigadores con las dinámicas en curso que aquí nos exponen, cada uno desde su lente disciplinar y con diferentes escalas de acercamiento, pero abiertos a todas las

dimensiones que conforman el denso entramado de relaciones que articulan estos fenómenos urbanos.

Así tenemos como Elia Sáez Giráldez analiza la conformación espacial de las barriadas limeñas desde que en sus inicios las pequeñas casas de estera colonizan los arenales del desierto que rodea a la ciudad, de manera dispersa pero modulada, hasta que las casas de ladrillos conforman manzanas consolidadas que separan las viviendas de las calles mediante un frente continuo de fachada. En este largo proceso en el que el acto de habitar precede a la forma, identifica patrones de conformación espacial que agrupa en dos categorías: sobre cómo la ciudad se construye desde la casa, y sobre cómo el tejido urbano incorpora las preexistencias del lugar. En la secuencia de etapas que Elia nos presenta y explica apoyada por mapas y fotografías, las relaciones entre lo doméstico y lo urbano van cambiando radicalmente, en una simbiosis entre casa y calle que se vincula a las formas de vida, que define el tejido urbano y que permite la evolución del barrio, ya que los usos son intercambiables y mutables en el tiempo.

Que las estrategias populares constituyen, más allá de una consecuencia de la exclusión del mercado formal de provisión de vivienda, toda una *política popular* de acceso a la vivienda, enraizada en “un cúmulo de saberes emanados de un aprendizaje social transmitido por generaciones de familias que han realizado acciones similares de autogestión como opción de acceso a una vivienda propia”, es la hipótesis que María Antonieta Urquieta defiende en su artículo sobre la evolución y características de los asentamientos informales de Viña del Mar en Chile. En él la autora explica cómo esta política, nacida de una realidad social, define también requisitos de acceso y condiciones de oferta, y reemplaza nociones de las políticas públicas como “registro de postulantes”, “subsidio” y “vivienda básica”, por otras más adecuadas a las dinámicas reales y a los intereses, deseos y posibilidades de la gente, como “toma de terreno”, “autoconstrucción” y “casa propia”.

Su indagación revela también la condición de feminización de la extrema pobreza y la doble condición de vulnerabilidad social que presenta la jefa de familia en tanto mujer y además pobre, y es precisamente de cómo esta condición se refleja en la forma que adopta el

hábitat residencial en los barrios, de lo que trata el artículo de Isaac Salgado, en el que estudia la relación dialéctica, pocas veces evidenciada, entre el hábitat y las relaciones de género.

A partir de un análisis realizado en el barrio costarricense Sagrada Familia, en el que el 70% de los hogares están liderados por mujeres, el estudio parte de las experiencias cotidianas de hombres y mujeres, para visibilizar sus diferencias cualitativas y evidenciar las situaciones de exclusión, proponiendo soluciones espaciales adaptadas a las necesidades de estas mujeres jefas de hogar, para reducir esa condición. La propuesta adquiere especial relevancia dada la proporción creciente de hogares liderados por mujeres tanto en los países industrializados como en los de menor desarrollo relativo, y la falta de adaptación a esta realidad de unos modelos de vivienda y de ciudad tradicionales, basados en roles de género preconcebidos y en una supuesta productividad que segrega y separa.

Estos modelos, al no adaptarse a las necesidades de conciliación de las múltiples actividades productivas, de mantenimiento y de cuidado familiar que realizan simultáneamente en sus casas las mujeres jefas de hogar, profundizan su exclusión al multiplicar la enorme inversión de tiempo que demandan estas actividades, especialmente en circunstancias de pobreza. Las mujeres se enfrentan a estos modelos realizando modificaciones de su entorno físico, tanto en los espacios privados como en los públicos, que pueden, como en el caso analizado, derivar en beneficios para toda la comunidad.

La propuesta de Isaac Salgado recupera y sistematiza esa práctica invisibilizada de modificación del entorno físico, en un ejemplo excepcional de una arquitectura capaz de capturar, interpretar y expresar espacialmente la multidimensionalidad de una actividad como es el habitar, y de ponerse al servicio de sus usuarios, generando nuevas conceptualizaciones que respondan a sus necesidades específicas y sean suficientemente flexibles para adaptarse a sus procesos evolutivos.



# De la casa de estera a la ciudad progresiva. Una lectura de los asentamientos humanos de Lima

---

Elia Sáez Giráldez<sup>1</sup>

## Introducción

Lima Contemporánea surge del caos, al menos ésa es la lectura aparente. Su crecimiento exponencial en la segunda mitad del siglo XX se dio fundamentalmente a través de asentamientos humanos. En su aparente desorden, los asentamientos esconden una estructura propia que permite que cambien en el tiempo, se adapten al territorio

---

<sup>1</sup> Arquitecta por la Universidad de Granada 2007. Estudiante de Doctorado por la Universidad Politécnica de Madrid (ambas en España). Estancias de Investigación en Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y Universidad Nacional de Ingeniería (ambas en Lima) entre 2008 y 2011. La investigación forma parte de la Tesis Doctoral “La Ciudad Progresiva. Lectura de los asentamientos humanos de Lima” inscrita en la UPM dentro del Programa de Formación de Personal Investigador de la UPM.

y dialoguen con la ciudad. La estrategia consiste en elegir un lugar, construir casas de estera y crear, a partir de ellas, nuevas ciudades<sup>2</sup>. Una forma de habitar en la que el proceso es inverso al de la ciudad formal: de lo pequeño a lo grande, de la casa a la ciudad.

Este artículo recoge una primera lectura de los asentamientos humanos de Lima, como paso inicial para una tesis doctoral<sup>3</sup>. La metodología se asienta en el viaje como forma de acercamiento a la realidad. A través de la observación y el registro de situaciones concretas en doce asentamientos de Lima, encontramos patrones que explican cómo los pobladores de las barriadas construyen ciudades cambiantes, progresivas, que se adaptan al tiempo y al lugar. En esta lectura agrupamos los patrones en dos: sobre cómo la ciudad se construye desde la casa (límite público–privado, vivienda productiva y relación casa–calle–plaza) y sobre cómo el tejido urbano incorpora las preexistencias del lugar (topografía y cultivos).

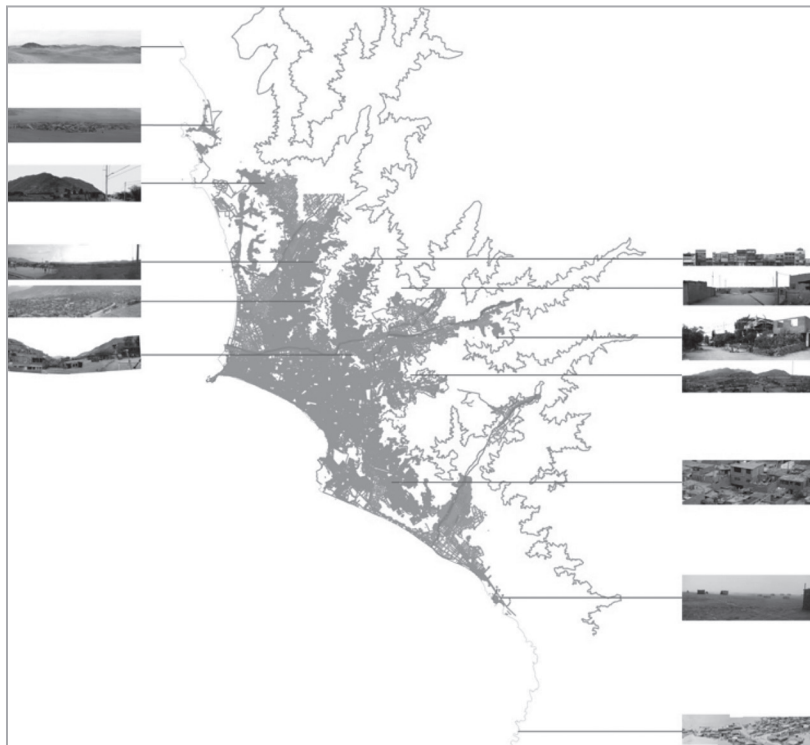
---

2 En Perú se utiliza frecuentemente el término barriada o pueblo joven para referirse a los asentamientos informales. Los pobladores hablan de pueblo o barrio. Por su relativa autonomía, en esta investigación nos referimos a este tipo de asentamientos como ciudad.

3 La tesis “La ciudad progresiva. Una lectura de los asentamientos humanos de Lima” se realiza en la Universidad Politécnica de Madrid. En 2008 comenzó el primer viaje a Lima. Frente al término “vivienda progresiva”, utilizado con frecuencia en la teoría de los asentamientos humanos, el término “ciudad progresiva” se introduce en esta investigación para explicar el vínculo entre las casas de las barriadas y la ciudad que generan, profundizando en su capacidad de cambio, adaptación y evolución.



**Imagen 1**  
**Mapa de los asentamientos de Lima tomados como casos de estudio<sup>4</sup>**



Fuente: Elaboración propia

4 Casos de estudio: Ancón (nuevo asentamiento en Panamericana Norte), Comas, Independencia, Cerro de San Cosme, Cerro de San Cristóbal, San Juan de Lurigancho, Huachipa, Huaycán, Villa El Salvador, Cañete (nuevos asentamientos en Panamericana Sur).

## Una lectura de los asentamientos humanos de Lima

Lima se ubica en el centro de la costa peruana, un territorio desértico y húmedo de temperatura moderada y neblina constante<sup>5</sup>, en una llanura aluvial conformada por ríos y quebradas<sup>6</sup> que fragmentan el territorio configurando, entre ellas, la ciudad. Con 9 millones de habitantes<sup>7</sup>, es una de las más grandes ciudades del mundo en un desierto.

La ciudad ha ocupado tradicionalmente el valle<sup>8</sup>, terrenos fértiles y aptos para el cultivo. En el siglo XX creció a través de la planifica-

- 
- 5 Por su latitud tropical y el efecto combinado de la corriente de Humboldt y la cordillera de los Andes, el agua de evaporación se mantiene siempre en suspensión sobre Lima, en las capas bajas de la atmósfera, sin precipitar, formando una neblina constante. Este efecto explica la ausencia de lluvias, la humedad y el intenso paisaje urbano, gris y nebuloso.
  - 6 Valles secos en las estribaciones de los Andes. Configuran el paisaje de la periferia de Lima y sólo reciben agua eventualmente.
  - 7 Lima metropolitana, con 8.481.415 personas en 2012, concentra el 30% de la población peruana. Es la conurbación formada por la ciudad de Lima y parte de las provincias de Lima y El Callao. Perú es uno de los países más centralizados de Latinoamérica (Fuente: INEI).
  - 8 La ciudad española, capital del Virreinato del Perú, fue fundada por Francisco Pizarro en 1535. En época prehispánica el valle se configuraba a través de centros urbanos, infraestructuras y lugares sagrados.

ción de grandes ejes urbanos<sup>9</sup>, parques y equipamientos, que daban cabida a las clases medias y altas.

**Imagen 2**  
**Paisaje de Lima en la Costa Verde**



Fuente: Limaintransit<sup>10</sup>

- 9 Lima formal crece en el siglo XX dentro del triángulo formado por el centro histórico y los nuevos focos de expansión: el Puerto de El Callao y los antiguos balnearios de la costa (Chorillos, Barranco, Miraflores).
- 10 Fotograma de Limaintransit. “Neblina en la Costa Verde” (vídeo de youtube).

## Habitando límites. Lima y las barriadas

A partir de los años 40<sup>11</sup>, la nueva población inmigrante<sup>12</sup>, cada vez más numerosa<sup>13</sup>, no encontró en este tipo de ciudad un lugar para vivir. Con sus recursos no podían acceder a la vivienda formal y tampoco ésta se adaptaba a sus maneras de vivir. El Estado no preveía la construcción de vivienda popular suficiente<sup>14</sup>, que queda en manos de los pobladores. Comienzan entonces a ocupar terrenos en los cerros del centro y en las periferias, a través de invasiones y de la construcción progresiva y paralela de casas y ciudades.

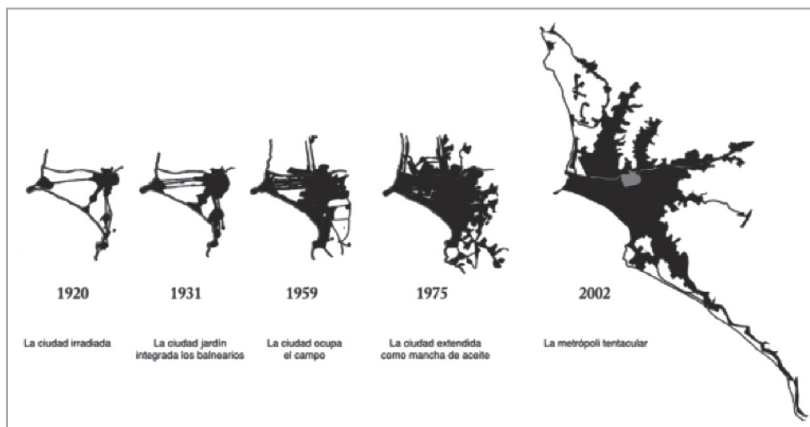
Así se inician los asentamientos humanos<sup>15</sup> en Lima, la forma de expansión urbana más frecuente en las grandes ciudades de Latinoamérica durante el siglo XX. Es un fenómeno global y sin embargo arraigado intensamente a cada lugar, que alcanza grandes dimensiones en los países en vías de desarrollo<sup>16</sup>.

- 11 Población de Lima: en 1940, 530.000 habitantes; en 2008, 8 millones de habitantes. La población de Lima se multiplicó por dieciséis; en el mismo período, la de Madrid se multiplicó por tres (Fuente: INEI; INE).
- 12 Migraciones tanto externas (provincias, especialmente Costa y Sierra) como internas (desde los barrios tradicionales del centro de Lima a los nuevos asentamientos).
- 13 Algunas de las causas fundamentales de la inmigración a Lima: huida de la pobreza y violencia en el campo, expectativas de una vida mejor, mejora de las posibilidades económicas y sociales en la ciudad.
- 14 Algunos gobiernos como el del arquitecto Fernando Belaúnde plantearon proyectos de unidades habitacionales, destinadas a las clases medias y llevaron a cabo investigaciones sobre la vivienda popular, como el proyecto PREVI. Estos proyectos no tuvieron continuidad en gobiernos posteriores. En Lima, prácticamente no hubo otra alternativa a la ciudad popular en Lima.
- 15 Otros términos: slums, asentamientos humanos, asentamientos informales, tugurios.
- 16 Según cifras de la ONU, en la actualidad más del 60% de la Humanidad produce su propio hábitat. El 95% de los asentamientos precarios del mundo están en países en vías de desarrollo (Fuente: UN-Habitat).

En Lima, los asentamientos informales tuvieron particularidades respecto a otros países de Latinoamérica. Se dieron de forma masiva, con participación de las instituciones y compatibilizando una cierta planificación con la improvisación colectiva.

Estos factores han contribuido a la consolidación de las barriadas, que suponen hoy el 60% de la población de Lima Metropolitana y que se han convertido en la forma habitual de crecimiento de la ciudad.

**Imagen 3**  
**Crecimiento de Lima entre 1920 y 2002**



Fuente: Elaboración propia

## Nacimiento de una ciudad espontánea

Las barriadas<sup>17</sup> de Lima comienzan con la invasión<sup>18</sup> pacífica y organizada de terrenos áridos, de propiedad pública y bien comunicados<sup>19</sup>, en las periferias urbanas.

Los pobladores vienen de provincias donde habitan ciudades de trama reticular, con plaza central donde reside el sentido de lo cívico, arraigadas al paisaje y con una intensa cohesión social. Trasladan a la capital su idea de ciudad y sus formas de vida. También pobladores del centro de Lima se trasladan a las barriadas, incorporan su experiencia urbana, el conocimiento de la ciudad y sus procesos internos.

Todos estos grupos distintos confluyen y aprenden de la experiencia de barriadas anteriores para ensayar *nuevas formas de habitar*, que acaban consolidando la barriada limeña. Construyendo una casa en la que alojarse, acaban inventando una ciudad<sup>20</sup>.

Los grupos de pobladores<sup>21</sup> deciden *el lugar* de la invasión, el tamaño de los lotes y la ubicación de los espacios públicos. A partir de

- 
- 17 En Perú, a los asentamientos humanos se les llama también Barriadas o Pueblos Jóvenes. En Latinoamérica reciben otros nombres locales (Favelas en Brasil, Barrios en Venezuela, Colonias Populares en México, Villas Miseria en Argentina).
  - 18 El término invasión se refiere a la forma de acceso al suelo, de propiedad privada o estatal, a través de ocupaciones rápidas y organizadas. Las barriadas a veces se originan por otro tipo de ocupaciones, como alquiler, cesión o compra de terrenos.
  - 19 En la elección del lugar de la invasión se tienen en cuenta factores como la accesibilidad a través de vías principales de comunicación, la cercanía a fuentes de producción o empleo o la titularidad de los terrenos.
  - 20 El “problema de la vivienda” es en realidad un problema de formas de habitar, en un nuevo contexto urbano y social. Sobre esto, el ensayo de Martin Heidegger “Construir, habitar, pensar”, presentado como conferencia en Darmsdat en 1951.
  - 21 Habitualmente los grupos de pobladores están constituidos antes de la invasión como cooperativas o asociaciones. Sus Órganos de Gobiernos son la Junta Directiva, la Asamblea y el Representante o Líder Vecinal.

ahí comienza la lucha por consolidar la posesión del suelo, conseguir las infraestructuras mínimas y mejorar la barriada.

El apoyo de las instituciones se da fundamentalmente a través de una cierta permisividad, cesiones de suelo y asistencia en la planificación. En fases posteriores, en la construcción de infraestructuras, equipamientos y programas de formalización de la propiedad<sup>22</sup>.

Después de varias décadas de desarrollo, las barriadas han conseguido superar el rechazo inicial de las instituciones y la sociedad en general y consolidar un tipo de asentamiento que se ha convertido en la forma habitual de crecimiento urbano en Lima<sup>23</sup>.

**Imagen 4**  
Tres barriadas en Lima en 1958 (Santa Rosa, Mendocita, San Cosme)



Fuente: Matos (1977: 47, 61 y 67).

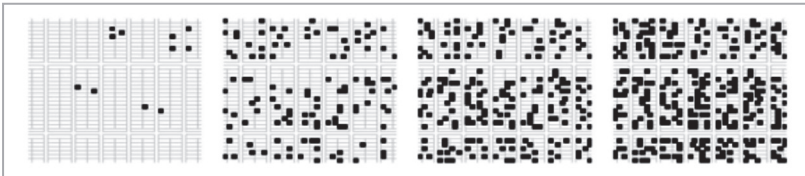
- 22 En los años 90, con el apoyo del Banco Mundial, se llevó a cabo en Lima uno de los mayores procesos de formalización de la propiedad en Latinoamérica, con la influencia de las teorías del economista peruano Hernando de Soto. En la actualidad hay inscritos en los registros de la propiedad unos 1,5 millones de lotes (Takano, 2007).
- 23 Entre 1956 la población de las barriadas de Lima era de unos 120.000 habitantes, el 10% de Lima (Matos, 1977) Hoy, es el 60% de Lima.

# Construir, habitar, planificar

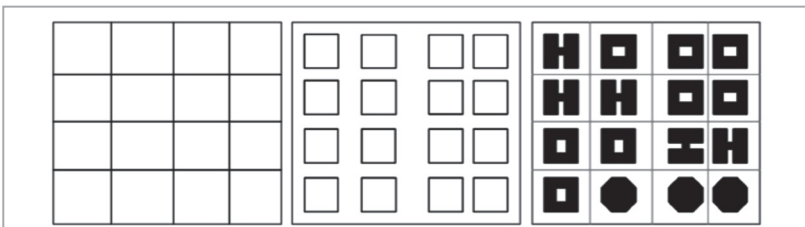
Como hábitat contemporáneo, las barriadas presentan una oportunidad para reflexionar acerca del papel de la vivienda en las ciudades. Frente a la ciudad formal donde en primer lugar se da el trazado de las calles, luego urbanizamos, edificamos y por último habitamos, en la ciudad informal *primero se habita y luego se construye*.

El hábitat precede a la forma arquitectónica y a la forma urbana. Los usos no vienen predefinidos, ni tampoco la cualidad de los espacios, ni la relación entre ellos, ni el carácter de la vivienda. Todo se define con el tiempo. A la vivienda progresiva le acompaña un urbanismo progresivo.

**Imagen 5**  
Ciudad informal: poblamiento–parcelación, edificación–urbanización (Mexico DF, Lima)



Ciudad formal: parcelación, urbanización, edificación, poblamiento (Granada, Madrid)







Fuente: Elaboración propia

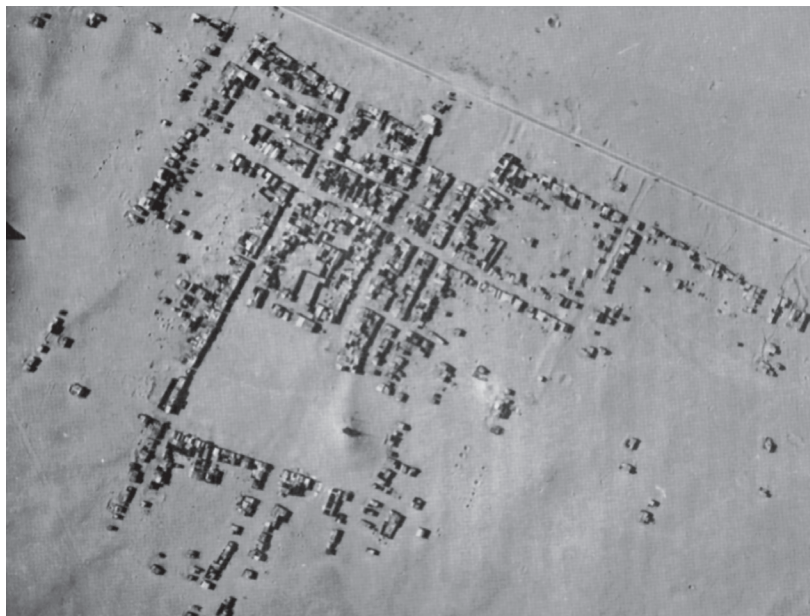
Frente a *la ciudad formal*, donde predomina la vivienda colectiva en altura o la separación de usos, los asentamientos informales suponen una ciudad de baja altura y alta densidad, donde prevalece la vivienda unifamiliar y productiva, la mezcla de usos y el reciclaje de espacios

Las barriadas adoptan distintas formas, según su diálogo con la ciudad, sus procesos internos y su relación con las preexistencias. Se adaptan a diferentes lugares y situaciones y es en esta diversidad donde encuentran su capacidad para reproducirse y extenderse. Sin embargo, se puede hablar, incluso a nivel global, de los *asentamientos humanos como una forma concreta de habitar las ciudades*<sup>24</sup>.

En Lima, las barriadas han creado *una forma de asentamiento que combina lo espontáneo o lo intuitivo con una cierta planificación*<sup>25</sup>. *Un tipo de ciudad que crece adaptándose al tiempo y al lugar*. A continuación describimos dos procesos típicos de este urbanismo progresivo: la ciudad a partir de la casa y la incorporación de las preexistencias al tejido urbano.

- 
- 24 Leticia, en el Cerro de San Cristóbal, perfila los primeros rasgos de barriada limeña. Con San Cosme en 1946 se considera establecido el patrón de barriada. Antes de esto, se dieron pequeños asentamientos en Lima, como Mendocita o Pueblo Nuevo, desde los años veinte.
- 25 Dado que esta planificación la realizan los pobladores (en ocasiones con apoyo técnico o institucional) en esta investigación utilizamos el término “autoplanificación” frente al de ciudad no planificada, informal o espontánea, con que normalmente se designan los asentamientos.

**Imagen 6**  
**Barriada Ciudad de Dios en 1956<sup>26</sup>**



Fuente: Matos (1977: 14)

26 En Ciudad de Dios se esbozaron los rasgos generales de la barriada limeña: trazado reticular, reserva de plaza central con equipamientos básicos, tejido de vivienda autoconstruida (Matos, 1977).

## De la casa a la ciudad

De lo privado a lo público, de lo doméstico a lo urbano, la forma en que las casas se disponen y habitan, irán generando la futura barriada. De la casa de estera en el desierto a la manzana cerrada en la ciudad, las barriadas pasan por una serie de etapas descritas a continuación. En cada fase, los conceptos de lo doméstico, lo urbano, lo público o lo privado se irán transformando y enriqueciendo mutuamente.

**Imagen 7**  
**Evolución del barrio de La Balanza, Comas. 1960, 1998 y 2010<sup>27</sup>**



En la primera imagen, casas de estera en el desierto, en torno a un futuro parque. En la última, el Parque Tahuantinsuyo y la vivienda consolidada.

Fuente: Elaboración propia

27 1960 (reconstrucción hipotética a partir de testimonios de pobladores), 1998 y 2010 (sobre foto aérea).

## Las casas de estera y el desierto

En la invasión se realiza un trazado urbano previo. Es la primera forma de dividir el territorio. La ciudad está construida desde las casas, una a una, pero el trazado urbano, dibujado en el suelo, es la estructura que las ordena en el territorio y las inserta en el paisaje. Es una trama de futuras calles, manzanas y lotes, que definirá la estructura de propiedad del suelo (por ahora un acuerdo entre ciudadanos).

Aunque existe el trazado, lo que determina el espacio de la ciudad (aún ni urbano ni doméstico) es el vacío entre las casas, que se va configurando con el tiempo en base a “patrones”<sup>28</sup> comunes.

La casa de estera coloniza el desierto y le da una primera modulación, introduce en el paisaje árido y casi infinito la *escala humana*. La vasta extensión de tierra queda ritmada y definida a través de los espacios entre las casas. Además de una estrategia para colonizar el desierto, la casa de estera es recinto, cobijo y símbolo, del acto político que supone reclamar el derecho a la tierra y, con ella, el derecho a la ciudad.

Frente a otras culturas donde la *casa primigenia* se concibe como un techo bajo el que se habita, en Lima la casa básica es un habitáculo, un recinto. La casa de estera define un primer espacio doméstico interior, estado embrionario de la casa, y que en su agrupación constituye también el estado embrionario de la ciudad.

---

28 Sobre la noción de patrón (Alexander, 1980) y sobre arquitectura popular (Fisac, 1961), (Rudofsky, 1964) y (Flores, 1979).

**Imagen 8**  
**Nueva ocupación al sur de Lima en 2010**  
**Primer trazado urbano y casas modulando el desierto**



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, las relaciones entre lo doméstico (privado) y lo urbano (público) van cambiando radicalmente. Al principio el espacio doméstico está fuera de la casa. Después, las casas formarán manzanas consolidadas con frente continuo de fachada y la vida se volcará al interior.

En esta etapa de casas de estera, el espacio exterior que rodea las casas asume funciones individuales, familiares y también colectivas, urbanas. Es un espacio polivalente que se destina, sin separación de usos (excepto en el caso del huerto) a corral, lugar de estar, almacén, cocina, zona de juegos, lavandería y secado de ropa. Al mismo tiempo hace de espacio vecinal y espacio de control, desde la propia casa, de lo que ocurre “fuera”.

*La actividad rige el espacio, el uso define la forma.* El espacio habitable se construye con el tiempo. Primero a través de elementos como muretes de separación, muebles, techos ligeros, pavimentos, que marcan el límite público–privado. La vegetación desempeña un importante papel en la colonización del desierto. Plantada normalmente en el momento de construcción de la casa, crece en paralelo a ella. Árboles, sombras, humanizan el desierto. Cuando la vegetación se repite casa a casa, genera un espacio verde disgregado que se mezcla con la vivienda, un jardín lineal que transforma la calle.

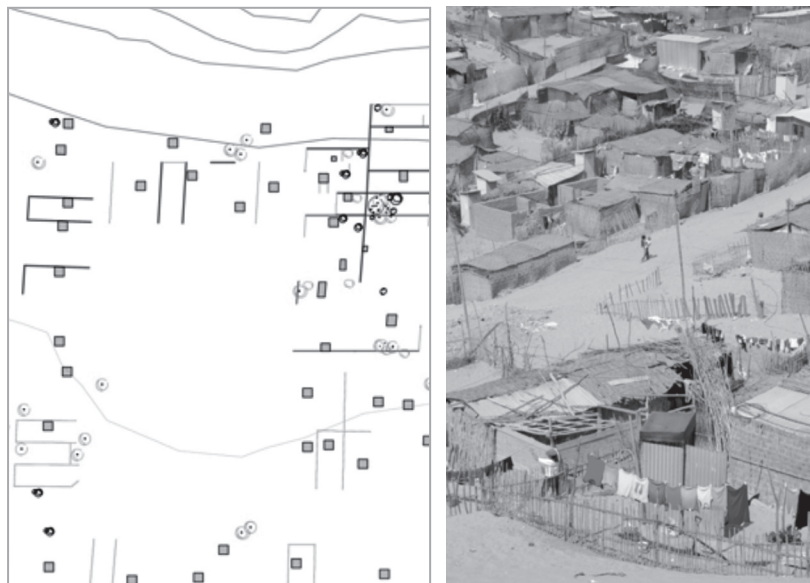
En este momento la vida está (por necesidad) en el exterior y, a falta de posibilidades materiales para construir la casa, lo individual

y lo colectivo se diluyen en *un continuo espacial que aún no diferencia calle y lote*.

En la fase de casas de estera, los límites entre el espacio urbano y el doméstico<sup>29</sup> no están definidos, o se podría decir que el espacio fluye entre los módulos de estera sin diferenciación alguna más que la que le da el uso. Este fenómeno colonizador y vital va provocando la antropización del desierto, alcanzando en este estado primigenio su *máxima integración entre arquitectura y paisaje*.

### Imagen 9

**Primeros núcleos de casas de estera (Lima. Ica. Ancón Muretes, vegetación, pavimentos, zonas de sombra, van volviendo habitable el desierto**



29 No siempre utilizaremos como sinónimos lo urbano y lo público. La dicotomía urbano-doméstica, asociada para nosotros a público-privado no se da de forma unívoca en las barriadas.



Fuente: Elaboración propia

Fotografía: Diego González.

## De la casa de estera a la manzana cerrada

De la casa de estera a la manzana cerrada, modelo al que tiende la ciudad informal, van a darse dos procesos simultáneos que durarán unas tres décadas: *el espacio doméstico se vuelve interior* y los límites entre casa y ciudad se definen completamente por una *fachada continua*.

En las etapas intermedias la casa pasará por estados sucesivos de organización interna y de articulación con lo colectivo, siendo quizás, *la vivienda progresiva*<sup>30</sup>, el único “tipo” (Caniggia, 1995; Martí, 1993) identificable. Cada casa es distinta, pero todas varían de una forma común. La diversidad de las formas de vivienda es ilimitada, aunque hay una serie de tendencias, tanto funcionales como estéticas.

Al igual que la ciudad se construye casa a casa, la casa se construye habitación por habitación, módulo a módulo<sup>31</sup>. El módulo tiene la escala de la economía familiar (del tiempo que la familia necesita para ahorrar los materiales y construirla en una economía de sub-

30 En las barriadas, la vivienda progresiva no es sólo una casa: es una forma de organización social, económica y familiar. La *ciudad progresiva*, generada por la casa y vinculada a ella, es también una forma de vida.

31 El módulo suele tener unas dimensiones similares o algo mayores que las de la casa de estera, unos 3x4x3 m. A medida que se construye la casa con materiales permanentes, la casa de estera o prefabricada se va trasladando a cada nuevo techo habitado para ir consiguiendo cada vez una habitación añadida (en distintas posiciones).

sistencia) y del concepto de espacio habitable para esta cultura. De hecho, las viviendas tienden a adoptar el modelo cocina-sala-dormitorios-aseo. Aparecen también espacios polivalentes y flexibles como la escalera, galerías y habitaciones multiusos. Algunas habitaciones adquieren funciones compartidas, considerando que la unidad que habita puede ser la familia extendida o los convivientes sin parentesco.

En la casa progresiva, la mínima pieza con identidad propia es el módulo construido (la habitación) y los módulos vacíos tales como terrazas, patios, techos habitados, terrazas semicubiertas, vinculan la casa al paisaje y la dotan de luz, aire, vistas.

**Imagen 10**

**Casas progresivas que generan una ciudad progresiva**



Fuente: Elaboración propia



## Funciones urbanas de la casa: la vivienda productiva<sup>32</sup>

Durante la invasión, se reservan espacios para grandes equipamientos y dotaciones, pero los *servicios a pequeña escala* los ofrece la vivienda productiva. Hay casas–tienda, casas–taller, casas–biblioteca, casas–guardería. Desde el primer momento de la invasión dan un servicio a la población.

Cuando la barriada se densifica, las casas productivas también lo hacen. Aumenta la superficie destinada a estos usos o el número de viviendas productivas. De esta manera, la vivienda responde a la densidad de población, permitiendo que se mantenga siempre la relación entre la demanda y los servicios.

*La calle sustenta, por tanto, los modos de vida.* Las familias suelen ocupar una parte de la planta baja con zona comercial y en la tras-tienda sitúan la vivienda, de manera que compatibilizan el trabajo con el cuidado de la casa.

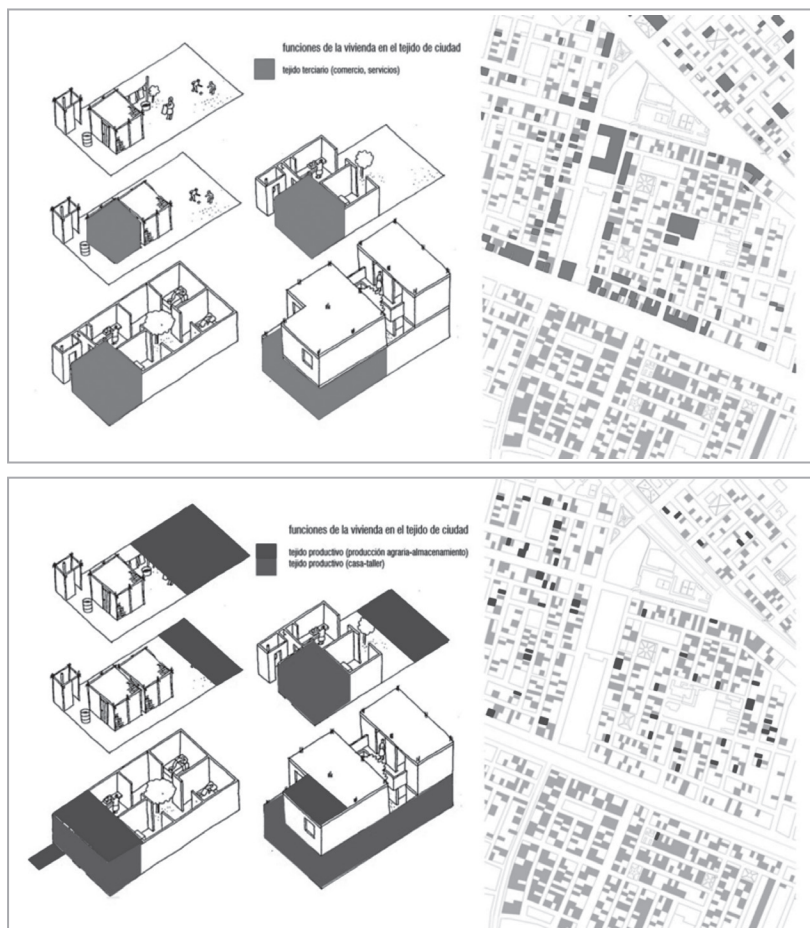
Las casas–dotaciones ofrecen al habitante de la casa una posibilidad de subsistencia o bien ingresos complementarios y al tiempo ofrecen a la ciudad unos servicios básicos. Cuando la ciudad se densifica y complejiza el tejido urbano, aumenta también el espacio que la casa dedica a dotación, y con él los ingresos de la familia. *Así, quedan entrelazos casa, barrio y habitantes, evolucionan en paralelo.*

En los barrios populares la vivienda no es sólo un espacio habitacional que da cobijo a las familias, es una forma de hacer ciudad, *de construir una idea de comunidad vinculada a un espacio.*

---

32 Frente a la vivienda progresiva, este epígrafe se refiere en concreto a las actividades económicas (pequeña producción, comercio, servicios) dentro de la casa.

**Imagen 11**  
**Casas tienda y casas taller en el tejido urbano**  
**Relación casa–tienda–barrio: la parte de la casa destinada a**  
**tienda o taller crece con la casa cuando el barrio se densifica**



Fuente: Sáez, 2009: 34 a partir de Ricou, 1996: 80.

## La casa, la calle, el barrio

En las etapas intermedias, entre esteras y ciudad consolidada, se va definiendo la calle. Es delimitada por las casas y por una serie de *espacios intermedios* que las articulan entre sí y con la ciudad. Comienza la separación entre lo doméstico y lo urbano a través de *fachadas y alineaciones*.

Los espacios intermedios se forman con cubiertas temporales, pérgolas, toldos, vegetación, retiros, tiendas y en altura también, a través de terrazas y techos habitados que dan continuidad, aunque a otra cota, al espacio de la calle. Aparece otro tipo de espacio intermedio, progresivo, en altura.

### Imagen 12

Jardín lineal en dos momentos de consolidación (Huaycán)

Calle comercial en dos momentos de consolidación (Huachipa y Huaycán)



Fuente: Elaboración propia

## La Plaza

Las casas pueden vincularse también a un espacio público como una plaza. Si la casa se abre a una plaza, aparecen en los retiros zonas de sombra que configuran un lugar de encuentro, o se intensifican las tiendas y los edificios públicos, si la plaza es central en el barrio.

**Imagen 13**  
**Plaza en formación (Huachipa) y cancha (Huaycán)**



Fuente: Elaboración propia

## La manzana. Ciudad consolidada

En la última etapa se consolida *la manzana*. Cada casa crece de medianera a medianera, de frente de fachada a fondo. La ciudad formal se toma como modelo, lo que facilitará la posterior legalización de la propiedad del suelo.

La barriada consolidada es un tejido de manzana cerrada, fachada continua de seis plantas máximo, donde lo doméstico se vuelca al interior, a patios de iluminación y ventilación que tienden a ser mínimos, en un interés por conseguir el máximo espacio construido posible, sea para uso de la familia, para negocio o para rentar los excedentes. Lo construido va ganando la batalla al espacio libre, lo funcional y lo económico comienzan a prevalecer. Las relaciones con el paisaje se reducen a ventanas, retiros y patios.

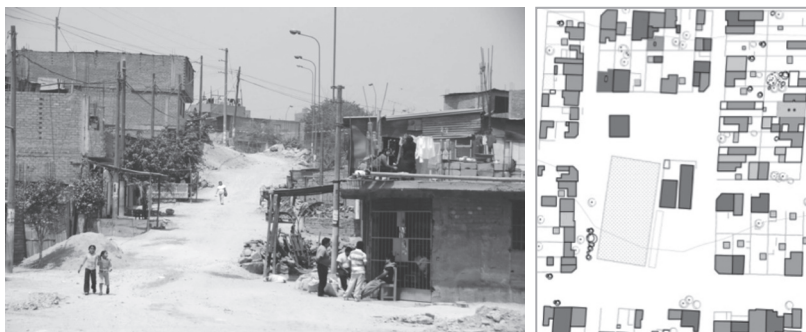
### Imagen 14

**Evolución de tejido urbano (Comas e Independencia, Lima)**

**Las casas se construyen en hormigón armado, ladrillo y vidrio.**

**La calle aún está por definir.**

**La vegetación y los toldos establecen el diálogo entre los dos**



Fuente: Elaboración propia

En las últimas etapas los límites entre lo público y lo privado, la casa y la ciudad, se articulan mediante el retiro y el jardín de aisla-

miento<sup>33</sup>. Son espacios dinámicos que se mimetizan con la casa y con la calle, configuran a ambos, dialogan con los dos.

Los espacios intermedios crean oportunidades de habitar que no existen en los estrictos conceptos de casa dentro de manzana y calle dentro de alineaciones del urbanismo al uso. Ofrecen un lugar para el azar, la improvisación y el cambio. Nos recuerdan que los límites de la realidad rara vez están definidos, que las transiciones son lugares de cambio donde el tiempo se ralentiza para hacer del paso de la casa a la ciudad un *momento consciente y dilatado*.

**Imagen 15**  
Evolución de tejido urbano (Comas, Lima)



Elaboración propia

33 El retiro o antejardín es un espacio intermedio entre la casa y la calle tomado del modelo de ciudad-jardín con que Lima se planificó a principios del siglo XXI. Consiste en una franja de unos 3 metros de ancho que el lote cede a la ciudad. El jardín de aislamiento es una franja entre la pista y la vereda destinada a jardín, y de la que los pobladores se apropian con frecuencia en tanto se regula su uso y mantenimiento.

Los espacios intermedios tienen también funciones urbanas y sociales: jardines, extensión del comercio, espacio de relación, prolongación de la vivienda. Cuando las casas se sitúan en un lugar de mayor flujo de personas (una vía más accesible, vía central de la quebrada etc.) las casas tienden a ser comercio. Cuando hay un número suficiente de casas-tienda, la calle empieza a formarse como calle comercial. Si la zona es periférica y de carácter residencial, los retiros tomarán la función de jardín y la calle se irá configurando como calle-jardín o parque lineal. Estas zonas verdes conforman un filtro entre el tejido urbano (lo público) y la vivienda (lo privado). Si la casa aumenta en altura el retiro incluye la escalera para que los distintos pisos tengan independencia, constituyendo en ocasiones un tipo de vivienda colectiva.

Cada tipo de calle condiciona la casa y los espacios intermedios y viceversa. Esta *simbiosis entre la casa y la calle* define el tejido y se vincula a las formas de vida; permite la evolución del barrio ya que los usos son intercambiables y mutables en el tiempo.

## Equipamientos, transporte, espacios públicos

Como en el proceso de la casa a la ciudad, los equipamientos, transporte y espacios públicos siguen una secuencia de lo pequeño a lo grande. La diversidad de los espacios productivos, en las dotaciones, en el transporte, en la vivienda, ocurre también en *los espacios públicos*. La *cancha* de fútbol es el principal espacio social a nivel de barrio. Es el lugar cívico por excelencia y a su función deportiva (la actividad aglutinadora de los pobladores) se añaden otros usos como lugar de reuniones y celebración de festejos. La cancha se sitúa siempre en el mejor lugar del asentamiento, en un espacio central con vistas sobre el valle. A nivel de distrito existen también *equipamientos deportivos mayores*, parques zonales y la plaza de la Municipalidad. A escala menor encontramos una secuencia de *placetas y pequeños parques*, que suelen ubicarse en lugares con mayor visibilidad o puntos de referencia en el paisaje. El espacio público más cercano a la vivienda es el retiro, que se convierte en un espacio

de control de la vivienda y de apoyo vecinal. Las *dotaciones urbanas* se insertan en el trazado inicial, pero su ubicación, dimensiones y densidad son variables en el tiempo y en el espacio. Existen *dotaciones exentas, de manzana, de lote, en la vivienda o ambulantes*. Las dotaciones en la ciudad informal crean un tejido urbano disperso, cercano y mutable, frente a los grandes equipamientos de la ciudad formal<sup>34</sup>.

**Imagen 16**  
**Zonificación y Usos de Suelo (Pamplona, Lima)**  
**Contraste entre los tejidos del plan de urbanización**  
**y la ciudad real en un mismo barrio**



Fuente: elaboración propia en base al planeamiento municipal y García, 2007: 13.

34 Distintos casos de casas, tiendas y producción se dan en el distrito de Villa El Salvador, que se caracteriza por su producción de muebles, situada en una zona que alberga este uso masivamente en los lotes, relegando el uso habitacional apenas a una pequeña parte de la edificación. En Huaycán las viviendas-taller albergan una pequeña producción doméstica que, asociada a nivel de barrio (se termina de producir en el polígono industrial) genera una gran producción que se exporta fuera del barrio. En Comas, sin embargo, es más importante el sector servicios y la producción se da tan sólo en la vivienda, sin aglutinarla en polígonos industriales asociados.



La *casa productiva* destina parte de su construcción a dotación. La *dotación de lote* ocupa una parcela completa (guarderías o postas médicas, de iniciativa pública o privada) Los *grandes equipamientos* como hospitales o universidades pueden ocupar una ubicación estable, si están en lugares reservados en el momento de la invasión, o bien situarse en espacios “sin uso” o por consolidar, como en el caso de los mercados, que aparece en los espacios centrales de las avenidas o en cruces de vías.

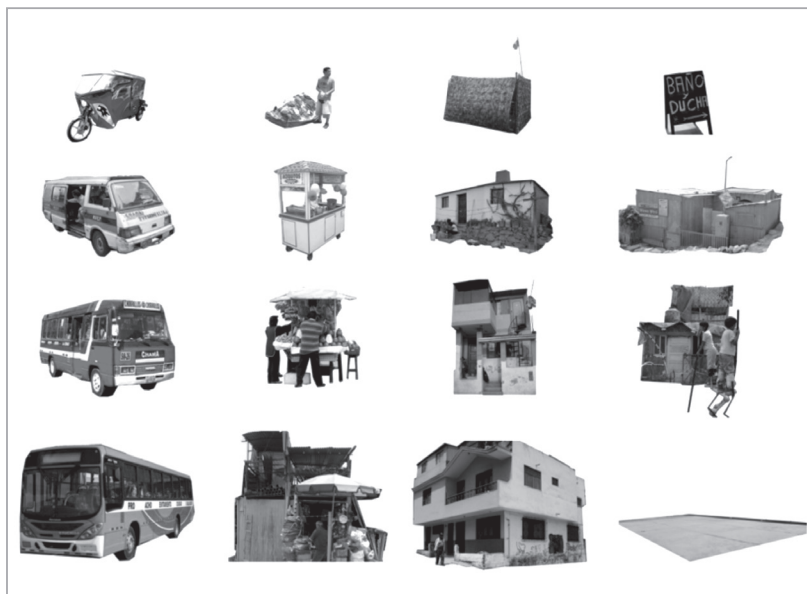
Los *vendedores ambulantes* completan las dotaciones urbanas. Cambian de lugar en ciclos de días o meses, en tanto que las viviendas-dotación cambian en años. Los ambulantes ofrecen plantas para el sembrado en viviendas, materiales de construcción, comida preparada, fruta o alimentación, emolientes o anticuchos. Son pequeños mercados transeúntes que nutren la propia construcción de la ciudad y completan aquellas demandas urbanas que no se cubren por el tejido estático, de inercia más lenta.

El transporte público informal aparece desde el principio de la invasión y ofrece también varios niveles de jerarquías: moto-taxis o cholotaxi para el transporte cercano, combis para el transporte de sector, colectivos, coaster, taxis, ómnibus para el transporte con Lima<sup>35</sup>.

---

35 Desde el año 2010 funciona en Lima el transporte formal: dos líneas de Metropolitano, y el tren eléctrico (en construcción). Hasta ese momento y desde la liberalización del transporte, todo el transporte público era informal.

**Imagen 17**  
**Transporte, comercio, vivienda y equipamientos a distintas escalas**



Fotografía: Elisabet Olivares

## Preexistencias. La casa y el lugar

La estructura de los asentamientos *no viene de una forma predefinida*, sino de las relaciones que establece el barrio con el lugar, con los habitantes, con su propio tejido y con el resto de Lima.

En los casos de estudio se han encontrado varias formas en que la casa, el retiro, la calle y el tejido se adaptan a las preexistencias, tales como la topografía, los caminos o los terrenos de cultivo.

Estos mecanismos demuestran la versatilidad y organicidad del sistema, y explican en parte cómo las barriadas se extienden con una misma estructura adaptándose a los condicionantes locales.

### Ladera y llano

La *topografía* es una de las mayores condicionantes. Las primeras barriadas de Lima se situaron en los cerros del centro y tomaron una forma orgánica. A partir de los años 60 ocuparon los terrenos llanos de las quebradas hasta que se saturaba este espacio, entonces empezaban a subir por la ladera. Para ello adoptaron trazados reticulares que en ladera se vuelven orgánicos, adaptándose a las curvas de nivel y los caminos preexistentes.

Las calles que siguen la línea de máxima pendiente suelen formalizarse con escaleras, incorporando una vía diagonal para el transporte rodado. Las viviendas se sitúan en plataformas que ofrecen mejores condiciones de habitabilidad y que abaratan la construcción.

**Imagen 18**  
**Cerro de San Cosme, Lima**



Fuente: Elaboración propia

**Imagen 19**  
**Adaptación a caminos preexistentes (Ica)**



Fuente: Diego González

Cuando esto no es posible las casas se sitúan en desnivel e incorporan en su interior los cambios de topografía (patios en desnivel, módulos en terrazas, pasajes en pendiente) y los 3 metros de retiro entre casa y calle se transforman en plataformas, escaleras, terrazas en voladizo, que al tiempo que absorben el desnivel son lugares estanciales y de encuentro.

**Imagen 20****Casas y miradores en Lima – Casa progresiva en ladera en Lima**

Fuente: Elaboración propia

Algunas veces son los grandes equipamientos los que incorporan la topografía como parte de sí: es el caso de la cancha-mirador de la Balanza, en Comas, o del Centro Cívico del Cerro de San Cosme, cuya cubierta es utilizada como prolongación de la cancha hasta que continúe su construcción.

**Imagen 21****Cubierta de centro cívico como extensión de cancha (San Cosme, Lima)**

Fuente: Elaboración propia

## Cultivos

En barrios que se sitúan hoy en zonas rurales el reto es volver urbano el campo. Quizás en 30 años estas zonas se hayan urbanizado completamente, fagocitando el territorio, pero por ahora se compatibilizan cultivos y casas.

Las casas incorporan tiendas o huertos, según estén cerca de una calle principal o de una zona agraria. Esta compatibilidad de usos, en ocasiones problemática, ofrecen una posibilidad de diálogo entre campo y ciudad. Las casas pasan de rurales a urbanas a medida que el barrio se consolida, sustituyendo huertos por tiendas, cuando el camino entre cultivos empieza a volverse vía urbana.

**Imagen 22****Calle incipiente (Huachipa) y Casa en tejido rural (Zapallal)**

Fuente: Elaboración propia

Huachipa es un asentamiento al norte de Lima que ocupa un valle dedicado a la explotación agrícola y a la extracción de tierra para la fabricación in situ de adobes. En su tejido se compatibilizan estas dos actividades con el asentamiento informal de viviendas, lo que supone mezclar chacras, lotes para viviendas y canteras con desniveles de hasta seis metros de altura, lo que dificulta la urbanización.

También en Huachipa encontramos situaciones en las que las viviendas incorporan las acequias como parte del trazado urbano, bien como límite de propiedad entre lotes, bien en el espacio de retiro con la calle. Esta versatilidad del trazado y los espacios intermedios, permiten, a escala mayor, una cierta continuidad entre el tejido rural y el urbano.

**Imagen 23**  
**Acequia incorporada el tejido del asentamiento (Huachipa)**



Fuente: Elaboración propia

## La ciudad informal atrapa a la ciudad formal

Cuando las barriadas crecen, la informalidad ocupa Lima entera. La ciudad en calma de los 50 se convierte en un gran sistema metropolitano y aunque los “informales” habitan la periferia, sus formas de vida y de hacer ciudad se expande a los barrios formales. Lima se transforma a la velocidad de las combis<sup>36</sup>, los colores kitsch y el ritmo de la cumbia.

Es el lenguaje de la cultura chicha<sup>37</sup> y de la nueva estética urbana. Una invención de las nuevas generaciones de limeños habitantes de las barriadas, completamente nueva y completamente urbana, que inunda la que fue la ciudad formal<sup>38</sup>.

A nivel global, los asentamientos informales han creado un discurso urbano propio que ha transformado las ciudades de rápido crecimiento de los países en desarrollo<sup>39</sup>. Esta fuerza transformadora se expresa en el cine, la música, la cultura y la ciudad imaginada que los pobladores comparten y hacia la que se dirigen, entre intuición y consenso.

---

36 Microbuses para el transporte público informal.

37 Nombre con que se refieren en Lima a la nueva cultura urbana originada en las barriadas.

38 “La ciudad popular representa el actual sistema derivado de dicha autourbanización, cuya consolidación produjo un cambio estructural de la ciudad en su totalidad (haciendo ya imposible poder estudiar la *ciudad formal* y la *ciudad popular* como fenómenos aislados y no complementarios)” (Takanó, 2007).

39 Sobre los asentamientos humanos a nivel global y los cambios urbanos contemporáneos (Jacobs, 1967).



Una vez colonizado el desierto, se produce una *segunda colonización*. Las barriadas vuelven sobre la ciudad formal y la inundan, disolviéndose en sus límites y formando una sola ciudad.

Los barrios informales, al ampliar y extender sus formas de hacer, acaban modificando el paisaje urbano al que llegaron.

## Nueva forma de habitar. Límites

En la actualidad las barriadas más desarrolladas de Lima cuentan con todo tipo de equipamientos urbanos y servicios y las viviendas alcanzan los cinco pisos. Los indicadores apuntan a un progresivo desarrollo social y cultural<sup>40</sup>. Sin embargo, la cohesión social frecuentemente disminuye, a medida que se van consiguiendo los objetivos propuestos.

Los aspectos ambientales suelen ser la asignatura pendiente: la contaminación, la gestión del tráfico, el índice de zonas verdes. Distintas municipalidades distritales incluyen en sus programas la ampliación de zonas verdes y la reforestación de los cerros que enmarcan las quebradas.

Las dinámicas propias de las barriadas (la búsqueda de una nueva habitabilidad, la integración con el paisaje, la vitalidad del tejido y su capacidad de cambio) acaban progresivamente por ralentizar su proceso, en favor de un modelo de ciudad más estable y definido, con menos espacios para el azar. Las carencias de base, en especial la baja calidad de las construcciones, obstaculizan llegar a un cierto nivel máximo de desarrollo.

---

40 Sobre esto: “Como hace algunos años ya no es tan cierto asociar de manera absoluta a la ciudad popular con el territorio de la pobreza urbana. El mapa metropolitano de la pobreza se ha desconcentrado teniendo ahora grandes zonas con una población económicamente emergente donde se vuelve clave la aparente constitución de una nueva clase media establecida en algunos de los distritos populares, los cuales tienen hoy en día una población socio-económicamente diversificada” (Takano, 2007).

Desde el “enfoque global” se suelen ver los asentamientos humanos como áreas marginales o tugurios<sup>41</sup>, a menudo desde una apreciación general que no atiende a diferencias locales. Desde el punto de vista sociológico las barriadas son tomadas con frecuencia como representación de las diferencias sociales en el mundo. En general, la carencia de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos suficientes al inicio del asentamiento han sido el argumento principal para apoyar la erradicación de barriadas.

**Imagen 24**  
**Tejido consolidado (Independencia, Lima)**



Fuente: Elaboración propia

41 En la Conferencia Mundial del Hábitat de Vancouver en 1976 llevada a cabo por la Organización de Naciones Unidas, se aborda por primera vez el tema de los asentamientos humanos. La ONU define los parámetros que determinan un tugurio. La mejora de las condiciones de vida en los tugurios es incorporada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000.

En Lima estas afirmaciones son relativas. Existen infraestructuras, pero informales, que van mejorando con el tiempo, y se regulan parámetros urbanos básicos. En todo caso, las carencias en las barriadas no implican necesariamente que la opción más viable sea la sustitución del tejido urbano, sino que puede darse la intervención en él, conservando los tejidos sociales, los valores culturales y urbanos que sostienen estas barriadas, el vínculo con el lugar y con la sociedad que las produce y habita<sup>42</sup>.

Dado que las ciudades espontáneas se construyen *desde lo pequeño*, intervenir en esta escala podría ser un terreno fértil y eficaz: las mejoras en los sistemas constructivos, la rehabilitación de viviendas, la inserción de jardines a nivel de casa que, cuando se reproducen, transforman todo el tejido urbano, podrían ser políticas sencillas y económicas que mejoraran considerablemente la vida de las barriadas y se apoyaran en sus propios tejidos sociales y formas de ser.

La arquitectura de las barriadas<sup>43</sup> surge desde lo individual, acordado con lo colectivo, convertido en aprendizaje común. En este saber popular se apoyan.

Sin embargo, las ciudades espontáneas representan a menudo para las instituciones la manera de dar respuesta a las necesidades de vivienda a un bajo costo, reemplazando una política de construcción de vivienda por una política de concesión y gestión de suelo. Las poblaciones, relativamente autosuficientes, demandan simplemente los servicios básicos o el permiso para construirlos.

Es un tipo de ciudad que se autoabastece, se autoconstruye y crea sus propias formas de autogobierno, reclamando de las instituciones el apoyo para la formalización o la dotación de infraestructuras.

---

42 En el Primer Mundo, donde los asentamientos informales suponen una minoría de la población, se ha optado habitualmente por la reubicación de los pobladores en vivienda formal, eliminando, junto con su espacio físico, sus modos de vida, y creando a menudo zonas problemáticas donde los pobladores no se vinculan al lugar.

43 En este sentido, es una ciudad más próxima a la arquitectura popular que a la ciudad marginal.

La última etapa de formación de las barriadas en Lima aún no ha llegado. Pocos asentamientos han llegado al límite en la altura de los edificios y el grado de consolidación urbana. Quizás se conviertan en ciudades dormitorio donde los vínculos sociales se pierdan y la ciudad se vuelva cada vez más inhabitable, o quizás el impulso social sea más intenso y se pueda crear, como hasta ahora, una etapa nueva en la que la ciudad ya no sean las casas de estera, los lugares intermedios o la manzana cerrada, sino una alternativa distinta.

En el contexto del siglo XXI, donde ya no hay una dicotomía ciudad formal–informal y las barriadas no son colonias de Lima sino Lima entera, quizás las barriadas tomen una nueva forma aún por descubrir.

## El urbanismo de las pequeñas cosas

En este viaje, las periferias de Lima se presentan como ciudades vivas y con una gran capacidad de transformación. Frente a la ciudad formal, *habitadas primero, construidas después*, es este proceso el que las hace adoptar las formas de la propia vida. Son ciudades hechas desde lo pequeño de la casa pero dialogando con la gran ciudad.

El tejido de los asentamientos adquiere la forma de un entramado, *un sistema rígido en la forma y flexible en el uso*. Sobre un soporte homogéneo y polivalente se combinan los usos de vivienda, comercio, taller, a pequeña escala. Es un tipo de urbanismo “microzonificado” que enlaza con la gran escala urbana. En unas pocas cuadras, a la distancia de ir a pie, aparecen tiendas, jardines, patios, espacios de reunión y vías principales. Un sistema que mezcla la escala individual con la urbana, desde lo individual a lo colectivo, desde la casa a la ciudad.

El papel de la casa cambia con el tiempo, los conceptos de lo público y lo privado, lo doméstico y lo urbano, se transforman, transgreden y enriquecen. En territorios distintos, con diferentes condicionantes, las barriadas han sabido reinventar la ciudad y reinventarse a sí mismos.

En la formación de las barriadas, en los asentamientos del mundo, hay implícita una nueva forma de ciudad, que se ha generado con el tiempo, desde el autoaprendizaje colectivo, paulatino, pero que representa una alternativa para las ciudades de hoy.

Es un urbanismo de lo pequeño, de lo cercano, de lo mutable y de lo cotidiano, que conviene mirar, entender y revalorizar, porque en él radica la riqueza y vida de las barriadas, sus posibilidades de desarrollo lejos de un modelo formal al que a veces imita y frente al que a veces se revela como una alternativa.

## Referencias

- Alexander, C.; Ishikawa, S., y Silverstein, M. (1980) *Un lenguaje de patrones: Ciudades, edificios, construcciones* (Barcelona: Gustavo Gili).
- Caminos, Horacio; Turner, John F. C. y Steffian, John A. (1969). *Urban dwelling environments: an elementary survey of settlements for the study of design determinants* (Cambridge: MIT Press).
- Caniggia, Gianfranco y Maffei, Gian Luigi (1995) *Tipología de la edificación: estructura del espacio antrópico* (Madrid: Celeste).
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero* (Lima: El Barranco).
- Fisac, Miguel (1961) *La arquitectura popular española* (Madrid: Rialp).
- Flores, Carlos (1979) *La España popular. Raíces de una arquitectura vernácula* (Madrid: Aguilar).
- García Calderón, José y Ishiyama, Alberto (2007) “Taller IX. Estudio sobre espacios públicos en Pamplona. Lima, Perú”. Universidad Peruana de las Ciencias Aplicadas, mimeo.
- Jacobs, Jane (1967) *Muerte y vida de las grandes ciudades* (Madrid: Península).
- Martí, Carlos (1993) *Las variaciones de la identidad: Ensayo sobre el tipo en arquitectura* (Barcelona: Serbal).
- Matos, José (1977) *Las barriadas de Lima 1957* (Lima: Perú).
- Oliver, Paul (2003) *Dwellings: the vernacular house world wide* (London: Phaidon).
- Sáez, Elia (2009) *Vivienda como generadora de ciudad en Latinoamérica: asentamientos informales en Lima-Perú*, (Universidad Politécnica de Madrid: mimeo).
- Ramírez, Daniel y Riofrío, Gustavo (2006) *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios* (Lima: DESCO).
- Rudofsky, Bernard (1964) *Architecture without architects. A short introduction to non-pedigreed architecture* (New York: Museum of Modern Art).

- Takano, Guillermo; y Tokeshi, Juan (2007) *Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el Sur* (Lima: DESCO).
- Turner, John y Fichter, Robert (1972) *Freedom to Build, dweller control of the housing process* (New York: Macmillan).



# **Constructores de ciudad. Evolución y características de los poblamientos populares en Viña del Mar, Chile**

---

María Antonieta Urquieta Álvarez<sup>1</sup>

## **Introducción**

La vivienda es un bien indispensable consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Es decir, la vivienda se reconoce universalmente como una de las necesidades básicas que todo ser humano necesita satisfacer, en la medida que es para todo individuo la expresión de su hogar, el espacio donde crece

---

1    Doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas comparadas de Bienestar Social. Académica e Investigadora de la Universidad de Valparaíso, Chile.

día tras día, para transformarse físicamente en una persona y en un miembro participante de la sociedad.

En Chile este problema significa una preocupación constante, ya que es una reivindicación que históricamente ha acompañado el desarrollo del movimiento social y, como respuesta, generó diversas iniciativas gubernamentales para atender la situación habitacional del sector más desposeído.

Dentro de la problemática global del déficit habitacional, los Asentamientos Humanos Precarios (AHP) constituyen una artista que aún no ha sido lo suficientemente dimensionada y explorada como una manifestación de la población que se encuentra al margen de acceder al margen de una solución habitacional por las vías regulares. Por ellos, los AHP representan una alternativa “popularmente aceptada”, dada la imperiosa necesidad de solucionar la falta de vivienda. Sin embargo, dicha alternativa resulta precaria y apenas responde a los requerimientos que la familia busca satisfacer, lo cual genera una nueva problemática relacionada con las condiciones de vida que, en general, tienen estos núcleos humanos.

En este contexto, la investigación –que se prolongó por dos años, en un proceso metodológico de dimensiones cualitativas y cuantitativas– se propuso caracterizar el fenómeno desde un punto de vista socio–demográfico, territorial y organizacional, para luego indagar en sus orígenes y analizar su impacto en el ámbito del planeamiento urbano y en el desarrollo socioeconómico de la comuna. Todo ello tiene como objetivo sistematizar una visión integral de esta problemática, ya que, de otra manera, se complica la labor municipal y se cuestiona el papel que se desempeña el trabajo social en la transformación de la realidad en una sociedad más justa y equitativa.

Para desarrollar este estudio se contó con el apoyo institucional de la Ilustre de Municipalidad de Viña del Mar, a través de su Dirección de Desarrollo Comunitario, así como con el patrocinio y financiamiento de la Universidad de Valparaíso, mediante su dirección de Investigación y Post–Grado y su Escuela de Trabajo Social.

# Metodología de la investigación

## Objeto de estudio

- El objeto de esta investigación fue analizar de manera crítica la política habitacional y su relación con el fenómeno de los asentamientos humanos precarios. Para ello, defino como “sujetos de investigación” a las familias que utilizan la “toma de terrenos” y la autoconstrucción como mecanismos de solución habitacional. Así, la investigación se basó en las familias de los AHP de la comuna de Viña del Mar que ocuparon los terrenos de manera irregular entre 1990 y 2002.

## Objetivos

- Caracterizar el fenómeno de los asentamientos humanos precarios de la comuna de Viña del Mar entre 1990 y 2002.
- Comprender el sentido que los habitantes de los AHP de la comuna de Viña del Mar asignan a su situación habitacional.

## Preguntas de investigación

- ¿Qué dimensiones tiene el fenómeno de los AHP en la comuna de Viña del Mar?
- ¿Cuáles son los factores asociados con su conformación?
- ¿Qué características tienen sus ocupantes?
- ¿De qué manera se expresa la organización social de los asentamientos?
- ¿Son los AHP una reacción alternativa de los sectores populares ante la política habitacional del Estado?

## Hipótesis general

La política social no ha brindado a las familias más pobres de la comuna de Viña del Mar una solución habitacional acorde con sus características socioeconómicas y culturales. Por ello, dichas familias recurren a mecanismos informales y precarios de acceso directo al suelo urbano, como primer paso en el proceso de provisión de una vivienda propia.

## Enfoque metodológico

El estudio se realizó de manera tanto cualitativa como cuantitativa, con el propósito de obtener una aproximación integral a la complejidad del fenómeno. Los aspectos cualitativos se refieren a la percepción de las familias ocupantes respecto de la política habitacional, de los factores que motivan la decisión de ocupación irregular y de las proyecciones que hacen de su situación habitacional; en tanto que los elementos cuantitativos se centran en la caracterización socioeconómica.

mica y socio–demográfica de los ocupantes, así como en su perfil de beneficiarios de la política habitacional.

## Estrategia propuesta

La información cualitativa se recolectó mediante las técnicas de: entrevista a profundidad, observación semi–estructurada, análisis de contenido, y revisión de fuentes documentales.

Los datos cuantitativos se obtuvieron a partir del cruce estadístico de dos bases de datos: la referida a las nóminas de integrantes de comités de vivienda de las AHP y la base de datos Cas II<sup>2</sup> de que disponía la Oficina de Estadísticas Sociales de la I. Municipalidad de Viña del Mar.

## Colectivo en estudio

En relación con los aspectos cualitativos, las dimensiones de estudio fueron abordadas en el colectivo de las familias que ocuparon irregularmente los terrenos en la comuna de Viña del Mar entre 1990

---

2 Instrumento de estratificación social usado en Chile para jerarquizar postulaciones a la Red Asistencial del Estado. Tiene el formato de encuesta, se aplica en los hogares, se administra en los municipios y se traduce en un cociente denominado “Puntaje CAS II”, el cual indica el orden de prelación en el que el postulante se encuentra en relación con los otros demandantes de beneficios sociales. A la fecha de publicación de este artículo este instrumento ha sido modificado en su estructura, metodología y denominación.

y 2002. De este colectivo se obtuvo un muestreo teórico comprensivo<sup>3</sup> a partir de los siguientes criterios de adscripción:

- Pertenecer a un grupo familiar residente en un asentamiento humano precario de la comuna
- Haberse instalado en dicho asentamiento entre 1990 y 2002.
- Pertenecer a un comité de vivienda.
- Declarar su pertenencia al colectivo en estudio.
- Manifestar voluntad de participar del estudio.

De este modo la muestra quedó conformada por 66 personas que representan la totalidad de comités de vivienda activos a la fecha del levantamiento (agosto 2002).

En cuanto al aspecto cuantitativo, las variables de estudio fueron abordadas en el universo de las familias que ocuparon irregularmente los terrenos en la comuna de Viña del Mar entre 1990 y 2002. La unidad de análisis está formada por las familias pertenecientes a los comités de vivienda inscritos en los registros de la Oficina de Gestión de Habitacional de la I. Municipalidad de Viña del Mar. Según esta fuente, la población de los AHP se estima en 15.236 personas, agrupadas en 3.809 familias, organizadas en 111 comités de vivienda. A partir de este universo se conformó la población de estudio, la cual se compone de 1.305 familias que agrupan a 4.854 personas, pertenecientes a los tres sectores que presentan mayor concentración territorial de estos conglomerados humanos.

---

3 Muestreo teórico: Su lógica radica en la selección de casos en función de la calidad de información que aporta para el estudio. El buen participante es la persona que tiene el conocimiento y la experiencia que el investigador precisa, es decir, que tiene habilidades de comunicación, el tiempo necesario y está dispuesto a participar en el estudio, el cual es de tipo comprensivo, por examina a cada uno de los participantes, grupos o escenarios. El muestreo finaliza cuando no se obtiene una nueva información de la unidad de análisis. La redundancia o saturación de información se convierte en el criterio principal para dar por terminado el muestreo.

## Plan de análisis

La información cualitativa se analizó con base en categorías construidas a partir del marco teórico y del análisis de contenidos. Los criterios evaluativos que se emplearon se refirieron a la credibilidad y transferibilidad del estudio.

Respecto a la credibilidad, se procedió a su comprobación a través de los informantes, los que se tradujo en un ejercicio de contraste entre la versión generada por la investigadora –respecto de las realidades que creí detectar– y las opiniones de los sujetos. Del mismo modo, se recurrió a triangular las fuentes primarias (entrevistas a pobladores de las tomas de terreno) con las documentales (registros municipales y de prensa).

En cuanto a la transferibilidad, se intenta generar inferencias lógicas a otras situaciones similares a la estudiada, en este caso el fenómeno de los asentamientos humanos precarios en ciudades intermedias como Viña del Mar.

En relación con los aspectos cuantitativos, los datos recibieron tratamiento estadístico mediante el uso del *software* SPSS. Se recurrió a la construcción de tablas de frecuencia y de contingencia, y al uso de gráficos, pero no se contempló el uso de herramientas multivariadas, dado el carácter descriptivo del estudio.

## Presentación de los resultados

### ¿Qué dimensiones tiene el fenómeno de los Asentamientos Humanos Precarios en la comuna de Viña del Mar?

Según el Censo de Población y Vivienda 2002, Viña del Mar tiene una población de 286.931 personas y se proyecta que para el 2010 alcance los 379.055 habitantes. Más de 99% de su población se concentra en la zona urbana, representando el 32,7% la Provincia de Valparaíso y 18,6% la población de la V Región<sup>4</sup>. A diciembre de 2003,<sup>5</sup> en la comuna se encontraban catastrados 111 asentamientos precarios cobijan a 3.809 familias, con aproximadamente 15.236 personas, que representan el 5,3% de la población total de la comuna (estimación 2002).

Respecto de su configuración, lo primero que se puede señalar es que la data promedio de estos asentamientos es de 7,2 años, en un rango que va de los dos a los 42 años.<sup>6</sup>

---

4 Véase Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de Población y Vivienda 2002. Resultado preliminares, consultado en [www.ine.cl](http://www.ine.cl) en julio de 2003.

5 Véase Oficina de Gestión Habitacional, *Catastro de Asentamientos Humanos Precarios*, Documento Interno de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, enero de 2003.

6 Véase Oficina de Gestión Habitacional, *Catastro de Asentamientos Humanos Precarios*, Documento Interno de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, enero de 2003.



**Tabla 1**  
**Distribución de los AHP, según data de ocupación**

Data de ocupación	Frecuencia	Porcentaje
Anterior a 1990	6	5.4
1990–1996	47	42.4
1997–2002	54	48.6
Sin dato	4	3.6
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia

Con base en estos datos podemos inferir que el fenómeno de los AHP se hace del todo visible a partir de los años noventa, los que concuerda con un contexto político de retorno a la democracia, cuyos movimientos populares encuentran espacios para manifestar sus intenciones de reivindicar su derecho a la vivienda.

Estos asentamientos se instalan principalmente en las áreas periurbanas de la comuna, situación que conlleva cierta sinergia, en virtud de que, al establecerse en asentamientos no plenamente consolidados, resultan más vulnerables a este tipo de acción urbana no regulada. De hecho, se puede observar que los AHP se emplazan mayoritariamente en los sectores de Achupallas, Santa Julia, Forestal, Reñaca Alto y Glorias Navales, que son precisamente los que a nivel comunal que presentan los más altos índices de pobreza. Al mismo tiempo, este dato coincide con los asentamientos de menos data que nos reporta el informe de poblamiento del último quinquenio.

## ¿Qué características tienen los ocupantes?

### El origen de los ocupantes

Se reconoce que la instalación en AHP en los últimos diez años obedece a una migración interna del territorio comunal, consecuen-

cia, a su vez, de un crecimiento poblacional vegetativo que no ha tenido acceso a soluciones habitacionales en la comuna. Con esto se desmitifica el preconcepto de un supuesto poblamiento proveniente de otros sectores del país y se concluye que los asentamientos por parte de movimientos migratorios intercomunales tendrían una presencia menos significativa o, al menos, secundaria.

Las primeras familias llegaron hace más de 25 años (alrededor de 1971), provenientes del mismo sector de Forestal y de otros sectores de las zona de viña del Mar-Valparaíso (Sin Terreno los Planetas, Forestal Alto).

## **Características socio-demográficas**

### **Características generales de la población**

La población que practica la toma de terrenos es joven: su edad promedio es de 23 años; 62,2% no alcanza los 28 y 44,1 por ciento es menor de 18 años de edad. Se revelan, por lo tanto, diferencias respecto de la estructura comunal, la cual muestra un proceso de transición caracterizado por un ligero envejecimiento. En el último periodo intercensal (1982-1992), la población menos de 24 años disminuyó su representación comunal, de 50,5% a 44,4%, mientras que en el grupo estudiado este segmento alcanzó el 53,2%. Por lo tanto, es posible afirmar que los procesos de reproducción familiar se instalan actualmente en las zonas más periféricas y precarias de la ciudad, lo cual significa que este tiende a crecer más por extensión que por densificación. Una segunda implicación tiene que ver con las modalidades que asume la pobreza en estos asentamientos, ya que, se trataría de una población joven cuyo número de infantes duplica los porcentajes comunales.

En cuanto a su distribución por sexo, esta es muy similar a la de la población comunal (48,9% son hombres y 51,1%, mujeres)<sup>7</sup>. De acuerdo con estos datos, deducimos que se trata de grupos familiares jóvenes que se concentran potenciales productivos y reproductivos propios de hogares en pleno proceso de definición y construcción de un proyecto de vida familiar. En estas circunstancias, la vivienda se convierte en un elemento que concreta el proyecto vital y que resulta esencial en la construcción tanto de los sujetos como de la sociedad, pues se trata del proyecto de familia en el que se inscriben la propiedad y la herencia. En efecto, si en las familias de estratos medios se considera que la educación es la principal herencia para los hijos, es posible concebir que en el caso de los grupos populares el primer valor sea la tierra, es decir, dejar a la prole un sitio donde vivir.

Respecto del tipo de familias, éstas son principalmente nucleares, biparentales, con un promedio de 3,71 integrantes, cifra inferior al índice nacional. Este dato nos podría conducir a hipótesis relacionadas con el control de natalidad y con el acceso a métodos anti-conceptivos en los sectores populares. Sin embargo, la observación de las estrategias de poblamiento revela una distorsión respecto del dato producido por la postergación de la llegada del grupo familiar completo, en espera de que la nueva vivienda cumpla con los requisitos mínimos de espacio y comodidad para acoger a todos. La espera, entonces se resuelve con la ayuda de la red de familiares y vecinos que cuidan a los hijos hasta que existen las condiciones propicias para el traslado definitivo.

En relación con la escolaridad, puede mencionarse que 28,2% de los casos estudiados tiene 18 años o más y que son jóvenes que no alcanzan los ocho años de instrucción formal. Este comportamiento de variable es otra condicionante de la situación de pobreza de los habitantes de los terrenos tomados. Si nos remitimos al seguimiento de los mayores de 18 años, tendremos que 72,9% (de 1.981 casos) no alcanza los 12 años de escolaridad, lo cual evidentemente limita sus

---

7 Según Francisco Rojas Advis (“Aproximación a un perfil social. Viña del Mar 2001”, en Revista Comunitaria), las mujeres representarían el 53.8% de la población, mientras que los hombres alcanzan el 46.2%.

opciones de inserción laboral. Esto se confirma cuando vemos que un 29,5% de los jefes de familia encuestados declaró carecer de empleo, porcentaje que supera con creces los índices de cesantía comunal.

### Características socio–demográficas de los jefes de familia

Respecto del segmento de los jefes de familia (constituido por 1.304 casos), es posible aseverar que 24,5% de ellos (320), es menos de 29 años, mientras que solo 4,7% está compuesto por adultos mayores (60 años o más). Respecto de los niveles de escolaridad, el 74,2% (968 casos) de los jefes de familia alcanzó estudios medios incompletos, situación que supera levemente la tendencia de la muestra y que confirma las condiciones de precariedad a las que se enfrentan estos jefes de familia al momento de buscar empleo y, por lo tanto, de obtener ingresos.

Respecto de la distribución de los jefes de familia por sexo, cabe destacar una alta presencia de jefas de familia en el colectivo encuestado.

**Tabla 2**  
Jefes de familia, con o sin pareja, distribuidos por línea de pobreza y por sexo

Línea de pobreza	Pareja	Hombres	Mujeres	Total
<b>Indigentes</b>	No tiene	5	60	65
	Tiene	71	79	150
	<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>139</b>	<b>215</b>
<b>Pobres no indigentes</b>	No tiene	12	73	85
	Tiene	198	278	476
	<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>351</b>	<b>561</b>
<b>No pobres</b>	No tiene	99	86	185
	Tiene	150	163	313
	<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>249</b>	<b>498</b>

Fuente: Elaboración propia

De los 1.274 casos con respuesta válida, 939 (73,7%) declararon la presencia de pareja completa, mientras que 335 (26,3%) fueron monoparentales. Respecto de estos últimos, en 65,4% de los casos de la jefa de familia es mujer. No obstante, cabe observar que 55,4% de los casos en que se constata la presencia de pareja completa se sigue considerando a la mujer como jefa de familia, lo cual puede asociarse con la frecuente inestabilidad de la figura masculina como pareja y proveedor, pues se trata de las relaciones esporádicas e las que el papel instrumental es asumido de manera transitoria. En esta perspectiva, la racionalidad imperante podría decidir volcar la jefatura del hogar en la mujer, con el fin de resguardar la estabilidad familiar.

De acuerdo a lo observado en la relación existente entre el sexo del jefe de familia y su condición socioeconómica, es posible aseverar que el 39,7% de los hogares monoparentales revela la doble condición de la mujer como jefa de familia y proveedora de ingresos, tan magros, que la colocan en condiciones de pobreza e indigencia. Si nos remitimos a la misma condición –asociada con el hogar monoparental–, con un hombre como jefe de familia la cifra disminuye a 5,1%. Esta situación se repite en los casos en que se cuenta con ambos integrantes de la pareja; en tanto que el 38% de los casos en que la jefatura de la familia se consigna a la mujer, vive en condiciones de pobreza e indigencia, en contraposición con el 28,6%, cuando los hombres son jefes de familia.

Lo anterior revela la condición de feminización de la extrema pobreza y la doble condición de vulnerabilidad social que presenta la jefa de familia en tanto mujer y, además, pobre.

## Estratificación social

Si analizamos la condiciones socioeconómicas de la población en estudio con base en el método de línea de pobreza,<sup>8</sup> tendremos que el 70,4% (3.402 casos) de la población total tiene un ingreso per cápita que la ubica en las categorías de pobreza (48,6%) e indigencia (21,8%), cifras que son casi diez veces mayores que el 9,3% de pobreza y 2,3% de indigencia presentados en la comuna (Rojas, 2002).

Lo anterior revela una evidente concentración territorial de la pobreza que contribuye a la segmentación espacial de la urbe.

## Condiciones urbano habitacionales

Si analizáramos cada componente definitorio en el índice de materialidad de la vivienda, tendríamos que el factor “muro” revela la predominancia de la condiciones de materialidad mixta aceptable, cualidad que incorpora las viviendas que combinan materiales sólidos (como ladrillos, con albañilería o tabique forrado), situación que puede asociarse con las características de progresividad y autoconstrucción de este tipo de viviendas, lo que lleva a conformarlas de acuerdo a los recursos materiales disponibles al momento de presentarse la oportunidad de ampliarlas y/o mejorarlas.

En cuanto al piso de las viviendas, casi 70% de ellas cuenta con piso de madera sobre soleras o vigas, lo que confirma la presencia de viviendas tipo mediaguas, la mayoría de las cuales fueron levantas sobre estructuras de madera que cumplen la doble función de hacer posible su instalación en superficies tanto desniveladas como quebradas, y de generar un interfaz de aislamiento térmico en condiciones de humedad del suelo.

---

8 Método de medición de pobreza que consiste en contrastar el ingreso per cápita familiar con el valor de la canasta alimentaria básica que establece la línea de indigencia, mientras que el valor de dos de estas canastas representa la denominada línea de pobreza.

Respecto del tercer componente, “el techo”, también cerca del 70% de las viviendas tiene zinc en su techumbre, material que predomina en las estrategias autoconstructivas de las familias populares, pues otorga condiciones de protección ambiental adecuadas para las características climáticas de la zona, y porque además tiene un costo que puede ser asumido por estos grupos familiares. Debemos agregar que este tipo de material es el que se contempla en la ayuda social que otorga el municipio, fuente de recursos desde la lógica de la asistencialidad para los habitantes de las tomas de terreno (de los terrenos invadidos).

Los accesos a los servicios básicos de agua potable, de suministro eléctrico y al sistema de eliminación de excretas conforman las condiciones de saneamiento de las viviendas (Leiva, 2003). En este sentido podemos apreciar que sólo 15% de las viviendas cuentan con servicios básicos completos, y que solo en seis de cada cien estas condiciones de saneamiento aceptables concuerdan con ingresos familiares suficientes. Es en el sistema de eliminación de excretas donde se observan los más bajos índices de cobertura: sólo 38,9% de las viviendas cuenta con sistemas aceptables (alcantarillado, fosa séptica exclusiva o letrina sanitaria); mientras que 14,2% no dispone del sistema alguno, por lo que la eliminación de excretas se produce al aire libre, situación directamente asociada con el surgimiento de focos infecciosos y con la aparición de patologías infectocontagiosas.

Otro de los elementos relacionados con las condiciones de habitabilidad de las viviendas se refiere a las cualidades de uso y distribución de espacios. De este modo el índice de hacinamiento se presenta como el cociente que da cuenta de la relación del número de personas por dormitorio, entendiendo que existe hacinamiento cuando el cociente es mayor a dos. Así, podemos decir que 52,6% (678) de las viviendas aloja a grupos familiares en condiciones de hacinamiento, lo que afecta de manera directa y negativa la interacción social que se establece al interior de aquéllas. Esta situación se complica cuando se observa que en el 39,2% de los casos el hacinamiento coexiste con condiciones de precariedad socioeconómica, indigencia o pobreza.

## ¿De qué manera se expresa la organización social en los asentamientos precarios?

Los asentamientos precarios son una manifestación de la movilización de los sectores populares en torno a la reivindicación del derecho a una vivienda propia. No obstante, este discurso, tan claro en los movimientos sociales de las décadas de 1960 y 1970, se ha vuelto más implícito en los años noventa, al asumir las formas y características que a continuación se describen.

La denominación de los comités ha sufrido una transformación, desde nomenclaturas con alto contenido político hasta otras más implícitamente ligadas con el tema habitacional. Así, en los años setenta las nóminas de organizaciones exhibían nombres como “Comité Libertad”, “Manuel Rodríguez” y “Salvador Allende”, entre otros. En cambio en la actualidad podemos reconocer al menos tres categorías: una de ellas –las nominaciones religiosas– reflejadas en nombres como “Río Jordán”, “Eber–Ezer”, “Juan Pablo II”, “Monte Sinaí”, “Villa Orbe”, “Sagrado Corazón de Jesús” y “Cardenal Silva Henríquez”. Un segundo colectivo incluye los comités que tiene valores asociados con la obtención de una vivienda propia: “Caminado hacia mi Casa”, “Manos unidas”, “Esfuerzo y Esperanza”, “Renacer y Futuro”, “Esperanza”, “Esfuerzo”, “La Unión”. Finalmente, la tercera categoría es la geográfica, como en los casos de “Vista las Palmas”, “Vientos del Sur”, “Villa los Aromos”, “La Pradera”, “Valle de Reñaca”, “Media Luna”, “El Salto” y “Los Planeta”.

Al momento del levantamiento de la información los 66 comités activos se emplazaban en una veintena de paños de terreno concentrados en los sectores de Forestal, Reñaca Alto, Achupallas, y Miraflores. Lo anterior revela una tendencia a atomizar la organización como manera de solucionar los conflictos, lo que redundaba en un debilitamiento de sus niveles de representatividad:

El comité Sol Naciente Tercero se creó porque había mucha gente para un solo comité. Entonces éste se dividió en cuatro: con Sol Naciente I, II, III y IV se formó una agrupación, excluyendo



al primero porque no estamos de acuerdo con muchas cosas (Sol Naciente, Reñaca Alto).<sup>9</sup>

Respecto del tipo de organización, el Comité de Vivienda constituye la forma de agrupación inicial en el eje de la regularización. Posteriormente, la organización diversifica su convocatoria a temas tales como niños, mujeres, deportes, recreación, etcétera:

Por la necesidad de obtener mejoras se formaron los comités. El nuestro fue el primero en formarse y ahora tiene directiva, personalidad jurídica y estamos trabajando para regularizar el terreno.

Sin embargo, la participación de los vecinos disminuye con el paso del tiempo, a medida que se van resolviendo los problemas más urgentes relacionados con la dotación de servicios básicos:

Opté por hacer reuniones sólo en casos concretos, o sea cuando hay información, propuestas o soluciones concretas, porque si no..., no vienen (Ampliación El ciprés, Miraflores).

Los pobladores y su organización fundamentan su participación en un cúmulo de saberes emanados de un aprendizaje social transmitido por generaciones de familias que han realizado acciones similares de autogestión como opción de acceso a una vivienda propia. Unos de los aprendizajes más visibles es el que se relaciona con la localización geográfica de la toma de terreno, cuyo emplazamiento y ubicación responde tanto a la factibilidad de acceso (a futuro) a los servicios habitacionales complementarios (agua potable, luz, alcantarillado) como al acceso inmediato a otros servicios y equipamientos (transporte público, recolección de residuos sólidos, escuela consultorio, etcétera). En este mismo sentido, el Comité cumple con el papel de asignar los lotes para resguardar el orden y la equidad del proceso:

Se llamaba a una asamblea donde se tomaba la decisión de si se recibía o no al grupo familiar que pedía un terreno [...] Nunca dijimos que no, por eso es que hay tanta gente; pero no podíamos dejar a más gente sin casa (Bellavista, Población Manuel Bustos).

---

9 Los siguientes fragmentos son declaraciones de algunos habitantes de estos AHP.

Sin perjuicio de lo anterior, el papel del dirigente supera la sola administración del proceso de asignación de lotes y se prolonga a todo lo relacionado con el mejoramiento de las condiciones de vida sobre todo a la dotación de los servicios básicos.

## **¿Cuáles son los factores asociados con la conformación de los AHP?**

Respecto de la calidad como sujetos de la política habitacional que tienen los habitantes de los AHP, se puede mencionar que 15.9% de la población estudiada cumple potencialmente con los requisitos para acceder a los programas sociales habitacionales formales, situación que no se contradice con su actual condición de ocupantes precarios. Por lo tanto, la presunción de que la presencia de asentamientos precarios corresponde únicamente a la manifestación de exclusión del mercado de provisión de viviendas –que afecta a la población de más bajos ingresos– no logra connotar ni incluir a quienes han optado voluntariamente por no participar en dichos mecanismos, en virtud del contexto histórico, cultural, social y urbano en el que se desenvuelven.

De acuerdo con lo anterior, en la comuna de Viña del Mar los factores asociados con el origen del fenómeno son de tipo histórico, cultural, social y urbano. Los primeros –los factores históricos– están asociados con el hecho de que la autoconstrucción ha sido una alternativa legitimada en la constitución de los sectores populares de la comuna. Se produce, entonces, una suerte de aprendizaje social en el cual grupos de población repiten por generaciones este “modo de permanecer” en la ciudad.

Los factores culturales se relacionan con el concepto de vivienda y con el valor de la autoconstrucción, en tanto que las expectativas del tipo de vivienda a que se aspira se asocian con los requerimientos de espacio, seguridad, estética y comodidad, los cuales (se presume) no otorgan la vivienda social y, por lo tanto, es legítimo optar por diseñar y construir una habitación propia a partir de sus requerimientos y de los recursos de que se disponga:

Esas casas que da el Serviu<sup>10</sup> son verdaderas cajas de fósforos, no hay espacio para nada. El espacio es muy reducido y se escucha todo, son casas como de papel. Lo que yo quiero es tener una casa sólida donde mis hijos tengan espacio suficiente, donde puedan jugar y crecer como corresponde (Ampliación Vista Las Palmas).

Las opiniones de los pobladores revelan una percepción negativa respecto de la política habitacional, principalmente en relación con los tiempos de espera y con la falta de control y resguardo por parte de las instituciones que actúan como operadoras de subsidios:

Yo nunca me inscribí porque para mí era una pérdida de tiempo; yo conocía amigos que ya llevaban siete o más años esperando que les saliera lo del subsidio, pero no pasaba nada (Nuevo Reencuentro, población Manuel Bustos).

Los factores sociales se manifiestan en situaciones como el allegamiento y el arrendamiento. El primero limita las posibilidades de desarrollo personal y familiar de los allegados, a la vez que afecta su ámbito de privacidad e intimidad. Del mismo modo, las precarias e inestables condiciones laborales de los jefes de hogar los exponen a continuas crisis económicas que hacen insostenible del pago de un monto mensual por concepto de arriendo.

Los hechos antes mencionados terminan por incentivar la decisión de la toma de terreno. En el discurso de los ocupantes precarios esa decisión se menciona con frecuencia como el hito que explica su presencia en el asentamiento:

El principal motivos que tuve para venirme fue sentir que tenía algo propio. Aunque esto todavía no es mío, pero ya siento como si lo fuera. El asunto de poder hacer y deshacer todo lo que uno quiera y no tener que pedir permiso a nadie, de arrojar un poco de tierra y que no le moleste a otra persona más que a uno mismo, poder moverse tranquilamente por toda la casa y no preocuparse por molestar al dueño de casa. Sí, tener algo de uno no se compara con nada (Nuevo Reencuentro, Población Manuel Bustos).

---

10 El Servicio de Vivienda y Urbanismo, Representación regional del Ministerio de Vivienda es la entidad encargada de administrar los programas de vivienda social.

Los factores relacionados con la escasa disponibilidad de suelos con aptitud y destino residencial en Viña del Mar elevan los costos de la construcción a cifras incompatible con los montos asignados a la producción de viviendas sociales. Ante esta situación, la oferta habitacional por parte de Estado tiende a elegir comunas vecinas, solución que los pobladores valoran negativamente, toda vez que para ellos implica alejarse de sus redes familiares y de sus fuentes de trabajo. Así el descontento se traduce en respuestas alternativas a la política social, las cuales se concretan en la ocupación de paños de terreno declarados sin aptitud residencial –usualmente quebradas o cerros– que pronto se ven profusamente regados por incipientes y precarios conjuntos de viviendas.

## Reflexiones Finales

### **¿Son los Asentamientos Precarios una reacción alternativa de los sectores populares ante la política habitacional?**

De acuerdo con los elementos expuestos en este artículo es posible asegurar que los AHP en Viña del Mar constituyen un fenómeno histórico en tanto que la toma de terreno y la autoconstrucción se han legitimado como constantes de poblamiento en la comuna. Los antecedentes se remontan a la década de 1950, época en que los trabajadores de los centros industriales buscaron, mediante esfuerzos colectivo y organizados, convertir Viña del Mar en una ciudad obrera. Es un fenómeno popular en tanto que es generado y transmitido como aprendizaje en los estratos más pobres de la población, respecto de la manera en que puede resolverse la necesidad habitacional. De este modo los sectores populares se apropian de la ciudad y disputan espacios con la idea de poblarlos o entregarlos a la libre transacción del mercado del suelo urbano. También es un fenómeno cultural en tanto que genera un conjunto de prácticas, saberes y valores que asocian con la conformación de la familia y el barrio, y con el deseo de pertenencia e identificación con referentes territoriales y organizacionales como “la toma” y “el comité”. Asimismo, es un fenómeno colectivo, toda vez que se hace visible al compartir con otros la condición de habitantes de la toma. El rasgo público que connota la visibilidad involucra el reconocimiento de su existencia y la hace objeto de la opinión y la acción de otros. Estos otros actores pueden ser tan diversos como los vecinos del asentamiento, la mu-

municipalidad o los privados, cada uno de los cuales adoptará posturas y resolverá acciones de acuerdo con sus referentes valóricos, legales y/o institucionales.

**Cuadro 2**  
**Acceso a la vivienda modalidad institucional vs. modalidad poblacional**

Dimensión	Acceso a la vivienda Modalidad Institucional	Acceso a la vivienda Modalidad Poblacional
<b>Requisitos de acceso</b>	<p>Acreditar la necesidad habitacional y condiciones socioeconómicas precarias mediante la presentación de la antecedentes CAS II.</p> <p>Inscripción en Registros de Postulantes Serviu. La postulación puede ser individual o colectiva.</p>	<p>Demostrar necesidad habitacional y virtudes asociadas con el buen vivir, mediante la propia presentación de los antecedentes a los ocupantes más antiguos, o bien recurriendo a la representación de familiares o amigos que respalden lo señalado.</p>
<b>Procedimiento de asignación</b>	<p>Una vez ingresado al registro de Postulantes se participa en un sistema que jerarquiza la necesidad habitacional de acuerdo con criterios socioeconómicos, de antigüedad y de ahorro. Mediante este mecanismo se organiza la demanda habitacional y se articula con la oferta de los programas habitacionales.</p> <p>Se hacen llamados de oferta a Programas Habitacionales a los cuales los postulantes pueden decidir si se inscriben o no.</p> <p>Los tiempos en que se produce la oferta dependen de la decisión del Ministerio respecto de la inversión a realizar en la comuna.</p>	<p>No hay plazos establecidos. Los tiempos y la oferta están condicionados por los aspectos relativos al espacio disponible, a la ubicación de los paños de terreno y a la disponibilidad de recursos de que disponga la nueva familia para iniciar la instalación.</p> <p>La oferta, entonces, es inmediata en tanto haya condiciones de espacio para seguir recibiendo familias.</p>

Dimensión	Acceso a la vivienda Modalidad Institucional	Acceso a la vivienda Modalidad Poblacional
<b>Producción habitacional</b>	<p>Depende de empresas constructoras que actúan en calidad de privadas y que son contratadas directamente por los usuarios en el caso de los programas de modalidad privada, o bien participan de licitaciones convocadas por el ministerio (en el caso de los programas de modalidad Serviu)</p> <p>Los plazos y requerimientos constructivos se establecen en un contrato.</p>	<p>Los propios habitantes diseñan, construyen habilitan la vivienda.</p> <p>Los plazos y resultados constructivos están condicionados por la disponibilidad de recursos materiales y las competencias del sujeto (individual o colectivo) que autoconstruye.</p> <p>Se establecen normas básicas de construcción que permitan la posterior regularización. Un ejemplo de esto es la definición del metraje de los terrenos asignados para cada familia.</p>
<b>Solución habitacional ofertada</b>	<p>La solución habitacional es el resultado de modelos de producción a escala que tienden a optimizar los niveles de productividad con base en la estandarización de las etapas y de los componentes del proceso. De este modo, la vivienda social, ofertada por la política habitacional, tiende a la homogeneidad en los diseños las formas y la estética. Del mismo modo, la optimización de los recursos disponibles tiende a la reducción tanto del metraje construido como de los diseños en altura, en los cuales se reducen las posibilidades de ampliación. Se instalan los conceptos de copropiedad y espacios públicos. Estos últimos son destinados fundamentalmente a la recreación y al encuentro comunitario.</p>	<p>La solución habitacional es producto de un proceso de autoconstrucción que en ocasiones es complementa con elementos auxiliares de prefabricación.</p> <p>La viviendas son el resultado de la relación dinámica entre las expectativas y las posibilidades del grupo familiar.</p> <p>El sujeto que autoconstruye diseña, construye y transforma al mismo tiempo que habita. El escenario del campamento es estéticamente diverso.</p> <p>Los espacios públicos son acordados por el colectivo. Se trazan calles y se deja espacio para futuros equipamientos comunitarios, como la sede social o la plaza de juegos.</p>

Finalmente, la comprensión integral de fenómenos históricos, culturales, sociales y urbanos permite reconocer que la presencia de conglomerados humanos que solucionan sus problema habitacional al margen de la política social corresponde a una realidad compleja, a una realidad que connota la existencia de sujetos individuales y colectivos capaces de articular y consolidar una verdadera “política popular” de acceso a la vivienda, la cual, reflejando la política social, también define requisitos de acceso y condiciones de oferta. De este modo, podemos aproximar la siguiente construcción comparativa:

A partir de estas evidencias es posible afirmar que, de hecho, se configura un procedimiento informal de acceso a la vivienda que, aunque precario en sus resultados iniciales, parece más cercano a los referentes y expectativas del sujeto popular.

Frente a estas aristas del fenómeno compete al trabajo social no sólo ahondar en el estudio de la problemática habitacional sino también aportar a la resignificación de “los sin casa” como sujetos y actores que, pese a sus carencias son capaces de articular recursos y potencialidades en busca de soluciones acordes con sus expectativas y aspiraciones.

En síntesis, la política habitacional debe superar la característica procedimental que la ha definido hasta ahora, con el fin de trascender a una verdadera opción para el ejercicio pleno del derecho a la vivienda.



## Referencias

- Aravena, Danilo 2002 “Informe de la visita al terreno Asentamientos Precarios Sector Forestal y Achupallas”, Unidad de Estudios Aplicados de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, mimeo.
- Arellano, Rojas y Romero 2002 “Caracterización de usuarios, Ficha CAS II Viña del Mar”, Departamento de Desarrollo Social de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, mimeo.
- Arellano, Santibáñez et al. 2002 “Caracterización Histórica–Cultural de los Asentamientos Precarios de Viña del Mar en la década de los años noventa”, Dirección de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar.
- Caruz, Vicente 1983 “Vivienda social: Reflexiones y experiencias”, Corporación de Promoción Universitaria, Chile, mimeo.
- Castañeda, Patricia 2000 “Caracterización General de los Asentamientos Humanos Precarios de las comunas de Viña del Mar y Quilpué”, Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso, Chile, mimeo.
- Cortés Alcalá, Luis 1997 *Hablando sobre la exclusión residencial* (Madrid: Caritas).
- Espinoza, Vicente 1988 *Para una historia de los pobres de la ciudad* (Santiago de Chile: Sur/Colección Estudios Históricos).
- Fadda, Giuletta 1996 *La Ciudad: una estructura polifacética* (Valparaíso: Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso).
- Instituto de la vivienda 2000 “Asentamientos Precarios” en *boletín de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile* (Santiago de Chile) N° 40.
- Leiva G., Mauricio 2003 “Índices de calidad de la vivienda a partir de los datos CAS II”, Departamento de Desarrollo Social, Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, mimeo.
- Mattelart y Carretón 1965 *Integración Nacional y Marginalidad* (Santiago de Chile: Pacífico).

- Merton, Robert et al. 1963 “Sociología de la Vivienda” en *Hombre y Sociedad* (Buenos Aires) N° 3.
- Merton, Robert 1960 *Teoría y Estructura Social* (Santiago de Chile: Andrés Bello).
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo 1998 “Población y vivienda en asentamientos precarios: diagnóstico nacional urbano rural”, División Técnica de Estudios Habitacionales, Minvu Celade, Santiago de Chile, mimeo.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo 1998 “Términos de Referencia: Programa Chile Barrio”, MINVU, Santiago de Chile, mimeo.
- Moser, Caroline 1996 *Pobreza Urbana, Políticas Sociales y Género en un contexto de crisis económica* (Santiago de Chile: GTZ, Minvu y PGU).
- Rojas Advis, Francisco 2002 “Aproximación a un perfil social. Viña del Mar, 2001” en *Revista Comunitaria* (Viña del Mar) N° 1.
- Salazar, Gabriel 2000 *Labradores, Peones y Proletarios* (Santiago de Chile: Lom).
- Oficina de Gestión Habitacional 2003 “Catastro de Asentamientos Humanos Precarios”, Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, mimeo.
- Secretaría Comunal de Planificación 2002 “Informe de Empleo Comunal”, Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, mimeo.
- Urquieta, Antonieta et al. 2003 “Trabajo Social en el sector vivienda”, Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Valparaíso, Chile, mimeo.

# Mujeres que reconstruyen: hábitat desde la perspectiva de género

---

Isaac Salgado Ramírez<sup>1</sup>

## Introducción

No podemos negar que existen diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres. Diferencias y desigualdades que se reflejan en las relaciones sociales y las relaciones de poder. Estas relaciones se desarrollan en el hábitat inmediato, al cual configuran y modifican. A su vez, la configuración del hábitat tiene una influencia directa en la forma en que se construyen y se desarrollan las relaciones de género. De igual forma, podemos afirmar que cualquier modificación en el hábitat va a aumentar o disminuir las diferencias y desigualdades en las relaciones entre hombres y mujeres, y que la modificación de estas relaciones, por ende, va a modificar la configuración del hábitat.

---

1 Arquitecto. Investigador y Docente Universitario. Coordinador del proyecto “Construyendo mi Comunidad” de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica.

Dicho de otra forma, existe una relación dialéctica entre las relaciones de género y el hábitat.

El presente trabajo pretende explorar los conflictos de esta relación para proponer nuevas formas de conceptualización y diseño del hábitat para mujeres jefas de hogar, extraídas de la investigación de tesis de licenciatura elaborada junto con la arquitecta Mariella Salas. Las mujeres jefas de familia y sus hogares constituyen sin duda un grupo social económicamente vulnerable, que ha estado en crecimiento durante las últimas décadas tanto en los países industrializados como en los de menor desarrollo relativo (Levy, 2003).

La perspectiva de género reconoce las limitaciones de una aproximación a los hombres o las mujeres aisladamente sino que propone considerar el carácter interdependiente de las posiciones de cada uno de ellos, para superar las situaciones de desigualdad (Saborido, 1996), por lo que se aborda el análisis desde la perspectiva de la cotidianidad como la base para el reconocimiento de las situaciones de exclusión, de manera que se visibilicen las diferencias cualitativas de las experiencias cotidianas entre hombres y mujeres, evidenciando las desigualdades que existen para proponer formas de reducirlas, pues solo se puede interferir en la realidad que se conoce.

## Un modelo que excluye: la división de lo público y lo privado

En las ciudades, las relaciones de género son una importante variable interpretativa. Nos hace entender por qué algunos grupos tienen más control y poder sobre los bienes y servicios. Esto provoca que hombres y mujeres tengan un acercamiento distinto a los servicios como el agua, la salud, la educación, el ingreso económico, la tierra o la vivienda, entre otros, todo esto referido al consumo. La ciudad contemporánea se caracteriza por la creciente desigualdad en términos de producción y consumo, y las relaciones de género son importantes en esta dinámica (Levy, 2003).

Lo anterior es producto de un modelo de ciudad pensado para facilitar la productividad, basado en la Carta de Atenas de Le Corbusier y en una división del trabajo basada en el género, donde tradicionalmente las tareas domésticas y la crianza de los hijos se asignan a las mujeres adultas e inclusive a las niñas. Cuando hablamos de tareas domésticas nos referimos a todas aquellas actividades que se realizan en función del mantenimiento de la vivienda referido siempre al cuidado de la familia. Estas pueden significar un trabajo extenuante, que demanda una inversión enorme de tiempo, especialmente en circunstancias de pobreza (Vargas-Lundius, 2007).

La división de roles basada en el género asigna tradicionalmente a los hombres las tareas productivas, es decir, la producción de los bienes y servicios para la venta (Vargas-Lundius, 2007). Asociado a este rol existen símbolos e imágenes, que al igual que lo reproductivo, se traducen en características en el espacio construido. En otras palabras lo productivo nos refiere al trabajo y este, a diferentes tipologías de espacio construido como la oficina, el taller, la fábrica, entre otras. Estos espacios pertenecen a un ámbito público, al contrario de

lo reproductivo, que por pertenecer a dos ámbitos distintos y excluyentes se han tratado espacialmente de forma separada.

También existe una zonificación de la misma por usos, segregando aquellos que no son compatibles entre sí. Es decir, lo comercial está separado de lo institucional, y lo industrial de lo habitacional, creando la necesidad de la movilidad en donde las personas se mueven para desarrollar la funciones vitales de la cotidianidad y generando así dicotomías como trabajo–casa, público–privado, producción–consumo, entre otras.

La definición de lo público y lo privado está estrechamente relacionada con esta división del trabajo basada en el género. Lo público está asociado con los hombres como un ámbito para la política y el intercambio mientras que lo privado está asociado con las mujeres como un ámbito de trabajo reproductivo. Lo anterior refuerza las dicotomías trabajo–casa, producción–consumo, afuera–adentro, entre otras (Grundström, 2005).

## Una práctica que reconstruye: la fusión de lo público con lo privado

El hábitat está cargado de símbolos y significados los cuales son el insumo que tienen las personas para generar representaciones sociales del mismo. Al definirlo como un objeto social se puede establecer que existe una práctica social sobre la conceptualización, el uso y la apropiación que tienen las personas y los grupos sobre el mismo.

Cuando se hace alusión al hábitat no se hace referencia a un contenedor de espacio vacío, si no por el contrario se hace referencia a todas las diferentes actividades que se realizan en él (Grundström, 2005). Cuando se hace referencia a la cotidianidad se considera la relación entre las actividades cotidianas tales como el trabajo, tanto el remunerado como el no remunerado, el cuidado de la familia, las actividades comunitarias, las actividades de consumo, la recreación, entre otras y la forma en que éstas afectan al espacio construido en un momento determinado.

La perspectiva de la cotidianidad nos permite conocer un mundo de prácticas sociales concretas y por tanto los diferentes usos, significados y formas de apropiación que tienen los diferentes grupos y las personas sobre el hábitat. Desde esta perspectiva se puede evidenciar que tanto hombres como mujeres desarrollan de forma distinta la cotidianidad, reflejado en las diferentes experiencias que tienen del espacio construido en donde suceden las diferentes actividades que conforman la vida cotidiana. Se puede decir entonces que la perspectiva de la cotidianidad es sensible al género ya que permite conocer de manera más específica la cotidianidad de las mujeres y las características de los espacios en donde la experimentan (Grundström, 2005).

Lo anterior se puede ejemplificar en un análisis realizado al barrio costarricense llamado Sagrada Familia, en donde existe una gran

presencia de hogares liderados por una mujer (70% aproximadamente). Además es un buen ejemplo del conflicto casa-trabajo al existir repetidas evidencias de trabajo informal desde las viviendas, sobre todo en las viviendas en donde habitan familias lideradas por mujeres.

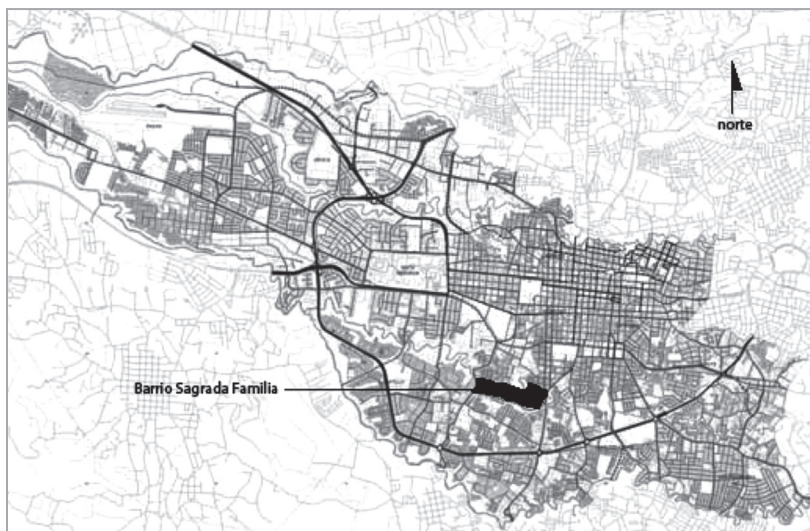
Sagrada Familia es un barrio urbano-marginal ubicado al sur de la ciudad de San José (ver mapa N° 1). Pertenece al distrito de Hatillo el cual es uno de los más poblados de la capital y el distrito con mayor densidad de habitantes por kilómetro cuadrado (12.857 hab/km<sup>2</sup>) (INEC, 2000).

Se encuentra bien delimitado. Hacia el norte se ubica el río María Aguilar, el cual lo divide de los barrios Cristo Rey y Barrio Cuba; este sector se encuentra precarizado, sobre todo hacia el este en donde se encuentra el precario Gracias a Dios, el cual tiene más de veinte años de existencia. Este precario no solo invade los márgenes del río sino que también ocupa gran parte del parque 25 de Julio, siendo este el único lugar de recreo que posee esta comunidad el cual no está siendo utilizado para esta función.

Al sur colinda con una urbanización de clase media del distrito de San Sebastián. En este sector se construyó un muro para dividir a ambas comunidades lo que provocó un fenómeno de segregación socioespacial visible, ante esta situación y por iniciativa de la comunidad de Sagrada Familia, se logra romper este muro en uno de sus tramos permitiendo el libre tránsito entre ambos sectores. De igual forma y a través de la ONG Vecinos se pinta un mural, el cual contiene imágenes que denuncian los problemas sociales presentes en el barrio.



**Mapa 1**  
**Ubicación del barrio Sagrada Familia**



Fuente: Municipalidad de San José: 2008.

El Barrio se desarrolla a lo largo de una calle principal la cual lo divide en dos sectores: uno hacia el norte con calles secundarias adyacentes y lotes pequeños y otro hacia el sur con una sola calle paralela y un gran lote baldío, el cual podría cubrir el 30% del sector del norte.

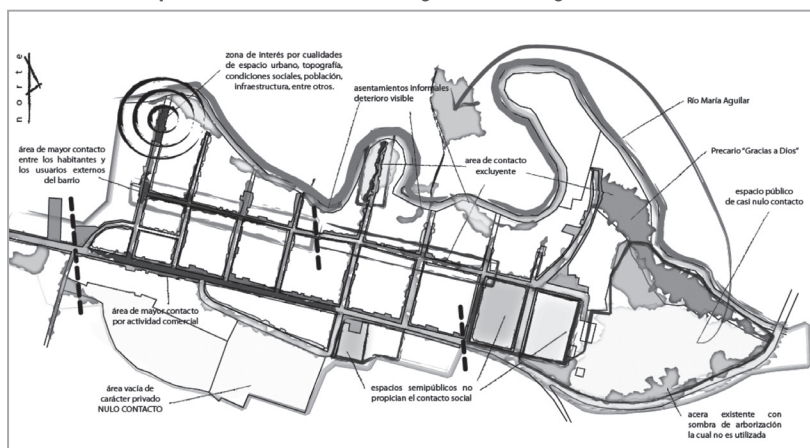
La mayoría de los habitantes del barrio se encuentran en el sector del norte, en donde la lotificación y las cuadras están mejor definidas. La mayoría de las calles perpendiculares a la calle principal rematan con el río María Aguilar, conocidas por sus habitantes como “los bajos”, siendo éstas las más deterioradas, en donde las viviendas se encuentran en mal estado, no hay alcantarillado público, y las aguas negras van a dar al río sin tratamiento previo. Además son zonas de alto riesgo social, por la delincuencia y la drogadicción. Este análisis se puede resumir en un esquema de lectura del lugar que registra gráficamente estas situaciones (Ver mapa N° 2).

Una excepción a esta situación de riesgo social es el bajo conocido como “Las Gradass”, el cual fue intervenido por la Municipalidad de

San José gracias a la gestión de una mujer jefa de hogar habitante de este bajo. Su solicitud fue motivada por la dificultad de trasladar a una persona en condición de discapacidad que está bajo su cuidado, causada por la topografía del lugar, además de la inexistencia de rampas y aceras adecuadas. Esta gestión provocó la organización de los vecinos, quienes se involucraron en las diferentes tareas de la misma, desde los trámites hasta la construcción de las rampas y aceras.

Durante este proceso surgió la necesidad de incorporar otros espacios adicionales a las rampas y las aceras. Es así como se construye una zona multifuncional de uso comunitario como remate de las rampas, gradas y aceras. Actualmente este espacio se utiliza como área de recreación para los niños y niñas, como área de encuentro para los adultos, e inclusive como el espacio de celebración de festividades como la navidad, el año nuevo, un cumpleaños, entre otros.

**Mapa 2**  
Esquema de estructura de lugar barrio Sagrada Familia



Todas estas condiciones propician el contacto social, el control del entorno social, la vida comunidad, es decir, provocó un proceso de reconstrucción del hábitat que desencadenó el mejoramiento físico y

social del sector, tanto así, que es el único sector de todo el barrio en donde no existen problemas de drogadicción y delincuencia.

Esta situación refleja que una modificación en el hábitat pensando en la cotidianidad de una mujer jefa de hogar puede derivar en beneficios para toda una comunidad. De ahí que se realiza un análisis más exhaustivo en 14 viviendas de este sector para recuperar y sistematizar esa práctica invisibilizada de modificación del entorno físico que realizan las mujeres jefas de hogar, en donde se encuentran rasgos muy evidentes de una cotidianidad distinta a la de la ciudad de la productividad, que segrega y separa.

Por ejemplo, la mayor parte de las viviendas posee un espacio intermedio entre su exterior y su interior en donde se desarrolla algún tipo de contacto social. Además los grupos familiares se han apropiado de su vivienda en función de la estructura de convivencia, a pesar de que la mayoría de las viviendas fue concebida para una estructura de convivencia de familia nuclear. La sala-comedor es un espacio multifuncional. Ahí se desarrollan actividades productivas y reproductivas: es el área de juego de los niños, el espacio para comer, planchar, estudiar, coser, es el salón de belleza, entre otros. En la mayoría de los casos la cocina no es un espacio aislado. Se encuentra integrado al área de sala-comedor generando una actividad más dentro de este espacio, por ejemplo, la mesa del comedor se convierte en una extensión de superficies de trabajo de la cocina.

No existe un área definida para desarrollar actividades productivas; éstas se realizan mayormente en el espacio multiuso. En el caso de las áreas para dormir, se utilizan en su mayoría para una única función: dormir, ya que el resto de las actividades que se podrían desarrollar en este espacio se llevan a cabo en la sala-comedor. En las viviendas que habitan grupos familiares liderados por mujeres jefas de hogar no existe un espacio para dormir jerarquizado (cuarto principal) sino que los miembros comparten las áreas. En síntesis, estos rasgos nos refieren a prácticas que no son fijas ni monolíticas (Lykogianni, 2006). Por el contrario, son prácticas cambiantes y dinámicas, que involucran a todas las personas que estas mujeres tienen a su cuidado y afectan de manera directa el entorno físico donde se experimentan.

## Un modelo que reconstruye

Los resultados anteriores demuestran que la cotidianidad modifica el espacio construido, es decir, que cada una de las actividades diarias que desarrollan las mujeres jefas de hogar del sector de Las Gradas del barrio Sagrada Familia se realiza en espacios que no corresponden a sus necesidades, y por tanto han sido modificados en función de esa correspondencia.

Lo anterior visibiliza que los modelos que hemos utilizado para construir el hábitat no han sido concebidos para la cotidianidad de una mujer jefa de hogar. Dicho de otra forma, el hábitat construido no permite una conciliación de roles efectiva ni la apropiación adecuada del mismo. No se trata entonces de modificar el hábitat para poder apropiarse de él, sino de re-conceptualizarlo y reconstruirlo en función de esa apropiación, es decir, en función de las particularidades de cotidianidad de una mujer jefa de hogar.

Como ya se mencionó, una de las necesidades más imperiosas de las mujeres jefas de hogar es la de hacerse cargo del cuidado de los niños y simultáneamente desempeñar una actividad que genere ingresos, siendo el cuidado el factor más importante de la conciliación de roles que deben de solucionar. Conciliar roles significa ser padre y madre a la vez, ser empleado y ama de casa a la vez, ser público y privado a la vez, dado que para una mujer la acción de asumir lo productivo no la exime de lo reproductivo.

En otros términos, para una mujer jefa de hogar conciliar roles significa integrar la oficina con la cocina, adaptar el dormitorio para que funcione como sala de belleza, vender cosméticos en el comedor, es decir, flexibilizar la vivienda a usos múltiples y simultáneos en donde lo público y lo privado se fusionan.

Con todo lo anterior se hace evidente que la relación vivienda-conciliación de roles juega un papel primordial en la calidad de vida

de las mujeres jefas de hogar y sus familias. Por lo tanto, es tarea fundamental desarrollar nuevos conceptos espaciales a partir del uso cotidiano que estas mujeres le dan a su vivienda y las áreas adyacentes a ella, porque son ellas las que tienen una idea más clara de las formas en las que se puede mejorar para hacer más eficiente esta conciliación.

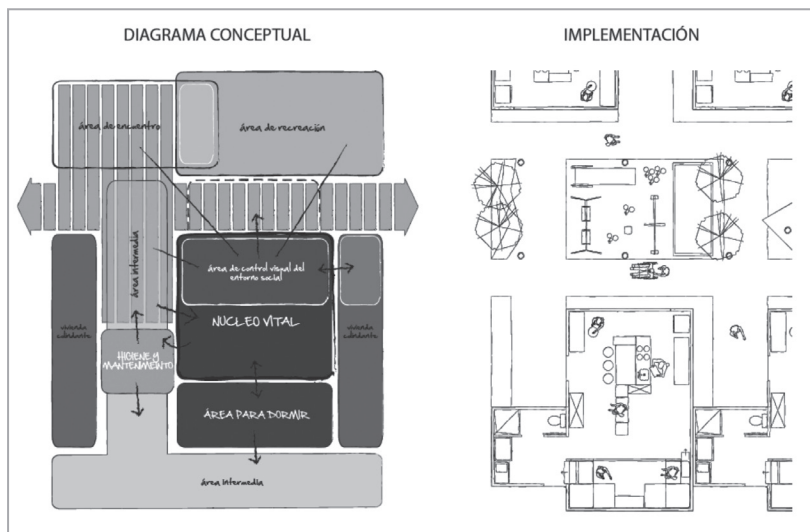
De igual manera, es fundamental mencionar que el hábitat, además de propiciar la conciliación de los roles productivo y reproductivo, debe ofrecer soluciones alternativas al cuidado de forma que la carga de trabajo que se genera como resultado de esta conciliación sea aliviada. Lo anterior propone incorporar el cuidado como función socioespacial dentro de la lista de necesidades a satisfacer a la hora de conceptualizar el hábitat, de la misma forma en la que se considera la función de dormir, comer, cocinar, estar, entre otras.

Esta incorporación debe estar dirigida a propiciar el control visual del entorno social. Esto significa que los espacios en donde exista mayor intensidad de uso por parte de las mujeres jefas de hogar y otros habitantes de la vivienda tengan relación y visibilidad directa con los espacios adyacentes (internos como externos) en donde los niños y las niñas se encuentren realizando cualquier actividad.

Pensar el hábitat para las mujeres jefas de hogar, desde la particularidad de su cotidianidad, significa proyectar espacios que permitan la *adaptabilidad* de la vivienda en función de la estructura de convivencia, la *integración* de lo público con lo privado, la *simultaneidad de uso* de los diferentes espacios, la *multifuncionalidad* de los mismos, que permitan la *productividad* sin que compita con las labores reproductivas, sino que se complementen, y que exista *flexibilidad* en el hábitat en función de las actividades cotidianas.

Las variables anteriores se sistematizan en un modelo del hábitat que se desarrolla a partir de una nueva configuración de la vivienda, en donde existe un núcleo vital alrededor del cual se organizan una serie de áreas complementarias, internas y externas a la misma. Las áreas complementarias internas dan soporte al uso y funcionamiento interno del núcleo vital de la vivienda y las áreas complementarias externas vienen a ser una extensión del núcleo vital en el espacio público (Ver diagrama N° 1).

**Diagrama 1**  
**Modelo de Conceptualización**



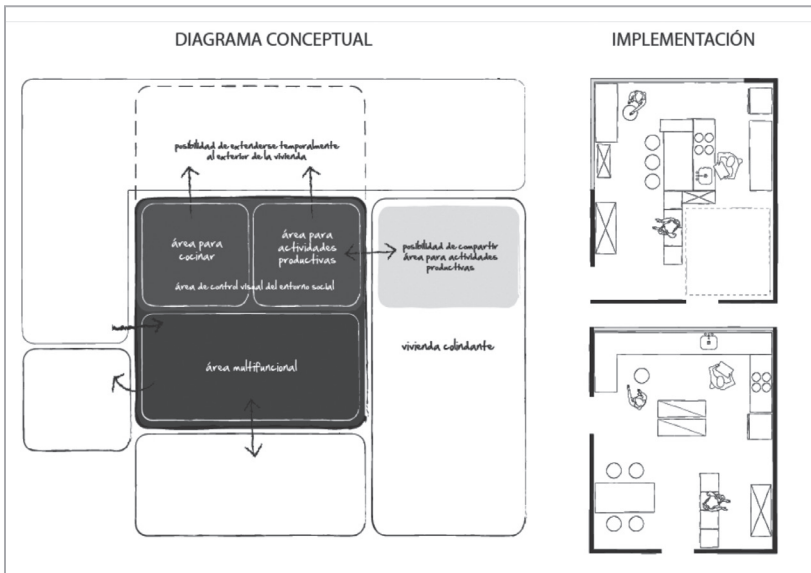
## El núcleo vital

Este es el componente principal, pues a partir del mismo se organiza el resto del hábitat. En el núcleo vital de la vivienda se desarrolla la mayor parte de la cotidianidad, por lo que tiene la característica de ser un área de uso intensivo por todos los habitantes de la vivienda.

Esta área ofrece la posibilidad de modificarse según las necesidades de la cotidianidad, de utilizarse simultáneamente por varias personas en actividades no necesariamente compartidas, y principalmente permite el desarrollo de actividades productivas que no compitan con las tareas reproductivas. A la vez permite que las actividades se encuentren integradas en un solo espacio de manera que propicien el involucramiento de todas las personas que habitan la vivienda. Así mismo permite que las otras áreas del modelo se integren cuando sea necesario (Ver diagrama N° 2).

Lo anterior se logra mediante la utilización de cerramientos móviles y permeables, superficies continuas e iluminación distribuida de forma equitativa, lo cual permite que los espacios y el mobiliario cambien de función según se necesite. Además permite el cambio de distribución del espacio al no tener mobiliario integrado al sistema constructivo. A nivel de zonificación se establecen tres áreas: un área para actividades productivas, un área para cocinar y un área multifuncional. Las áreas para actividades productivas y para cocinar se encuentran en una zona de control visual del entorno social que, entre otras cosas, propicia la integración de lo público con lo privado, estableciendo mejores condiciones para el cuidado y la seguridad de la comunidad.

**Diagrama 2**  
**Núcleo vital**



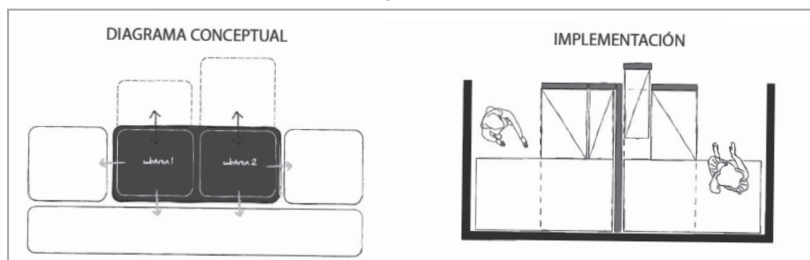
## Áreas complementarias internas

Como se citó anteriormente, las áreas complementarias internas dan soporte al uso y funcionamiento del núcleo vital de la vivienda, en función de facilitar el desarrollo de la cotidianidad.

### Área para dormir

Como su nombre lo dice, es un área destinada para la función de dormir y como complemento para el almacenaje de los artículos personales. Esta área es de uso temporal, y su configuración depende de la estructura de convivencia (ver diagrama N° 3). Para este efecto, el área para dormir permite su modificación, su división o integración y su ampliación mediante el uso de cerramientos móviles o de fácil demolición, que a la vez no sean parte del sistema estructural de la vivienda, además de poseer superficies continuas y mobiliario que no sea parte del sistema constructivo, incluyendo los espacios para el almacenaje de los artículos personales.

**Diagrama 3**  
**Áreas para dormir**



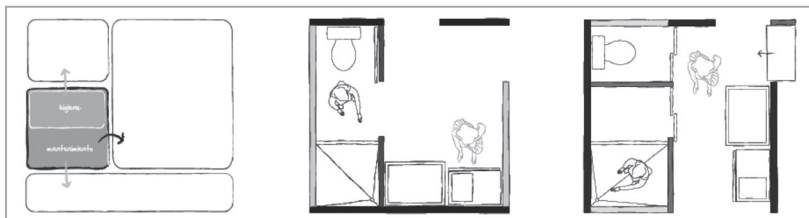
### Área para mantenimiento e higiene

Esta área se refiere al desarrollo de las actividades que se realizan en función del mantenimiento de la vivienda y de la higiene personal (ver diagrama N° 4). Esta área permite la ejecución de tareas com-



partidas mediante la utilización de mobiliario que pueda cambiar de función. Es indispensable dotar a esta área de condiciones equitativas de luz y ventilación.

**Diagrama 4**  
Área de mantenimiento e higiene

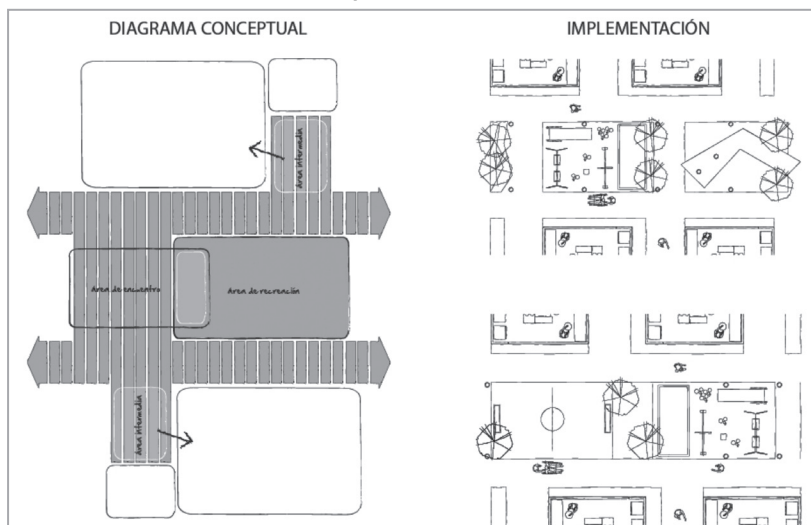


### Áreas complementarias externas

Las áreas adyacentes a la vivienda adquieren mayor importancia, relevancia y significado desde la perspectiva de la cotidianidad, ya que es en el espacio público en donde se realizan importantes actividades cotidianas, como por ejemplo conversar con el vecino, jugar y cuidar a los niños y niñas, estar con los amigos, entre otras.

Las áreas complementarias externas son la extensión del núcleo vital de la vivienda en el espacio público. Tienen relación directa con la zona de control visual del entorno social del núcleo vital (Ver diagrama 5). Para fomentar la apropiación del espacio público, la autonomía de las personas y la vida en comunidad, es indispensables que estas áreas proveen iluminación en función de las personas, permiten la variedad de usos y actividades mediante la existencia de mobiliario u otros elementos urbanos que no tiene una función definida, además de prescindir de elementos que segreguen física y visualmente al espacio.

**Diagrama 5**  
**Áreas complementarias externas**



Este modelo no solo pretende reducir las segregaciones y dicotomías que limitan a las mujeres a la vivienda mediante nuevos conceptos espaciales, tomando en cuenta la fusión de los ámbitos público y privado que la conciliación de roles provoca, de manera que estos nuevos conceptos incluyan al espacio exterior de la vivienda como parte del hábitat en donde se desarrolla esta conciliación; entendiendo el hábitat como un lugar sin jerarquizaciones, ni separaciones, ni segregaciones.

De esta manera, fomentamos un hábitat más inclusivo con la intención final de contribuir con modelos espaciales que modifiquen las relaciones de género de manera que las mujeres jefas de hogar, excluidas de la ciudad, puedan ejercer su derecho a la ciudad como sujetos políticos que toman decisiones en las relaciones de poder.

## Referencias

- Grundström, Karin 2005 *Space, Activities and Gender. Everyday life in Lindora, Costa Rica* (Lund: Lund University).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC 2000 “Total de viviendas ocupadas de los segmentos del Barrio Sagrada Familia, distrito Hatillo, provincia San José” en *Censo 2000 Costa Rica* (San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC).
- Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU 2007 “Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007– 2017”, Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU, Costa Rica.
- Levy, Caren 2003 “Ciudad y Género. Una ciudad más justa: El género y Planificación” en Balboa, Marcello; Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comps.) *La Ciudad Inclusiva* (Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL/Coop. Italiana).
- Lykogianni, Rouli 2006 “Tracing multicultural cities from everyday life perspective” en <[www.geography.dur.ac.uk/conferences/Urban\\_Conference/Programme/pdf\\_files/Rouli% 20Lykogianni.pdf](http://www.geography.dur.ac.uk/conferences/Urban_Conference/Programme/pdf_files/Rouli%20Lykogianni.pdf)> acceso 25 de marzo de 2009.
- Muxi, Zaida 2004 “Recomendaciones de género para un espacio no sexista ni jerárquico”, Trabajo de investigación del Col. Lectiu, Barcelona, España.
- Saborido, Marisol (eds.) et al. 1996 *Asentamientos Humanos Pobreza y Género. Seminario Taller Latinoamericano* (Santiago de Chile: GTZ, MINVU Y PGU).
- Salas, Mariella y Salgado, Isaac 2010 “Variables socioespaciales para la conceptualización y el diseño del hábitat para mujeres jefas de hogar”, Tesis de grado, Escuela de Arquitectura Universidad de Costa Rica.
- Vargas-Lundius, Rosemary 2007 *Puliendo la Piedra* (Costa Rica: FLACSO-CR).



# PARTE V

---

**LA PARTICIPACIÓN NECESARIA  
¿DESDE ARRIBA O DESDE ABAJO?**



# Nota Introductoria

---

*Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero*

Reconocer la obra construida de los hacedores de ciudad y el derecho que han ganado a permanecer y apropiarse de los espacios urbanos, lleva de manera obvia a aceptar que sin su intervención como agentes principales y activos en la urgente transformación de este hábitat, no pueden emprenderse las acciones necesarias para lograrlo.

La participación es entonces la noción en la que se basan en la actualidad las propuestas más vanguardistas de políticas y prácticas para la rehabilitación urbana de los barrios donde habitan los sectores populares. Pero decir participación es fácil, de hecho es una palabra de la que tanto se abusa y de la que tan poco se sabe, que es casi un término retórico, vaciado de significado. Una palabra paradójica, porque los que realmente la practican muchas veces no la conocen, y los que la invocan hasta el cansancio en sus discursos y documentos, muchas veces no saben cómo ponerla en práctica, ni están dispuestos a hacerlo en la realidad.

La participación tiene distintos niveles y tipos de participantes. Desde el simple informante, del que se extrae información de primera mano para utilizarla en quién sabe qué fines que no conoce y sobre los que no tiene ningún control, hasta el que es capaz de influir y tomar las decisiones que afectarán directamente su vida cotidiana y su futuro. Entre estos dos extremos hay un abanico de posiciones in-

termedias, una verdadera escalera de la participación, cuyos peldaños definen el rol que cada actor está llamado a jugar en la lucha de poderes por el control de la ciudad.

En esta parte no tratamos sobre la participación como concepto y construcción teórica, sino sobre distintas prácticas reales y actuales de participación comunitaria, que nuestros autores han tenido el privilegio de conocer directamente en el terreno, y de poder analizar, evaluando sus alcances y limitaciones.

La iniciamos con la experiencia de Carla Betancourt, joven investigadora venezolana a quien tocó en suerte, como una de los arquitectos encargados de la implementación del Programa de Transformación Integral de Barrios (TIB) del Plan Caracas Socialista, promover en el barrio Santa Rosa de esta ciudad la participación comunal “como ensayo para el empoderamiento y la construcción de una verdadera soberanía popular”, aplicada a la ejecución del proyecto de planificación integral comunal del barrio.

Carla nos refiere como la relación entre las políticas del Estado y sus actuaciones reales está llena de contradicciones por la improvisación, el poco cumplimiento de los planes propuestos, la fragilidad de la organización comunitaria y la imposición de propuestas externas, poco conocidas por los pobladores, en las que no se reconocen y de las que no son capaces de apropiarse.

Es sin duda un caso de participación desde arriba, escrita en un papel sin tomar en cuenta que ni en las comunidades ni en los técnicos de las instituciones que tienen la responsabilidad de trabajar con ellas, existe una cultura de la participación que permita poner en práctica propuestas tan definidas y avanzadas, sin un proceso previo de experimentación, aprendizaje y retroalimentación que haga posible su adecuación a las realidades en las cuales pretenden incidir.

Un caso muy distinto al que nos narra Javier Alvarado en el siguiente artículo, en el que recoge las estrategias de incidencia política seguidas por las organizaciones barriales en Ecuador, en su lucha por la seguridad en la propiedad de sus viviendas y por las infraestructuras y servicios urbanos básicos. Estas demandas ciudadanas, canalizadas en sus distintos niveles a través del movimiento llamado Contrato Social por la Vivienda, de la Confederación Nacional de Barrios del



Ecuador, y del trabajo del Centro de Investigaciones Ciudad, han conseguido incidir en la generación de políticas sociales, el fortalecimiento socio-organizativo y la ejecución de proyectos de inversión social, además de la introducción en la Constitución del Ecuador del 2008, de conceptos y aspectos relevantes de su cotidianidad en las disposiciones que reglamentan la vida urbana.

Sin embargo, Javier nos señala en su artículo cómo el avance incuestionable en la lucha de las comunidades por su plena ciudadanía que estos importantes logros suponen, “paradójicamente ha producido en los barrios una desactualización entre la forma de demandar sus reivindicaciones y el nuevo marco legal, chocando además con la burocracia por la que se sienten afectados en el cumplimiento de normas constitucionales y legales”. También nos explica cómo las diferencias entre la visión de la participación ciudadana desde el sector público y desde el sector social producen tensiones y provocan rupturas que muchas veces inhiben esa participación originaria, que además se ha venido desgastando en su capacidad de movilización desde la articulación barrial, por su disgregación en múltiples frentes y las disputas por la legitimidad de su representación.

Tal parece que estos procesos de participación ciudadana que nacen desde abajo, de la urgencia por resolver las necesidades insatisfechas de la población, cuando logran que sus reivindicaciones sean institucionalmente reconocidas y canalizadas, sufren un momento de inflexión en el que pierden fuerza y legitimidad, por su dificultad de adaptarse a la nueva situación.

El autor concluye que es indispensable el fortalecimiento de las organizaciones a través de alianzas con otros actores y de fuertes procesos de formación y capacitación sobre los nuevos marcos constitucionales y legales, y en esto coincide plenamente con Gina Rey, que nos presenta en su artículo una experiencia cubana, que a pesar de desarrollarse en un contexto social y político totalmente diferente, en sus coincidencias y diferencias arroja aprendizajes valiosos para todos.

Los Talleres de Transformación Integral del Barrio desarrollados en La Habana, fueron planteados como un modelo de gestión para el desarrollo comunitario que posibilitara una forma de planeamiento de abajo hacia arriba, con un fuerte protagonismo de la participa-

ción comunitaria. En un contexto favorable a la participación dado el alto grado de cualificación de la población cubana, en cada barrio se organizó un equipo técnico multidisciplinario de funcionamiento permanente integrado por miembros de su comunidad, que sería el encargado de conducir un proceso concebido como un laboratorio social permanente, para educar y capacitar a la comunidad para asumir roles más activos en la toma de decisiones sobre aquellos asuntos que les afectan directamente.

Aunque no profundiza acerca de los logros alcanzados, el artículo nos aporta como conclusión del análisis de esta interesante experiencia, diversos aprendizajes perfectamente extrapolables a las otras prácticas aquí reseñadas, en especial cuando nos plantea el desafío que como profesionales supone que:

Hacer posible la participación en el campo del urbanismo implica una profunda transformación en la práctica de esta disciplina, a partir de su consideración como parte de un proceso continuo de toma de decisiones y, por tanto, integrado en la gestión de manera permanente. Queda por tanto a los planificadores la compleja y estimulante tarea de articular la práctica sistematizadora del ordenamiento territorial de mayor escala, con las acciones locales de transformación a corto plazo.

Pero esta necesidad de aprendizaje y capacitación para la participación, que es un reclamo recurrente en las tres experiencias antes analizadas, requiere de la puesta en práctica de herramientas novedosas de aprendizaje, sobre todo en contextos sociales en los cuales, a diferencia del cubano, hay un claro desbalance en cuanto al conocimiento y apropiación de las técnicas de análisis, planificación y participación, entre los distintos actores involucrados en estos procesos. La Investigación–Acción Participativa (IAP) es, como nos explica Paulina Tonacca en el último artículo de este capítulo:

Una de las primeras corrientes latinoamericanas de investigación que nace en oposición a la supuesta neutralidad y autonomía de la visión positivista que domina las ciencias sociales [...] Replantea la relación sujeto–objeto entre el investigador y las personas con las que trabaja..., y lo hace estableciendo una relación sujeto–sujeto, que intenta dar validez a la ciencia popular.

Dentro de esta corriente de investigación la autora ubica la novedosa experiencia que aquí nos narra, donde en dos poblaciones populares de la Comuna de Conchalí, al norte de la ciudad de Santiago de Chile, se utilizó la creación audiovisual como herramienta de análisis urbano participativo. Al utilizar el audiovisual en la búsqueda de una metodología participativa que aportara a la comprensión por parte de todos de la articulación dialéctica entre espacio y prácticas cotidianas, reconocieron en esta herramienta su capacidad de integrar el tiempo y el movimiento, representar transformaciones e hilar historias a través del flujo de las personas en él, en un proceso integral y colectivo de creación, en el cual coinciden distintas dimensiones artísticas y metodologías de trabajo.



# Dinámicas de inclusión social entre la gente del barrio y el Estado venezolano

---

Carla Betancourt<sup>1</sup>

Los humanos moldeamos el paisaje que nos rodea y como consecuencia nos moldeamos por el paisaje. Esta relación recíproca está en el corazón de la naturaleza de culturas, comunidades y paisajes urbanos. Las ciudades son tanto productoras como creadoras de cultura (Wall y Waterman, 2009: 113).

---

1 Arquitecta e investigadora del Centro Ciudades de la Gente de la Universidad Central de Venezuela. El texto incorpora aportaciones de Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero.

## Introducción

La intención de este artículo es reconocer las relaciones entre las políticas de Estado y actuaciones reales en pro de una reflexión más amplia acerca de las comunidades populares como colectivos políticos y agentes activos de la producción social de la ciudad.

A continuación, una breve introducción del programa de Transformación Integral de Barrios de FundaCaracas, su plan de barrios pilotos y el caso en estudio del pequeño barrio SR. La presentación se divide en 3 fragmentos: Caracas como derecho social, Reconocimiento del barrio y Aproximaciones a la participación. Uno tras otro simbolizan un acercamiento al barrio y en específico a las dinámicas de inclusión social entre la gente del barrio y el Estado venezolano.

## Caracas como derecho social

La participación comunal como ensayo para el empoderamiento y la construcción de una verdadera soberanía popular es un discurso no sólo válido, sino muy repetido entre las políticas del Estado venezolano. Su aplicación, sin embargo, todavía está en proceso.

El programa de Transformación Socialista del Hábitat de Caracas plantea que la ciudad es un derecho social. A partir del decreto 1.666 de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (2002) y con la entrada en vigencia de la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares (2006), “se promueve y consolida la participación protagónica, cooperación activa, democrática, deliberante, autogestionaria, corresponsable y organizada en Comités de Tierra Urbana (CTU) y Consejos Comunales para impulsar una regularización y transformación integral de los barrios, reconociéndolos como patrimonio cultural de sus habitantes y ratificando el compromiso de vida en comunidad” (Fundacaracas, 2009: 113).

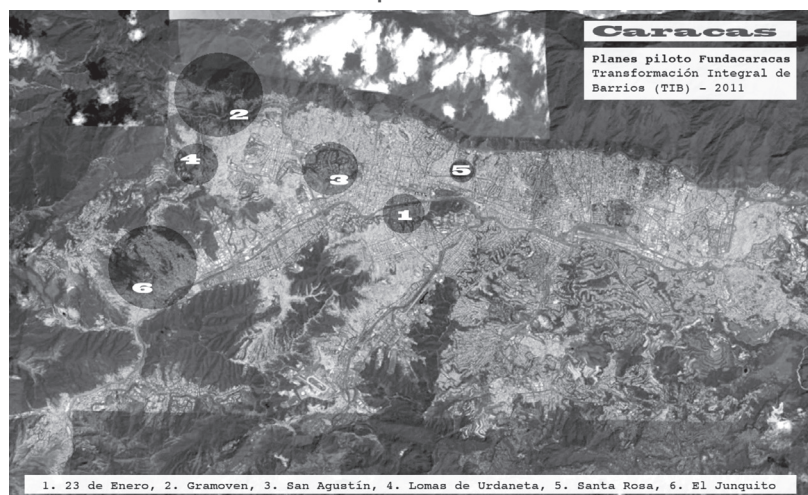
El fortalecimiento del poder popular “implica el fomento de la capacidad de toma de decisiones de la población” (Fundacaracas, 2009: 113) para instrumentarlo, la gestión revolucionaria de la ciudad reconoce tres niveles de gobierno: la gestión comunal protagónica (que funciona de abajo hacia arriba), la gestión municipal participativa (que funciona de arriba hacia abajo), y la gestión parroquial corresponsable (que funciona como catalizador). Ahora bien, ¿será posible que las instituciones del Estado Municipal se conviertan en una herramienta al servicio del Poder Popular si están por encima de este?

En cualquier caso, la implementación de la Transformación Socialista del Hábitat de Caracas se propone a través de la nueva gestión junto con el Plan Caracas Socialista. El Plan Caracas Socialista está

estructurado en los siguientes programas que reconocen las distintas problemáticas de la ciudad: Transformación Integral de Barrios (TIB), Rehabilitación de Urbanizaciones Populares (RUP), Nuevas Comunidades Socialistas (NCS), Corredores de transformación urbana, Sistema integral de mantenimiento urbano, Conservación y rehabilitación del patrimonio, Ejes socio-productivos y Lo humano en la Caracas socialista. Los tres primeros constituyen departamentos de investigación y acción en FundaCaracas.

Transformación Integral de Barrios (TIB) tiene como objetivos transferir el poder político de la institución hacia el poder comunal, apoyar la planificación integral comunal como etapa de superación de la ciudad desintegrada y fortalecer el poder de ejecución a través de la autogestión. Sus actuaciones, en cambio, vienen destinadas fundamentalmente a la intermediación entre los habitantes de barrios y los proyectos de FundaCaracas. El TIB trabaja actualmente con 6 planes pilotos en el Municipio Libertador del Área Metropolitana de Caracas: 23 de Enero, Sucre, San Agustín, Lomas de Urdaneta, Santa Rosa y El Junquito.

**Mapa 1**  
**Planes pilotos del TIB**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de FundaCaracas (2011).



No existe todavía una metodología de acercamiento y aplicación asertiva entre los organismos del Estado y los grupos del barrio para la transformación y regeneración del hábitat de Caracas. Su búsqueda es un constante experimento político de gran elasticidad y poco cumplimiento puntual de los planes propuestos, reforzando como consecuencia la improvisación.

Teniendo esto en consideración, debe notarse que el diseño participativo y el desarrollo de herramientas para el fortalecimiento de capacidades de las comunidades y planificación auto-gestionaria de su hábitat han quedado relegados en un segundo plano con relación al cumplimiento del rol de “apaga fuegos”<sup>2</sup> que juega el TIB en las comunidades afectadas. Éste rol viene ejercido fundamentalmente con la asistencia a los refugiados por las lluvias y actuaciones inmediatas para mitigar el riesgo y/o el conflicto. Invisibilizar el conflicto e ignorar las necesidades de los otros es una forma de exclusión social, sea esta tanto de parte del Estado como de parte de las comunidades.

En el período febrero-julio del año en curso, dos de estos seis barrios se han manifestado en contra de las actuaciones y el incumplimiento del organismo Municipal. Las movilizaciones para obstaculizar arterias principales de la capital (Autopista Francisco Fajardo, Avenida Libertador y Avenida Andrés Bello) por parte de habitantes de los barrios San Agustín y Santa Rosa han servido como un llamado de atención al organismo del Estado. En ambos barrios, los hacedores reconocen el poder de su ubicación, siendo Santa Rosa el único barrio intersticial entre los planes piloto y San Agustín el más cercano al centro de Caracas. Aparte, algunos colectivos armados del barrio 23 de enero han presentado amenazas de secuestro a encargados públicos de bajo y/o alto poder, una estrategia que manifiesta los códigos de violencia usuales en el sector.

Para asistir a los refugiados y construir proyectos el gobierno bolivariano propone como alternativa un proceso de socialización de los medios de producción de la ciudad. Este proceso se efectúa a través

---

2 Expresión utilizada por algunos de los miembros del TIB, quienes prefieren mantenerse en anonimato. Esta expresión se refiere a la acción ejecutada solo en caso de emergencias sin seguimiento a posteriori.

de la toma y apropiación de suelos e inmuebles ociosos o inutilizados. Fue así como empezó el Proyecto de Viviendas NCS en el barrio Santa Rosa.

La metodología del TIB plantea tres fases sucesivas como estrategia central: a) el impulso organizativo para promover la activación de la participación popular en los distintos ámbitos territoriales, b) la planificación colectiva de apoyo con orientación política y asesoramiento técnico para la elaboración de planes, y c) la producción social a través del fortalecimiento de las capacidades productivas de las comunidades. Los distintos barrios pilotos se encuentran en diferentes instancias de esta metodología; sólo Sucre, que se destaca por sus altos niveles de organización política y comunitaria, ha logrado superar la fase de impulso organizativo. Transversal a estas fases se maneja como estrategia para la organización las llamadas “cayapas”, que consisten en la transferencia de recursos como método para la participación e incentivo hacia la regeneración de espacios públicos mediante la mano de obra voluntaria de los miembros de la comunidad. Ésta, no es una estrategia totalmente nueva para las comunidades; como me decía la Sra. Blanca del barrio Santa Rosa “a nosotros ya nos daban dinero antes para que solucionáramos nuestros problemas. Las llamaban faenas, solo que en busca de mérito cada nueva administración cambia el nombre de las cosas”.

Ahora, veamos a mayor detalle el caso en estudio del barrio Santa Rosa en donde tuve la oportunidad de participar como arquitecto encargada del TIB compartiendo con la comunidad en asambleas, reuniones y talleres; registrando aspectos de su vida cotidiana.

**Foto 1**  
**Vista Este-Oeste del barrio SR.**



Fuente: elaboración propia en una visita guiada por miembros de la comunidad. (2011) Canon S95.

## Reconocimiento del barrio

Santa Rosa está ubicado en la parroquia el Recreo entre la avenida Andrés Bello y la avenida Libertador; al norte del Parque Los Caobos, al oeste de la urbanización Maripérez y al este de la comunidad San Julián, a pocos metros de la estación de Metro de Colegio de Ingenieros. Este es el centro geográfico de Caracas, una zona con inmejorables condiciones de accesibilidad y con todos los servicios urbanos disponibles.

El barrio tiene un área de aproximadamente 40.000 m<sup>2</sup>. Lo atraviesan las quebradas Canoas. Éstas quebradas embauladas se desbordan con frecuencia en los períodos de lluvias afectando gravemente las viviendas construidas en sus adyacencias. Según los estudios de situación de riesgo de las viviendas, realizados por el Instituto Municipal de Gestión de Riesgo y Administración de Desastres (IMGRAD), en el 2009 el barrio Santa Rosa estaba conformado por 1.022 familias distribuidas en 542 viviendas. Los porcentajes de viviendas según el grado de vulnerabilidad de las mismas eran: 24 muy alta, 38 alta, 37 media y tan solo 1% baja. La vialidad está compuesta por una arteria principal a lo largo del límite oeste que permite sólo el flujo peatonal entre las dos avenidas. Perpendicular a ésta ramifican una rambla central y cinco pequeñas calles que llevan a infinitos callejones, muy estrechos y prácticamente cubiertos por los aleros de las casas y ranchos que los componen. Su recorrido, lleno de subidas y bajadas, viene siempre guiado por un hilo central de luz entre los techos de zinc de las casas. Víctor, un joven nacido en Santa Rosa, me guió por muchos de estos callejones, contándome historias del barrio y haciéndome notar que cuando llueve es imposible no bañarse.

**Fotos 2 y 3**  
**Viviendas en condición de muy alto riesgo en el barrio SR.**



Fuente: elaboración propia. (2011). Canon S95.

En el barrio hay una serie de plazoletas irregulares que en su mayoría son espacios públicos parcialmente utilizados y con un alto nivel de vigilancia comunitaria basada en la cooperación recíproca entre vecinos de los distintos sectores. La rambla central es el espacio público de mayor impacto y está ubicada en el corazón de SR. Está compuesta por una cancha de baloncesto, seguida por una especie de anfiteatro natural bordeado de casas que remata en el Samán de la comunidad. Éste ha sido uno de nuestros espacios de encuentro en los últimos meses.

A nivel de organización socio-política, el barrio Santa Rosa está conformado por 6 CTU, 1 consejo comunal consolidado (C.C.Unidos por Santa Rosa, o C.C.U.S.R), y otros 3 en formación. La organización comunitaria es frágil e inestable. Muy pocos de los hacedores se reconocen a sí mismos como agentes protagónicos del cambio del barrio y sólo algunos de los integrantes del consejo comunal asisten constantemente a las reuniones, participan en un proceso de información y colaboración recíproca. Esta red de comunicación y acción es el colectivo organizado principal del barrio. El C.C.U.S.R. recibe

al TIB en sus reuniones y asiste a talleres de activación de la participación. Con ellos se está iniciando la gestación de la planificación colectiva del barrio con la Alcaldía de Caracas.

Otras dos de las redes más poderosas del barrio son la red de narcotráfico de drogas, ya que Santa Rosa es una de las plazas de drogas más grandes del centro de Caracas, y la red del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Uno de los representantes del PSUV en el barrio es el encargado del galpón temporal de la escuela de formación técnica en la Av. Libertador. La escuela funciona actualmente como refugio de cuatro familias, tres de ellas hacinadas en un espacio que es la mitad de pequeño de lo que es el espacio ocupado por la familia del encargado del galpón. Son este el tipo de decisiones políticas las que debilitan un proceso colectivo en pro de la transformación integral del hábitat.

En el 2009, FundaCaracas propuso ejecutar un proyecto integral de construcción de nuevas viviendas y equipamientos en los terrenos sub-utilizados del barrio, que solían ser antiguas chiveras<sup>3</sup> y talleres mecánicos que conformaban su frente urbano hacia la Av. Libertador y fueron desalojados. Para la realización del proyecto de viviendas junto con la recuperación y desarrollo del hábitat del barrio SR, FundaCaracas propone desalojar también dos de los sectores más vulnerables del barrio (Los Palafitos y Quebrada Sur) para así re-ubicarlos en los nuevos edificios de techos verdes del Arq. Fruto Vivas. Mientras tanto, los habitantes serían temporalmente re-ubicados en los renombrados “refugios” de la Revolución Bolivariana; espacios de vivienda y servicios colectivos realizados por distintos organismos del Estado (FundaCaracas entre ellos) con el mínimo de recursos posibles y en pésimas condiciones de mantenimiento. Estos refugios han sido el techo permanente de damnificados, pero también de las víctimas de la urbanización de nuestra Caracas Socialista. “Los damnificados cuyas casas se perdieron o quedaron en inminente peligro de desplomarse, han tenido en su mayoría que trasladarse, sin saber hasta cuándo y con la promesa de obtener vivienda como

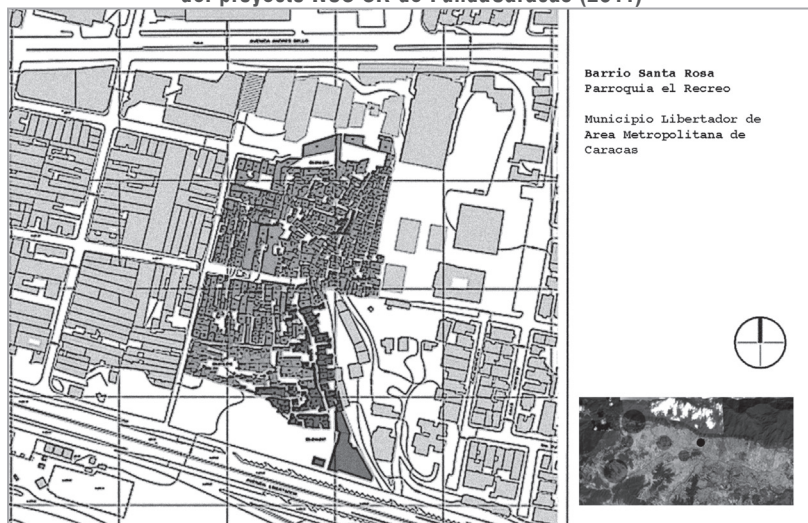
---

3 Chivera: término utilizado en Venezuela para referirse a negocios de venta de partes de vehículos siniestrados y/o chatarra.

presión para su permanencia, a refugios nuevos o existentes con ocupantes de tragedias anteriores; mientras que otros improvisados en hoteles o peor aún, en galpones, sótanos, estacionamientos, construcciones en procesos, son todos inadecuados para la habitación de familias” (Centro de Ciudades de la Gente, 2011). A los encargados públicos nos motivan a no continuar a llamarlos refugios sino “posadas comunales”.

El proyecto NCS del barrio Santa Rosa constituye una de las primeras acciones tomadas en el marco de El Decreto Municipal N° 40 de Regulación de la Función y Uso Social del Suelo Urbano, que tiene por objeto el rescate de los terrenos ociosos de la ciudad. El proyecto contempla la edificación de 240 nuevas unidades, la construcción de espacios productivos y de abastecimiento, y de espacios públicos. Su ejecución ha sido ya iniciada por el departamento NCS. Su diseño y construcción no son el resultado de un proceso participativo auto-gestionado por las comunidades; por el contrario, tan sólo unos pocos miembros de la comunidad declaran conocer el proyecto y ninguno de ellos declara haber participado en su diseño; por lo cual la participación, en caso de que exista, es única y exclusivamente informativa. Esto demuestra una carencia de articulación e inclusión de los habitantes del barrio por parte de los encargados del diseño y producción de los planes del Estado.

**Mapa 2**  
**Zona en posible desalojo del Barrio SR para la construcción**  
**del proyecto NCS SR de FundaCaracas (2011)**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de FundaCaracas y testimonios de los habitantes del sector los Palafitos y Quebrada Sur del barrio SR (2011).



## Aproximaciones a la participación

“El derecho a la ciudad en mucho más que la libertad individual de acceder a recursos urbanos: es el derecho de transformarnos a nosotros mismos mientras transformamos la ciudad. Ésta transformación depende inevitablemente de la ejecución de un poder colectivo para redefinir los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y como consecuencia a nosotros mismos es uno de los más preciados, y también de los más negados, de nuestros derechos humanos” (Harvey, 2009: 315).

En el barrio Santa Rosa ya fueron asignadas las cayapas de este año. Una parte fue asignada a la mitigación del riesgo de 5 casos individuales “escogidos a dedo”<sup>4</sup> y el resto para la construcción de una tanquilla, una caminería y una tubería de aguas servidas. En la reunión decisiva para la orientación de los recursos, uno de los miembros de la comunidad reveló su opinión sobre este método para la participación: “Esto es cayapa, a quien le bajen los recursos va a tener que pagarse su mano de obra; eso es mentira que la comunidad se va a poner a ayudar”.

Nos queda como experiencia que para estrategias que deleguen recursos a las comunidades en búsqueda de solidaridad comunitaria y autogestión debe existir una mayor dedicación al fortalecimiento de los grupos organizados y a la inclusión de los otros grupos del barrio. El manejo de recursos debe realizarse de acuerdo a criterios priorizados por las comunidades consientes de su potencial y sus capacidades para realizarlos; preferiblemente en la construcción o regeneración de espacios comunes si su objetivo principal es el de fortalecer el sentido de comunidad.

---

4 Según la mayoría de los miembros políticamente activos del barrio.

La participación de la comunidad en los procesos en curso, en específico el plan de viviendas, repercute sobre las transformaciones del barrio y su gente. Los hacedores y habitantes de Santa Rosa desconocen quién será beneficiado por las próximas cayapas y quiénes tendrán que desalojar sus casas para pasar a una vivienda ajena, pero segura para cuando la primera fase del proyecto de NCS sea habitable. Se desconocen también los verdaderos criterios de adjudicación de viviendas y para la selección de los espacios productivos del plan, que es –en teoría– un proceso de cogestión entre el Estado y el barrio.

¿Cómo nuestras comunidades organizadas logran confiar en un proceso de planificación colectiva si los procesos en ejecución son el resultado de acciones ajenas a ellos?

#### Foto 4 y 6

**Miembros activos de SR en el Taller de Participación e Información realizado en el sector Los Palafitos con el fin de discutir sobre el futuro desalojo y la posibilidad de reubicación en refugios**



Fuente: elaboración propia (2011). Canon S95.

---

Cada amenaza de desalojo, cada visita de encargados públicos y cada progreso en la construcción del plan de viviendas es un estímulo al barrio para organizarse como colectivo, reconocer y defender su hábitat. Sentirse excluidos de los procesos de transformación del barrio que ellos mismos construyeron refuerza el aislamiento de su habitantes en colectivos internos, abre campo a la exploración de nuevos métodos de invasión (ya no solo de terrenos baldíos sino también de edificios en construcción, ociosos o abandonados) y por último, pero no menos importante, obstaculiza la planificación del barrio de la mano con el Estado.

## Conclusiones

Las comunidades populares son agentes activos de la producción social de la ciudad. En Caracas muchas de estas comunidades se han conformado en colectivos políticos creadores de cultura popular: hacedores de ciudad. Reforzar la inclusión social entre ciudadanos y miembros de los organismos estatales es fundamental para el desarrollo de dinámicas que permitan ejercer el derecho a la ciudad.

“Urbano” y “formal” son términos elásticos, en continua transformación. Los barrios de Caracas son un ejemplo perfecto de la elasticidad de estos términos. Su extensión no solo cubre gran parte de las montañas del valle de Caracas, sino también agrupaciones de ciudadanos que durante años han sido renegados de su poder político y por ende de su derecho a la ciudad. Acercarnos a su realidad y, en particular en este momento histórico, reflexionar sobre las relaciones entre la gente del barrio y el Estado venezolano es fundamental para la integración y el consecuente desarrollo social de nuestra ciudad.

La sola existencia del TIB, a mi parecer, nos permite apreciar que existe un nivel de madurez político–institucional en el que se reconoce el barrio como parte de nuestro patrimonio y existen actuaciones que demuestran conciencia en la necesidad de su atención y mejoramiento. En paralelo, la construcción del proyecto NCS del barrio Santa Rosa y el hecho de que algunos de los habitantes del barrio vengán reconocidos con una casa digna les da la oportunidad de no seguir siendo estigmatizados por vivir en un barrio, sino incluidos como parte de la ciudad formal. En este contexto es de suma importancia la sensibilización sobre el reconocimiento y la evaluación de las dinámicas de participación que se están llevando a cabo; ya que la investigación sobre las mismas nos llevará a un acercamiento profundo a las comunidades permitiendo así desarrollar estrategias en conjunto que den respuestas contextualizadas a su modo de vida. Valorar y

respetar los asentamientos auto–producidos y las decisiones de sus colectivos organizados no es un obstáculo para su mejora y saneamiento sino, por el contrario, parte integral de lo que necesitamos, construir una ciudad más inclusiva, sostenible y humana.

“La integración y la represión caracterizan las relaciones entre el estado y movimientos urbanos radicales” (Castells, 1977: 208–209). Quizás hoy los barrios de Caracas, movimientos urbanos radicales, se adaptan a este esquema.

## Referencias

- Castells, Manuel 1977 *The urban question*. (Londres: Edward Arnold).
- Centro Ciudades de la Gente 2011 *Manifiesto: Más allá de la contingencia* (Caracas: s. d.).
- Harvey, David 2008 *The Right to the City en Social Justice and the City* (Atenas: Georgia press).
- FUNDACARACAS 2009 *Transformación Socialista del Hábitat de Caracas*. (Caracas: s. d.).
- Wall, ed y Waterman, Tim 2009 *Urban Design* (Singapore: ava academia).

# Los barrios y la democracia en la ciudad

---

Javier Alvarado Sevilla<sup>1</sup>

## Introducción

La presente ponencia evidencia la incidencia política de tres organizaciones sociales en el ejercicio de la democracia en la ciudad en tres espacios territoriales interrelacionados: el barrio, la ciudad y el país, se describen las estrategias utilizadas y los resultados conseguidos, estas organizaciones son: el Contrato Social por la Vivienda (CSV), la Confederación Nacional de Barrios del Ecuador (CONBADE) y el Centro de Investigaciones CIUDAD.

---

1 Fue Coordinador General del Contrato Social por la Vivienda CSV, vicepresidente de la Confederación Nacional de Barrios del Ecuador CONBADE, facilitador de la elaboración de planes de desarrollo barrial en el Centro de Investigaciones CIUDAD, licenciado en Ciencia de la Educación, con maestría en curso en Gestión y Desarrollo Social.

Las reglas de juego establecidas en la ciudad generan barrios informales que luchan por su inclusión en la vida urbana. Su inclusión implica cambiar dichas reglas, meta que puede durar muchos años de presión política, de confrontación en las calles, de ejercer derechos, de establecer alianzas, entre otras acciones colectivas que utilizan los barrios y sus organizaciones para visibilizarse.

El punto de partida para este análisis es el barrio, su origen y su incidencia en la vida de la ciudad y del país, el origen del barrio tiene que ver con la necesidad de resolver el problema de hábitat y vivienda de manera colectiva, tiene que ver con la producción social del hábitat, se inicia con el acceso a tierra mediante la compra-venta de lotes a vendedores informales o traficantes de tierra, es el inicio de la discordia.

La presente ponencia describe y analizan las estrategias y los resultados conseguidos para la inclusión de los barrios en la vida de la ciudad, el paso de la informalidad a la formalidad, dicho paso implicó en el caso de los barrios analizados, cambiar la normativa, promover el derecho a la ciudad y su democratización desde la presión socio-organizativa.

Se describe el rol que han jugado el CSV, la CONBADE y Centro de Investigaciones CIUDAD en el proceso de cambio de normativa para la inclusión de los barrios en la vida de la ciudad y en la promoción del ejercicio de derechos, se describe como funcionaron las estrategias de alianzas interinstitucionales y comunitarias, el dialogo con propuestas, y algunos ejemplos de confrontación en las calles.

En este proceso cada organización, desde sus capacidades ha desempeñado roles específicos para hacer incidencia política a nivel nacional y local: CIUDAD ha hecho el soporte técnico; la CONBADE un referente barrial nacional que aporta con la organización barrial articulada a nivel local en federaciones, asociaciones o comités centrales de barrios y el CSV articula capacidades diversas de los actores puestas en red para reivindicar el derecho a la vivienda a la ciudad y al hábitat.

Juntos han buscado enfrentar el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, para ello se han establecido acciones por cuenta propia de cada organización de acuerdo a sus especificidades, acciones



conjuntas y acciones complementarias, este conjunto de acciones son las que se analizan en la presente ponencia.

Se presenta un perfil institucional de las tres organizaciones, luego viene la incidencia política en los cambios institucionales y las conclusiones a los que podríamos arribar desde estas experiencias, este es un proceso de reflexión desde el punto de vista de los actores.

## Perfil institucional y socio–organizativo

### Contrato Social por la Vivienda (CSV)

Inició actividades en julio del 2005 para reivindicar el derecho a la vivienda digna, a la ciudad y al hábitat, como respuesta a la intención del gobierno de esa época de eliminar el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV). El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) entregaba un bono a las familias de escasos recursos económicos para construir o comprar viviendas de interés social. El CSV luego de varias movilizaciones logró la permanencia y ampliación de esta política.

Se ha constituido como un espacio deliberante de participación y ejercicio de derechos, relacionados con hábitat y vivienda, participan 27 organizaciones de la sociedad civil entre organizaciones sociales, académicas, no gubernamentales, promotores inmobiliarios, instituciones financieras y personas de manera individual, promueve la implementación de mecanismos y estrategias que coadyuven el acceso a la vivienda, la ciudad y el hábitat.

Incentiva el ejercicio de derechos, la relación interinstitucional y comunitaria, el intercambio de experiencia, canaliza iniciativas de los actores para la incidencia en la generación e implementación de políticas habitacionales. Se define como una red informal de adhesión voluntaria, de interlocución de las políticas públicas, de control social, de articulación y mediación de intereses de la sociedad civil con el Estado (CSV, 2008: 1–2).

Sigue una agenda de trabajo a corto, mediano y largo plazo, para:

- Constitucionalizar el derecho universal a la vivienda, la ciudad y el hábitat.
- La elaboración participativa e implementación de políticas públicas de vivienda y asentamientos humanos que garanticen condiciones para el ejercicio universal del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat.
- La promulgación de una ley de vivienda y asentamientos humanos, que contemple un sustento institucional y financiero.

## **La Confederación Nacional de Barrios del Ecuador CONBADE**

Es una organización barrial constituida en 1970, se define como una “organización barrial de carácter nacional, pluralista y autónoma, que promueve: La formación de líderes capaces de incidir en el desarrollo social, político y comunitario; La participación y ejercicio de derechos ciudadanos para mejorar las condiciones de vida de los pobladores urbanos; La generación de políticas sociales, el fortalecimiento socio-organizativo y la ejecución de proyectos de inversión social” (CONBADE, 2006 : 10).

Cuenta con 45 organizaciones de base, estas son organizaciones locales de incidencia cantonal, entre: federaciones, uniones, coordinadoras de barrios, en unos casos tienen alcance cantonal y en otros cubren barrios continuos al interior de las ciudades.

Desde el punto de vista de la CONBADE, el barrio es el inicio y el fin de la gestión: parte del barrio hacia las articulaciones barriales cantonales, y nacional, hace incidencia política para cambiar las reglas de juego, generar políticas públicas y regresa al barrio para la ejecución e implementación de políticas específicas, siempre buscando mejorar las condiciones de vida de los pobladores urbanos, esto implica trabajar en el país en tres dimensiones complementarias: barrio, ciudad y país.

Promueve la democratización de los barrios a su interior, la cualificación de la participación en las ciudades, promociona el funcionamiento de la organización barrial como un gobierno comunitario, promueve al interior de los barrios mecanismos de democracia directa, democracia representativa y manejo de conflictos, busca de esta manera transformar el funcionamiento de los comité barriales en organizaciones representativas del conjunto de residentes de un barrio.

Los mecanismos de democracia directa en los barrios, se refieren a la implementación de elecciones universales para la elección de sus directivos, participan todos los residentes a partir de los 16 años, los mecanismos de democracia representativa se refieren a la conformación de asambleas de representantes barriales, por calles, manzanas. Incluyen a todas las organizaciones sociales presentes en el territorio, todo esto complementado con mecanismos socio-organizativos para la convivencia y manejo de conflictos.

## **El Centro de Investigaciones CIUDAD**

Es una institución nacional autónoma, no gubernamental y sin fines de lucro, fundada en Quito, Ecuador, en 1977, tiene una larga experiencia en la implementación de programas y proyectos habitacionales, cuenta con metodologías para las asesoría y acompañamiento apropiadas para los sectores poblacionales, actualmente promueve acciones relacionadas con el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, mejoramiento habitacional y barrial, ha incursionado en créditos para vivienda nueva para sectores que no son sujetos de crédito en el sistema financiero formal.

CIUDAD ha dado soporte técnico y metodológico al CSV y a la CONBADE, para llevar a cabo sus programas cuenta con el respaldo de varias ONG nacionales e internacionales que conocen su trayectoria desde su creación, mantiene relaciones de coordinación con las municipalidades e instituciones del gobierno nacional.

## **Incidencia política en los cambios institucionales para mejorar la democracia y la vida en las ciudades**

### **Incidencia desde el Contrato Social por la Vivienda**

El CSV, entre el 2007 y 2008 lideró la incidencia en la elaboración de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en el tema vivienda y hábitat, durante el 2010 participó activamente en la elaboración de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda del Distrito Metropolitano de Quito (PMHV), durante el 2011 promovió la conformación del Consejo Ciudadano Sectorial de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

### **Incidencia en la elaboración de la Constitución de la República del Ecuador**

En febrero del 2008, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) el CSV entrega al presidente de la Asamblea la propuesta de la denominada: “demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución” (CSV: 2008), para que fuera incorporada en los debates sobre la nueva Constitución, la propuesta fue elaborada mediante foros y debates en distintas ciudades del país, con amplia participación de entidades

públicas de nivel nacional y local, representantes de ONG, universidades, sector privado y organizaciones sociales.

Para reivindicar el derecho a la vivienda en la Constitución, el CSV recurre a lo establecido en los compromisos del Estado en los tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de los Derechos Económicos y Sociales, la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CSV, 2008: 5–7).

El CSV justifica la existencia de vivienda como un derecho, pues esta si es adecuada satisface una amplia gama de necesidades como: refugio, abrigo, seguridad, sentido de pertenencia, salud bienestar, calidad de vida, por tanto la vivienda debe contar con servicios básicos, espacio suficiente, seguridad, entorno sano y debe responder a la cultura, a los valores y a la dignidad de las personas y sus familias, la vivienda como un derecho se ejerce en relación con el barrio, la comunidad, el recinto, la ciudad.

En este sentido el Estado debe garantizar su acceso universal a la vivienda y un hábitat digno, sin discriminación alguna, debe desarrollar mecanismos que aseguren el acceso a suelo, a servicios básicos y a financiamiento con prioridad a los grupos afectados por las inequidades sociales y territoriales, se debe establecer mecanismos de control de la especulación, incluir la función social de la propiedad y la participación de las organizaciones sociales en el ordenamiento territorial (CSV, 2008: 8–10).

Los temas mencionados fueron trabajados en el CSV desde el 2005, los mismos temas han sido parte de las preocupaciones de las organizaciones desde muchos años atrás. La ANC fue una oportunidad para concretar los temas mencionados en postulados constitucionales, para ello se organizó la propuesta denominada: “Demanda Ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución” (CSV, 2008), para su presentación y seguimiento, se organizaron marchas, caminatas, reuniones de trabajo.

Los resultados de este proceso los encontramos en la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, en sus artículos: 30, 31, 375 y 376:

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

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

Art. 375.– El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

- Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
- Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.
- Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.
- Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
- Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.
- Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.
- Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

- Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.
- El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

Art. 376.– Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso de rústico a urbano o de público a privado.

## **Incidencia en la construcción de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda del Distrito Metropolitano de Quito**

El CSV con la nueva administración municipal promovió una mesa de trabajo para tratar temas de hábitat y vivienda, una acción importante fue la redacción de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV) del Distrito Metropolitano de Quito, se trabajó conjuntamente con la Comisión Especial de Vivienda.

La redacción de la política implicó la organización de equipos de trabajo mixtos entre funcionarios municipales y representantes de organizaciones de la sociedad civil en los que se contaba con el CSV, se desarrollaron talleres, se recibieron propuestas específicas de las organizaciones, el documento final de la política, entre otros actores relevantes, reconoce los aportes de: “Colegio de Arquitectos, Contrato Social por la Vivienda, Cámara de Comercio de Quito, Fundación Ciudad” (PMHV, 2010: 7).

En la PMHV, el CSV introduce el mejoramiento barrial como una estrategia de trabajo municipal en los barrios, esta ha sido una reivindicación de muchos años de las organizaciones barriales de Quito y



tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda, la Política entre sus aspectos relevantes dice que “el mejoramiento de vivienda, como parte de la unidad territorial, trae aparejado el mejoramiento de espacios públicos, infraestructura básica, dotación de servicios, legalización de barrios entre otros [...] Las autoridades municipales deberán establecer relación con las organizaciones barriales (comunidad y organización pro-mejoras, etc.). Es necesario promover nuevas reglas para la participación democrática interna en los barrios y su participación en el desarrollo de la ciudad” (PMHV, 2010: 35).

La gestión democrática de las ciudades implica reconocimiento de la diversidad de actores, entre ellos los barrios. Para establecer acciones en el barrio y desde el barrio se deben considerar sus características socio-organizativas, el tejido social generado al calor de la convivencia cotidiana que se expresa en múltiples organizaciones sociales y el potencial que tiene dichas organizaciones cuando existe la cooperación.

Para aprovechar el potencial de la organización barrial es necesario el reconocimiento institucional de dicha potencialidad que como habíamos dicho está en muchos casos en confrontación con dicha institucionalidad “existen barrios formales que gozan del beneficio del desarrollo urbano, y otros informales vinculados a proceso de expansión urbana, faltos de reconocimientos legales y carentes de servicios de infraestructura básica” (PMHV: 14).

En la PMHV el CSV busco el reconocimiento de la potencialidad de la organización barrial, bajo el supuesto que este reconocimiento puede ser el punto de partida para establecer estrategia de trabajo para reducir el déficit cualitativo de vivienda, “El mejoramiento de vivienda como parte de la unidad territorial, trae aparejado el mejoramiento de espacios públicos, infraestructura básica, dotación de servicios, legalización de barrios. Se corresponde a un proceso de mejoramiento integral de hábitat, en su componente barrios” (PMHV: 15).

La incidencia del CSV en la elaboración de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda es un avance de los postulados constitucionales a la práctica, sin embargo se tiene que anotar que esto no garantiza que las cosas se den como están escritas, dependen de factores políticos y socio-organizativos presentes en el contexto: la regularización de barrios ha sido un eje importante de trabajo en

los últimos tres años, en cambio los proyectos de vivienda de interés social han tenido muy poco impulso desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

## **Incidencia en la conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat Asentamientos Humanos y Vivienda del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (CCSHAV)**

A partir de abril del 2011 se promueve una serie de reuniones para implementar algunos mandatos constitucionales que interesaban al CSV, la conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat Asentamientos Humanos y Vivienda (CCSHAV) fue uno de ellos, según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, estos: “son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; [...] serán impulsadas por la Función Ejecutiva y se desempeñaran como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales. [...] A partir de la primera convocatoria, estos podrán auto convocarse las veces que crean necesario, por pedido de la mayoría simple de sus integrantes. El financiamiento para el ejercicio de estas instancias deberá estar incluido en el presupuesto ministerial respectivo” (RO N° 22, 2009: artículo 52).

La conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat y la Vivienda, nace en conflicto entre la visión del CSV y el MIDUVI, entre abril y junio del 2011 el CSV promovió talleres y reuniones de trabajo con los actores relacionados con el sector de hábitat y vivienda, tanto públicos como de la sociedad civil, con los que se llegó a acuerdos importantes para la conformación del consejo ciudadano sectorial, sin embargo cuando se tenía que convocar oficialmente desde el MIDUVI, se desautoriza a sus delegados y convoca unilateralmente para la conformación de este Consejo.

El interés del CSV era que el Consejo Ciudadano Sectorial del Hábitat Asentamientos Humanos y Vivienda se conforme, su confor-

mación se da en septiembre del 2011, el CSV es uno de los miembros activos, a partir de esta fecha se han mantenido varias reuniones con los actores y se han trabajado algunos lineamientos de política.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana tenemos las siguientes funciones: “Intervenir como instancia de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional; 2. Proponer al Ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales; 3. Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales; 4. Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes; 5. Generar debates públicos sobre temas nacionales; 6. Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concepción sectorial de la agenda pública; y, 7. Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir” (RO N° 22, 2009: artículo 53).

La conformación del CCSHAV produjo disputas de sentido que generaron tensiones entre las visiones del sector público y las del sector social y comunitario. La participación ciudadana es vista desde el sector público como algo que se tiene que hacer porque está en la Ley, mientras que desde el sector social se ve como una oportunidad de incidir realmente en la ejecución de políticas.

La disputa de sentido del CCSHAV se expresan en tensiones por la disponibilidad de recursos para funcionamiento permanente, disponibilidad de espacios físicos para reuniones autónomas, los recursos se han asignado para dos reuniones al año tal como dice la Ley, se mal entiende el trabajo voluntariado como un trabajo que no tiene que tener recursos para movilización, alojamiento y alimentación de los directivos del Concejo para actividades que constan en el artículo 52 de Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El sector público no tiene mecanismos para reconocer los gastos mencionados pues los directivos no son empleados públicos o consultores, sin embargo tienen funciones que cumplir de acuerdo a la Ley. La falta de recursos autónoma limita el cumplimiento de las

funciones establecidas en el artículo 52 de la ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La experiencia de participación institucionalizada nos lleva a la necesidad de buscar mecanismos de operatividad que ayuden a hacer incidencia en el ejecución de la política pública de tal manera que beneficie tanto al Estado como a la Sociedad Civil, al estar involucrados en la implementación de una política, interesa a las partes que funcione. El peligro que tiene el mal tratamiento las tensiones mencionadas es que se interprete los unos como acciones de oposición y los otros como acciones de boicot a las funciones o falta de voluntad política para impulsar un real proceso de participación.

## **Incidencia desde la Confederación Nacional de Barrios del Ecuador CONBADE**

La CONBADE busca incidir en las políticas públicas para mejorar la vida de la gente en los barrios, ha impulsado el ejercicio de derechos y la implementación de mecanismos de democracia directa, democracia representativa y control social al interior de las comunidades barriales y desde los barrios en la ciudad, para esto promueve el desarrollo socio-organizativo en tres ámbitos: los barrios, la ciudad y el país.

La CONBADE considera que un mecanismo para mejorar las condiciones de vida de los pobladores de los barrios es el ejercicio de derechos. Este ejercicio requiere de organizaciones barriales fortalecidas y que los derechos existan en los marcos constitucionales y legales para poder ejercerlos, por esta razón es que sus acciones se orientan hacia la incidencia política en la generación de leyes, reglamentos, ordenanzas, que respalden la participación y el ejercicio de derechos, también trabaja en la generación e implementación de políticas públicas desde la sociedad civil.

En el 2006 varios actores de la sociedad civil proponían cada vez con más fuerza la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), en el caso de la CONBADE proponía que se conformara con el 50% de miembros por elecciones universales a través de

los partidos políticos, el 50% por sectores sociales a través de colegios electorales, seleccionados por puntaje ajustado a un perfil que será determinado en el sector social respectivo. La ANC una vez conformada, reemplazará al Congreso Nacional por el tiempo que le haga falta para concluir su período.

Entre el 2006 y el 2008 la presión social para reformar la Constitución fue cada vez más fuerte, finalmente el 15 de enero del 2007, el presidente de la República convoca a una consulta popular para que autorice convocar a una Asamblea Nacional Constituyente; el 15 de abril del mismo año se aprueba mediante referéndum la convocatoria; en septiembre de 2007 se eligieron 130 Asambleístas, la ANC inicia sesiones el 30 de noviembre del 2007 y termina sus funciones el 25 de julio del 2008, el 28 de septiembre se aprueba la nueva Constitución mediante referéndum y se publica en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008.

Los barrios participan activamente en este proceso, en el 2005, la CONBADE había elaborado una propuesta que la denominó Gobierno Comunitario, la misma que incluía promover la ANC, una vez instalada reivindicar el reconocimiento de los barrios y sus derechos. La CONBADE elaboró una propuesta que la denominó Gobierno Comunitario (GC), fue elaborada de manera participativa y se organizó como guía de trabajo para las acciones de los barrios alrededor de la participación y el ejercicio de derechos en tres dimensiones territoriales complementarias: barrio-ciudad-país, de esta manera se buscaba dar sentido a la dinámica barrial a nivel nacional y local.

Según la propuesta de GC la democracia empieza en el interior del barrio, luego mediante articulaciones barriales se incide en la ciudad y en el país, se regresa al barrio para hacer las actividades puntuales que mejoren las condiciones de vida de ese sector en particular, de esta manera se rescata la participación en la generación de políticas sociales y el ejercicio de derechos en su implementación: una política social se la genera y discute en el ámbito local o nacional y se la implementa, y retroalimenta en el ámbito barrial específico.

El contexto de acción de los barrios está marcado por su origen fuera de normativa, su presencia trae confrontación y polémica entre el orden constituido y la necesidad de vivienda, modifica la ciudad y

requiere de una organización barrial fuerte que pueda hacer presión política y social, que pueda visibilizar su necesidad como un derecho, sus acciones en un principio son totalmente autogestionarias, luego requieren del apoyo del Estado para resolver las obras de infraestructura y servicios básicos.

En este sentido la propuesta de GC promueve la participación y el ejercicio de derechos, como un mecanismo de inclusión, desde la visión de los barrios, trata de recuperar en el barrio capacidades de auto gobierno y al mismo tiempo superar el deterioro del funcionamiento democrático interno que se da por un tiempo prolongado de lucha. Entre 20 a 50 años demoran los barrios en ser reconocidos legalmente por las instituciones públicas y considerarse con derechos en la vida de la ciudad, en este periodo muchas de las organizaciones barriales y sus articulaciones terminan debilitadas.

La propuesta de Gobierno Comunitario introduce en el funcionamiento de la organización barrial la democracia directa, la democracia representativa y el manejo de conflicto intracomunitarios. La Democracia directa mediante elecciones universales de sus directivos, superando así la participación limitada a los propietarios e incorporando la participación de todos los residentes. La Democracia representativa se trata generando una Asamblea Barrial de Representantes y el manejo de conflictos, incorporando mecanismos de mediación en el funcionamiento de las organizaciones barriales.

La gestión del barrio se lo haría mediante el diseño y la implementación de un plan de desarrollo estratégico, este debe articular acciones interinstitucionales y comunitarias a corto mediano y largo plazo, con una visión integral que incorpore; la cultura, el deporte, la economía popular y solidaria, la educación, el desarrollo socio-organizativa y los servicios básicos existentes en el barrio y sus alrededores tales como; educación, salud, atención infantil, equipamiento urbano y las políticas sociales implementadas por Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En el campo político la propuesta promovía la creación de los distritos electorales para elección de diputados/as (hoy asambleístas) y consejeros/as de tal manera que los candidatos estén más distribuidos en el territorio. En las ciudades, establecer mecanismos para que el 50% de los concejales/as sean representantes de la ciudadanía,

escogidos por sectores sociales, para ello crear colegios electorales para elegir los representantes de la ciudadanía tanto a los concejos municipales como a los consejos provinciales.

Implementar mecanismos de participación directa a través de plebiscitos y consultas populares sobre las competencias de descentralización: educación, salud, servicios y obras públicas, legalización de barrios, etc. redefinir las competencias de los gobiernos seccionales y la institucionalidad pública en el ámbito de la descentralización del Estado, integrar y redefinir las funciones de gobernaciones y consejos provinciales, las jefaturas políticas y los municipios, conformar concejos de desarrollo local que integren y coordinen la institucionalidad pública local con la participación ciudadana y sus organizaciones.

Instalar la Asamblea Ciudadana Permanente (ACP), a nivel nacional y local, constituir la como un espacio permanente de deliberación sobre aspectos políticos, de rendición de cuentas y veeduría social a nivel nacional y local, crear el Concejo Nacional de Desarrollo que articule la institucionalidad pública y ciudadana a nivel nacional y local, crear comités de veeduría ciudadana por ministerios, programas y proyectos.

Depurar la clase política dando significado al voto nulo en las elecciones, un voto nulo mayoritario debe anular las elecciones y a los candidatos que han participado, quienes no podrán acceder a candidaturas en dos elecciones sucesivas, que la Ley contemple que las listas de candidatos o ternas tengan un porcentaje mínimo de jóvenes y mujeres.

Entre el 2005 y el 2008 estos planteamientos eran parte de la utopía de las varias organizaciones sociales entre ellas la CONBADE, la confluencia de los actores en sus reivindicaciones políticas y sociales consiguió la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, se abre la posibilidad para que las organizaciones presionen para que sus planteamientos sean incluidas en el nuevo marco constitucional y legal, evidentemente no todos los temas son acogidos, tampoco entran tal como se las propone pues es un proceso dinámico de discusión y acuerdos.

De la propuesta de Gobierno Comunitario planteada en el 2005 por la CONBADE, la mayoría de temas fueron incluidos en la Consti-

tución, de ellos, entre otros temas, se reivindica la inclusión del barrio en el nuevo texto constitucional: “se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación” (CRE, 2008 artículo: 248).

Para el caso de manejo de conflictos se establecen los jueces y juezas de paz quienes tendrán competencia exclusiva y obligatoria para conocer aquellos conflictos individuales y comunitarios, vecinales y contravenciones, “utilizaran mecanismos de conciliación, diálogo y acuerdo amistoso y otros practicados por la comunidad [...] deberán tener su domicilio permanente en el lugar donde ejerzan su competencia y contar con el respeto y apoyo de su comunidad. Serán elegidos por su comunidad” (CRE, artículo: 189).

Posteriormente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), se establecen 2 artículos relacionados con los barrios y su propuesta de Gobierno Comunitario y el 248 de la Constitución, estos son los artículos 306 y 307: “Se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere” (COOTAD, 2010 artículo: 306).

También establece que “ejercerán la democracia representativa a través de una asamblea general de delegados barriales o parroquiales urbanos de manera permanente. Ejercitarán la democracia directa mediante elecciones de sus directivos de manera universal directa y secreta de todos los pobladores empadronados en cada barrio o parroquia urbana», más adelante dice: «Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley” (COOTAD, Artículo: 306).



Las funciones de los concejos barriales, entre las más relevantes tenemos: “a) Representar a la ciudadanía del barrio o parroquia urbana y a las diversas formas de organización social existentes en el espacio territorial; b) Velar por la garantía y el ejercicio de los derechos ciudadanos; c) Ejercer el control social sobre los servicios y obras públicas; d) Apoyar a programas y proyectos de desarrollo social, económico y urbanístico a implementarse en beneficio de sus habitantes; e) Participar en los espacios y procesos de elaboración de planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto en sus respectivas jurisdicciones territoriales; f) Promover la integración y participación de todos los pobladores y pobladoras del barrio; g) Promover la capacitación y formación de las y los pobladores del sector para que actúen en las instancias de participación; y, h) Ejercer los demás derechos políticos y ciudadanos reconocidos en la Constitución” (COOTAD, 2010 artículo: 307)

Las reivindicaciones de los barrios ahora son parte del marco constitucional y legal constan en la Constitución de la República del Ecuador CRE, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana LOPC y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y descentralización COOTAD, a pesar de los logros, los resultados ponen a las organizaciones barriales frente a una nueva forma de hacer gestión, esto ha provocado una ruptura con la forma tradicional de demandar sus reivindicaciones, ha generado desorientación y debilitamiento de la capacidad de movilización de la organización.

A pesar de que el nuevo marco constitucional y legal establece nuevas formas de ejercicio de derechos, la movilización sigue siendo una forma privilegiada de resolver problemas, es la herramienta más utilizada, se lo hace para agradecer o para protestar, este método se ha desgastado pues la capacidad de movilización desde la articulación barrial ha bajado notablemente, quedándose concentrada individualmente en ciertos barrios que cuentan con un número considerable de familias activas en la organización barrial.

Atucucho, un barrio con 2.342 familias con alrededor de 10.000 habitantes, fundado en 1987, organizó “en mayo del 2010 marcha a la Asamblea Nacional con 1500 personas para presentar el proyecto de Ley Interpretativa que permita la regularización” (Atucucho, 2011: 23).

En el mes de mayo del 2011 alrededor de tres mil personas de varios barrios de Quito se movilizaron para protestar por el exagerado cobro del Registrado de la Propiedad, movilización que contó con el beneplácito y apoyo logístico del Municipio, sin embargo no se evidenció que parte del problema era que el Municipio había revaluado los predios y esto provocaba la subida del costo del Registro de la Propiedad.

La movilización consiguió por un lado que el registrador firmara una carta comprometiéndose a bajar los costos a los valores anteriores, y por otro acelerar el traslado de las competencias del Registro de la Propiedad al Municipio del Distrito metropolitano de Quito.

## **Incidencia desde el Centro de Investigaciones CIUDAD**

El Centro de investigaciones CIUDAD ha dado soporte técnico y metodológico al CSV y a la CONBADE, luego de la aprobación de la CRE, se requirió de un apoyo a las organizaciones para implementar un nuevo modelo de gestión que se ajuste al nuevo marco constitucional y legal, en esta perspectiva, CIUDAD promueve la elaboración participativa de planes de mejoramiento barrial, implico trabajar con temas relacionados con la historia de la organización, un autodiagnóstico de la situación actual y un plan de acción para los próximos cinco años.

CIUDAD promovió entre el 2010 y el 2011 la elaboración participativa de planes de mejoramiento en 6 barrios de Quito, en cada uno se conformó un grupo de planificación entre 20 a 30 dirigentes y activistas barriales, entre hombres mujeres y jóvenes, con ellos se realizó la recuperación histórica, el autodiagnóstico y un plan de acción a cinco años.

A propósito de la elaboración se buscó la interiorización de la realidad actual en el nuevo marco constitucional y legal del grupo de planificación, así como un reconocimiento de la historia y proyecciones para los próximos cinco años, los contenidos fueron organizados en un documento de socialización y difusión: el plan así elaborado

fue presentado ante 600 personas de la comunidad en el barrios Jaime Roldos Aguilera en julio del 2011, en septiembre del mismo año en el barrio Atucucho con la presencia de mil personas.

En el caso de Atucucho el diagnostico ubico a la organización en el nuevo marco constitucional y legal, 120 dirigentes, coordinadores de manzana que participaron en la validación del Plan iniciaron el proceso de constitución como gobierno barrial para ello se acogieron a los artículos 248 de la Constitución, y 306 y 307 del COOTAD, que establecen la conformación de los barrios como unidades básicas de participación, aplicarán la democracia directa y representativa en su funcionamiento, promoverán elecciones universales para elegir a los directivos y la conformación de una asamblea de representantes barriales, también promoverán la implementación de los juzgados de paz para mediación de conflictos.

La experiencia se promovió en seis barrios de Quito; Atucucho, Jaime Roldos y Coordinadora de Comunidades Ancestrales en el Norte de Quito. El Rosario, Ontaneda Alta, y Chacahas ubicados en el los valles de Tumbaco, en lo posterior está previsto trabajar el planes de desarrollo de algunas federaciones de barrios vinculadas a la CONBADE, siempre buscando ubicar las acciones en el nuevo marco constitucional y legal.

Atucucho fue el barrio más motivado, otros barrios si bien acogieron con entusiasmo las posibilidades de participación y ejercicio de derechos establecidos en la CRE y las leyes, todavía tiene resistencia a implementarlos, de todas maneras quedo en perspectiva convertirse en unidades básicas de participación.

El derecho a la ciudad que ahora está en la Constitución, ha sido reivindicado desde los barrios populares desde hace muchos años, expresados en la construcción de la ciudad informal, esa ciudad que se va construyendo poco a poco, “Hacíamos mingas para abrir las vías, tumbiar árboles, sacar los troncos; por cuenta de cada uno iba la construcción de nuestras viviendas, pasamos de la casa de tablas y hojas de zinc a paredes de bloque y hormigón armado” (Atucucho, 2011: 22).

Al 2011 los barrios que están en proceso de regularización tienen entre diez a cincuenta años, la construcción de las viviendas y la

construcción del espacio público han requerido de este período de tiempo. De los seis barrios mencionados, el barrio El Rosario tiene cincuenta años, se constituye en 1968, como grupo de apoyo a la campaña política de Velazco Ibarra y fue reconocido como barrio popular urbano en el 2008. En 1977 se consigue el empedrado de las calles y en 1988 la luz eléctrica (El Rosario, 2011: 23–24).

Siguiendo los datos de la historia de los seis barrios, todos se han vinculado en uno o en otro momento al proselitismo político partidario, el juego de apoyo y respaldo en campañas políticas y la posterior presión que se da cuando las autoridades ya han sido electas, esta es una estrategia recurrente en los barrios, va cambiando de papeles: primero los dirigentes barriales son perseguidos por los candidatos en campaña política, luego cuando ganan, los dirigentes persiguen a las autoridades electas, esto pasa así no hayan estado junto a ellos en la campaña: “Para conseguir lo que hemos conseguido todos utilizábamos nuestros contactos, seamos o no dirigentes; hablábamos con los políticos para que nos apoyen” (Jaime Roldos Aguilera, 2011: 23–24).

La incorporación a la dinámica urbana generalmente viene dada con la regularización del barrio, esto implica ampliar el límite urbano, los barrios dejan de ser vistos como invasores de la ciudad, este proceso en el caso de Quito ha durado entre veinte y cincuenta años, por citar dos ejemplos de los barrios que participaron en la elaboración del plan de desarrollo: El barrio El Rosario, de 175 familias, ubicado en la parroquia de Conocoto, se fundó en 1968 y en el 2008 fue regularizado como barrio popular urbano de Quito, el barrio Pisulí de 2 mil familias ubicado en el Noroccidente de Quito se fundó en 1983 y se regulariza en el 2011. Esto es lo que se pretende cambiar con el nuevo marco constitucional y legal, reconocimientos más tempranos ayudarían a un mejor ejercicio de derechos.

## Conclusiones

Para hacer incidencia política es necesario contar con una organización fortalecida con una propuesta, es el caso del Contrato Social por la Vivienda con su propuesta de “Demanda Ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución” y de la Confederación Nacional de Barrios con su propuesta de “Gobierno Comunitario”, que logran incidir en un período de seis años, entre el 2005 y el 2011, en la elaboración de las normas constitucionales y legales.

Sin embargo el hecho de que las propuestas estén en la Constitución y las leyes no garantiza que los derechos efectivamente se cumplan, para ejercerlos se debe fortalecer la organización y se requiere de un proceso sostenido de formación y capacitación en el nuevo marco constitucional y legal pues la desactualización de conocimientos es muy fuerte a pesar de que fueron en su momento sus propias reivindicaciones. Lo que era una reivindicación social ha pasado a ser parte del discurso de la oferta del Estado.

La desactualización sobre el conocimiento de los marcos constitucionales y legales para la participación, el ejercicio de derecho y el control social genera la necesidad de capacitación, sin embargo promover capacitación no es tan fácil por la falta de tiempo de los dirigentes y pobladores interesados, por la falta de recursos para emprender acciones de capacitación, junto con la necesidad de que la capacitación debe ser de utilidad y aplicación inmediata, lo que implica organizar los contenidos relacionándolos con el ejercicio de las funciones de dirigente barrial.

Estamos en el momento de aplicar en contextos específicos las normas constitucionales y legales, ver cómo funcionan en la práctica, en este sentido ya se han encontrado problemas de aplicación: nuevo discurso estatal con viejas prácticas burocráticas, las leyes no tienen

mecanismos de exigibilidad o son muy débiles que hace que la burocracia siga por el mismo camino de siempre y por otra parte está el desconocimiento de las posibilidades de ejercer derechos desde las organizaciones barriales.

Respecto al nuevo marco constitucional y legal, tenemos que permite a los barrios convertirse en unidades básicas de participación aplicando la democracia directa y representativa y la mediación de conflictos, lo que implica elecciones universales de sus directivos, conformación de una Asamblea de representación y nombramiento de jueces de paz, sin embargo solo uno de los seis barrios que participaron en la elaboración de planes de desarrollo decidieron entrar en el proceso, para los demás es interesante, pero no se sienten preparados para emprender acciones de esta naturaleza.

La elaboración de los planes de mejoramiento integral de barrios, como un trabajo específico de aplicación del nuevo contexto constitucional y legal, nos ha llevado a conocer las condiciones actuales en las que se desarrollan los barrios y las posibilidades de resolución acogiéndose al nuevo contexto, encontrando que se repiten con distintos matices y énfasis, los problemas de:

- Circulación de personas y vehículos al interior del barrio, tiene que ver con trazado vial, aceras, bordillos, muros de contención, ancho de vías, mantenimiento.
- Transporte, este problema se presenta en tanto en los barrios que cuentan con este servicio como los que no cuentan, si existe transporte el problema está relacionado con la calidad del servicio, la relación con los transportistas, el trato que reciben de ellos, cuando no existe transporte este se resuelve por camionetas, y frecuencias muy espaciadas de buses como primer paso para contar con una línea de buses. En los dos casos la población sufre abusos de los transportistas.
- Seguridad, y la deficiente o nula relación con la policía. Esto a pesar de que el barrio cuente con una Unidad de Policía Comunitaria UPC, se da la paradoja de que los que no tienen UPC añoran tener una, y los que tienen reniegan de ella.

- 
- Existe una resistencia a la participación cada vez más fuerte de los residentes de los barrios, los dirigentes se sienten permanentemente cuestionados e interpelados y aducen la falta participación a la comodidad y a que las cosas las resuelvan por si solas.
  - Desconocimiento de oportunidades para mejorar ingresos familiares, tiene que ver con las posibilidades de que los jóvenes y adultos mayores puedan desarrollar actividades económicas populares y solidarias, y con que la organización busque capacitación, asesoría y financiamiento para el desarrollo de actividades económicas de sus miembros.

## Referencias

- Alvarado, Javier 1998 *Gobierno Comunitario una propuesta para la participación ciudadana* (Quito: FBPNQ).
- Comité pro-mejoras El Rosario 2011 *Plan de mejoramiento integral del barrio El Rosario* (Quito. CIUDAD-Komunicarte).
- Comité Pro-mejoras Atucucho. 2011 *Plan de mejoramiento integral del barrio Atucucho* (Quito. CIUDAD – Komunicarte).
- CONBADE 2006 *Plan Estratégico 2006–2011*, (Quito).
- Contrato Social Por la Vivienda 2008 *Demanda Ciudadana Por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución* (Quito. CIUDAD – Komunicarte).
- Cooperativa Jaime Roldos Aguilera 2011 *Plan de mejoramiento integral del barrio Jaime Roldos Aguilera* (Quito. CIUDAD – Komunicarte).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2010 *Política metropolitana de hábitat y vivienda PMHV*, Quito.
- Registro Oficial 2008 *Constitución de la República del Ecuador* (Quito: RO 444).
- Registro Oficial 2010 *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* (Quito. RO 175).
- Registro Oficial 2010 *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD* (Quito. RO 303).



# **Del barrio a la ciudad: una experiencia de planeamiento participativo en barrios de La Habana**

---

Gina Rey<sup>1</sup>

---

1 Gina Rey es arquitecta urbanista, doctora en ciencias técnicas y máster en ordenamiento territorial y urbanismo, profesora e investigadora del Centro de Estudios Urbanos de la Facultad de Arquitectura y del Colegio San Gerónimo de La Habana. Dirigió la oficina del Plan Director de la ciudad de La Habana y el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, desde donde coordinó la experiencia de los Talleres de transformación integral de los barrios de La Habana. Es autora de los libros: “El barrio de Colón, desarrollo comunitario y rehabilitación urbana” y “Centro Habana: un futuro sustentable”. Miembro de la Comisión Nacional de Monumentos de Cuba. Ha recibido premios por sus investigaciones sobre temas urbanos, del Comité Nacional Hábitat de Cuba, el Premio Nacional de la Cultura Comunitaria, la Distinción por la Cultura Nacional y el de las 100 Mejores Prácticas en la Cumbre de Hábitat en Estambul 1996.

## Introducción

La ciudad es el escenario donde se agudizan los problemas sociales y ambientales del mundo actual, que tienen como antecedente la crisis urbana de finales del siglo XX y que continúa en el presente siglo, en el que más de la mitad de la población del mundo vivirá en ciudades. En las ciudades se vienen produciendo importantes cambios en la estructura y el modo de vida urbanos que tienen una incidencia a escala territorial con diferentes impactos en la situación del hábitat en la que se expresan con toda crudeza la segregación espacial y la exclusión social.

Este escenario se distancia cada vez más de las aspiraciones de la ciudad para todos que se proclama de manera reiterada por los movimientos progresistas de muchos países. Resulta obligada la referencia a la dimensión ambiental de la crisis, y en ella habría que señalar, en primer lugar, que la superación de condicionamientos ambientales básicos, vinculados a la alimentación, la salud, la vivienda y el saneamiento, deben ser resueltos en primer término, para que los problemas ambientales sean abrazados socialmente y se desarrolle la conciencia social que logre superarlos.

En la coyuntura actual, más que nunca antes, constituye un imperativo pensar en otra ciudad que emerja conceptualmente con parámetros distintos y un nuevo pensamiento capaz de entender una realidad nueva, vincular esa idea a la planificación y la gestión urbanas, y promover la creación de territorios de aproximación para la búsqueda de consensos y de concertación con las esferas de decisión política. El resurgimiento de una corriente de pensamiento que intenta la reivindicación de las utopías y apuesta por una revitalización del pensamiento humanístico más avanzado, es promisoria para abrir la esperanza de un mundo mejor, como han enarbolado los movimientos sociales a escala mundial.

La discusión de la sustentabilidad urbana en América Latina hoy día reorienta la perspectiva hacia el reforzamiento de la credibilidad del concepto de equilibrio, en una dimensión multidimensional en términos sociales, económicos y ambientales, como factores esenciales que hagan posible llevar a la práctica el desarrollo sustentable.

Las comunidades de base juegan un papel fundamental en el logro de los objetivos enunciados, de ahí que cada vez más se gana conciencia de la importancia estratégica de desarrollar procesos basados en su participación activa y su empoderamiento en lo social y lo económico.

### Imagen N° 1

#### Vista aérea del área central de La Habana



Fuente: Archivo de la Ciudad.

## Los retos de La Habana

La Habana es la capital de un país que como Cuba ha alcanzado avances sociales significativos, si bien no está exenta de los problemas urbanos que presentan en la actualidad las ciudades latinoamericanas. Por ser una gran ciudad de un país pequeño y de limitados recursos para su desarrollo, presenta un alto grado de deterioro de su fondo edificado y de sus infraestructuras de servicios urbanos, circunstancia que los programas inversionistas emprendidos no han logrado revertir en la dimensión necesaria debido a la gran magnitud de los recursos que se demandan para su solución. Como contrapartida conserva un valioso patrimonio arquitectónico y la calidad de los ambientes urbanos de diferentes épocas, pues afortunadamente no se vio sometida a las indiscriminadas demoliciones que sufrieron y hoy sufren lamentablemente otras ciudades, con la consecuente pérdida de gran parte de su patrimonio cultural y de su propia identidad.

La ciudad se desenvuelve hoy en un escenario complejo caracterizado por la reducción de su población acompañado de un proceso acelerado de envejecimiento poblacional debido a la sensible reducción de la natalidad y a la migración externa. Estas tendencias demandan una atención particular en la situación actual y en las previsiones del desarrollo futuro.

La situación habitacional de La Habana muestra déficits acumulados de considerable magnitud, por no haberse logrado revertir la situación de avanzado deterioro de su fondo habitacional de más de 500.000 viviendas ni la satisfacción niveles aceptables de la demanda de nuevas viviendas, lo cual ha afectado también a la nueva construcción. En el enfoque de la problemática de la vivienda ha predominado un enfoque sectorial que desconoce el entramado de vínculos existentes entre ella y el resto del hábitat humano, ha carecido de una visión integral que tome en cuenta la multiplicidad de factores

sociales, económicos, culturales y jurídico–normativos presentes tanto en la producción formal como en la informal, y sus interrelaciones (Romero; Oliveras; Mesías 2007: 18).

A partir de la década de los 90 del pasado siglo en Cuba se han destinado cuantiosos recursos a la recuperación del patrimonio cultural del país, lo que han tenido una repercusión favorable en la el reconocimiento social de sus valores gracias a las acciones acometidas para la recuperación de los centros históricos incluida la vivienda como parte esencial de éstos. Han sido reconocidos también a nivel internacional los grandes logros alcanzados en la recuperación del Centro Histórico de la Habana Vieja, basados en la sustentabilidad económica y social (Carrión, 2006: 172). Mantener la población residente dentro del Centro histórico ha sido uno de los principios rectores de este proyecto y ha sido significativa la población beneficiada con el programa de vivienda social emprendido<sup>2</sup>.

---

2 La entidad líder del proyecto de rehabilitación del centro histórico es la Oficina del Historiador de La Habana, respaldada por un estatuto legal propio que le concede atribuciones para gestionar un proceso de rehabilitación de forma integral, que incluye los aspectos patrimoniales, culturales, económicos y sociales.

## La creación del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital

Con la voluntad de proyectar el desarrollo de la ciudad con una visión más integral fue creado en 1987 el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, con el fin de introducir formas más avanzadas y participativas de planeamiento y gestión urbanas, a través de un enfoque de trabajo que conjugaba dos niveles de actuación: uno, el pensamiento y reflexión global sobre la ciudad y su proyección futura y otro, el de la actuación directa sobre la realidad social al nivel de los barrios para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Creado como una institución pública adscrita al gobierno de la ciudad, el enfoque de trabajo del *Grupo* pretendía promover instrumentos de planificación y gestión urbanas más abiertas y participativas, que tomaran en cuenta las críticas e insatisfacciones de los actores sociales y fueran plasmados en una *Estrategia*. Como punto de partida se investigaron las demandas más sentidas de los habitantes en relación a su ciudad, y se interactuó con las instituciones para conocer sus puntos de vista, incentivar su compromiso con el devenir la ciudad y promover su cooperación en programas integrales de desarrollo urbano.

Con los resultados del proceso anterior se elaboró un diagnóstico sobre los problemas y las potencialidades de la ciudad, construido a partir de las aportaciones de los habitantes mediante una encuesta, el de las instituciones, y la consulta a expertos. Sus resultados fueron altamente significativos pues existió un consenso en la identificación de los problemas fundamentales y las vías de solución y pueden ser resumidos en cuatro aspectos fundamentales:

- La necesidad de conceder la máxima prioridad a la recuperación y preservación de la ciudad existente.

- 
- La estrategia y los proyectos para la ciudad debían considerar al barrio por su relevancia en la estructura social de la ciudad.
  - Como problemas sociales principales se identificaron, en primer lugar el de la vivienda, en segundo orden el transporte público de pasajeros, en tercero el abasto de agua y en cuarto el saneamiento ambiental.
  - Los cambios requeridos en la gestión urbana para hacerla más eficiente y con ello lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
  - Las conclusiones y propuestas de la *Estrategia* sentaron las bases para la definición de un nuevo modelo de desarrollo urbano basado en la conservación y recuperación de los valores de la ciudad y su imagen, la mejora social a partir de los barrios, la innovación y la sustentabilidad.

## El barrio como escenario estratégico

Los barrios urbanos constituyen comunidades de gran coherencia física y social, espacios en los que está contenida una memoria histórica, portadora de una fuerte identidad cultural. Como ha sido demostrado es relevante papel que juegan las identidades territoriales en el desarrollo y por ello deben ser parte integrante de éste (Castells, 1999: 35).

La unidad entre cultura y desarrollo se expresa con gran transparencia a escala del barrio, porque los recursos que permiten el desarrollo de una economía local están sustentados en la cultura de esa comunidad basada en sus saberes locales (Greffé, 2003: 50).

Los resultados de estudios e investigaciones sociológicas realizados confirman la presencia de una memoria histórica y fuertes elementos identitarios que se expresan en las tradiciones culturales en los barrios. En el caso de la Habana pues muchos de ellos constituyeron originalmente asentamientos poblacionales históricos que fueron asimilados posteriormente por la expansión urbana.

Como parte del proceso de elaboración de la Estrategia el *Grupo* identificó la necesidad de buscar nuevos instrumentos para la gestión del desarrollo urbano, y con este fin instrumentó un intercambio permanente con organizaciones cubanas dedicadas al desarrollo comunitario y centros de investigación al propio tiempo que promovió la colaboración con instituciones afines de diversos países que permitió entrar en contacto con lo más avanzado y progresista del pensamiento urbano y con las experiencias más exitosas, que dieron como resultado un proceso muy enriquecedor.

Es por ello que una de las iniciativas más trascendentes del *Grupo* fue la propuesta de un modelo de gestión para el desarrollo comunitario a la que se denominó “Talleres de Transformación Integral del Barrio”, que hicieron posible la práctica de una forma de pla-



neamiento de abajo hacia arriba, con un fuerte protagonismo de la participación comunitaria y con un funcionamiento paralelo a las estructuras administrativas convencionales.

Para su creación se tuvieron en cuenta los estudios realizados sobre los barrios que mostraban la existencia en la ciudad de 65 barrios antiguos denominados “tradicionales” localizados en las áreas centrales, unos 30 asentamientos poblacionales históricos que fueron asimilados por el crecimiento urbano y más de 100 urbanizaciones en la periferia, conocidos como “repartos”, surgidos en la primera mitad del siglo XX siguiendo el modelo del suburbio norteamericano. Si bien los rasgos identitarios son más fuertes en los barrios antiguos del área central y en los pequeños asentamientos poblacionales históricos, los resultados de diversos estudios muestran que en los repartos de mayor permanencia también se manifiestan.

Mientras que los de las zonas centrales tienen altas densidades de población, viven en edificios multifamiliares, con una convivencia intensa entre los habitantes, que convierten la calle en una extensión de la casa, en los llamados repartos de la periferia predominan las viviendas individuales y un ritmo de vida más apacible.

## **Una nueva forma de gestión para mejorar el hábitat de los barrios: la creación de los *Talleres***

La identificación del papel de los barrios en la proyección y en el proyecto de ciudad constituyó un importante paso de avance al ser considerado el barrio como centro, objeto y sujeto de las transformaciones para el mejoramiento de la vida comunitaria.

A partir de este concepto se inició una experiencia que permitiera potenciar el protagonismo y capacidad de autogestión comunitaria para el aprovechamiento de los recursos locales y encausar proyectos e iniciativas innovadoras a nivel de barrio destinados al mejoramiento integral de la vida en la comunidad. Para ello el *Grupo* contó con el apoyo del gobierno local y convocó la participación de las universidades, centros de investigación y las organizaciones no gubernamentales enfocadas al desarrollo comunitario.

Se alcanzó un consenso en relación a la instrumentación de una experiencia dirigida a los barrios con condiciones de vida precarias, y que fuera representativa de los diferentes tipos de hábitat precario existentes en la ciudad, a saber:

- *Las zonas centrales antiguas* con una alta densidad demográfica, alto deterioro de su fondo edificado de viviendas y de las infraestructuras, escasez de espacios verdes.
- *Los barrios informales de la periferia* con viviendas improvisadas y fuertes carencias de servicios e infraestructuras. Se suman algunos barrios de la franja intermedia con condiciones de vida precarias total o parcialmente.
- *Los nuevos conjuntos de vivienda*, incorporados con posterioridad al proyecto de los Talleres, conocidos como “zonas de nuevo desarrollo” poco integrados al área urbana, construidas por programas estatales con edificaciones multifamiliares, y con urbanización y servicios incompletos, requeridos de la conformación de su tejido físico y social por ser comunidades en proceso de formación, con escaso sentimiento de pertenencia.

El proceso de constitución de los *Talleres* comienza en 1988 cuando se crearon los tres primeros *Talleres* con carácter experimental en los barrios de Cayo Hueso y Atarés en el área central y La Güinera en la periferia. Con la constitución de los Consejos Populares en 1990, como forma de gobierno en la base, la experiencia de los *Talleres* se extiende de tres a doce barrios en la Ciudad, respondiendo a la petición de los gobiernos municipales. En 1998 el gobierno de la Ciudad acordó ampliar la experiencia a veinte barrios, los cuales se mantienen funcionando en la actualidad y que abarcan en su radio de acción una población cercana a los 500.000 habitantes.

## Premisas y principios de partida para la creación de los *Talleres*

Basado en los conceptos expuestos anteriormente se elaboró una hipótesis de partida para la progresiva conformación de este modelo, contenido de un grupo de premisas y principios que con el tiempo y las experiencias obtenidas fueron enriqueciéndose.

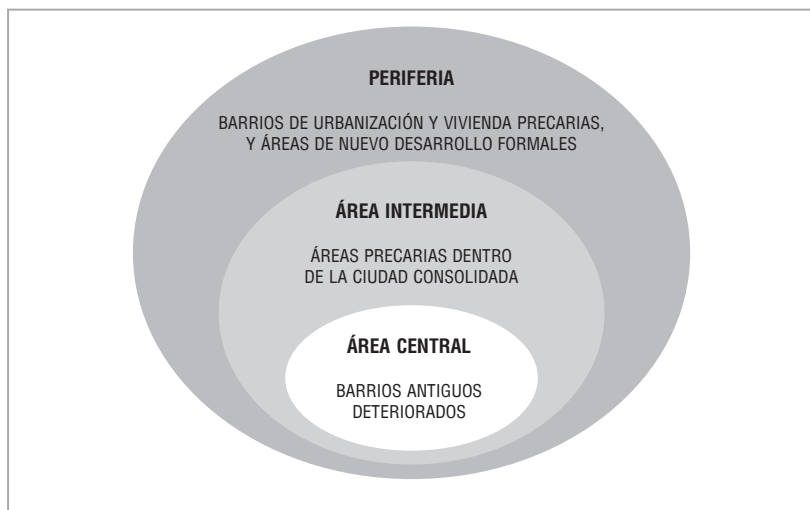
El trabajo abordaría con un enfoque integrador los ámbitos físico, social y ambiental, y por ello se denominarían *Talleres de Transformación integral del barrio*, consecuente con la voluntad política estatal de propiciar un acercamiento de los procesos de decisión a la base, e involucrar a las comunidades en el mejoramiento de su hábitat.

Para llevar adelante la experiencia se organizó en cada barrio un equipo de trabajo técnico con una composición multidisciplinaria, que accionara desde la propia comunidad, con capacidad de gestión y cuyos integrantes fuesen de preferencia residentes del propio barrio lo que permitía establecer una comunicación más expresa entre el equipo de trabajo y la comunidad. El alto nivel de calificación alcanzado por la población cubana facilitó este propósito clave para fortalecer las capacidades de las bases con profesionales identificados con la comunidad en que viven y preparados para convertirse en actores de los cambios necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

La composición del equipo debía responder a las necesidades en cada barrio, y para ello ser flexible en su funcionamiento sin ataduras burocráticas, e interdisciplinario en su integración, favoreciendo la presencia de profesionales, tanto de las ciencias sociales: sociólogos, psicólogos, historiadores, pedagogos y economistas, como de las ciencias técnicas: como arquitectos, ingenieros, ecólogos y geógrafos.

La experiencia que se iniciaba abarcó las tres categorías de áreas urbanas que presentan una concentración de problemas acumulados tanto en el plano físico como el social, a fin de abordar su estudio y actuación función de sus particularidades. En el desarrollo del proyecto fueron creados 20 talleres, de los cuales 6 se localizan en el área central, 8 en el área intermedia y 6 en la periferia, en esta última 2 funcionan en nuevos barrios y 4 en asentamientos informales.

**Diagrama N° 2**  
**Las condiciones precarias en el área urbana**



Fuente: Elaboración propia

Los *Talleres* de preferencia se crearían en lugares donde se hubiesen desarrollado iniciativas comunitarias con participación de la población. Para ello se concibió como instrumento técnico principal el planeamiento comunitario participativo construido a partir de las necesidades del barrio y elaborado de manera concertada por los actores sociales a través de un instrumento que les permitiera ser promotores de su propio desarrollo. La experiencia permitiría llevar a la práctica en pequeña escala y de forma experimental las ideas de la Estrategia y la instrumentación de procesos participativos que involucraran a la comunidad como sujeto del cambio.

El equipo técnico del *Taller* debía jugar el papel de interlocutor entre el barrio y las instituciones externas a éste, lo cual permitiría la introducción de ideas avanzadas, llamado a convertirse en un laboratorio social permanente en el que los centros de investigación, académicos, e instituciones pudieran desarrollar sus estudios, investigaciones y proyectos, y que actuaría como facilitador para la introducción de ideas innovadoras tanto en lo social como en lo tecnológico. En consecuencia promoverían la colaboración de instituciones académicas, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales enfocadas al desarrollo comunitario. La misión a largo plazo de los *Talleres* es la educación ciudadana de los miembros de la comunidad y promover el desarrollo de capacidades de liderazgo en los actores comunitarios, reforzando su papel como sujetos de cambio. Conducen por tanto un proceso de educación y capacitación de la comunidad para asumir roles más activos en la toma de decisiones de aquellos asuntos que le afectan directamente como son: la vivienda, el desarrollo local, la protección de ambiente y el reforzamiento de su identidad socio-cultural.

**Cuadro N° 3**  
**Premisas para la creación de los Talleres de transformación integral**

<b>PREMISAS</b>
Desarrollo de la experiencia en barrios con condiciones de vida precarias.
Abordaje integral del los ámbitos físico, social y ambiental.
Denominarlos "Talleres de transformación Integral del Barrio" para expresar su carácter creativo, experimental y su objetivo de mejoramiento integral.
Conformación en cada barrio de un equipo técnico multidisciplinario de carácter permanente integrado por miembros de la comunidad.
Carácter multidisciplinario de la composición del equipo, integrado por sociólogos, arquitectos, pedagogos, historiadores, sicólogos, ingenieros, entre otros.
Composición del equipo adaptada a las necesidades de cada barrio.
Autonomía relativa del trabajo del Taller orientado a la autogestión comunitaria.
Asesoría al gobierno local.
Accionar desde el barrio a partir de un espacio social comunitario reconocible y accesible.
Aprovechamiento del papel de los líderes formales e informales.
Propiciar los vínculos de colaboración con centros e instituciones académicas y de investigación y desarrollo.

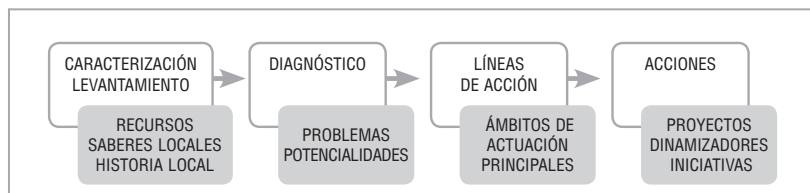
Fuente: Elaboración propia

## El planeamiento comunitario participativo

El desarrollo de capacidades comenzó en la primera etapa con los integrantes de los equipos técnicos de los Talleres, con el fin de adquirir habilidades que luego podrían transmitir al resto de los actores comunitarios. La capacitación de los actores comunitarios es considerada uno de los aspectos medulares para el proceso, en tanto que una comunidad mejor preparada será más capaz de integrarse para conducir un proceso de mejoramiento y de aprovechar los recursos y oportunidades internos y externos en función de objetivos comunes construidos por consenso de sus miembros.

Los planeamientos elaborados en esta primera etapa abarcaron los 12 *Talleres* existentes y respondían a la problemática específica de cada barrio y tenían como guía metodológica el planeamiento estratégico comunitario participativo. Como resultado de la elaboración de los planeamientos se identificaron líneas de acción comunitaria que resultaron coincidentes en la mayor parte de los barrios.

**Diagrama N° 1**  
**Secuencia del planeamiento comunitario**



Fuente: Elaboración propia

En el Diagnóstico se manifestó con fuerza la falta de un espacio de intercambio social a nivel del barrio, el cual debía tener una expresión

física en el que pudieran coincidir las distintas generaciones y servir a las organizaciones de base e instituciones en su acción comunitaria, y para la capacitación de actores, el intercambio social y las prácticas artísticas, educativas y deportivas. De ahí surge la iniciativa de la casa Comunitaria como espacio socializador y de participación gestionada por la propia comunidad, las cuales funcionan actualmente en 14 barrios.

En una segunda etapa del planeamiento realizada con una mejor preparación de los equipos técnicos y una mayor participación e integración de los actores, se ratificaron, en casi todos los casos, las líneas de acción identificadas en los planeamientos precedentes y surgieron nuevas líneas que evidencian la madurez y el dominio alcanzado por los actores comunitarios.

Las nuevas líneas de actuación identificadas estaban dirigidas a la temática ambiental, la atención a grupos de riesgo y la capacitación de actores comunitarios y su integración. Estos temas, si bien se habían trabajado desde la etapa inicial, no fueron identificados como líneas de acción estratégicas en el primer ejercicio de planeamiento realizado, y fueron incluidas a partir de los impactos positivos de las acciones realizadas.

Las acciones derivadas del planeamiento se instrumentaron como proyectos gestionados directamente por los equipos técnicos de los Talleres, lo cual les aportaba credibilidad ante los vecinos del barrio y de las instituciones que aportaban el financiamiento necesario para su realización.

En el mejoramiento de la vivienda el mayor peso de las realizaciones han estado a cargo de programas estatales, por ello la participación comunitaria estuvo encaminada al apoyo de estas acciones y fueron muy limitadas las experiencias de autoconstrucción. Puntualmente se llevaron a cabo proyectos de rehabilitación de edificios de viviendas multifamiliares y casas de vecindad con participación de los beneficiados. Los resultados en la vivienda han sido los más limitados debido a los factores ya señalados a magnitud de los recursos y la deficiente gestión.

Los proyectos de mejoramiento ambiental han estado dirigidos al saneamiento y recuperación de espacios en desuso para crear áreas

de esparcimiento, huertos y la siembra de árboles. Ha tenido buenos resultados la creación de grupos de medioambiente para apoyar proyectos ecológicos de educación ambiental y reciclaje de productos a través de las escuelas y las familias.

En lo que al reforzamiento de los referentes identitarios se refiere, el trabajo de los *Talleres* ha sido el de apoyar los esfuerzos realizados por grupos comunitarios en el rescate de tradiciones culturales, la investigación y difusión de la historia local, y la conservación del patrimonio cultural tanto el material como el inmaterial.

La economía local se potenció considerablemente durante la crisis económica de los años noventa, principalmente la vinculada a la producción de alimentos. Con el surgimiento de la agricultura urbana por iniciativa estatal, lo cual propició un fuerte movimiento de fomento de huertos populares colectivos e individuales a partir de la disponibilidad de terrenos públicos baldíos. En apoyo de esta iniciativa los Talleres de los barrios propiciaron la organización e intercambio de experiencias entre los horticultores.

El desarrollo de producciones locales a partir de recursos propios y la búsqueda de tecnologías de bajo consumo material y energético apropiadas a las condiciones locales, despertaron un gran interés en los grupos comunitarios, lo que se concretó con el establecimiento de centros para la producción de materiales y elementos de construcción destinados al mejoramiento de la vivienda. Esta experiencia si bien no fue tan exitosa como la agricultura urbana, abrió nuevas vías para la solución del problema de la vivienda y demostró su viabilidad.

A escala del barrio la integración entre lo económico, lo ambiental y lo sociocultural se produce de una manera orgánica y los elementos asociativos se vuelven dominantes, como han demostrado los proyectos de rescate de producciones tradicionales y de gremios de oficios, que han llevado implícita la transmisión de conocimientos a niños y jóvenes y propiciado el intercambio intergeneracional.



**Cuadro N° 2**  
**Evolución de las líneas de acción del planeamiento comunitario**

<b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>	
<b>PRIMERA ETAPA</b>	<b>SEGUNDA ETAPA</b>
Mejoramiento de la vivienda	Mejoramiento del hábitat
Rescate de las tradiciones culturales	Rescate de las tradiciones culturales
Desarrollo de la economía local	Desarrollo de la economía local
Educación de niños y jóvenes	Apoyo a grupos vulnerables
Saneamiento ambiental	Educación ambiental
	Capacitación de actores locales

Fuente: Elaboración propia

La educación ciudadana, el fomento de la cultura urbana y el desarrollo de capacidades en los actores comunitarios, dirigidas con prioridad a niños y jóvenes, han sido complemento de la enseñanza que reciben en la escuela y en estrecha vinculación con esta institución.

La totalidad de los *Talleres* elaboraron su planeamiento comunitario como guía de su acción con la participación activa de los actores locales, si bien los resultados de su instrumentación han dependido del liderazgo del gobierno local, la capacidad de gestión del equipo técnico del Taller y la disponibilidad de recursos materiales y financieros para materializar las acciones propuestas.

## La participación de los actores comunitarios

La participación de los actores locales ha sido creciente, en esto ha incidido el poder de convocatoria que haya logrado alcanzar el *Taller*, aspecto este que no se ha comportado de la misma forma en todos los barrios involucrados en el proyecto.

Resultan significativos los niveles de participación que se han alcanzado tanto en los actores formales que los informales. Entre los actores formales la mayor participación se ha dado en los Consejos Populares, los delegados ante la Asamblea Municipal de gobierno, las instituciones que radican en la comunidad, las instituciones educacionales, médicas de la familia, prevención social, centros culturales y deportivos y las ONGS cubanas que dirigen su accionar a los proyectos socio-culturales y ambientales.

Entre los actores informales ha sido notable su activa participación y capacidad de iniciativa, encontrándose entre ellos los líderes naturales y religiosos, los grupos ambientalistas, proyectos culturales, deportivos y los de carácter grupal que trabajan con niños, mujeres, adultos mayores y en menor medida jóvenes.

Organizaciones sociales como la Federación de Mujeres Cubanas han encontrado la colaboración de los equipos de los *Talleres* para sus programas de atención a madres solteras, la autoestima de la mujer y la violencia doméstica, y la introducción del enfoque de género en los proyectos a través de la realización de estudios y la organización de talleres de manera conjunta, entre otras acciones.

Entre los actores externos es significativo el aporte de las cooperaciones de Italia y España y las ONG en el financiamiento de proyectos, en los que los *Talleres* han demostrado su capacidad de

gestión y de utilización de recursos endógenos para instrumentar soluciones a problemas de la comunidad.

Una participación destacada en la trasmisión de conocimientos, estudios y capacitación es la de las disciplinas de sociología y arquitectura de universidades cubanas y extranjeras, centros de investigación, las ONGS cubanas e internacionales dedicadas al desarrollo comunitario y al medioambiente, y organismos internacionales como el PNUD y ONU-Habitat (Coyula; Oliveras; Coyula, 2002: 1).

## Logros de los Talleres

El *Taller* establece una jerarquía en la solución de las necesidades del barrio a partir de su identificación por los pobladores, conjugada con los objetivos de los programas sectoriales, propiciando un empleo más efectivo de los recursos y un mayor grado de satisfacción social, dando a conocer al propio tiempo necesidades específicas de la comunidad.

La gran cantidad de recursos necesarios para el desarrollo y la escasez de los mismos, dan por acertado el estilo de organización y trabajo con que funcionan los Talleres, basado en el diálogo abierto y movilizador, que apela tanto a los vecinos del barrio como a las instancias de gobierno, los centros académicos y las organizaciones más diversas, salvando con imaginación, inteligencia y audacia los obstáculos, soslayando los mecanismos burocráticos y las soluciones centralizadas para problemas que tienen una escala local.

En su accionar los *Talleres* han establecido una impresionante red de relaciones que abre cada vez nuevas posibilidades e involucra a mayor número de personas e instituciones interesadas en participar. Es una forma que se ha mostrado eficaz para potenciar las capacidades del barrio y aprovechar tanto los recursos endógenos como los que se encuentren fuera de su entorno.

Ha sido determinante en los resultados alcanzados con esta experiencia el papel del liderazgo colectivo comunitario, lo que refuerza la prioridad que debe tener el desarrollo de capacidades instrumentado como un proceso sistemático y continuo.

El papel de facilitador que el Taller ha favorecido el fortalecimiento de las relaciones horizontales entre las instituciones de las comunidades tanto formales como informales, apoyándose en los líderes naturales para acometer proyectos de mejoramiento y desarrollo comunitario, ha sido sin duda uno de sus logros más significativos.

Los *Talleres* son el resultado de una profundización conceptual de las políticas sociales que de esta manera son enfocadas desde la integralidad, contribuyendo al reforzamiento de las relaciones horizontales de las instituciones de base y la transversalidad de su actuación, equilibrando de esta manera los abordajes sectoriales, logrando un consenso e integración en su actuación que es apoyada por el conjunto de actores comunitarios. En su accionar potencian la participación de las microestructuras barriales en los programas sectoriales de corte social y ambiental, apoyan a los proyectos comunitarios formales e informales existentes en el barrio, y al propio tiempo llevan adelante proyectos propios (Ramírez, 2004: 196).

De acuerdo con los resultados de las evaluaciones realizadas los proyectos más exitosos han sido los socio-culturales y los que combinan los esfuerzos del Estado, las ONG y la comunidad<sup>3</sup>. La mayor cantidad de proyectos son los que han estado dirigidos a la capacitación de actores locales, iniciativas de carácter sociocultural, los proyectos de educación ambiental y los dirigidos a niños y la tercera edad (Ver cuadro N° 3).

La creación de las Casas Comunitarias de los barrios es uno de los proyectos con mejores resultados a partir de la creación de un espacio socializador en la comunidad, un lugar de intercambio social que facilita el trabajo educativo que se realiza por el Taller y otros actores y proyectos comunitarios.

El asesoramiento técnico y capacitación a los gobiernos de base en el conocimiento de los problemas de las comunidades y el enfoque de su solución apoyándose en sus propios recursos, ha sido una de los aspectos más relevantes en el trabajo de los *Talleres*.

En otro sentido los *Talleres* actúan como incubadoras para el apoyo a los proyectos de desarrollo comunitario tanto de iniciativa externa como a los promovidos por actores barriales que abarcan las más diversos ámbitos de actuación en la escala comunitaria: social, cultural, física, ambiental y económico.

---

3 Los trabajos de investigación para la evaluación de la experiencia de los Talleres fueron realizadas por Rosa Oliveras, Miren Uriarte, Kosta Mathey y Ronaldo Ramírez.

**Cuadro N° 3**  
**Proyectos desarrollados por los Talleres**

Temas/ barrios	No. de proyectos	Barrios centrales	Barrios intermedios	Barrios periferia	Total barrios
Capacitación	60	20	20	20	20
Hábitat	9	4	3	2	4
Ambiente	19	4	9	6	20
Cultura	30	12	12	6	20
Economía Local	6	3	2	1	4
Género	9	3	4	2	9
Niños/ Jóvenes	31	10	15	6	20
Tercera edad	20	6	8	6	20
<b>Total proyectos</b>	<b>184</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaboración propia

Esta experiencia ha demostrado la importancia que tiene para legitimar la participación fortalecer la cultura del ejercicio de la ciudadanía, la identificación de la diversidad de intereses de los diferentes actores y agentes que intervienen en el desarrollo urbano, y su necesaria integración que debe partir precisamente de la conjugación de los intereses colectivos de la ciudad y de los barrios, con los intereses sectoriales de las instituciones y organismos y los individuales de los habitantes en torno a un proyecto de ciudad.

Su funcionamiento como laboratorio social permitió la introducción de ideas innovadoras aprovechando la potencialidad existente de instituciones docentes, de investigación, culturales y de diseño. Aun cuando no ha sido aprovechada en todas sus posibilidades, esta forma ha mostrado su eficacia en varios proyectos para desarrollar las capacidades del barrio y aprovechar todos los recursos humanos y materiales que existen dentro y fuera de su entorno.

Otras acciones significativas han sido la celebración de los encuentros anuales sobre experiencias relevantes en el trabajo de los barrios, que proporcionó un espacio en el que se presentaron las

buenas prácticas e iniciativas de instituciones y grupos comunitarios formales e informales de todos los barrios de la ciudad y propició el intercambio de experiencias entre sus participantes, su documentación a través de la publicación de los trabajos presentados en cada encuentro y el reconocimiento a las mejores experiencias.

La experiencia del Grupo para el desarrollo Integral de la Capital y los *Talleres* sirvió de referente para la instrumentación de procesos similares en las ciudades y barrios del país e influyó en la creación de centros de estudio e investigación sobre desarrollo local y comunitario.

Los proyectos más exitosos han sido sin duda aquellos que han logrado una mayor integralidad y transversalidad en sus acciones, así ocurrió en la comunidad periférica de La Güinera, que recibió en 1995 el premio otorgado en su cincuentenario por las Naciones Unidas a los 50 proyectos comunitarios más exitosos en diferentes países.

Los resultados del trabajo del Grupo para el desarrollo integral de la Capital, La Habana, determinaron que fuese seleccionado entre las 100 mejores Prácticas presentadas al concurso convocado con motivo de la Conferencia Cumbre sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Estambul en 1996.

## Una forma de gobierno en la base: los Consejos Populares

A partir de las opiniones de los delegados y gobiernos municipales, la experiencia obtenida en los *Talleres* y otros experimentos de descentralización que se venían ensayando en la Ciudad, se elaboró un estudio que sirvió de base al gobierno de la ciudad para proponer al gobierno central la constitución de los Consejos Populares<sup>4</sup> en su área urbana.

Los Consejos Populares venían funcionando con carácter experimental en el país en algunos asentamientos rurales y suburbanos, con resultados positivos en el sentido de crear una instancia de gobierno más cercana a la base, de ahí que su fundamento principal sea el de involucrar a la población en la solución de los problemas de la comunidad y aglutinar a las entidades económicas y sociales radicadas en su territorio en función de las necesidades locales (García Brigo, 1998: 67).

Para definir los límites territoriales de esta nueva forma de gobierno, intermedia entre el nivel municipal y las bases, se tuvo en cuenta la vigencia de los barrios tradicionales. En buena medida esto se logró, evitando de esa manera crear divisiones traumáticas del tejido social, según se había demandado por los delegados, los gobiernos municipales y el equipo técnico que elaboró la propuesta.

Los Consejos Populares se integran por los delegados de un mismo barrio lo que les permite una valoración de problemas que

---

4 Creados en el año 2000 por el Decreto-Ley N° 91, los Consejos Populares son una instancia de gobierno integrada por los delegados de circunscripción elegidos, y los representantes de las entidades vinculadas con la vida de la comunidad.

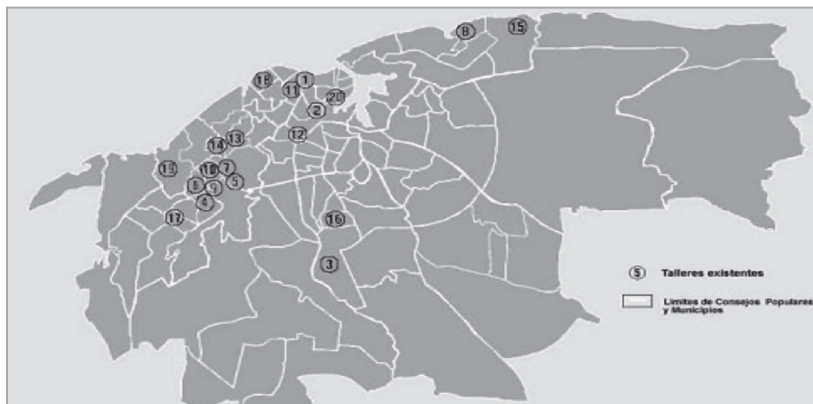


trascienden a la circunscripción y deben encararse para el barrio en su conjunto para abordar la solución a demandas de las comunidades.

La constitución de esta forma de gobierno aspiraba a fortalecer la capacidad de participación en las decisiones, aspecto demandado por los delegados de las circunscripciones electorales, apoyándose en dos elementos, a saber la importancia del barrio en lo social, y la gestión administrativa en la base, en la cual se acumula una gran diversidad de problemas.

Si bien los Consejos Populares no han cubierto la totalidad de las expectativas para las que fueron creados han significado un acercamiento del gobierno a la base y un conocimiento más directo de los problemas existentes. Aún tienen potencialidades para alcanzar una mayor capacidad de decisión en su actuación para encontrar soluciones a las necesidades sociales en su demarcación territorial.

**Mapa N° 1**  
Localización de los barrios donde funcionan los “Talleres”



Fuente: Elaboración propia

Los retos para dar continuidad al trabajo de los *Talleres* están vinculados a la profundización del proceso de descentralización y el fortalecimiento del territorio como ámbito de planificación del desarrollo, lo que permitirá contrarrestar la resistencia de las estructuras burocráticas al fortalecimiento de la autogestión comunitaria.

Para ello debe ser reforzada la capacidad de autogestión a través de un proceso sistemático y continuo de creación de capacidades en la comunidad y los actores comunitarios.

Resulta estratégico que los gobiernos locales asuman las iniciativas de desarrollo de la economía local mediante proyectos que combinen el esfuerzo del Estado, la comunidad, las cooperativas y ONGS. Y por último se requiere el establecimiento del marco jurídico que legitime la participación comunitaria y garantice la continuidad del proceso de empoderamiento de la comunidad y de la realización de sus iniciativas de desarrollo comunitario.

## Visiones estratégicas para el desarrollo urbano de La Habana

El significado que poseen los rasgos de la estructura física para el desarrollo social de la ciudad viene dado, precisamente, por la complejidad de intereses, demandas, expectativas, necesidades y contradicciones que resulta necesario considerar en una estrategia armónica de desarrollo. En unas circunstancias en las que el planeamiento, más que una detallada previsión de lo que va a ocurrir en el futuro, se convierte en buena medida en un entrenamiento colectivo ante la incertidumbre, es imprescindible explorar los posibles escenarios que puedan desarrollarse en los próximos años para poder actuar en consecuencia.

Las premisas para establecer las líneas maestras del futuro desarrollo de La Habana deben pasar indefectiblemente por la preservación de sus valores sociales y culturales, sus recursos humanos y su patrimonio arquitectónico y urbanístico, excepcional tanto por su magnitud como por su grado de conservación.

El Plan urbano vigente requiere ser enfocado sobre nuevas bases que reformulen el marco legal, definan las políticas urbanas en consonancia con los cambios sociales y los escenarios futuros, y articulen una gestión urbana capaz de instrumentar sus lineamientos y propuestas, articulada con los planes de la economía, que pueda ser asumida como guía para las actuaciones urbanísticas, contrarrestando la visión sectorial y cortoplacista prevaleciente.

Hacer posible la participación en el campo del urbanismo implica una profunda transformación en la práctica de esta disciplina, por ello, la práctica no puede limitarse a la elaboración y aprobación del plan, sino que debe contemplar la instrumentación de las propuestas y medidas, mediante la concertación con las instituciones invo-

lucradas, la participación de la comunidad afectada en el proceso y el seguimiento de la realización de los programas y las actuaciones locales derivadas del plan.

La calidad del diseño y la construcción de la ciudad se relacionan estrechamente con el concepto de sustentabilidad en su dimensión social. El diseño es una componente esencial del hecho urbano que cumple una función constructora de referentes culturales indispensables a los habitantes para apropiarse de su ciudad, sentir el orgullo ciudadano y forjar las señas de identidad de las sociedades. Por consiguiente, la intervención urbanística debe considerar los dos ámbitos sustanciales de la Habana, a saber:

*Las áreas centrales: la rehabilitación sustentable.* Es prioritario revertir la situación paradójica de las áreas centrales de la ciudad, en las que el alto grado de deterioro y las difíciles condiciones de vida de sus residentes contrastan con los altos valores de su patrimonio cultural. La visión de futuro debe potenciar la puesta en valor de ese patrimonio, apoyado en el desarrollo económico local en la escala de barrio, que permitan la reinversión de los recursos que sean creados en su propia rehabilitación integral.

*La periferia: compensar los desequilibrios.* El reconocimiento de las áreas más deprimidas debe incentivar la definición de una política de reequilibrio territorial para emprender acciones priorizadas que reduzcan la estratificación urbana con nuevas opciones que aprovechen los recursos existentes en estas áreas. En ese sentido, la visión de futuro apunta hacia la creación de “corredores de penetración” del desarrollo económico desde el litoral hacia los barrios del interior, sobre ejes principales, apoyados en la creación de entornos innovadores de desarrollo urbano en el desarrollo local, convenientemente integrado con una visión y gestión integrales<sup>5</sup>.

---

5 Uno de los objetivos generales del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano de La Habana plantea: “Promover el desarrollo y la consolidación de una estructura urbana mejor equipada y articulada que minimice los desequilibrios territoriales y funcionales, la segregación espacial y logre adecuados niveles de utilización del suelo”.

Un desarrollo económico local a partir de recursos endógenos es promisorio para La Habana como lo es para muchas ciudades latinoamericanas por ser la ciudad portadora de valores culturales tangibles e intangibles estrechamente vinculados a las comunidades urbanas de gran arraigo social, y contar además con un denso tejido de relaciones sociales y formas asociativas, que conforman un gran potencial para el desarrollo de las economías locales y la formulación de proyectos dinamizadores cuyos beneficios permitan la sustentabilidad económica del proceso de rehabilitación y revitalización urbanas. Tal es el caso de la zona central de la ciudad, que puede convertirse en un distrito cultural de gran riqueza y diversidad, que aproveche el potencial sinérgico que ofrecen sus manifestaciones culturales, el patrimonio arquitectónico y los oficios y producciones tradicionales, conjugado con el desarrollo de entornos innovadores asociados a las industrias culturales, el diseño, la informática y los audiovisuales (Rey, 2009: 52).

Para la zona central y otras áreas patrimoniales parece aconsejable instrumentar el modelo de gestión del Centro Histórico, conforme con el éxito de sus resultados, si bien con las necesarias adecuaciones requeridas en cada lugar. Así mismo contemplar las potencialidades que ofrecen nuevos proyectos urbanos de gran significado para la ciudad como el de la bahía y el área portuaria y su contribución a la sustentabilidad económica del desarrollo urbano.

El desarrollo del hábitat resulta crucial para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de La Habana, por ello debe ser considerado en toda su integralidad, estructurado en programas integrales que abarquen la rehabilitación del fondo edificado y la nueva construcción, la urbanización y los servicios sociales, y una gestión del hábitat que considere la participación de todas las vías y actores mediante la concertación de los esfuerzos del Estado y la autogestión.

## Reflexiones sobre la participación comunitaria en el planeamiento urbano

Hacer posible la participación en el campo del urbanismo implica una profunda transformación en la práctica de esta disciplina, a partir de su consideración como parte de un proceso continuo de toma de decisiones y, por tanto, integrado en la gestión de manera permanente.

La práctica no puede limitarse a la elaboración y aprobación del plan urbano de la ciudad, sino que debe contemplar la instrumentación de las propuestas y medidas, mediante la concertación con las instituciones involucradas, y lograr la participación de la comunidad afectada con la incorporación del planeamiento comunitario participativo como instrumento que articula con el plan urbano en el proceso de elaboración y seguimiento de la realización de los programas y actuaciones locales derivadas del plan.

El desarrollo urbano constituye una expresión del nivel de organización, participación e integración de las diversas estructuras funcionales del territorio, siendo portador de sus principales contradicciones. Queda por tanto a los planificadores la compleja y estimulante tarea de articular la práctica sistematizadora del ordenamiento territorial de mayor escala, con las acciones locales de transformación a corto plazo (Baroni, 2003: 45).

Planificación y participación son aspectos que lejos de ser contradictorios se conjugan y aportan un método eficaz llamado a convertirse, una vez despojados de los lastres burocráticos, en una forma superior de dirección de los procesos sociales. Para lograrlo la planificación debe ser más participativa y descentralizada y la participación a su vez requiere ser ampliada y legitimada.

De los resultados obtenidos de la experiencia de los Talleres de Transformación Integral del Barrio en La Habana, han sido identifi-

cados un grupo de premisas que pueden conducir al logro de formas más elevadas de participación, las que se resumen a continuación:

- Los procesos participativos deben estar precedidos de un período de preparación y aprendizaje de la participación para desarrollar las capacidades de los actores comunitarios y gobiernos locales en la autogestión y toma de decisiones.
- Legitimación por una voluntad política que le otorgue el marco legal necesario y una consecuente aplicación práctica de los instrumentos jurídicos, una vez establecidos.
- Instrumentar la participación ciudadana en todos los niveles de decisión para lograr la transparencia que cree confianza y compromiso social.
- Lograr la autogestión de la comunidad como condición de base y objetivo estratégico.
- Alcanzar un nivel de descentralización que conceda la capacidad de gestión necesaria a los actores y gobiernos de base.
- Propiciar la participación de todos los actores comunitarios tanto formales como informales.
- Tomar en cuenta la existencia de líderes naturales y propiciar su participación.
- Fortalecer las relaciones horizontales entre los actores que garantice una actuación integrada e integral que abarque lo físico, social, cultural y ambiental.
- Priorizar los proyectos y acciones que respondan a demandas sentidas de la comunidad, tengan consenso y factibilidad de realización, para crear confianza y seguridad en la autogestión y estimular la continuidad del proceso de mejoramiento y desarrollo comunitario.
- Tener como principio la conjugación de los intereses individuales con los colectivos, desarrollar formas de gestión económica colectivas.

- Considerar la creciente diversidad de actores sociales y su participación en los diferentes momentos del proceso de toma de decisiones, desde la identificación de las propuestas, su aprobación e instrumentación, el control del proceso y la posterior evaluación de los resultados.

Las experiencias analizadas han demostrado la importancia del aprendizaje de la participación en el planeamiento comunitario como ejercicio riguroso y permanente. Han reafirmado también que la educación de la comunidad y sus actores debe estar sustentada en el principio de que el ser humano debe desarrollarse primero para que pueda ser capaz de desarrollar su comunidad.



## Los retos del futuro

Los avances sociales en Cuba sin duda crean las condiciones para transitar hacia formas superiores de dirección de la sociedad, las que tienen una especial significación en una gran ciudad debido a su mayor complejidad. Con una población de alto nivel cultural, desarrollo social, conciencia colectiva y preparación política, La Habana como capital de Cuba posee potencialidades para fortalecer sus procesos de participación ciudadana, apoyada en la conciencia colectiva y la cohesión social cimentada en la sociedad cubana, a lo largo de un proceso que ha abarcado los últimos cincuenta años.

El incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pasa por el reforzamiento del papel de gobiernos locales en su actuación como promotores de proyectos e inversiones de desarrollo urbano, y propiciadores del debate público sobre los temas urbanos. Estos parecen ser aspectos sobre los que existe un amplio consenso, para superar la situación actual de la ciudad y encarar el futuro aprovechando al máximo las fortalezas y las conquistas sociales alcanzadas.

Las ciudades hoy en día son escenarios de la agresividad de la economía de mercado y de la economía globalizada, y que por ello han perdido o están en riesgo de perder no solamente sus recursos ambientales, económicos y tecnológicos, sino los culturales, lo que significa un debilitamiento de la ciudad como soporte social y cultural. Al propio tiempo puede afirmarse que las ciudades siguen siendo centros de cultura y de oportunidades; las que sí están en crisis son las políticas neoliberales y las formas convencionales de abordar el estudio de los problemas urbanos.

Es sabido que la mejoría de la calidad de vida crea condiciones para una mayor cohesión social y se traduce en una relación más favorable entre la gente y la ciudad, por ello es crucial el desarrollo de

una gestión urbana sustentada en la democracia y en la participación ciudadana, que logre concertar los niveles de gobierno, la comunidad y los formuladores de pensamiento urbano.

El planeamiento urbano está necesitado de legitimación social y de voluntad y consenso políticos, para considerar la aparición de nuevos actores públicos y privados tanto en el ámbito económico como en el social, lo que debe conjugarse con la introducción de procesos participativos en la elaboración de los planes urbanos. Proyectos como el de los Talleres pueden significar un nuevo tipo de urbanismo descentralizado y participativo (Baroni, 2003: 45).

De igual modo, el urbanismo debe favorecer la integración social, para que pueda mantenerse una relación cercana con el espacio público y con la sociedad, mediante la creación de espacios libres que favorezcan la participación social. En síntesis, el concepto de ciudad concebida para el uso y disfrute de toda la población, una política urbana que la legitime y proyectos urbanísticos capaces de materializarlo (Borja; Muxi, 2003: 55).

En Cuba se dan las condiciones para conjugar la planificación, que define los objetivos y prioridades y garantiza el empleo racional de los recursos, con la más amplia participación social, con su aporte de fuerzas e ideas, y la descentralización que sitúe en la base la toma de decisiones y la gestión de los asuntos comunitarios. Esta nueva coyuntura demanda una adecuación y refuerzo de la autoridad estatal, como salvaguarda de los intereses sociales, al tiempo que se evidencia la necesidad de elevar a planos superiores la cohesión social en un escenario donde la lógica asociativa tenderá a volverse dominante.

La Habana está necesitada, hoy más que nunca, del compromiso de todos sus ciudadanos y sus instituciones con el futuro de la ciudad. El incremento de la calidad de vida debe alcanzarse sobre bases de sustentabilidad para dar solución a los problemas en la escala social. La ciudad de La Habana posee potencialidades para convertirse en un referente para otros países donde pudieran materializarse las ideas más avanzadas en el desarrollo urbano sustentable y la calidad de vida urbana. En la coyuntura actual el reto es aprovechar todas las fortalezas presentes en la sociedad cubana para lograr el desarrollo sustentable y una gestión urbana participativa en una gran ciudad.

Los logros alcanzados por el exitoso modelo de gestión del centro histórico de la Habana Vieja así lo corroboran (Rey, 2007: 447).

Reforzar el papel de los Consejos Populares como representantes y canalizadores de las iniciativas locales, potenciar formas de gestión cooperativas en el desarrollo local, parecen ser aspectos sobre los que existe un amplio consenso, para superar la situación actual de la ciudad y encarar el futuro aprovechando al máximo las fortalezas y las conquistas sociales alcanzadas.

La vía de desarrollo sustentable y participativa haría posible un mejor aprovechamiento de los valiosos recursos humanos que posee el país, y de otras ventajas en función del desarrollo, como es la alta proporción de la propiedad social del suelo urbano en Cuba para emprender programas de mejoramiento del hábitat en sus ciudades.

En lo que al hábitat se refiere es necesario avanzar en un nuevo paradigma basado en la producción social del hábitat (Ortiz, 2011: 223), que haga posible la introducción de nuevos instrumentos de conocimiento y de gestión que modifiquen las maneras tradicionales en que se ha llevado a cabo la planificación y el diseño del hábitat, Existen experiencias avanzadas en varios países latinoamericanos que han abordado la diversificación de las vías de solución y la articulación de la acción estatal con el esfuerzo propio de la población. En el caso de Brasil se instrumentan programas de vivienda en los que el Estado aporta el suelo urbanizado y los necesitados la construcción de sus viviendas ya sea por esfuerzo individual o con la creación de cooperativas. La diversificación de las vías y formas de gestión resulta válida también para la rehabilitación del fondo habitacional como lo muestra la experiencia de las cooperativas de vivienda para la rehabilitación de edificios en Montevideo.

El incremento de la calidad de vida debe alcanzarse sobre bases de sustentabilidad para dar solución a los problemas en la escala social. La ciudad de La Habana podría convertirse en un referente a nivel internacional donde pudieran materializarse las ideas más avanzadas en el desarrollo urbano sustentable y la calidad de vida urbana. Para ello cuenta con un modelo social avanzado, recursos humanos valiosos, valores sociales y riqueza cultural, como principales fortalezas En la coyuntura actual el reto es aprovechar todas las potencialidades presentes en la sociedad cubana para lograr el desa-

rollo sustentable en una gran ciudad. Los logros alcanzados por el exitoso modelo de gestión del centro histórico de la Habana Vieja así lo corroboran (Rey, 2007: 447).

Una teoría infalible sobre el desarrollo sustentable y el modelo económico consecuente con este, continuarán siendo “eslabones perdidos” si no se parte del ser humano como centro, objeto y sujeto del desarrollo. La riqueza y la economía no pueden desvincularse de la comunidad y de su protagonismo a nivel social y para ello tiene que ocurrir un empoderamiento de los gobiernos locales como expresión de la democracia participativa.

La coyuntura actual demanda la combinación de los métodos más avanzados e innovadores en materia de gestión pública urbana y de participación ciudadana, con una visión estratégica y concertada del desarrollo de la ciudad basada en la sustentabilidad y enmarcada en el largo plazo. En esta visión deben integrarse objetivos económicos y sociales, urbanísticos y ambientales, con un enfoque participativo desde la propia concepción hasta su instrumentación y materialización. Un adecuado equilibrio entre centralización y descentralización resulta estratégico para que en el Estado siga jugando su papel de salvaguarda de los intereses de toda la sociedad y en el logro, como finalidad estratégica, del mejoramiento progresivo de la calidad de vida material y espiritual de la población sobre bases sustentables.

## Referencias

- Baroni, Sergio 2003 *Hacia una cultura del territorio* (La Habana: Grupo para el desarrollo Integral de la Capital).
- Borja, Jordi; Muxi, Zaida 2003 *El espacio público: ciudad y ciudadanía* (Barcelona: Electa).
- Carrión, Fernando 2006 “El futuro está en el ayer” en UNESCO *Una experiencia singular: Valoración del modelo de gestión del Centro Histórico de La Habana Vieja, patrimonio de la Humanidad* (La Habana: UNESCO/Oficina del Historiador de la Ciudad).
- Castells, Manuel 1999 “El poder de la identidad” en Castells, Manuel *La era de la información: economía, sociedad y cultura* vol. II (Madrid: Alianza Editorial).
- Coyula, Mario; Oliveras, Rosa; Coyula, Miguel 2002 *Hacia un nuevo tipo de comunidad en La Habana: Los Talleres de transformación Integral del barrio* (La Habana: Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital).
- García Brigo, Jesús 1998 *Gobernabilidad y democracia los Órganos del Poder Popular en Cuba* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).
- Geffre, Xavier 2001 “El papel de la cultura en el desarrollo territorial” en Gómez de la Iglesia, Roberto *Cultura desarrollo y territorio* (Bilbao: Xabide).
- Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital 1990 *Estrategia* (La Habana: Ediciones Plaza Vieja).
- Mesías, Rosendo 2002 “La Habana desde el centro. El hábitat en la zona antigua” en Mesías, R.; Suárez, A. (comps.) *Los centros vivos: La Habana, Lima, México, Montevideo. Alternativas de hábitat en los centros antiguos de las ciudades de América Latina* (La Habana–Ciudad México: Programa CYTED).
- Oliveras, Rosa; Barbón, Regla 2007 “Hacer ciudad y hacer barrios: Los Talleres de transformación integral del barrio” en Hearn, Adrian (comp.) *Cultura, tradición y comunidad: perspectivas sobre la participación y el desarrollo en Cuba* (La Habana: Imagen Contemporánea).
- Ramírez, Ronaldo 2004 “Factores que contribuyen al éxito o fracaso de proyectos comunitarios. Experiencias en el barrio de Pogolotti, La Habana, Cuba” en *INVI Revista del Instituto de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile* (Santiago de Chile) Vol. 19 N° 50.

- Rey, Gina 2007 “Los grandes retos de la ciudad” en Gabino Ponce (Ed.) *La Habana. De Colonia a Metrópoli* (Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional).
- Rey, Gina; Peña, Jorge; Ríos, Marién et al. 2009 *Centro Habana: Un futuro sostenible* (La Habana: Centro de Estudios Urbanos/ Habana Ecopolis/GDIC).
- Ortiz, Enrique 2011 “Veinte años de políticas de viviendas. Impactos y perspectivas” en Ortiz, Enrique et al. *El camino posible, producción social del hábitat en América Latina* (Montevideo: Ediciones Trilce/Centro Cooperativo Sueco).

# Aportes para una metodología de análisis urbano participativo desde la video–animación

---

Paulina R. Tonacca Aguilar<sup>1</sup>

## Introducción

Santa Mónica y Araucanía son dos poblaciones populares de la comuna de Conchalí, al norte de la ciudad de Santiago de Chile, en el sector conocido como La Chimba, el patio trasero de la antigua ciudad colonial. Consideradas por el municipio como un sector crítico de la comuna, con los mayores índices de pobreza e inseguridad, peores condiciones urbanas y de vivienda y bajo nivel de participación en los canales municipales.

---

1 Arquitecta, por la Universidad de Chile. Maestra en Urbanismo, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es académica en la Universidad de Arte y Ciencias Sociales ARCIS, Chile.

Son consideradas por sus habitantes antiguos como un patrimonio construido con sus propias manos, resultado de constantes luchas por el territorio. Pero por otros como una larga condena a vivir allegados, discriminados, siempre pobres.

Es en estas poblaciones donde se desarrolló un trabajo de investigación acción participativa<sup>2</sup> sobre las transformaciones urbanas del territorio a través de su historia. El trabajo en estas poblaciones nace a partir de la elaboración de un plan participativo de recuperación de barrios<sup>3</sup> que incluyó una primera etapa de diagnóstico participativo, el cual se decide profundizar, con el objetivo de aportar a la concientización y reflexión crítica de los habitantes sobre su territorio.

Uno de los resultados de esta investigación fue la creación de un video-animación que sintetiza parte del análisis urbano desarrollado. Sumándonos a los esfuerzos por sistematizar y compartir experiencias de trabajo participativas y críticas en el mundo popular, dirigidos principalmente a sus habitantes como sujetos de la producción del hábitat y por tanto también de su investigación y pensamiento, nos parece importante relatar la experiencia de su creación como aporte a la construcción de herramientas de análisis urbano participativo, fecundada ya por las contribuciones de distintos grupos de investigación en toda América Latina.

---

2 Programa de Recuperación de Barrios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desarrollado entre los años 2006 y 2009.

3 Para ver la video animación: <http://www.youtube.com/watch?v=m6nS4SONIII>



## **Análisis urbano desde la perspectiva de la investigación acción participativa (IAP)**

El sociólogo Orlando Fals Borda se preguntó hace casi cuatro décadas: ¿Cómo servir para la transformación de la sociedad desde una formulación alternativa de las ciencias sociales? (Fals Borda, 1986).

Y veinte años después de haber sido uno de los pioneros en la Investigación Acción Participativa se preguntó si aún era necesario este tipo de investigación en la sociedad. La respuesta fue positiva en cuanto la IAP: “es un medio para llegar a formas más satisfactorias de sociedad [...] Es evidente que, en general, el mundo atraviesa aún la misma era de confusión y conflicto en que nació la IAP” (Fals Borda, 1978: 87).

Uno de nuestros antecedentes para la construcción de metodologías de análisis urbano participativas es la IAP, una de las primeras corrientes latinoamericanas de investigación que nace en oposición a la supuesta neutralidad y autonomía de la visión positivista que domina las ciencias sociales. Así la IAP se basa en el concepto de compromiso de las ciencias sociales con la transformación de una sociedad injusta, inadmisibles y dolorosa. Replantea la relación sujeto–objeto entre el investigador y las personas con las que trabaja (preferible a decir a las que estudia o investiga) implicando no sólo una aproximación entre ambas. La relación sujeto–sujeto plantea formas participativas y organizativas horizontales para una sociedad más igualitaria y democrática. Intenta dar validez a la ciencia popular, aquella que las personas demuestran en su vida cotidiana y que tiene su propia racionalidad. Según Fals Borda:

Existe un aparato científico construido para defender los intereses de la burguesía, y este aparato es el que domina hoy

a nivel local y general en las naciones llamadas occidentales, el que condiciona, limita o reprime el crecimiento de otras construcciones científicas y técnicas, por ejemplo, las que responden a intereses de clases campesinas y proletarias, o las de otros grupos populares a quienes se les ha aplicado la ley del silencio (Fals Borda, 2006).

La supuesta neutralidad de la ciencia, propuesta por la corriente positivista, amputa la dimensión temporal y procesual de los hechos estudiados. La dinámica de los procesos vividos por los sectores silenciados, es excluida de la investigación científica, con un fin ideológico de construcción de un discurso dominante que justifique las injusticias sociales producidas por el sistema capitalista.

Ante ello, un objetivo de la IAP es realizar procesos de construcción colectiva de un conocimiento científico sobre la realidad concreta del presente y la propia historia de los sectores populares, para entender las contradicciones del capitalismo y actuar sobre ellas para superarlo, apuntando a construir una conciencia de clase revolucionaria que pueda disolver la alienación que les impide entender la realidad y articular su lucha y defensa colectiva.

Es, desde esta base epistemológica, que intentamos explorar técnicas de investigación urbana, que sean capaces de construir una visión crítica acerca del territorio donde se vive, desde el compromiso ético de la arquitectura y el urbanismo con la lucha de clases.

## La necesidad de reconocer las prácticas cotidianas de los pobladores

Una de las preguntas metodológicas fundamentales radica en: cómo leer y comprender las prácticas espaciales del territorio, a partir del saber popular que allí existe y que ha sido silenciado por el discurso dominante.

Nuestra entrada epistemológica exige concebir el espacio a partir de la experiencia espacial y no sólo desde una mirada objetual. El espacio cualificado, de la experiencia, tiene una dimensión morfológica, pero siempre en relación con una dimensión funcional, del construir y ocupar el espacio y una dimensión simbólica, del percibir y pensar el espacio y sus significados. Estas relaciones están ocultas principalmente en la vida cotidiana de los pobladores y se encuentran en constante conflicto, en su mundo interno, con el mundo institucional y con los discursos dominantes.

La articulación entre espacio urbano y prácticas cotidianas, implica comprender cómo ambas se han influido dialécticamente, cómo la construcción de ciertas espacialidades contradice o estimula ciertas prácticas; y cómo aquellas prácticas modelan y producen las formas espaciales. No implica deducir de lo construido el sentido de las prácticas, ni establecer una determinación de los efectos del espacio sobre ellas:

Es pues en términos de tensiones y de contradicciones como hay que afrontar la relación entre espacio físico y espacio de la práctica [...] una verdadera evaluación del espacio como producto, como mediación, de los determinantes de la práctica socio espacial como totalidad compleja y, por consiguiente, de los efectos, reales o potenciales, de uno sobre el otro (Depaule, 1983: 188).

Aparece así también el tiempo como factor fundamental en el análisis de las prácticas cotidianas. No es posible estudiar las prácticas espaciales de los habitantes de manera momentánea en su estado actual, sin considerar el desarrollo histórico que ha transformado el espacio y los modos de habitarlo.

## **La creación audiovisual como herramienta de representación espacio temporal**

Nuestro objetivo central radica en la búsqueda de herramientas que aporten a metodologías participativas de comprensión de la articulación entre espacio y prácticas.

Al enfrentarnos a la pregunta de cómo comprender estas relaciones complejas, desde la propia experiencia de los pobladores, su sabiduría y capacidad creadora, es que aparece el proceso de creación audiovisual como una herramienta provechosa para trabajar en una investigación acción participativa sobre el territorio.

El audiovisual es capaz de integrar el movimiento, representar transformaciones, hilar historias escritas en el espacio a través del flujo de las prácticas de las personas en él.

La creación audiovisual es un proceso integral, en el cuál coinciden distintas metodologías de trabajo. Implica una investigación anterior, trabajo en equipo en distintas funciones y la conjunción de decisiones técnicas, estéticas e ideológicas. Su formato resulta atractivo para el trabajo comunitario, tanto en el proceso de realización, como por el resultado final y su difusión.

## **El proceso de creación audiovisual en las poblaciones Santa Mónica y Araucanía**

La metodología aquí presentada es parte de una investigación más extensa, en la cual se analiza, en la historia de las poblaciones Santa Mónica y Araucanía, las relaciones entre transformaciones morfológicas del territorio, transformaciones funcionales asociadas a éstas y los cambios en el sentido que para los habitantes tienen dichas transformaciones.

Esta historia urbana se desarrolla alrededor de cuatro ideas sobre el poblador popular urbano desarrolladas en cuatro momentos de la historia de Chile:

En la época denominada de “promoción popular” (1957–1973) aparece la figura del habitante popular como “poblador”, que alude a su capacidad de auto-producción del territorio. Este período se cierra violentamente con la dictadura militar, cuando obreros y pobladores populares pasan a ser “enemigos internos de la nación”. Con la imposición violenta del sistema capitalista neoliberal, el poblador pasa a ser un “consumidor” del espacio urbano. Las nuevas políticas de vivienda y barrio, promovidas por los gobiernos de la concertación (1990–2010) promueven la idea de “ciudadano”.

**Cuadro N° 1**  
**Síntesis de la investigación**

		<b>Tiempo</b>		
		<b>Idea del habitante</b>		
		1965	1973	1990
		Poblador	Enemigo de la nación	Consumidor
		2010		
		Ciudadano		
<b>Población Santa Mónica y Araucanía</b>	<b>Territorio</b>	La chacra Lo Videla y el fundo Santa Mónica	La dictadura militar: crisis del mundo popular y su territorio	La vuelta a la democracia  Nuevas políticas de mejoramiento integral: barrios vulnerables y ciudadanía
		La vida en las callampas y conventillos	El Campamento Parque Santa Mónica se establece: la nueva "Villa Araucanía"	
		Crisis social y desastres naturales	Erradicaciones desde Las Condes, los nuevos habitantes	
		Erradicación y Operación sitio: soluciones de los gobiernos ante la crisis	De la colectividad del poblador al individualismo del consumidor	
	<b>Vivienda</b>	La casa de las callampas y la pieza de conventillo	La dictadura: un proyecto de vivienda truncado	La casa del Fondo Solidario de Vivienda  La autoproducción de la casa como alternativa constante y vigente
		La casa de emergencia de la población Santa Mónica y del campamento Parque Santa Mónica	Programa de Casetas sanitarias para la nueva Villa Araucanía	
			Le entrega de títulos de dominio para la nueva Villa Araucanía	
	<b>Espacios públicos</b>	La calle: extensión de lo privado a lo público	La calle: lugar de violencia, represión y protesta	La calle: espacio de encuentro, inseguridad, conectividad y velocidad
		La plaza Aconcagua: proyecto de equipamiento comunitario	La plaza Aconcagua se privatiza	La plaza Aconcagua aún vacía
		Escuela E-130: enseñanza básica	Escuela E-130: enseñanza básica y lugar de tortura	Escuela E-130: Demolición y construcción Comisaría de Conchalí
Escuela Santa Clara: escuela básica y de adultos autogestionada		Escuela Santa Clara: escuela básica municipal	Escuela Santa Clara: Demolición y construcción de conjunto de viviendas	
Canchas de fútbol de Dorsal: campeonatos y fiestas		Canchas de fútbol de Dorsal: lugar de tortura	Canchas de fútbol de Dorsal: construcción de proyecto inmobiliario y comercial	
		Iglesia católica "progresista" en la calle (Vicaría de la solidaridad)	Iglesia: aparición de iglesias evangélicas	
Transformaciones morfológicas + Transformaciones funcionales + Transformaciones de significados				

Fuente: Elaboración propia

Cada etapa trajo consigo transformaciones tanto a nivel del territorio general, de la vivienda y de ciertos espacios públicos notables de las poblaciones. De estos espacios públicos se eligieron tres: dos antiguas escuelas que ya no existen y unas canchas de fútbol en el terreno donde hoy existe un proyecto inmobiliario y un mega-mercado.

Con estos tres espacios notables, elegidos por los participantes al taller de creación audiovisual, se decidió realizar una creación audiovisual que tuviera como centro la animación de dibujos, la videoanimación.

Relataremos a continuación, la experiencia de este trabajo y expondremos el resultado final del taller: el guión literario. La videoanimación final fue 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” Caracas, Venezuela.

Se comienza el proceso llamando a la comunidad, de todas las edades, a participar de un taller de creación audiovisual, sobre la historia de la población. Participaron en él alrededor de 15 personas, niños, jóvenes y adultos. Según sus intereses y potencialidades se dividió el trabajo en distintas actividades:

## Taller de entrevistas

El taller consistió en entregar algunos contenidos teóricos y prácticos de cómo se realiza una entrevista: cómo elegir un entrevistado, qué y cómo se pregunta, elaboración de material para la entrevista, cómo se graba el audio y la imagen de una entrevista. Muchas veces, al realizarse las entrevistas en la casa o en la calle, se transformaron en conversaciones familiares y colectivas, a las que se iban integrando los niños de la casa, familiares y vecinos que iban apareciendo, lo cual fue muy valioso. En algunos casos se utilizaron planos y dibujos elaborados por el taller que aportaron a hacer más concreta la conversación. Resultó provechoso el encuentro entre los niños y jóvenes del taller y los entrevistados, en su mayoría fundadores de la población.



De las transformaciones de cada uno de los espacios y del territorio en general, importaba conocer: la descripción física que los entrevistados podían hacer de cada espacio (¿cómo eran, cómo fueron cambiando, cómo son ahora?) la descripción de las funciones y actividades, qué se hacía y se hace hoy en ellos; el relato de las situaciones y conflictos que rodearon las transformaciones urbanas (¿qué sucedió, quién participó, qué cambió?) y finalmente las percepciones y significados que para los entrevistados tuvieron estas transformaciones (¿qué piensa de los cambios, por qué cree que sucedieron, qué sintió, cómo ve la situación de los espacios hoy?).

Además, importaba la reflexión que podía realizar el entrevistado sobre el por qué de las transformaciones del espacio.

## Talleres de conversación grupal

Se realizaron dos talleres grupales con dirigentes sociales, de una duración aproximada de tres horas, en los cuales se presentaron planos y fotografías recopilados en trabajo de archivo, a partir de los cuales se produce una conversación grupal sobre las transformaciones del territorio. La estructura de la conversación fue similar a la utilizada en las entrevistas individuales.

Además se realizaron dos talleres grupales con organizaciones de adultos mayores, de una duración de 3 horas, que tienen el valor de conocer la visión de personas que presenciaron las transformaciones del territorio, desde el nacimiento de las poblaciones hasta el día de hoy.

## Trabajo de archivo

Paralelo a esto se realizó un trabajo de archivo de fuentes primarias y secundarias que permitieron conocer el proceso de producción del territorio, tanto a nivel local como a escala nacional y de la ciudad de Santiago. Para ello fue necesaria la búsqueda y sistematización de

material fotográfico, escrito, audiovisual y planimétrico en distintas fuentes. Se encontraron planos originales de los proyectos ejecutados y no ejecutados en ambas poblaciones, documentos oficiales sobre las acciones gubernamentales en el territorio y sus conflictos, fotografías tomadas en distintas épocas de los espacios públicos intervenidos, así como investigaciones realizadas durante los años en estudio.

Fue de mucha importancia el trabajo con los archivos personales de los habitantes, especialmente fotografías, a través de un llamado de la junta de vecinos a toda la comunidad a colaborar en la investigación.

Además de ello, se realizaron lecturas de fuentes secundarias sobre la historia de Chile, la ciudad de Santiago y las poblaciones populares, lo que ayudó a contextualizar y contrastar las observaciones e interpretaciones de los pobladores con otros casos y con escalas más amplias.

## Taller de guión

Con el material recopilado en la investigación se construye la idea de guión. Se entregan a los participantes contenidos sobre la estructura básica de un guión y se trabaja en conjunto en la redacción del guión literario final. Su elaboración obliga a tener muy claras las conclusiones de la investigación, lo que se quiere decir y desarrollar creativamente las maneras de decirlo. Por ello la elaboración del guión es una actividad clave para el proceso.

Se realiza también el diseño sonoro de la video-animación. En este taller participaron dos jóvenes de la población con inquietudes por la escritura. Se grabó la voz en off de la video-animación.

## Taller de animación

Mientras se construye el guión, se trabaja en paralelo con un grupo de niños que comienzan a dibujar las escenas del video–animación. Se dibujan los espacios analizados, sus cambios y las actividades que las personas realizaban en cada uno de ellos, en sus distintas etapas de transformación.

Por razones de tiempo y de edad de los participantes, no se pudieron entregar conocimientos técnicos sobre montaje de animación y edición digital, lo que era también parte de los objetivos de la investigación.

## Montaje

Con todo el material producido se realiza el montaje final de la video–animación. Se realiza una pre–edición que es mostrada a los participantes del taller y luego se trabaja en la edición final.

## Difusión

Luego del proceso de edición final del video–animación, se realiza el estreno en una calle principal de las poblaciones, se invita a toda la comunidad. Luego de la proyección se animó a los participantes a dar sus opiniones sobre lo visto. Esta parte del proceso fue muy rica, pues pudimos comprobar que la creación audiovisual es una buena herramienta para potenciar la reflexión y la conversación de la comunidad.

## El guión final

**Título:** “Santa Mónica y Araucanía: Historias de dignidad frente a la exclusión y el despojo urbano”

**Duración:** 11’ 40”

**Año:** 2010

### Escena 1:

*Imagen:* Fondo de la escena de color café, comienza una secuencia de fotografías antiguas, del tiempo en que el territorio era rural. Luego, imágenes de la llegada de los pobladores, de grupos familiares.

*Voz en off:*

Dijeron que cuando llegaron aquí no había nada, que eran chacras, campo.

Que venían de todas partes, de otros lugares de Chile, que por la crisis del salitre, la crisis del campo. Inmigrantes, desplazados hacia la ciudad, donde estaba el “progreso”, donde se acumulaba el trabajo.

Vivieron en callampas y conventillos, dicen que eran muchos y mucho más pobres que ahora, que era inhumano vivir así, que había una crisis de la vivienda.

*Audio de fondo:* canción “Tati”, Inti Illimani.

### Escena 2:

*Imagen:* Plano de Santiago de fondo. Secuencia de animación de ubicación de las poblaciones y puntos de la ciudad desde donde venían los pobladores a radicarse. Entrada de dibujo de pobladores cargados con sus pertenencias llegando hacia las poblaciones.

*Voz en off:*

El gobierno dijo que iba a solucionar las cosas.

Hicieron un plan de vivienda, promocionaba la construcción de: “barrios integrales totalmente equipados con todos los servicios que exige la convivencia humana.”

Dice mi papá que se cansaron de esperar y se tomaron este terreno. Que llegaba gente de todas partes de la ciudad, que tuvieron que aprender a vivir todos juntos.

Dice que en esos tiempos sí se luchaba, siempre dice que esos tiempos eran tan distintos. Que los pacos<sup>4</sup> los intentaron desalojar muchas veces, que resistieron.

*Audio de fondo:* continúa canción.

### **Escena 3:**

*Imagen:* Zoom hacia el interior del plano de Santiago, se detiene en el plano de las poblaciones. Aparecen dibujos de casas y personas construyendo. *GC'*: 1965

*Voz en off:*

A la mitad de las familias les construyeron casas, con lo que el gobierno llamó “Operación Sitio”. Las otras casas y el equipamiento integral prometido fue hecho con el trabajo de los pobladores.

Ellos dicen que tuvieron que tomar en sus propias manos la construcción de un lugar más digno...

*Audio de fondo:* canción Baiao Destemperado, Barbatuques.

*Imagen:* Secuencia de fotografías antiguas de la autoconstrucción de las poblaciones.

*Voz en off:*

Cavaron zanjas, hicieron letrinas, las conexiones de luz y agua, dicen que había harto apoyo mutuo, hospitalidad, esfuerzo, que la vida era precaria pero con harta solidaridad.

---

4 Refiere a la policía

Algunos dicen que eso se ha perdido hoy, que la gente es más individualista, otros dicen que aún se mantiene la solidaridad, el saludo, la preocupación por el otro, que la gente de la población es más sencilla, más solidaria, que se conocen y se apoyan.

*Audio de fondo:* continúa canción.

#### **Escena 4:**

*Imagen:* Zoom-in en el plano de las poblaciones hacia el centro social autogestionado. GC: 1965.

*Voz en off:*

Dijo el tío Jorge que en la mitad de la Araucanía había un centro social grande, que ellos mismos lo autogestionaron.

*Audio de fondo:* continúa canción.

*Imagen:* Animación sobre el plano del centro social, aparecen nombres de equipamientos: cancha-escuela-consultorio-bomberos-sede social-plaza.

Zoom-in hacia la cancha de fútbol, animación de jugadores. Barrido por los espacios con dibujos de sala de clases, plaza, niños jugando, asambleas, doctor, bomberos.

*Voz en off:*

Que tenían una cancha grande, que jugaban campeonatos, hacían eventos, fiestas.

Que algunos vecinos construyeron juegos pa' los niños, plantaron árboles, hicieron una plaza.

Que había una sede social donde hacían las asambleas, las fiestas y se juntaban a ver tele, porque nadie tenía tele en la casa.

Dicen que hasta construyeron una escuela, que era bien pobre, le decían el gallinero, pero que sirvió mucho.

Hasta llegaron a tener un consultorio de salud y un cuerpo de bomberos comunitario y autogestionado, porque las casas eran de madera y siempre había algún incendio y los bomberos no llegaban nunca.

*Audio de fondo:* continua canción. Sonidos ambiente de partido de fútbol, niños jugando, sala de clases.

*Imagen:* Secuencia de fotos de la escuela Santa Clara.

*Voz en off:*

La Juana se enojaba cuando le decían a la escuela el gallinero, porque era pobre, pero ese gallinero sirvió tanto dice la señora Juana.

Los alumnos más grandes le enseñaban a leer y escribir a los adultos de la población, así la Juana aprendió a leer.

*Audio de fondo:* continúa canción.

### **Escena 5:**

*Imagen:* zoom-in a plano de escuela A-130. GC: Escuela A-130. Animación sobre el plano de la escuela de sala de clases, comedor, piscina.

*Voz en off:*

Dicen que antes, en la comuna, había muchas escuelas, que se han cerrado. Dicen que como había tantos niños, el gobierno tuvo que hacer una escuela nueva, la A-130. Dicen que era buena, que tenía buenos profesores, que alimentaban a los niños, que durante el gobierno de Allende les daban leche para la casa. Tenía hasta piscina. Mi mamá estudió ahí, ella dice que en ese tiempo la educación era gratis, que es lo que hoy están exigiendo los estudiantes con las tomas y marchas, una educación igualitaria y de calidad para todos, también para nosotros que no tenemos plata.

*Audio de fondo:* canción *Tumbala, Novalima*. Sonidos de escuela, piscina, niños jugando.

### **Escena 6:**

*Imagen:* zoom-in a plano de canchas de fútbol. GC: 1965, Las canchas de Dorsal. Animación de partido de fútbol, público viendo y celebrando el partido, papeles de colores cayendo.

*Voz en off:*

Dicen que el fútbol era una fiesta antes.

En la sede del club hay varias fotos viejas de los campeonatos. Todos los domingos había partido, dicen que venían de todas partes de Santiago a jugar la población, era famosa. Dicen que era una fiesta, que jugaban equipos de hombres, de niños, hasta de mujeres.

*Audio de fondo:* Continúa canción. Sonidos de fondo de partido de fútbol y público.

### **Escena 7:**

*Imagen:* secuencia de fotos de partidos de fútbol en las canchas y de los pobladores haciendo celebraciones.

*Voz en off:*

La gente hacía asados el domingo, dicen que bailaban, tomaban, apoyaban al equipo, celebraban. Las canchas y las calles de la población eran lugares de celebración, para los 18 de septiembre, la navidad, semana santa, cumpleaños, En la sede del club había varias fotos viejas de los campeonatos. Dicen que eso se perdió, que la gente ya no se junta tanto.

*Audio de fondo:* canción de fondo La cueca de los Parra, Ángel Parra Trío. Sonidos de fiesta.

### **Escena 8:**

*Imagen:* Pantalla negra. Animación de tanque y militares marchando encima de plano de las canchas. Animación del plano de las poblaciones marcando lugares de detención y tortura.

*Voz en off:*

Dijeron que fue en el 73, desde el golpe militar. Dice la señora Emilse que las canchas y la escuela A-130 fueron lugares de tortura, ella dice que...

*Audio de fondo:* sonido de balazo y marcha militar. Silencio mientras se escucha la voz en off.



**Escena 9:**

*Imagen:* Plano medio de Emilse Candia hablando. Termina en fade a negro.

*Audio:* Entrevista a Emilse Candia: Fue muy duro ese tiempo del 73 adelante hasta casi el año noventa. En ese colegio precisamente donde está la comisaría, ahí mataron gente, traían a detenidos los torturaban y los mataron, mucho murieron ahí, mataron a mucha gente, los despedazaron. Y hay gente que no se acuerda de eso, hay mucha gente que no se acuerda de eso.

Y aquí en las canchas también mataron a unos futbolistas, se los llevaron detenidos, los tuvieron una semana yo creo que torturándolos y un día sábado en la noche se sienten las ráfagas de metralletas, porque todo queda en silencio.

**Escena 10:**

*Imagen:* zoom-in a canchas de Dorsal. GC: 1980. Animación de cambios en el plano: desaparecen las canchas, aparecen calles, nuevos departamentos y supermercado.

*Voz en off:*

En 1980, de la noche a la mañana se cerraron las canchas, muchos clubes de fútbol se terminaron. Abrieron nuevas calles, ensancharon la calle Dorsal, una inmobiliaria construyó nuevos departamentos, al lado un nuevo y gran supermercado.

*Audio de fondo:* canción El Yankiman, Juanafé.

**Escena 11:**

*Imagen:* Animación de plano de las canchas: grúa pasa y va eliminando canchas y van apareciendo nuevos edificios, mientras dibujos de personas protestando.

*Voz en off:*

Dicen que los vecinos protestaron, que nadie dio una explicación. La Luci dice que hasta apedrearon las máquinas pa' que no pasaran, que fue violento. Dicen que la municipalidad vendió los terrenos no más, que fue un buen negocio.

*Audio de fondo:* sonidos de protestas, grúas y bocina de auto.

### **Escena 12:**

*Imagen:* zoom-in al interior del edificio del supermercado. Animación de personas con carros comprando.

*Audio:* estrofa cantada de la canción El Yankiman. Sonidos de fondo de supermercado, caja registradora.

### **Escena 13:**

*Imagen:* secuencia de fotos de los nuevos edificios de departamentos, supermercado y ensanche de calles.

*Voz en off:*

Dice la Nelly que nos cagaron no más, como siempre. Que nos pasan a llevar como personas, como dirigentes, como pobladores, dice que sólo porque somos pobres cualquier día de estos si quieren sacarnos de aquí nos van a sacar no más. Dicen que por el progreso, por el adelanto ¿Cuál progreso?

*Audio de fondo:* continúa canción El Yankiman con menos volumen.

### **Escena 14:**

*Imagen:* zoom-out desde plano de supermercado, zoom-in a plano de Escuela A-130. Animación en plano de la escuela de grúa pasando por la escuela, desaparece el edificio, personas protestando. Queda terreno vacío con basura.

*Voz en off:*

Dicen que primero achicaron la escuela A-130, y construyeron ahí la sede social, porque el terreno donde estaba antes lo vendió la municipalidad.

En el 2003 demolieron la escuela, después demolieron la sede también. Pasó mucho tiempo ese lugar vacío, era un basural peligroso.

*Audio de fondo:* Efectos de sonido de Juan Pablo Villa.

**Escena 15:**

*Imagen:* Animación en el plano, aparece comisaría. Cambio de cámara, plano de frente, recorrido por la nueva comisaría, carabineros, autos de carabineros, banderas. Luego, secuencia de fotos de la demolición y la nueva comisaría.

*Voz en off:*

Dicen que a nadie la preguntaron si querían que se construyera una comisaría en vez de la escuela, dicen que un día llegó el alcalde a dar un discurso y a dar la gran noticia de que ahí se construiría la moderna 5° comisaría de carabineros de Conchalí.

A la señora Eli, la presidenta la de junta de vecinos, le dio mucha pena, dice que era la escuela de tantos años, que todos sus hijos son lo que son hoy por esa escuela, pero que era una por otra, que ella pensaba que la comisaría iba a servir de algo, dice que ahora ya no piensa lo mismo. La señora Emilse se emociona cuando da su opinión, porque no se olvida lo que pasó ahí pal 73.

*Audio de fondo:* Efectos de sonido de Juan Pablo Villa.

**Escena 16:**

*Imagen:* Plano medio de Emilse Candia hablando.

*Audio: Entrevista a Emilse Candia:* Encuentro que está bonita, encuentro el edificio bonito. Y pensar que debajo de ese edificio tan bonito, debajo de ese piso, cayeron muchos, por las balas de militares, ahí hay sangre derramada. Debajo de ese piso hay mucha sangre derramada, hay mucha historia también, en ese edificio lindo. Ése que es un orgullo, de ver lo más lindo que hay entre medio de nuestras casas que están viejas, desaliñadas, está ese edificio precioso donde le pusieron cemento para tapar la sangre derramada. Eso pienso de esa comisaría yo.

**Escena 17:**

*Imagen:* zoom-out desde comisaría, zoom-in a escuela Santa Clara. GC: 2000

*Voz en off:*

La escuela Santa Clara también fue cerrada en la misma época. El sostenedor desapareció un día, después de pasar varios años teniendo el colegio en malas condiciones, sin pagarles a los profesores. Dicen que fue de un día para otro, que no abrió más.

*Audio de fondo:* Efectos de sonido de Juan Pablo Villa.

**Escena 18:**

*Imagen:* Animación de grúa pasando por escuela, enfrentada a personas protestando. Desaparece edificio, aparecen nuevos edificios de departamentos, aparece antena de celulares y basural. GC: 2009.

*Voz en off:*

De nuevo hubo protestas, esta vez fue más violento, dicen que se llevaron a varios detenidos, que llegó la televisión, que no sirvió de nada, que la cerraron igual. En el terreno construyeron una antena de celulares, también se opusieron los pobladores, pero la hicieron igual, quedó un basural durante mucho tiempo, juntaban chatarra ahí.

*Audio de fondo:* Sonidos de protesta y grúas.

**Escena 19:**

*Imagen:* Animación edificio nuevo, con antenas de cable, autos pasando.

*Voz en off:*

Las dirigentas habían pensado ocupar ese terreno para un centro social, como el que había antes, querían comprarlo con el programa de mejoramiento barrial y devolverle el uso comunitario. Para todos. Pero la municipalidad decidió otra cosa

y llegó una Egis5 a construir un proyecto de departamentos para los allegados de la población. Son 100 departamentos en el terreno de la escuela. Algunos dicen que es bueno para la gente que no tiene casa, otros dicen que son muy chicos y mal hechos.

*Audio de fondo:* Efectos de sonido de Juan Pablo Villa.

### **Escena 20:**

*Imagen:* zoom-in hacia interior de departamento. Barrido por animación del interior del departamento, con medidas de los espacios y personas desplazándose por dentro del departamento.

*Voz en off:*

La Nelly vive ahí ahora, dice que es bien distinto vivir en un departamento que en la casa de antes, que tiene menos espacio, que le falta el patio, que no tiene donde guardar los cachureos...

*Audio de fondo:*

### **Escena 21:**

*Imagen:* barrido por animación del interior de la casa antigua donde vivía Nelly, con medidas de los espacios y personas desplazándose por dentro de la casa y el patio. GC: casa de emergencia antigua.

*Voz en off:*

...que escucha todo lo que hacen los vecinos que a veces pelean, pero dice que está contenta, que ya no tiene que vivir en la casa de su ex suegra, que de cualquier manera está mejor. Que espera que los vecinos sean más unidos, porque viven más juntos.

*Audio de fondo:* canción *En esta ciudad*, Juan Pablo Villa.

**Escena 22:**

*Imagen:* zoom-out desde el departamento hasta plano de las poblaciones. GC: 2010. Casas, seguridad, casas, consumo. Fade a negro.

*Voz en off:*

Algunos dicen que sienten nostalgia de esa época del 60, que se cerró violentamente con el golpe militar. Que en todas las poblaciones se estaba construyendo desde abajo una vida cotidiana, más comunitaria, más humana y que el modelo neoliberal ha intentado destruir.

Yo pienso que no, que no lo ha destruido, que igual somos pobladores, compañeros. Mucha gente ve las cosas distintas, no queremos vivir como nos dice la tele que tenemos que vivir.

*Audio de fondo:* canción *En esta ciudad*, Juan Pablo Villa.

## Conclusiones

La idea central de nuestro guión, nos muestra como la planificación urbana, durante la historia de las poblaciones se ha relacionado con la especulación y el negocio inmobiliario, intrínsecos al sistema capitalista. Más que proponerse objetivos de calidad de vida o de democratización del territorio popular.

Esto ha traído para los pobladores constantes procesos de despojo y privatización de sus espacios comunitarios, de reunión, juego, encuentro. El cambio en sus estructuras urbanas y con ellas en sus formas de vivir tradicionales: cambios en las densidades de ocupación del territorio, porcentajes de áreas libres y equipamientos, tamaños de predios, ensanches de calles y reducción de espacios comunes, cambios de usos, son condiciones propias de un modo de vivir popular, que se ha visto violentado.

La historia aquí expuesta está marcada por desplazamientos, la mayoría forzados, primero del campo a la ciudad, del centro a la periferia y de periferia a periferia. Esto sigue siendo una constante amenaza, los pobres aún no tienen seguros sus territorios, ni su lugar en la ciudad. Los procesos de gentrificación, expulsión hacia otras zonas periféricas de la capital se han mantenido por cincuenta años.

Esta historia de despojos, frustraciones y fracturas urbanas, de imposiciones de decisiones no consultadas, tiene una contraparte, en ella se encuentran las actuales potencialidades de lucha de los pobladores, hacia la democratización de la producción del territorio. Potencialidades de las cuales los pobladores nunca han sido despojados, que radican en su dignidad, su capacidad de construcción de respuestas ante la adversidad y su solidaridad de clase, inconsciente, espontánea, como parte fundamental de sus relaciones como comunidad.

En esta reflexión metodológica, hemos expuesto un proceso de creación audiovisual como herramienta provechosa para la investiga-

ción urbana participativa. Con el objetivo de aportar nuevas ideas a los procesos de análisis urbano. A través del proceso hemos podido compartir con los pobladores las reflexiones acerca de los cambios urbanos de su territorio y sus razones.

Es un proceso inacabado, que puede revisarse, rehacerse y aplicarse en otros territorios. Importa que sean los propios pobladores los creadores, en cada una de las etapas del proceso. Este dependerá del nivel de organización y participación de la comunidad, también del tiempo destinado a la investigación, la capacidad de convocatoria del investigador, entre otros factores.

Resulta interesante para nosotros, el aporte que puede hacer esta metodología en procesos de enseñanza a nivel primario, secundario, de adultos, de dirigentes comunitarios o grupos de mujeres. A partir de la construcción colectiva de la historia urbana local para aportar al conocimiento y conciencia de los pobladores y sus organizaciones. La visión territorial y las herramientas participativas de análisis urbano, basadas en la IAP, abren un campo de aportaciones a los procesos de educación que pueden resultar enriquecedores.

Ponemos el acento en la necesidad de que el análisis urbano sea puesto al servicio de las comunidades populares que luchan día a día por un lugar en la ciudad.



## Referencias

- Depaule, Jean Charles 1983 *La práctica del espacio urbano en PANERAI, Philippe Elementos de análisis urbano* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).
- Fals Borda, Orlando 1978 *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla. Por la praxis*. (Bogotá: Tercer Mundo).
- Fals Borda, Orlando; Rodríguez Brandao, Carlos 1986 *Investigación participativa*. (Montevideo: Banda Oriental).
- Lewin, Kurt et al. 2006 *La IAP inicios y desafíos*. (Caracas: Laboratorio Educativo).



# PARTE VI

---

## NUEVOS CAUCES DE TRANSFORMACIÓN



# Nota Introductoria

---

*Teolinda Bolívar y Mildred Guerrero*

Desde sus inicios como disciplina profesional, la planificación urbana plantea la construcción de la ciudad a partir del proyecto urbano predeterminado, focalizado básicamente en su dimensión físico-espacial. Pero en Latinoamérica, el proceso de construcción de ciudades se ha dado mayoritariamente a la inversa, a partir de las viviendas construidas por sus propios habitantes, sin mediar proyecto profesional alguno, y sin ser reconocidas ni incorporadas en los planes oficiales.

Tanto en Venezuela como en Colombia, como ilustran los textos que componen esta parte, la planificación urbana, siempre a la zaga de la realidad, tardó varias décadas en incorporar las prácticas físicas y sociales de la población dentro del ordenamiento urbanístico.

Así, Carmenofelia Machado nos cuenta en su artículo como a pesar de que los barrios más viejos de las ciudades venezolanas datan de comienzos del siglo XX, no fue hasta el período gubernamental de 1994 a 1999 que dejaron de aparecer como zonas verdes en los planos urbanísticos. En este lapso se generó una preocupación grande por establecer estrategias de incorporación de estas zonas a la estructura urbana de las grandes ciudades del país, y se elaboraron para ello los Planes Sectoriales, instrumentos básicos de planificación que por primera vez recogieron y cuantificaron las carencias físicas de estructuras y equipamientos de estos sectores. Estos planes fueron la base

de la política de vivienda que, liderada por un grupo de investigadores académicos devenidos en funcionarios del recién estrenado gobierno de Hugo Chávez, puso en práctica el estado venezolano entre los años 1999 y 2001, cuando ésta fue interrumpida abruptamente.

Esta política significó un avance conceptual considerable con respecto a las de los gobiernos anteriores, al incluir dentro de sus programas por primera vez y con una importancia central, la habilitación física de los barrios informales. La autora expone aquí los fundamentos teóricos y operativos del programa, que a pesar de haber movilizado gran cantidad de voluntades, aportes y recursos en todo país, no llegó a dar frutos apreciables y duraderos, debido a su prematura interrupción, y quizá también a otros factores que no han sido suficientemente debatidos.

Durante su corto tiempo de duración, esta política, que fue sustituida posteriormente por intervenciones de tipo inmediateista y puntual, sentó precedentes importantes, como la autogestión por parte de las comunidades organizadas de los recursos delegados del estado, una estrategia que por primera vez intentaba poner en práctica los mecanismos legales de participación y reconocimiento de las comunidades previstos en la Carta Magna.

La Constitución de Colombia recoge, igualmente, la necesidad de la participación de las comunidades en aquellos proyectos que las afecten, reconociendo la función pública del urbanismo, y la prevalencia que debe tener el interés general sobre el particular en su determinación. Pero como nos explica en su texto Johanna Vélez, este mandato constitucional se cumple apenas como una mera formalidad, y las intervenciones urbanas no reparan en la significación social de los entornos físicos para las comunidades, y los transforman a su conveniencia, sin otorgarle a éstas ninguna potestad de seguimiento o interventoría en ellas, y desestimando los impactos y efectos secundarios que las intervenciones infraestructurales tienen sobre sus entornos.

Utiliza el ejemplo del Metrocable de Medellín para explicar cómo los macroyectos de introducción de infraestructuras de servicio en barrios informales, que son obviamente necesarias por el grave déficit urbano que sufren sus habitantes, pueden producir consecuencias imprevistas para estos mismos pobladores, cuando no toman en cuenta

otros aspectos de las dinámicas de estos sectores, que pueden dar al traste con sus pretendidos beneficios.

Experiencias de intervención urbana como ésta, que a diferencia de la anterior, fue ejecutada completamente y ha sido difundida como exitosa y como un prototipo a seguir en los más variados foros internacionales de urbanismo y arquitectura, se venden como Urbanismo Social para fortalecer un imagen competitiva de ciudad, pero no abordan en realidad su sustentabilidad social, al alterar, sin consideraciones previas, las vinculaciones espaciales que los habitantes de estos sectores han construido internamente y con la ciudad.

Norma Carnevali trata este tema en el tercer artículo, que expone una indagación en la que intenta darle dimensiones mensurables al enfoque del Desarrollo Sustentable, que la Constitución Venezolana contempla como un mandato, llevado al hábitat residencial en los asentamientos urbanos informales de la ciudad de Mérida en Venezuela.

Se trata de la elaboración de un instrumento orientado a la comparación y evaluación de la sustentabilidad social de estos espacios, con un abordaje transdisciplinario que, desde la arquitectura, busca más allá de lo tecnológico para adentrarse en lo humano y lo social, integrando en un solo instrumento variables económicas, políticas y culturales que tradicionalmente se han manejado por separado. ¿Un abordaje que al incorporar la complejidad del fenómeno urbano en sus múltiples dimensiones permitiría quizá intervenciones de mejoramiento y habilitación física más integrales y coherentes con las dinámicas en curso?

La incorporación de un enfoque como este en la planificación urbanística, podría tal vez responder al llamado que hace Johanna Vélez cuando reflexiona así sobre la falta de adecuación de los modelos modernos a los fenómenos urbanos de nuestro contexto:

...es común referirse a Sistema Vial / Estructura Vial, Sistema de Espacio Público, Sistema de Equipamientos, e incluso Sistema de Ciudades, como ordenadores del espacio físico, pero... ¿lo son realmente? ¿O acaso estamos desconociendo el importante rol que cumplen aquellos habitáculos individuales, que de uno en uno conforman una gran masa dinámica que día a día construye la ciudad Latinoamericana? (...) Es decir, que requerimos un

urbanismo, urbanización, diseño urbano, y ordenamiento territorial para intervenir la ciudad construida y en la que, a diferencia de las ciudades nuevas o 'modernas', las zonas residenciales no planificadas jalonan los sistemas estructurantes y no al revés como tradicionalmente se ha pregonado.



# El reconocimiento de prácticas físicas y sociales transformadoras a través de una homologación de talentos

---

Carmenofelia Machado Colmenares<sup>1</sup>

---

1 Magíster en Diseño Urbano. Experiencia en diseño ambiental, arquitectónico y urbano. En la actualidad trabaja como profesor investigador en el Centro Ciudades de la Gente, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Carlos Raúl Villanueva, Universidad Central de Venezuela., de igual forma, trabajo en la coordinación y preparación de las comunidades para la aprobación del segundo Plan Maestro de Obras Físicas y Sociales en Asamblea General de Asociación Civil en la comunidad de la UDU. 10.6 Los Mangos UPF.10 La Vega. Ha participado como coordinadora general de proyecto. Habilitación Física y Renovación Urbana del sector Las Casitas, El Retiro, Parroquia San José, Caracas; Pruebas de diseño para el Plan de Ordenamiento Urbano Local del Municipio Libertador, Caracas.

## Introducción

En el marco para la reflexión de temas que vinculen la pobreza con la desigualdad social y el medio ambiente construido; el desarrollo de los asentamientos informales se convierte en la clave para la comprensión de aspectos físicos y sociales capaces de homolgar talentos para la transformación del hábitat construido; es partir de un punto que identifique una condición de crecimiento sistemático y constante en la construcción de viviendas en zonas precarias, en terrenos desestimados o invadidos. Más allá de pensar en modelos de desarrollo de sociedades sumergidos en una superación de sucesivas y acumuladas crisis económicas, destacan datos absolutos y concluyentes donde se identifica un 56% de la población del mundo en condición de pobreza con énfasis en un crecimiento alarmante en América Latina.

La ciudad capital de Caracas se encuentra al norte del continente Suramericano y se caracteriza por condiciones ambientales geomorfológicas de valles y montañas urbanizadas por asentamientos formales planificados en sentido este oeste, hacia el sur este y al sur oeste. Los asentamientos informales, se desarrollan en su mayoría como densificaciones estructurales hacia la periferia y en algunos casos en zonas intersticiales en el valle de la ciudad, a simple vista se identifica una condición de contraste entre tejidos urbanos que han llevado a muchos a pensar el Área Metropolitana de Caracas como un patrón urbano que refleja una formalidad producto de un desarrollo estrictamente vinculado a la planificación urbana en función de sus habitantes y otro de características morfológicas sociales que se vincula con la informalidad y la pobreza. En nuestro país, las zonas de barrios informales se entienden como un crecimiento progresivo y autoproducido de la vivienda mucho más veloz que los procedimientos que influyen en el desarrollo de urbanizaciones formales reconocidas.

## **El proceso de reconocimiento de los asentamientos informales de desarrollo progresivo**

A los efectos de este ensayo, indagar en los instrumentos de gestión para una transformación sustantiva del medio ambiente construido, se convierte en un eje estructurante al empezar por reconocer talentos capaces de llevar adelante el problema de la vivienda con esfuerzos y organización propios de la sociedad que vive al margen de los patrones urbanos formales sin un plan de ordenamiento físico y social sino un proceso progresivo de ocupación del territorio. Para ilustrar el proceso de ocupación del territorio y sin un plan de ordenamiento se hace necesario recorrer las apariciones de los primeros asentamientos informales dentro del contexto político y la relación con centros urbanos que datan desde principio de siglo; es así como se expone un fenómeno de consolidación y crecimiento de zonas barrios en el periodo presidencial de gr. Marcos Pérez Jiménez (1953–1958). Así como también se destaca en el mandato de Rafael Caldera (1994–1999) el comienzo para el reconocimiento de nuestras comunidades a través de trabajos docentes y líneas de investigación de corte urbano social, pensando en la vivienda en barrios como una búsqueda de conciencia para la valorización del patrimonio construido como una preocupación por reconocer grandes zonas urbanas informales que para la época se identificaban en la cartografía como zona verde. Más adelante, se identifica un periodo que vincula el reconocimiento de las zonas informales en función de políticas públicas de corte jurídico donde se promulgan leyes orgánicas para desarrollar procedimientos de ordenación urbanística; este proceder abre el paso a planes de incorporación de las zonas de barrios a la estructura urbana al cambiar

por primera y única vez una condición de zona verde por el reconocimiento de los asentamientos informales.

La ciudad de los Teques, (Estado Miranda) las parroquias de la Vega, San Agustín en el Área Metropolitana de Caracas y los asentamientos rurales de principios de siglo en las adyacencias de una de las principales vías de comunicación férrea como lo era el eje Caracas – La Guaira, constituyen las primeras ocupaciones reconocidas como mas antiguas en el proceso de crecimiento de los asentamientos informales. Estas se reconocen cronológicamente desde el año 1907 según patones en el transcurso de ocupación progresiva de la comunidad de Santa Eulalia en la ciudad de los Teques; para el año de 1917 se reconoce a la comunidad de de San Miguel como pioneros de la parroquia la Vega; Blandín, en la carretera vieja Caracas – la Guaira data del año 1921 y en el año 1923, la Charneca en las adyacencias de la parroquia San Agustín. Este tipo de ocupaciones respondían al comercio que se generaba con los centros urbanos adyacentes.

Caracas, como la conocemos hoy día, es consecuencia de un marcado progreso producto de una ambiciosa política de desarrollo en manos de Marcos Pérez Jiménez en distintos sectores como lo son la construcción, la industria hidroeléctrica, la minería, el sector de bienes y raíces, producto de la renta del petróleo que para la época representaban un alza considerable. El desarrollo de esta ciudad de condiciones modernas y emergentes afectó de manera inminente el crecimiento en distintas zonas y estratos sociales en la ciudad capital y sus adyacencias; en lo que respecta a la población de bajos recursos o campesina, el progreso lo marcó una política pública aplicada como consigna en la búsqueda de prosperidad en la ciudad capital generando así un crecimiento paralelo de desarrollo de zonas populares urbanas sin planes ni proyectos y en terrenos que en su mayoría no pertenecen a sus residentes.

En el segundo periodo presidencial de Rafael Caldera las zonas populares urbanas conformaban ya una parte activa y económica de nuestra sociedad de condiciones físicas de vida desiguales comparadas con los habitantes residentes en zonas urbanas de carácter formal; ante una condición de permanencia y consolidación de estructuras precarias con carencias en infraestructura, vialidad y equipamientos se generó una preocupación profunda por parte de profesionales de

distintas carreras en virtud de establecer el reconocimiento físico y social e incorporación a la estructura urbana de las zonas de barrios. Destaca un proceso de aparición de asentamientos de estrato bajo o rural que, en el desarrollo de la modernidad de nuestra ciudad, se establece como una clase obrera emergente donde prevalece la vertiginosidad de la construcción de la vivienda ante la falta de respuesta por parte del Estado; esta condición de ausencia de políticas públicas en razón del poblamiento y ocupación progresiva de terrenos municipales, conlleva a una imagen de ciudad fragmentada tanto física como social.

## **El proceso de transformación de los asentamientos informales de desarrollo progresivo a través de instrumentos de planificación**

El organismo público competente para la formulación de instrumentos para la planificación y desarrollo del territorio fue el extinto Ministerio de Desarrollo Urbano, dentro de sus competencias promulgó para el año 1994 el primer Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital (Sector Panamericana y Los Teques); este trabajo fué presentado ante la institución por un equipo multidisciplinario conformado jurídicamente en una Asociación Civil de nombre Encuentro Internacional por la Rehabilitación de los Barrios del Tercer Mundo. Para estas fechas el déficit habitacional se contrarrestó con políticas de vivienda destinadas particularmente a la estructura social media, tomando en cuenta las necesidades de las poblaciones de escasos recursos económicos que, ante la necesidad de una vivienda, satisfacía sus necesidades por sus propios medios.

Los barrios (después del plan sectorial) se reconocen desde el punto de vista de planificación en función del plan sectorial como una herramienta efectiva y única para su incorporación a la estructura urbana con énfasis en la determinación de las características de niveles de urbanización en razón de los programas de actuación urbanística; gran parte de su contenido fue la valiosa información de carácter preliminar presentados en el III Inventario Nacional de Barrios en Venezuela. Este conjunto de acciones se convierten en una intervención profunda para la integración de los barrios a la ciudad al reconocer técnicamente el patrimonio construido y las carencias de infraestructura y equipamientos, también permite desarrollar planes

exitosos a corto y mediano plazo exitosos para el engranaje con la ciudad (Baldó y Villanueva, 1994).

El Instrumento de planificación para la Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de los Barrios evidencia una incorporación sustantiva a la ciudad desde los barrios y no una acción puntual desde la ciudad hacia los barrios. Hacia el año 1999, se establecieron en Venezuela condiciones favorables para enfrentar el problema de la vivienda al contar con un porcentaje del presupuesto ordinario del Estado para tal fin así como también se estableció un marco regulatorio legal a través de una ley de ahorro obligatorio devengado de sueldos y salarios. Estas disposiciones por parte del Gobierno generaron una transformación estructural en la política de vivienda a través del Ministerio de Infraestructura y el organismo público rector de la Política de Vivienda como lo era el extinto Consejo Nacional de la Vivienda. En su periodo 1999 – 2001, ejecutó con éxito programas de vivienda ajustados a las necesidades habitacionales para todo el país; con transformaciones novedosas en los contenidos de Ley de Vivienda y su reglamento, destaca la atención a la población en programas fundamentales en procura de atención habitacional desde los pobladores y niños de la calle, planes, proyectos, obras físicas y sociales en barrios, remodelación de urbanizaciones populares y atención a comunidades indígenas como acciones emblemáticas de atención y ejecución que en una corta gestión, sentó precedentes de casos de autogestión comunitaria tales como obras físico sociales de rehabilitación en urbanizaciones populares y zonas tradicionales donde sus residentes habían estado por años desasistidos, así mismo se evidenció que el problema de la vivienda no se mide desde el punto de vista de la producción unitaria de viviendas o sino más bien a través del cambio que se acentúa al reconocer que no es necesario demoler para construir urbanizaciones también es necesario, destinar fondos públicos para la remodelación y reconstrucción de viviendas existentes (Villanueva, 2007: 286–290).

En concordancia con el periodo descrito hasta el año 2005 se reconocen como comunidades organizadas para la efectiva incorporación a la estructura urbana a aquellas comunidades consorciadas en una figura jurídico administrativa a través de un plan de obra junto con un componente técnico y otro social, ejemplos de esta asociación

destaca La Silsa–Moran, Aguachina, La Antena, Anauco, Catuche, San Blas, Las Casitas del Inca y San Miguel de la Vega, así como también 247 zonas de barrios en todo el territorio nacional listas para ejecutar las primeras obras de acuerdo a cada uno de los planes de corto, mediano y largo plazo. Desde 1999 y aproximándose a nuestros días, la característica presente y constante de insostenibilidad en el desarrollo de asentamientos informales no controlados o autoproducidos ha evidenciado consecuencias relativas con la exclusión en función a las políticas públicas vigentes y cambiantes en nuestro país.

Los talentos se homologan al conjugar habilidades que no eran reconocidas por las instituciones como una práctica formal con mecanismos innovadores capaces de llevar adelante un plan o trazado de urbanización con fondos públicos delegados por el Estado y por las propias comunidades, es así como se les reconoce por primera vez y oficialmente en cuentahabiente de la nación, plenamente responsable y como ejecutores públicos de vivienda a través de prácticas físicas y sociales transformadoras contando con el apoyo técnico profesional necesario estipulado en dos modalidades una promovida por representantes de la comunidad y la otra promovida por el ente gubernamental a través de concursos públicos abiertos; bajo esta modalidad, se homologa los talentos y capacidades de las comunidades y técnicos al ser responsables de desarrollar contratos de ejecución para producir sostenidamente urbanización en zonas de barrios existentes.

Desde el punto de vista jurídico una comunidad organizada es un convenio definido por los estatutos de la organización, un plan detallado de obras físicas y sociales y un fideicomiso de inversión por parte del Estado que debe de administrarse bajo la modalidad de administración delegada.

En el marco de un convenio de administración delegada establecido entre el organismo público y la comunidad organizada se establecen deberes y derechos con el Estado para la delegación de los recursos, la estructura de este convenio se define por la incorporación de una dirección coordinadora técnica y profesional para proyectos de obra física y otra para obras sociales, en donde se establecen directrices en los trabajos, responsabilidades y obligaciones tanto en ejecución del presupuesto como de la administración de los fondos y rendición de cuentas con el organismo público. El compromiso del



mismo es establecer pautas de transferencia del fideicomiso de administración a la comunidad organizada relativas con la forma y seguimiento a la entrega de productos en informe preliminar, de avance y final a medida que se ejecuten las partidas establecidas en el presupuesto. Destaca el procedimiento de entrega de un informe preliminar, por parte de un representante comunitario, a cambio del primer pago correspondiente a un 80% del costo de un primer informe de avance así hasta presentar el informe final, donde se entregan las retenciones de cada pago en dado caso no se detecten objeciones. Esta forma de convenio inversión tiene la particularidad de garantizar el flujo de caja a lo largo de la gestión, premisa de alta importancia en el momento de llevar adelante obras físicas de envergadura.

El procedimiento para el pago de valuaciones en nuestro país, detiene los recursos en el momento de la revisión del producto que, aunque la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos demanda un lapso de catorce días hábiles para el desembolso correspondiente, esa norma no aplica y genera consecuencias desfavorables en todo nivel. Para el desarrollo del convenio de administración delegada se necesita un plan detallado de obras físicas capaz de identificar necesidades sustanciales relativas con la transformación del hábitat y la estructura social comunitaria como consecuencia de la ejecución, son en definitiva lineamientos que abarca estudios de diagnóstico y anteproyectos que determinan distintas caracterizaciones de urbanización, proyectos a ejecutar identificados por el diagnóstico, llevados a un plan ajustado de obra e ingeniería de detalle, así como la ejecución de las obras presentadas con antelación ante la comunidad para su aprobación. Un correcto plan detallado de obras físicas debe entenderse como una herramienta de ejecución y presupuesto dinámica en el tiempo capaz de llevar adelante obras a mediano y corto plazo representadas en un plano de trazado general de urbanización como un conjunto de acciones que derivan en una figura de tipo proyectual y en un lapso presupuestario de ejecución de dieciocho meses. La construcción de obras emblemáticas identificadas en cualquier plan de ejecución de proyectos se deriva en partidas tales como elaboración del anteproyecto de un sector, elaboración del proyecto de ingeniería de detalle para una obra, y la elaboración del proyecto técnico de

ordenanza de utilización del suelo, así como también se contemplan los estudios geotécnicos.

Todas estas acciones derivan actividades relativas con la familiarización y promoción del proyecto en la comunidad, selección y organización de las familias para vivienda de sustitución según riesgo geotécnico, hidráulico o por intervenciones urbanísticas; capacitación para la conformación de viviendas existentes en propuestas de agrupación según los lineamientos establecidos en las indicaciones de redes de infraestructura para la conformación de condominios, instrucción técnica laboral así como asistencia técnica y legal para la conformación de microempresas y cooperativas de construcción y mantenimiento; aplicación de programas de sensibilización, formación y organización para la gestión de riesgos que permitan reducir los niveles de vulnerabilidad de la zona.

Esta forma de presupuesto es el instrumento rector para el ejercicio de la administración delegada de los recursos del Estado delegado a organizaciones comunitarias autogestionarias, figura en los principales convenios con los organismos públicos y constituye parte sustantiva de las ampliaciones documentales estatutarias de los grupos reconocidos como beneficiarios y de las cartas-compromiso individuales de cada uno de sus miembros activos, así como de los documentos de asociación o contrato con sus direcciones técnicas profesionales tanto física como social. Ejemplos de estas partidas se describen en los planes detallados de obras físicas y sociales para la Unidad de Planificación Física 1 Ojo de Agua<sup>2</sup> (UPF 1), se entiende esta nomenclatura producto del Plan Sectorial que identifica una zona re-

---

2 Los trabajos descritos son producto de una iniciativa del Ministerio para la Vivienda y Hábitat (Decreto N° 3.570 de fecha 8 de abril de 2005, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.162 de fecha 8 de abril de 2005), gestión del Ingeniero Julio Montes. El producto de esta gestión, a cargo del Comisionado para la Transformación Endógena de la Unidad de Planificación Física 1 Ojo de Agua, resultó en un modelo de fideicomiso de administración junto con un convenio de administración delegada entre el organismo ejecutor y la comunidad organizada y su reglamento; así como también las modificaciones estatutarias en la asociación civil comunitaria en función del presupuesto físico y social.

lativamente continua, formada por grandes agregados de barrios de ranchos y con problemas de habilitación física a gran escala. La UPF 1 contiene cuatro sectores identificados como Unidades de Diseño Urbano (UDU) Blandín, Plan de Manzano, Ojo de Agua y Tacagua Vieja. (Carretera vieja Caracas–La Guaira) son en definitiva, zonas comparativamente menor a la UPF, formada por uno o más barrios, o parte de barrios, con una escala de problemas similar a la de urbanizaciones.

## **Infinitas Privaciones en el proceso de incorporación de los asentamientos informales de desarrollo progresivo**

No es un secreto que hoy contamos con recursos derivados del petróleo donde la constante es una variación con tendencia al alza nunca antes vista en este país, sin embargo, en las zonas populares urbanas son muy pocos los aportes desde el punto de vista de obras vinculadas con proyectos de urbanismo, la inversión hecha por el Estado se transforma de una deuda social histórica con los sectores populares, masificando intervenciones en las zonas informales de carácter puntual con instrumentos masivos de corte político y que solo contribuyen con la consolidación de la vivienda sin planes, sin estudios técnicos y sin un efecto colectivo, son instrumentos populistas tales como certificados que promueven la construcción de la vivienda en barrios o edificaciones y de tipo equipamientos asistenciales o deportivos sin los estudios poblacionales respectivos. Con estas prácticas se deduce que las grandes acciones políticas vinculadas con la transformación del hábitat y vivienda, puestas en práctica para la incorporación a la estructura urbana duerme el sueño de los justos.

Nuestras comunidades populares preparadas para una transformación estructural de sus zonas de barrios son testigos de las infinitas privaciones, sumergidas en políticas de vivienda que se reinventan sucesivamente y se traducen en resultados inmediatistas; se va dejando de lado prácticas verdaderas y profundas para una transformación efectiva de inclusión social y urbana; esta condición permite una reflexión al pensar en volver a las políticas en torno a la vivienda y sus programas para barrios. Si se reconocen estos instrumentos de gestión como una práctica efectiva junto con la legislación y su aplicación para nuestra ciudad sin distinción, se logra una verdadera

transformación para la inclusión social y justicia urbana para ello, se requiere continuar y tomar en consideración experiencias transformadoras tanto físicas como sociales ya reconocidas que demostraron la eficiencia al delegar fondos públicos a comunidades organizadas de acuerdo con la identificación de necesidades de transformación a través de instrumentos de planificación capaces de reordenar el territorio en función con el reconocimiento técnico de familias que viven en zonas susceptibles al riesgo así como también, incorporar equipamientos asistenciales, educacionales y públicos en función con la población de cada zona además de sustituir estructuras de vivienda en el mismo sector de su implantación por consecuencias de obras de infraestructura necesarias para reestablecer redes de servicio. Estas acciones se fundamentan al conjugar mecanismos legales de participación previstos en nuestra Carta Magna, el reconocimiento de comunidades a través del Plan Sectorial y la Ley de Política Habitacional.

## La experiencia de la Asociación Civil Fuerza Promotora los Mangos de la Vega

En ánimos de ilustrar lo expuesto, se enfoca esta exposición en el detalle de un caso real para suprimir barreras físicas y sociales a través de un plan de incorporación a la estructura urbana por a una iniciativa del Estado. Para el momento de la constitución jurídica de la comunidad en una organización preparada para llevar adelante la transformación de su zona; el Estado, tenía la visión de promocionar mediaciones en las zonas de barrios como una búsqueda de intervención efectiva a la estructura urbana a través de concursos públicos masivos y la incorporación de la comunidad como sujetos activos en sus planes y proyectos.

La zona de desarrollo no controlado en la parroquia La Vega (UPF 10), se encuentra ubicada al sureste del Área Metropolitana de Caracas en las adyacencias de la cuenca hidrográfica La Vega, limita con la urbanización de carácter formal Montalbán – La Paz al norte, al este, sur y oeste por los parques Vicente Emilio Sojo y Leonardo Ruiz Pineda. Se reconocen siete unidades de diseño urbano o conjuntos de barrios identificados desde Montalbán hasta los parques antes mencionados; El Carmen, Vista Hermosa, Los Naranjos, Los Paraparos, Los Cangilones, Los Mangos, Las Torres, y la unidad de diseño urbano separada San Miguel de la Vega. Para el año 1998, se determinó una tendencia de crecimiento para los ámbitos de barrios del Área Metropolitana y Los Teques de 172,81 (has). Este crecimiento de ocupación territorial, determinó el resultado de densificación de 1,8% interanual.

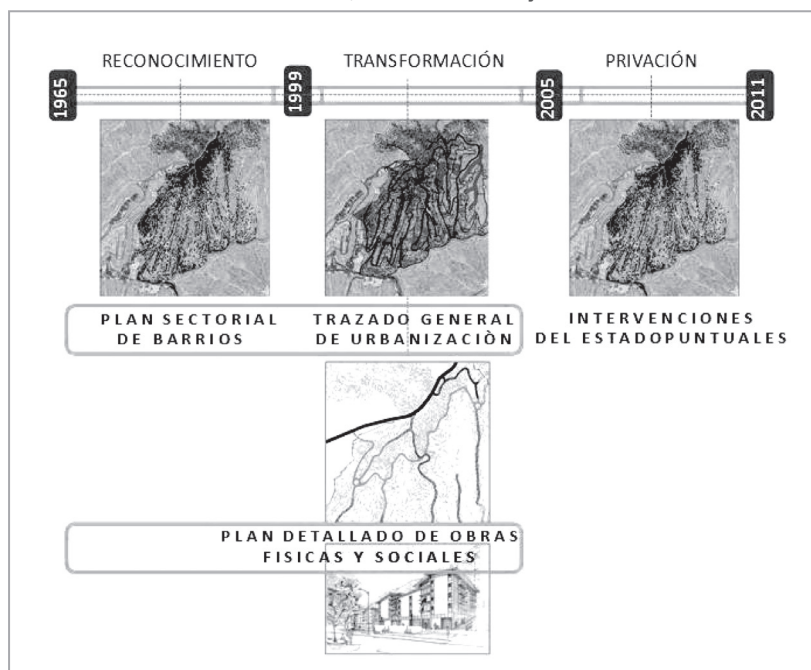
La ocupación del territorio en hectáreas en la UPF 10 La Vega se estimó entre los años de 1984 y 1990 una tendencia de crecimiento de 2,71% interanual del área. (Villanueva y Baldo; 1998: 41–42, 342). Estos datos resultan fundamentales para la comprensión de la

ocupación del territorio en el tiempo en función de la localización. La comunidad de los Mangos (UDU10.6 Los Mangos) está emplazada al extremo sur de La Vega en las adyacencias del Parque Vicente Emilio Sojo y Leonardo Ruiz Pineda, al este con la comunidad de Las Torres, al oeste con viviendas de interés social desarrolladas por el Instituto Nacional de la Vivienda y al norte con las comunidades de Los Cangilones. Las accesibilidades a la zona se identifican principalmente en el extremo norte con la vialidad principal la cual comunica con la urbanización La Paz y al extremo sur con la prolongación de la carretera principal con la vialidad expresa Panamericana.

Esta zona de barrios, aunque no es una de las más antiguas reconocida en el Plan Sectorial, data del año 1965 y surge como una comunidad agrícola donde las primeras familias se establecieron en lo que se conoce como El Sector La Sombra y San Francisco Parte Baja. En el entendido del desarrollo físico y social de esta comunidad, el reconocimiento de sus estructuras físicas y la ocupación del territorio se presentaron con la publicación del Plan Sectorial de Barrios en el año 1994. En 1999, a través de un concurso público como iniciativa del Consejo Nacional de la Vivienda, once profesionales o empresas de arquitectura y urbanismo resultaron ganadores de ideas preliminares para las zonas de barrios de Petare y La Vega, con el compromiso contractual de llevarlas adelante según las directrices de el programa Habilitación Física de Barrios.

El resultado de esta experiencia transformó desde el punto de vista Físico y Social al sector Los Mangos en una organización comunitaria autogestionaria a través de una asociación civil y con un plan de desarrollo urbanístico, uno de siete frentes de obra detectado en el análisis de sitio y desarrollado como propuesta proyectual en ingeniería de detalle fue la vivienda de sustitución, lista para su construcción en la siguiente ejecución financiera. La necesidad detectada a lo largo del trabajo de diagnóstico se identificó en el anteproyecto de Trazado General de Urbanización, como una conexión vial entre dos sectores disconexos reconocidos como San Francisco parte Alta y El Encanto. Desde el punto de vista operativo, la vivienda de sustitución se convierte en la primera obra a ejecutar en función al número de familias y estructuras físicas que demanda la conexión entre los dos sectores.

**Grafico N° 1**  
**Reconocimiento, Transformación y Privación**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Arquitectura y Urbanismo MIKETASA (1999–2005).

Hoy día, esta comunidad autogestionaria para el desarrollo de sus planes y proyectos, se encuentra en la realidad de acciones del gobierno de carácter puntual sin tomar en cuenta los diagnósticos ni propuestas del Trazado General de Urbanización, estas intervenciones puntuales no tienen repercusión con efectos transformadores más bien revierten el proceso para la efectiva inclusión a la estructura urbana al sumar equipamientos asistenciales e intervenciones hidráulicas con o sin análisis previos o estudios que reflejen la necesidad real.

En la discusión y reflexión llevada adelante por un grupo de profesionales preocupados por el hábitat popular y la inclusión social en nuestra ciudad de Caracas, el reconocimiento y la transformación se convirtió en el tema a desarrollar en este artículo, donde la



condición constante de acciones al margen de la participación de base y puntuales refleja en las comunidades venezolanas Infinitas Privaciones. El elevar una voz de denuncia a la inequidad continuada y admitida, a través de contenidos que valoren una gesta colectiva de hacer ciudad largamente ignorada, negada y despreciada, para estudiarla y descifrarla, comprenderla y desmitificarla, se reivindica a través del desarrollo del artículo expuesto, queda sobreentendido que la palabra reconocer se destaca con el talento que se dedique sistemáticamente, como proyecto de vida, a incorporar las zonas de barrios a la estructura urbana, desde la Academia como línea de investigación y en consecuencia como política y programa. La vivienda que se construye a lo largo del tiempo y con recursos y producción propia es característica importante dentro de los contenidos de la informalidad, en nuestro país se conoce su aparición como grupo a comienzos del siglo XX, sin embargo, no es sino hasta la elaboración del Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de las Zonas de Barrios del Área Metropolitana de Caracas y la región Capital donde se reconocen técnicamente las necesidades y niveles de urbanización en función y desde el asentamiento.

Reconocer estas prácticas de transformación desde la ciudad informal para una efectiva incorporación a la ciudad formal es tan importante como el dar razón a los hacedores de ciudades informales en el entendido de una homologación de talentos indivisible, el aceptar y aprender de experiencias diversas y validarlas como acciones concretas a través de la participación activa en prácticas relativas con el diseño, la toma de decisiones y el control de la gestión de los proyectos, requiere capacitación real tanto de las comunidades comprometidas para una transformación sustancial así como también de la voluntad y compromiso por parte de los organismos públicos competentes en función de una metodología efectiva para construir sobre la práctica diaria y las condiciones que la hagan posible. En nuestro país, en momentos específicos se perfilaron soluciones reales y eficaces a los problemas más cercanos, se generó solidaridades más allá de lo mecánico que pudieron trascender a solidaridades orgánicas, estructuradas para una cristalización de una condición general de ciudadanía a través de las propias organizaciones de base, las comunidades populares se hicieron sujetos y actores de los procesos de cambio, en un camino que desvirtúa sus realida-

des culturales y humanas, y en un momento de la historia, fueron conquistando su participación directa en los asuntos públicos, como agentes activos de la transferencia de poder desde el Estado ejerciendo una cuota de poder directo, es decir, de actividad de gobierno. Los ejemplos nombrados en este artículo pueden ser parciales e imperfectos pero sirven para sostener la hipótesis de que el apoderamiento no es sólo una vía que hace mucho por los habitantes de barrio, sino también es una forma transformadora constituyente de una acertada conformación socio institucional para toda la sociedad venezolana, que nos permite cumplir las tareas de nuestro desarrollo.

## Referencias

- Baldó Ayala, J. y Villanueva Brandt, F 2009 *Descripción preliminar del contenido de la metodología AMHABITAT para la habilitación física de barrios*. (Caracas: Corporación Andina de Fomento mimeo).
- Baldó Ayala, J. y Villanueva Brandt, F 1998 *Un plan para los barrios de Caracas* (Caracas: CONAVI, MINDUR. Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1995).
- Baldó Ayala, J. y Villanueva Brandt, F 1994. *Plan Sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de los barrios del Área Metropolitana de Caracas y de la Región Capital (sector Panamericana y Los Teques.)* Ministerio del Desarrollo Urbano Caracas.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 2000 *Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela* Caracas Viernes en <<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>> acceso 24 de marzo de 2011.
- Fundacomun–Ocei 1993 III *Inventario Nacional de Barrios* Caracas.
- Oficina Central de Estadística e Informática 1993 OCEI *El Censo 90 en Venezuela*. Caracas.
- Villanueva, Federico 1906/2006 “Cien años de política de Vivienda en Chile”. Castillo, M e Hidalgo, R 2007 (ed.) *La política de vivienda para Venezuela* (Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello).
- Wiesenfeld, Esther. 1997 *La autoconstrucción: un estudio psicosocial del significado de la Vivienda*. (Venezuela: Fondo Editorial Humanidades, 2001).



# La ciudad latinoamericana: ¿forma o habitáculo?

---

Johanna Vélez<sup>1</sup>

## Introducción

El Hábitat humano como concepto, al ser interpretado y aplicado a los entornos urbanos latinoamericanos, convoca diferentes escalas espaciales según múltiples circunstancias. Inicialmente las condiciones geográficas determinan el entorno físico esencial, el clima, la fauna, la flora y la hidrografía entre otros, como elementos base que a través del tiempo construyeron y siguen construyendo una cultura para la ocupación humana de ese espacio. Indudablemente estas

---

1 Arquitecta, Magister Johanna Vélez Rueda. Profesora asistente Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Adscrita a la Escuela de Arquitectura. Docente sobre investigación en la Maestría en Hábitat de la misma Universidad. Codirectora del grupo de investigación “Comunicación Urbana” inscrito en las Líneas del Grupo de investigación “Hábitat”, a su vez inscrito en Colciencias.

condiciones orientan los aspectos básicos para identificar los rasgos fundamentales que definen un hábitat apropiado al entorno y digno, además de viable para el desarrollo del ser humano que le ocupa.<sup>2</sup> Aunque indudablemente hoy estos rasgos evolucionan hasta otros patrones más universales de la vida citadina, que poco a poco van construyendo un hábitat artificial e independiente del entorno físico, adaptando y transformando las formas de vida. Aun así las huellas culturales no se pierden aunque si se permean por las influencias de la globalización.

La siguiente escala es la de ciudad, la del componente urbano de dicho entorno geográfico, que hoy en día para el caso colombiano según lo dictamina la Ley 388/97 que orienta el ordenamiento territorial, no sólo compromete el espacio construido, sino que interactúa con el suelo sub-urbano que es aquel espacio de transición al área rural (semi-construido), y/o con los suelos de expansión (por construir), y/o con los suelos de reserva y protección (no construibles). En ésta escala se multiplican las variables que modifican el hábitat originario, puesto que se incorpora la tecnología, la importación de múltiples ambientes exógenos o interacción artificial con ellos, diversidad de infraestructura, y en muchos casos incluso se ha llegado a transformar su soporte económico al punto en que ya no corresponde sólo a las ventajas competitivas del lugar sino que se posiciona o desarrolla según el empalme con los lineamientos desde la economía mundial que orienta o reta en las ventajas comparativas a desarrollar.

Dentro del entorno urbano encontramos diferentes escalas, pero en éste caso nos concentraremos en la unidad político administrativa con la cual se actúa para cualquier plan o intervención desde la administración local, llámese, barrio, comuna, o zona, pero en particular nos interesa aquel perfil habitacional que le ubica en la categoría de zonas residenciales.

---

2 Con espacios abiertos o cerrados, aislados individualmente o colectivos, fraccionados o continuos, enlazados por grupos o por unidades, espacios públicos con diferentes condiciones según las actividades acostumbradas y muchas otras características que cada lugar y sus habitantes requieren.

A su vez en las zonas residenciales se presenta la dualidad entre unas que son planificadas y otras que no. Las primeras son previstas para ser incorporadas a los sistemas y estructuras urbanas, mientras que las segundas surgen al margen de ellas y en las ciudades latinoamericanas suelen iniciarse en las periferias urbanas<sup>3</sup> mediante iniciativas de ocupación que surgen de la población (generalmente inmigrantes), sin plan, ni diseño urbano institucional. Estas últimas, que son las que nos motivan en éste escrito, porque concentran la mayor cantidad de población de los municipios y con altos niveles de densidad, además de ocupar áreas significativas del suelo urbano o periférico al mismo.

Las zonas residenciales no planificadas, no se encuentran ni incorporadas, ni reconocidas en un primer momento por las instancias gubernamentales. Pero no por ello dejan de existir, no por ello se les debería marginar de los planes, programas, proyectos y estructura urbana, no por ello se les debe sacrificar en aras de los proyectos orientados al desarrollo de una imagen competitiva de ciudad. Y finalmente son tan mayoritarias estas zonas, que terminan por atraer hacia ellas los sistemas y las estructuras urbanas. Es entonces en estas circunstancias que se pone en evidencia que estas zonas mayoritarias de las ciudades latinoamericanas, no fueron concebidas previamente por un diseño urbano, ni atendiendo un modelo urbano formal, fueron conformadas predio a predio, hábitat por hábitat y sin más aspiraciones que la de tener un mínimo lugar de reposo, un habitáculo.

---

3 Las ciudades europeas, que tienen tanta construcción de vieja data, en casos como Suiza, tienden a ser las áreas centrales las que son ocupadas por los migrantes, ya que el desarrollo urbano se ha proyectado hacia las afueras con muy buen equipamiento e infraestructura.

## ¿Urbanismo moderno vs urbanismo latinoamericano?

El urbanismo moderno sigue cautivando al diseño institucional o de ciertos grupos de diseñadores y por ello sigue protagonizando la construcción de las ciudades latinoamericanas, a pesar de casi un siglo de su posicionamiento como vanguardia. Si bien cumplió un rol muy significativo en Europa durante la primera postguerra, e indudablemente marcó una nueva era en la construcción de ciudades, también es cierto que no atiende las características predominantes del contexto físico espacial y las condiciones socioeconómicas de las ciudades actuales y menos en el caso de los llamados “países en vías de desarrollo” en el cual aún no se logra un acuerdo sobre el desarrollo hacia el cual avanzan.

Entre el amplio universo de elementos, características, eventos y circunstancias que se encuentran comprometidos entre sí para la definición de un hábitat humano, para éste caso se toman en consideración dos actores que inciden en la configuración físico-espacial de dicho hábitat (Ver figura N° 1). Por un lado la institucionalidad que ejerce la autoridad y el gobierno mediante políticas y sus instancias de planeación física, generalmente asociadas al diseño urbano y, por otro lado la comunidad que ya sea a título familiar o a título de organizaciones (generalmente al margen de las normas), ocupan e inciden en la personalización de los espacios individuales y colectivos, siempre imprimiendo identidad y por lo tanto aportando connotaciones que reivindican su cultura.



**Figura N° 1**  
**Configuración físico-espacial del hábitat**



Fuente: Elaboración propia

Urbanismo, urbanización, diseño urbano, ordenamiento territorial y muchos otros términos que se han asignado a los asuntos de la ciudad, tienen una marcada connotación del Movimiento Moderno cuando se miran las huellas físico-espaciales de sus acciones, pues este pensamiento se concibió y se ejercía sobre la base de construir ciudad a partir del proyecto urbano<sup>4</sup>, o sea que una buena ciudad se podía hacer si había un buen diseño espacial urbano y arquitectónico. Entre la primera postguerra y hasta mediados del siglo XX, construir nuevas ciudades era una meta importante para de arquitectos y urbanistas. En estos proyectos se destacan los sistemas y estructuras como espinas dorsales de la morfología urbana. Hoy es común referirse a Sistema Vial / Estructura Vial, Sistema de Espacio Público, Sistema

4 En nuestro contexto, se demolía sin compasión para construir la nueva ciudad con arquitectura moderna.

de Equipamientos, e incluso Sistema de Ciudades, como ordenadores del espacio físico, pero... si lo son? O acaso estamos desconociendo el importante rol que cumplen aquellos habitáculos individuales, que de uno en uno conforman una gran masa dinámica que día a día construye la ciudad Latinoamericana y sin arquitectos ni urbanistas.

Ante ésta realidad y tomando en cuenta que contamos con ciudades muy jóvenes (200 o 300 años), con un desarrollo vertiginoso en los últimos 50 o 100 años, suele ocurrir que acudimos teorías y métodos europeos o norteamericanos para interpretar nuestro entorno. Es inminente entonces que en el contexto latinoamericano, tenemos el desafío de construir nuestras propias teorías para poder diagnosticar y proponer con la información de nuestra realidad, ya que las teorías exógenas, si bien son una referencia importante, no tienen nuestro lente, en historia, cultura y desarrollo socioeconómico; de ahí que el protagonismo de nuestras ciudades lo tienen las zonas residenciales no planificadas y no los elementos que determinó el movimiento moderno para el diseño urbano. Es decir, que requerimos un urbanismo, urbanización, diseño urbano, y ordenamiento territorial para intervenir la ciudad construida y en la que, a diferencia de las ciudades nuevas o “modernas”, las zonas residenciales no planificadas jalonan los sistemas estructurantes y no al revés como tradicionalmente se ha pregonado<sup>5</sup>.

Sistema urbano o Estructura urbana, son conceptos que aún con lenguaje prestado desde la biología, se han consolidado como vocablos urbanos especialmente desde el posicionamiento del Movimiento Moderno, que marcó historia en el urbanismo con la Carta de Atenas. De alguna forma el diseño urbano se asociaba casi de manera vinculante o sinónima a la planeación física, o sea que planear la ciudad era diseñarla físicamente, y con esta concepción se tenía la expectativa de que el plan garantizaría a su vez una mejor sociedad. Fernando de Terán en “El problema Urbano”, presenta tres momentos de la planeación: el primero con una visión eminentemente físico-espacial y se podría ubicar en el período entreguerras

---

5 Que primero se configura la estructura o tejido duro y luego el tejido blando como las zonas residenciales.

del siglo XX; luego plantea un segundo momento de la planeación que incorpora el tema económico, pues por razones que la experiencia evidencia es necesario el sustento de la población que habita los espacios ideales; y una última fase en la que se incorpora la demanda social y le da prioridad (De Terán, 1975). Cada nuevo momento no elimina el anterior, son acumulativos. Esta lectura es conveniente para interpretar la planeación en el caso colombiano, que en su última fase se encuentra condicionada por la Constitución de 1991 que promueve la participación comunitaria en el régimen municipal (Art. 311 Cap. 3) y especialmente en aquellos proyectos que afecten a la comunidad según lo complementa la Ley 388/97 en su artículo 3, con la función pública del urbanismo y el artículo 4 con la participación democrática, en armonía con los principios presentados en el numeral 2 del artículo 2: “[...] *La prevalencia del interés general sobre el particular*”. En estas condiciones, lo “estructurante” trasciende lo físico espacial que planteaba el urbanismo moderno.

Considerando el aporte de Piaget en el concepto de estructura, que compromete tanto la totalidad como sus transformaciones y autoajustes, entonces en materia urbana no se debe mirar estructura y estructurado como la sumatoria de elementos, sino las relaciones y dependencias que se gestan entre ellos y que deberían constituirse en leyes de composición que constantemente se actualizan, esto representaría una verdadera planeación, previsiva, integral y dinámica, con visión prospectiva, para que sus análisis y propuestas logren adelantarse a los impactos y efectivamente planificar, pero considerando ahora en primera instancia la demanda social. Esta dinámica se asocia al funcionamiento de un sistema que en la ciudad está muy marcado por el funcionalismo de sus elementos y los actores que los posicionan (Piaget, 1968).

A lo anterior debemos incorporar los múltiples efectos de los procesos de expansión<sup>6</sup> y densificación que desde inicios del siglo XX venimos enfrentando en Latinoamérica, que por demás agrega una variable compleja e impredecible que supera el crecimiento vegetativo y es el de la migración por motivos de violencia, además del atractivo industrial urbano.

El crecimiento urbano europeo fue progresivo y pausado durante la antigüedad, aunque con diferencias en cada región. Durante el Medioevo hubo una concentración por las invasiones y los feudos predominaron en Europa, pero desde el siglo XVIII con la revolución industrial hasta la primera guerra mundial, el crecimiento urbano y demográfico se desaforó y para la primer posguerra las vanguardias europeas de la arquitectura, ya contaban con otros ritmos de crecimiento urbano y demográfico a la hora de concebir sus propuestas para la reconstrucción de las ciudades, que no solo debían ser proyectos urbanos y arquitectónicos eficientes y funcionales, sino también bajo parámetros de una nueva estética acorde con los ritmos de construcción requeridos y las nuevas tecnologías o materiales vinculados a los procesos industriales. En nuestro contexto la tarea no es la innovación tecnológica o estética, sino las garantías de habitabilidad. Esta situación indudablemente le otorga todos los méritos a un pensamiento renovador y oportuno para una nueva arquitectura y un nuevo urbanismo sin precedentes en la historia. Sin embargo ya ha transcurrido casi un siglo de aquella situación y hoy hay otros retos muy diferentes, además de que cada contexto regional o continental presenta diferentes procesos; entonces dichas propuestas ya no son

---

6 Varios estudiosos han asignado diferentes adjetivos para resaltar la nueva escala urbana que se afronta en el urbanismo, como Jean Gottman que ya hablaba sobre megalópolis desde los años sesenta y Sasquia Sassen se refería a ciudades globales en los años noventa, pero la ciudad no sólo aumentó en tamaño, sino también por ende en la complejidad del funcionamiento de sus sistemas. En el caso latinoamericano hay múltiples investigaciones urbanas de toda índole, pero es indudable que han concentrado su atención principalmente en el tema de la vivienda, porque ha sido una constante demanda insatisfecha.

un lente adecuado para leer o intervenir las ciudades y la arquitectura latinoamericana.

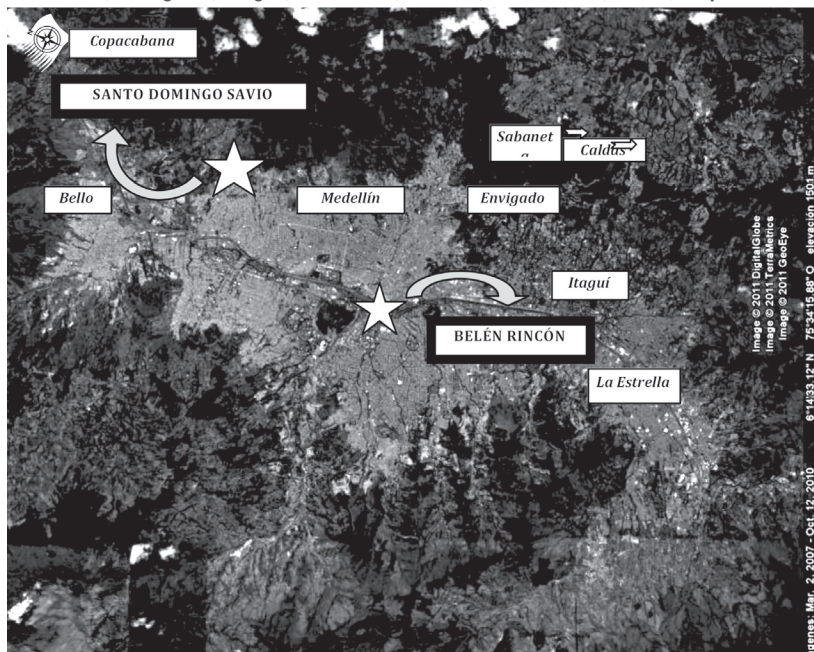
A lo anterior hay que agregar lo que ya se mencionó anteriormente de que las ciudades latinoamericanas han sido construidas mayoritariamente por sus habitantes, sin planeación ni diseños preliminares, sin paradigmas de referencia, sólo atendiendo sus necesidades inmediatas de abrigo o techo que indudablemente se consolidan como hábitat, y al cual con frecuencia se le adjetiva como hábitat popular.

Indudablemente el habitáculo interpretado como unidad de hábitat humano es el gran constructor de nuestras ciudades y las formas ideales de ciudad concebidas desde la institucionalidad, finalmente tiene que ir hacia ellos e incorporarlos con un urbanismo diferente al “moderno” puesto que son momentos y lugares claramente diferenciables.

## Dos lugares, tres investigaciones

El municipio de Medellín, al igual que todas las ciudades del mundo, experimenta transformaciones por el crecimiento y/o la expansión urbana que a su vez suscitan diferentes fenómenos urbanos.

### Vista aérea del Valle de Aburrá, municipios: Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, Caldas, La Estrella, Bello, Copacabana



Fuente: Montaje propio en vista aérea de Google Earth sobre el Valle de Aburrá – Antioquia – Colombia (junio 2011).

A continuación se ilustrarán dos de esos fenómenos de crecimiento y absorción, que desconocen hábitats consolidados, en dos investigaciones del grupo de Comunicación Urbana<sup>7</sup> y una tercera de la autora que está en proceso como tesis doctoral<sup>8</sup>.

La primera investigación aquí citada se localizó en el barrio Belén Rincón y se tituló: “Impactos sobre los asentamientos urbanos y sus estructuras comunicacionales a partir de procesos de expansión, densificación e intervenciones físico-espaciales. Análisis de caso: Belén Rincón (1950 – 2000)”.

En éste caso el crecimiento urbano de Medellín se expandió hasta este lugar de vieja data y que de alguna manera había ido constituyendo su propio entorno colectivo, que en primer instancia llamamos “aldea”, por ser un tanto autónomo en la resolución de sus problemáticas mediante organizaciones comunitarias con iniciativa propia. En la medida en que siguió creciendo el municipio de Medellín, se gestó el proceso de conurbación y aún quedando como periférico estaba totalmente anclado a la vida urbana de Medellín, y pasamos a llamar en este proceso histórico como “barrio”. Pero en las últimas décadas el crecimiento de Medellín envolvió a Belén Rincón<sup>9</sup> (estratos 1 y

---

7 El grupo de investigación Comunicación Urbana se caracteriza por formular proyectos de investigación orientados hacia la comunidad, por ello su primera fuente de información son los actores sociales mediante talleres, recorridos, entrevistas, y encuestas entre otros instrumentos, para luego incorporar las versiones institucionales y publicadas. Siempre vela por conformar equipos interdisciplinarios y además siempre garantiza la socialización de resultados ante la comunidad. Un asunto transversal a sus objetivos es la verificación de la participación ciudadana frente a los proyectos que la institucionalidad formula. Este grupo está conformado por docentes de la Escuela del Hábitat y la Escuela de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura –Universidad Nacional de Colombia– sede Medellín.

8 El período de estudio y análisis que intersecta las investigaciones, es la década (1997 – 2007) y que se afecta con la aprobación en Colombia de la Ley 388/1997 – Ley sobre Ordenamiento Territorial y sus 10 años de evolución.

9 Ubicado en el Valle de Aburrá, en la ladera suroccidental, que fue la última en urbanizarse (hasta los 70's) por ser la más pobre en agua en comparación con las otras.

2) con urbanizaciones cerradas (estratos 4, 5 y 6) que por lo demás no aportaron urbanamente nada (ni equipamientos, ni infraestructura). Es ahí entonces que Belén Rincón quedó absorbido y sometido a unas dinámicas urbanas totalmente ajenas a su tradición y evolución, entonces pasamos a llamarle “sector”.

Al evaluar las redes de comunicación social y los diferentes hábitats que se presentan en el lugar, se encontró que pasaron de ser organizaciones comunitarias autónomas y productivas de acuerdo a metas propuestas, a ser organizaciones constituidas por las instancias gubernamentales del municipio de Medellín, e incorporadas a la dinámica competitiva de presupuestos y programas según los gobernantes de turno.

En términos de planeación se identificaron distintos momentos que se iniciaron con una planeación física hasta llegar a la última fase de una planeación integral a través de los Planes de Ordenamiento Territorial –POT– y todos sus instrumentos.

En la Constitución de 1991, quedó consagrado que en cualquier proyecto que afecte a una comunidad, es obligatorio convocarla a participar antes de la toma de decisiones. En éste caso como en todos los investigados, se confirma reiterativamente que la participación es una formalidad que se cumple más como reuniones informativas donde firman los asistentes, pero que no tienen continuidad ni metas propuestas con el trabajo comunitario, ni seguimiento, talleres de construcción o veeduría e interventoría por parte de la comunidad.

En esta primera investigación, la forma interfería y desconocía el habitáculo, ya que un macroproyecto vial, el de “La Setenta y Seis”, atravesaba un lugar de alta significación como espacialidad pública que es “Tres esquinas”, y que no pasa de ser una esquina de referencia para toda la comunidad, pero de larguísima trayectoria y vigente para todos los grupos generacionales y minúsculo para la escala del diseño vial. O sea que en este caso la forma desconocía un aglutinante muy valioso para los habitáculos<sup>10</sup>.

---

10 Todo el proceso investigativo ya se encuentra publicado en la revista Forum 20. “*habitar y comunicar...El Rincón*” (2002).



Otro proyecto de investigación se localizó en las comunas 1 y 2 (Barrio Santo Domingo Savio –Comuna Nororiental de Medellín– zona del primer Metrocable) y se tituló, “Categorías de Impacto Generados por Proyectos de Movilidad en la Estructura Urbana a partir de Zonas Residenciales”.

Se trabajó en la expresión físico espacial de estos proyectos y desde allí en la dimensión social y la dimensión económica. En el componente físico espacial se identificaron ondas progresivas de impacto a las zonas residenciales, siendo la de mayor escala el eje del Metrocable, a partir del cual hay un proyecto construido y un embellecimiento de su entorno. Pero progresivamente la transformación deja de ser institucional, para llegar al corazón de la zona residencial, sin ninguna intervención por parte de las entidades estatales, pero con una población que sí recibe los efectos secundarios de la transformación del sector, en los cuales se incluye desplazamiento intra-urbano de la población y modificación progresiva de los usos en sintonía con la evolución inmobiliaria que afecta comercialmente los costos del suelo y de los predios.

Si bien hay un Programa o Proyecto Urbano Integral –PUI–, gestionado desde la Empresa de Diseño Urbano –EDU–, éste no incorpora los programas de vivienda, sino que ellos son manejados desde otros programas en simultánea, lo cual por su puesto le resta integralidad al plan. Desde la misma EDU hay un programa especial para viviendas en zonas de alto riesgo, que si bien es muy importante y ha tenido aciertos que se destacan, como son el proyecto de Juan Bobo, La Herrera y ahora Santo Domingo, deja afuera otra cantidad de población que requiere atención e intervención urbana. Por ejemplo, esta zona tiene altas pendientes y gran cantidad de afluentes al río Medellín, por lo que la conectividad horizontal es difícil, entonces la accesibilidad al Metrocable se limita a sus vecinos inmediatos. Entonces aunque los factores de transformación que suscitó el Metrocable, les ha elevado la autoestima de los pobladores habituales al sentirse reconocidos, en general y en particular sus problemáticas cotidianas tradicionales no han sido resueltas, como es el caso de los enfrentamientos territoriales de bandas entre otros.

En términos sociales<sup>11</sup> esta investigación corroboró diferentes niveles de organizaciones comunitarias (que han sido constantes en la ciudad de Medellín, desde los años 80's como reacción al fenómeno del narcotráfico), y sus líderes comunitarios han sido convocados de manera aislada para cada proyecto, pero la difusión de la información no tiene garantías o soporte institucional y las negociaciones no han sido con participación plena representativa, ni completamente claras en las condiciones y efectos de los proyectos.

En términos económicos<sup>12</sup> podemos decir que las centralidades con usos productivos, comerciales o de intercambio se consolidaron y diversificaron con la oferta de nuevos servicios más asociados al turismo. Proliferan las actividades informales, y la proximidad al servicio del Metrocable que es un medio de transporte que conecta con toda la ciudad, y que ha suscitado la incorporación formal y cotizada de las viviendas al mercado inmobiliario, por lo que la población tradicional ha vendido o alquilado a nuevos pobladores, con recursos para invertir en la transformación del uso de la vivienda. Esto a su vez es un tipo de desplazamiento intra-urbano como ya se mencionó.

Los proyectos adelantados en ésta zona han marcado una pauta positiva de desarrollo urbano al incorporar estos sectores a la ciudad convencional mediante un sistema de transporte y otros proyectos como la Biblioteca España, Colegio Derka, Cancha Granizal, Casa de Justicia y otros. Sólo que en la integralidad es fundamental que las zonas residenciales en su corazón no visible para el turista, sean un factor preponderante. Y al día de hoy no lo es, y sigue viviendo el día a día de los conflictos sociales armados con luchas entre pandillas.

En este caso la forma representada con el sistema de movilidad es un elemento estructurante que tuvo que llegar a las zonas residenciales no planificadas e interceptar aquella morfología espontánea según los múltiples procesos de urbanización. El Metrocable y su entorno inmediato no comprometen la transformación del barrio como un mejoramiento, sólo progresivamente va mutando a otra ciudad de

---

11 A cargo del docente co-investigador Juan Carlos Ceballos Guerra.

12 A cargo de la docente co-investigadora Ana Mercedes Múnera Brand.

imagen competitiva para la globalización y ajena a la que sus pobladores nativos colonizaron.

Para ilustrar la transformación físico espacial suscitada por el proyecto de Metrocable en la zona, se presentan algunas imágenes del antes y después de los proyectos. Aunque la transformación física es evidente, y su contribución a una imagen de ciudad competitiva indiscutible, aún dista mucho del mejoramiento en calidad de vida para los pobladores.

### **EVOLUCIÓN ESPACIAL:**

Antes y después en la nororiental categorías de impactos generados por proyectos de movilidad en la estructura urbana a partir de zonas residenciales. Comunas 1 y 2 Medellín.



**CALLE 107 NORORIENTAL 90'S**

Fuente: Unidad de Documentación Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Archivo histórico de los años 90's.



**CALLE 107 NORORIENTAL 2010**

Fuente: Grupo de investigación “Comunicación Urbana” 2009 – 2010. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

### **EVOLUCIÓN ESPACIAL:**

Antes y después en la nororiental categorías de impactos generados por proyectos de movilidad en la estructura urbana a partir de zonas residenciales. Comunas 1 y 2 Medellín.



**CANCHA “GRANIZAL” NORORIENTAL 90’S**

Fuente: Unidad de Documentación Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Archivo histórico de los años 90’s.



CANCHA "GRANIZAL" NORORIENTAL 2010

Fuente: Grupo de investigación "Comunicación Urbana" 2009 – 2010. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

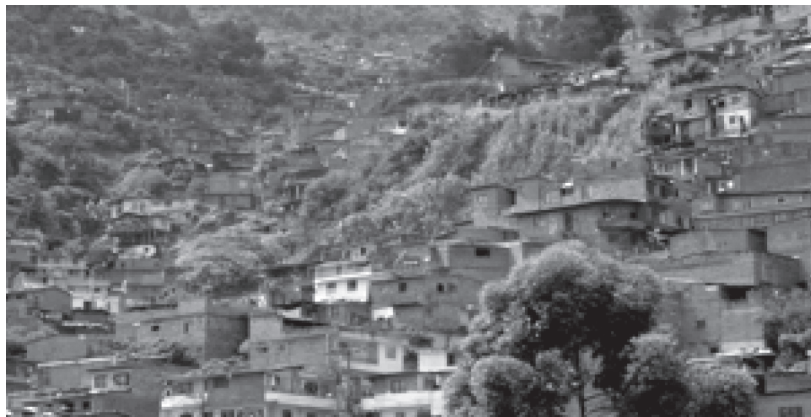
### EVOLUCIÓN ESPACIAL:

Antes y después en la nororiental categorías de impactos generados por proyectos de movilidad en la estructura urbana a partir de zonas residenciales. Comunas 1 y 2 Medellín.



CERRO SANTO DOMINGO NORORIENTAL 90'S

Fuente: Unidad de Documentación Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Archivo histórico de los años 90's.



**CERRO SANTO DOMINGO NORORIENTAL 2010**

Fuente: Grupo de investigación "Comunicación Urbana" 2009 – 2010. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

### **EVOLUCIÓN ESPACIAL:**

Antes y después en la nororiental categorías de impactos generados por proyectos de movilidad en la estructura urbana a partir de zonas residenciales. Comunas 1 y 2 Medellín.



**MORRO SANTO DOMINGO NORORIENTAL 90'S**

Fuente: Unidad de Documentación Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Archivo histórico de los años 90's.



BIBLIOTECA ESPAÑA NORORIENTAL 2010

Fuente: Grupo de investigación “Comunicación Urbana” 2009 – 2010. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Y por último la investigación que se encuentra en proceso (tesis doctoral), “Los sistemas estructurantes urbanos en la ciudad latinoamericana contemporánea”, cuestiona el diseño urbano del último siglo (moderno) y presenta la dinámica connatural a estas zonas residenciales no planificadas, que deben su existencia a los “hacedores de ciudades” y que siendo históricamente desconocidos, hoy reciben impactos con este tipo de macroproyectos.

El fenómeno urbano que encontramos en zonas tradicionales como Belén Rincón, zonas de crecimiento espontáneo como Santo Domingo Savio, o en general las periferias urbanas con zonas residenciales no planificadas, es que con diferentes referencias de habitabilidad o diferentes escalas de hábitaculos, todas ellas han sido construidas sin arquitectos ni urbanistas, sin instituciones del Estado o privadas, sino que es la población la que protagoniza como “hacedores de ciudades” mediante autoconstrucción o “convite”. Es el sentido comunitario y solidario el que permite construir y consolidar éstos habitat’s populares.

Es importante de todos hacer un reconocimiento al aporte que representa la intervención desde la Alcaldía a través de macroproyectos viales como “la Setenta y Seis” en la zona suroccidental, o desde la

Empresa de Desarrollo Urbano en Medellín con el Programa Urbano Integral –PUI– asociado al Metrocable en la zona nororiental, puesto que con ellos se inició un reconocimiento a una realidad que no se había querido comprometer en sus planes de gobierno como acción urbana. Es un paso adelante, pero aún falta bastante y un aspecto fundamental es el de realmente trabajar con la comunidad afecta y cumplir efectivamente el mandato Constitucional de convocar a la participación, pero no de manera simbólica como se viene haciendo, sino aprendiendo de la comunidad y trabajando de manera mancomunada para resolver las problemáticas, pues de lo contrario nos quedaríamos en el oportunismo de vender un urbanismo social sólo para fortalecer la construcción de una imagen competitiva de ciudad. Esto último es bastante contradictorio.



## Referencias

- Congreso de la República de Colombia 1991 *Constitución Política de Colombia*.
- Comunicación Urbana (Grupo de Investigación) 2010 *Categorías de Impacto Generados por Proyectos de Movilidad en la Estructura Urbana a partir de Zonas Residenciales* Medellín.
- De Terán, Fernando 1975 *El problema Urbano* (Bogotá, Colombia: Colección Temas Clave – Salvat).
- Ensayos Forhum* 20. *Habitar y comunicar... El Rincón*. 2002 (Medellín) N° 20.
- Google Earth. 2010 *Imagen satelital de Medellín*.
- Piaget, Jean 1970 *Structuralism*. (New York: Harper & Row).



# **Santa Bárbara un barrio de la gente en la ciudad de Mérida.**

## **La sustentabilidad social**

---

Norma Carnevali

### **Introducción**

A manera de introducción expresamos que los elementos fundamentales de la dimensión social del desarrollo sustentable y del hábitat residencial, permiten apuntar a que debe haber una estrecha relación entre las construcciones conceptuales de ambos conceptos y, la forma como ellos se leen en la realidad. Al abordar el primer aspecto, es necesario recapitular sobre el estilo de desarrollo impulsado en el país, el cual ha estado en permanente evolución y replanteamiento. Buscamos entender lo que han provocado en la estructura social y en los medios que los actores sociales encuentran para defender o promover sus intereses y derechos, especialmente en la lucha por ocupar un lugar en la ciudad.

En este contexto, la equidad constituye una condición indispensable, ya que los beneficios del bienestar deben extenderse a la mayor

cantidad posible de población. El segundo aspecto que nos interesa revisar es el hábitat residencial, cuya concepción lo enmarca dentro de las nuevas teorizaciones de aproximación al territorio, y las corrientes de desarrollo que se trabajan dentro de las ciudades en la actualidad. Resalta su importancia no solamente como espacio construido, sino las vinculaciones espaciales que los integrantes del grupo familiar establecen con la ciudad, dentro del ejercicio de su libertad y las posibilidades de participación, apegados a su ciudadanía y las relaciones culturales y éticas.

Los conceptos aquí manejados como elementos articuladores de la propuesta de investigación se encuentran en este momento en evolución y construcción. Cualquier aspecto que sobre ellos se estudie ayuda a aportar elementos en su desarrollo, y las metodologías de abordaje servirán para comentar su aplicación en las distintas escalas urbanas. La contribución se da en relación a la novedad en el manejo de la temática que relaciona el estilo de desarrollo sustentable asumido como mandato constitucional en nuestro país y su aplicación en el territorio, tomado la escala del espacio residencial, y en este caso las que ocupan los habitantes de amplios sectores de la ciudad de Mérida, estudiando como caso particular el Barrio Santa Bárbara. Por otro lado, la inclusión para su estudio de las características espaciales y variables sociales, económicas, políticas, culturales tradicionalmente profundizadas por separado y que se trabajaran de manera interdisciplinaria en los hábitat residenciales, lo cual permitirá inferir como es la construcción del hábitat residencial desde la óptica del desarrollo sustentable, haciendo énfasis en la dimensión social.

Consideramos que con este enfoque, podemos retomar rumbos de otros investigadores que han llegado a un punto determinado, teniendo presente que la actividad de investigación es continua, y ella bien puede insertarse en el proceso dinámico de la evolución social y científica en nuestra sociedad. Igualmente creemos que con este abordaje propiciamos la transdisciplinariedad, que en nuestro caso tiene como base la arquitectura, pero que busca más allá de lo tecnológico adentrarse en lo humano y lo social. Quedando derrumbada la disociación entre la investigación y el quehacer profesional; el tratamiento del tema obedece a una necesidad y la búsqueda es por resultados aplicables, capaces de aportar a los grupos sociales.

## La ciudad de Mérida y en ella la parroquia Caracciolo Parra Pérez

La ciudad de Mérida fue fundada el 9 de octubre de 1558 por el español Juan Rodríguez Suárez en la actual población de San Juan de Lagunillas a una legua de Lagunillas, donde se encontraría con un pequeño poblado de indígenas, allí se hizo nombrar Capitán y Justicia Mayor de la ciudad. Brewer Carias (1997) narra que al día siguiente levanto el campamento y avanzo hacia el norte, hasta descubrir una alta meseta frente a la sierra nevada entre los ríos Chama y Albarregas, donde el 1 de noviembre de 1558 trasladó la ciudad, ubicándola en el sitio denominado La Punta, donde actualmente está la población de La Parroquia que forma parte del área metropolitana de Mérida. Paralelamente a esta actividad Juan de Maldonado obtuvo una Provisión Real de Santa Fe el 17 de agosto del mismo año, se le encomendó la misión de aprehender a Rodríguez Suarez. Para febrero de 1559 ya Maldonado en Mérida, traslada la ciudad una legua más arriba donde actualmente se encuentra y establece como organización una traza cuadrangular, bautizándola como Santiago de los Caballeros de Mérida.

Todos los autores consultados coinciden que el crecimiento de la ciudad de Mérida fue lento, casi detenido por muchos años; la referencia más reciente expuesta por Carlos Amaya en el 2001, cuya tesis de periodización del crecimiento de la ciudad certifica que el desarrollo histórico se llevó a cabo durante cuatro periodos fundamentales: La ciudad compacta, que es la Mérida colonial que perdura desde su fundación hasta finales de los años veinte del siglo XX. La ciudad de la dispersión, la Mérida de transición entre la ciudad colonial y la ciudad moderna. Rompe su modelo colonial durante una etapa que perdura entre comienzos de los años treinta y finales de los años cincuenta. La ciudad de la conurbación: Mérida – La Parroquia

y Ejido, la Mérida de la suburbanización, etapa que comienza a partir de los años sesenta hasta el año 2000 aproximadamente. La ciudad convertida en urbe extendida, la Mérida actual que desarrolla su crecimiento buscando consolidar un área urbanizada de mayor magnitud, que busca conformarse como un complejo urbano morfológica y funcionalmente.

## Parroquia Caracciolo Parra Pérez

En el devenir de los años el proceso de crecimiento urbano ha ido ocupando amplias zonas que conforman la configuración actual. Dentro de este proceso destaca la parroquia Caracciolo Parra Pérez (pCPP), de reciente fundación como división política territorial, limita por el norte y este con la parroquia Mariano Picón Salas; por el sur con la parroquia Juan Rodríguez Suárez, y por el oeste con la parroquia Lasso de la Vega. La configuración espacial de la (pCPP), en la meseta aledaña a la fundacional en el sector conocido como La Otra Banda por los merideños, es el resultado de una adaptación a las condiciones del territorio por parte de los habitantes, donde el manejo del recurso hídrico y la necesidad de gestionar adecuadamente su ambiente concibiéndolo como parque urbano de gran magnitud, forman parte de la historia y la adaptación de la población merideña en su territorio. Además, dentro del espacio demarcado, los usos del suelo tradicionales vinculados a espacios residenciales y comerciales, la han convertido en una extensión muy importante dentro de la ciudad de Mérida.

La pCPP, es una de las 13 Parroquias que conforman el municipio Libertador del estado Mérida. Se encuentra dentro de la llamada área metropolitana Tabay –Mérida– Ejido. Con datos censales año 2001 es considerada la parroquia urbana de más alta tasa de crecimiento anual media entre 1990 y 2001, calculada en 4,53% y un crecimiento relativo de 62,82% que demuestran un histórico de población para el año 1990 de 6.517 habitantes, y para el año 2001 de 10.611 habitantes. En base a esto, las estimaciones realizadas hacia el año 2002 de 11.092 habitantes y 2003 de 11.594 habitantes. La población estimada al 2010 es de 15.781 habitantes, con tasa de crecimiento estimada de 4,5% tal como lo estima el Censo del 2001.

La superficie oficial estimada es de 5 Km<sup>2</sup>, con una densidad de 2.218 habitantes/Km<sup>2</sup>.

La evolución de la población de la ciudad de Mérida durante el siglo XIX fue lenta, su crecimiento demográfico se vio reflejado en la expansión física de la ciudad. Es a finales de ese siglo, cuando comienza a conformarse la aldea La Otra Banda. De acuerdo a los registros históricos, es en el periodo comprendido entre 1926 – 1950 cuando se dinamiza el incremento poblacional, que se vio reflejado en la ruptura del modelo colonial. Es precisamente en el transcurrir de estos años, que el sector que hoy conocemos como la pCPP comienza a ocuparse lentamente, pero marcando el rumbo de un inminente crecimiento urbano.

El espacio urbano que hoy comprende es considerado históricamente sector de posición privilegiada desde el punto de vista de la gestión urbanística. En ella, se han ubicado diversos equipamientos urbanos de carácter metropolitano, lo cual le da rango con relación al resto de la ciudad. Esta dinámica ha generado la competencia por la ubicación de usos complementarios dentro de su estructura formal, así como ha recibido la presión de grupos de personas que buscan espacios que les ofrezcan mejores condiciones de habitabilidad y mejor oferta de calidad ambiental. En el caso de Mérida, es casi una constante que la acción del estado se realiza sobre las áreas periféricas, afianzada en la política de adquisición de tierras y construcción de viviendas. Esta labor urbanizo amplias zonas que se mantenían en estado rural, se les construyeron redes de infraestructura y vialidad, como es el caso de la antigua hacienda Santa Bárbara. Con este quehacer el Estado venezolano buscaba transferir la obligación al gobierno local, para la atención en el servicio de transporte público y aseo urbano, marcando su incorporación a la ciudad. Además, se impulsó la colocación de tierras en el mercado urbano y el cambio del uso a actividad urbana.

El accionar de la inversión de grupos privados también se hizo sentir, al utilizar espacios para la ubicación de actividades de pequeñas o medianas industrias, con cierta actividad de baja escala que incorporan la atracción de población para el trabajo y el surgimiento de actividades complementarias, dinamizando el mercado inmobiliario comercial. Todos estos factores están presentes en el área de estudio



(pCPP), ayer zona periférica (así entendida en los años sesenta) a la ciudad de Mérida, espacio dinámico donde existen tanto características urbanas, como rurales. Se conoce que a partir de los años noventa empieza a tener presencia otra dinámica de crecimiento en el sector: se habitan áreas con distintas formas de acomodo espacial, pero complementarias a lo existente hasta el momento en el sector. Este proceso de urbanización sobre las periferias urbanas presenta efectos negativos, no sólo de tipo ambiental sino también en la forma de vida y el desarrollo socio económico de sus habitantes, cuyo desarrollo se realiza lote a lote, sin servicios y sin vialidad que permita una ocupación cómoda para sus habitantes.

De acuerdo a los registros que aportan los Consejos Comunales como historia de la comunidad, así reconocida en las planillas que Fundacomunal ha previsto para esto, podemos determinar que el sector en estudio se fue conformando de la siguiente manera (Ver Cuadro N° 1). Los años sesenta se van a caracterizar por un crecimiento expansivo, la ciudad expande sus fronteras basado en las inversiones que realiza el estado en vialidad e infraestructura, principalmente hacia el sur de la ciudad. Se elabora por parte de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas (1963) el Plan Piloto, que en líneas generales contemplaba la incorporación de los terrenos de La Otra Banda (hoy pCPP), donde ya existe el sector Santa Bárbara, para nuevos desarrollos residenciales. También se propuso un plan vial que unía a la meseta tradicional con el sector de La Otra Banda, a través de viaductos y se plantearon los nuevos desarrollos hacia este sector. A grandes rasgos este plan se basó en gran medida en las propuestas delineadas por el Plan Regulador del año 1953, y aunque no fue aprobado por el Concejo Municipal, ente competente en la materia, fue tomado como un instrumento técnico que permitiría a los funcionarios dar pautas y fue utilizado para establecer normas de crecimiento de la ciudad.

**Cuadro N° 1**  
**Sectores pioneros fundados en el área de estudio**

Año de fundación	Sector
1895	Aldea “ La Otra Banda”
1915	Aldea “Santa Bárbara” antigua La Otra Banda
1925	Construcción de la Capilla Santa Bárbara
1940	Aldea “Loma La Hacienda” (hoy Mocotíes)
1946	“Loma de Santa Ana” antigua Loma La Hacienda, hoy Bella Vista – Mocotíes
1946	Sector Simón Rodríguez
1950	Urbanización Mocotíes (con acceso por la carretera Panamericana, hoy Av. Los Próceres)
1950	Sector San Isidro, parte alta
1959	Sector La Trinidad, acceso por Avenida Los Próceres
1960	Sector El Quebradon Alto
1960	Urbanización La Hacienda – Belenzate
1962	Sector San Isidro
1965	Sector Bella Vista (ampliación)
1966	Urbanización Mocotíes II
1968	Sector El Tejar – El Bosque
1970	Urbanización Humboldt

Fuente: Datos de los Consejos Comunales.

En 1970 cuando se presentó el informe intitulado Mérida–Plan de Desarrollo Urbano, para la definición de la poligonal urbana se incorporó el sector de la Otra Banda así como los centros poblados de Mérida y La Parroquia. Los sectores de La Otra Banda y la Pedregosa fueron destinados a nuevos desarrollos residenciales, planteando densidades medias; y se generaron dos ejes viales estructurantes, paralelos e interconectados al sistema vial de la meseta: la avenida Las Américas y la avenida Los Próceres. Relevante en este Plan Integral de Desarrollo para el Área Metropolitana de Mérida (1976) fue la idea del Parque Río Albarregas a todo lo largo de la meseta, desde el cementerio de la Parroquia hasta el parque La Isla, comprendiendo el abra de río Albarregas en una extensión similar

a la de la ciudad existente hasta el momento, y así se perfila con claridad lo que se espera del área de La Otra Banda.

Durante el transcurrir de estos años setenta, la ciudad se desarrollaba bajo la intervención de sus pobladores y la ocupación que ellos hacían de las áreas para adecuar los espacios residenciales. Desde esta perspectiva la sociólogo María Inés Hernández (1993), trabaja las características socio políticas de los grupos sociales locales que hacen vida en la ciudad de Mérida, e identifica que hay cuatro grandes sectores: el universitario: conformado por personas que dependen directamente de la Universidad de Los Andes (U.L.A.) que le da una característica social y política considerada única en el país. Los sectores dominantes: aquellos que están ligados al área de finanzas y construcción. Sector medio y tradicional: empleados públicos vinculados al aparato administrativo del estado. Sector popular: asalariados, obreros, trabajadores por cuenta propia, artesanos, trabajadores informales. Su agrupación signa la apropiación que los grupos sociales hacen del espacio urbano, consolidando zonas que marcan la fisonomía del sector.

En el año 1981, ya bajo la tutela de Ministerio de Desarrollo Urbano MINDUR, se elabora y publica en Gaceta Oficial el Plan Rector del Área Metropolitana Mérida – Ejido. Este plan contenía la delimitación del área urbana, la definición del uso del suelo y sus intensidades, la precisión de áreas o unidades mínimas de urbanización, la determinación sobre aspectos ambientales y actividades urbanas, las acciones de organismos públicos a realizar en el ámbito del plan y la precisión de áreas de expansión. Este plan define crecimiento hacia el espacio de La Otra Banda entre los dos ejes viales estructurantes (av. Las Américas y av. Los Próceres) y se destina fundamentalmente para que sea desarrollado por el sector privado y marca las áreas a intervenir con planes estatales.

Llegamos a la etapa que ubica el año 2000, que nos habla del crecimiento que busca consolidar un área urbanizada de mayor magnitud, que indaga conformarse como un complejo urbano morfológica y funcionalmente. En el año 1999 se publica el Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Mérida – Ejido y Tabay (P.O.U), que asumió la delimitación de cuarenta ámbitos urbanos primarios de acuerdo a la presencia de barrios, urbanizaciones o conjuntos re-

sidenciales, respetando los límites territoriales de las asociaciones de vecinos, y teniendo como referencia una población entre los 2.500 y los 6.000 habitantes, y un desplazamiento peatonal entre las áreas residenciales y los equipamientos urbanos. En el caso de la pCPP, se delimitaron tres ámbitos primarios, y un cuarto que comparte con área de la parroquia Lasso de la Vega.

El ámbito urbano intermedio es para este esquema de planificación, un territorio de alta heterogeneidad socio-cultural que agrupa ámbitos primarios diferenciados por su animación y diversidad de actividades y asume una población referencial entre 6.000 y 30.000 habitantes. El plan propuso un total de ocho ámbitos urbanos intermedios: nuestra área de estudio se incluye en el ámbito intermedio Pedregosa –Humboldt el cual cumple satisfactoriamente con el propósito de ajustarse a la división política– territorial, incluyendo en su área la pCPP y la parroquia Lasso de la Vega. Está delimitado por barreras claramente naturales o construidas que encierran unidades jerarquizadas.

Para el momento de elaboración del P.O.U. y de acuerdo a material elaborado para el Ministerio del Desarrollo Urbano (1990), en el ámbito intermedio Pedregosa – Humboldt solo el 15,80% del área se encontraba ocupada, el restante 49,74% estaba integrada por área vacante, de los cuales 33,74% son áreas de difícil urbanización, conformada por las vertientes de las montañas Loma de La Virgen y Cerro Las Flores y un 7,49% correspondiente a zonas de protección. De las áreas ocupadas 62,42%, casi la totalidad corresponde al uso residencial integrado por desarrollos con morfología y densidades diversas y sin adecuada accesibilidad, porcentaje que corresponde al 9,72% del área en general del ámbito urbano intermedio delimitado.

De conformidad con el rol asignado por el P.O.U (1990) al ámbito urbano intermedio Pedregosa – Humboldt en estudio, de acuerdo a sus potencialidades y restricciones para albergar población, su disponibilidad de servicios y factibilidad de dotación, las características de su medio y sitio de emplazamiento, el perfil urbano posible y deseable y las expectativas de urbanización, se estima que el albergara para el año 2012 un total de 40.000 habitantes. La actividad comercial, ha adquirido un peso muy importante en el comportamiento funcional y espacial del ámbito alcanzando un nivel de consolidación tal, que

se hace difícil su sustitución. El mismo pertenece al ámbito urbano general Mérida, que encierra el área urbana del municipio Libertador, conocida como la ciudad de Mérida. El P.O.U. fijó también el ámbito urbano metropolitano, que incluye el área de todos los municipios involucrados (ámbitos generales), los ámbitos intermedios y los primarios. A esta instancia corresponde el manejo integral de la problemática del sistema urbano y de los mecanismos de coordinaciones de los distintos entes administrativos.

El plan también tomó en consideración zonas muy importantes, que tienen sus propios instrumentos reguladores, con el objetivo de proteger el ambiente y controlar las construcciones que se estaban produciendo en áreas de régimen especial, que están presentes en la pCPP tales como: Parque Metropolitano Albarregas: de modo que permita la incorporación de esa área ambiental como parte del equipamiento a nivel intermedio por un lado, y por otra parte, compatibilizar las normas de ocupación: restricciones físico ambientales y variables urbanas fundamentales, en sectores ya ocupados dentro del perímetro de la poligonal que lo delimita. Tenemos el Reglamento de la zona protectora de la cuenca del río Mucujun: concertando con el Ministerio del Ambiente la imposición de restricciones físico ambientales de modo de incluirlas en las ordenanzas, sin contradecir este reglamento. El Reglamento de la zona protectora de la cuenca del río Albarregas: concertando con el Ministerio del Ambiente la imposición de restricciones físico ambientales de modo de incluirlas en las ordenanzas, sin contradecir este reglamento.

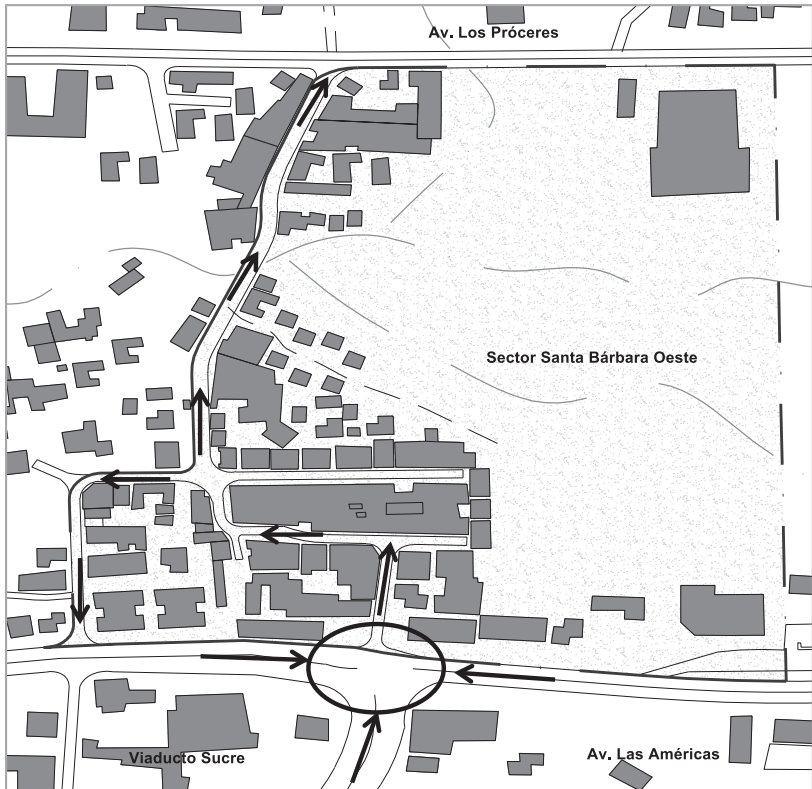
Dado el desfase entre el área reglamentada por la Ordenanza de Zonificación para el Municipio Libertador (1976) y el área urbana existente a principios de los años 2000, la Alcaldía del municipio Libertador, acogiendo a la propuesta realizada por la comisión asesora en el área de urbanismo de la Cámara Municipal de Libertador en el año 1999, promulgo en el siguiente año la Ordenanza de lineamientos de uso del suelo en el Municipio Libertador del estado Mérida (2000). Esta ordenanza respetó la propuesta de usos hechas por el P.O.U., completando las variables urbanas fundamentales necesarias para conceder autorizaciones en la construcción de los urbanismos y construcciones, la cual está vigente en la actualidad.

## Barrio Santa Bárbara

Dentro de los límites de la parroquia Caracciolo Parra Pérez, se observa en la actualidad una alta tendencia a la urbanización acelerada del suelo urbano, particularmente en el espacio comprendido dentro de dos ejes viales muy importantes en la ciudad: av. Las Américas y av. Los Próceres, que dan acceso y demarcan la morfología del área, que no precisa una estructura urbana clara. El creciente desarrollo del suelo urbano ha generado urbanizaciones que empiezan a ocupar los límites del suelo con características rurales y urbanas, estos desarrollos, generan además un creciente deterioro ambiental, una pérdida de los límites entre condiciones topográficas diferentes, lo cual resultaría adecuado considerarlo por estar están dentro de la llamada poligonal urbana.

El área de influencia de la zona se caracteriza por dos tipos de desarrollos urbanísticos, el primero corresponde al desarrollo fundacional y espontáneo de la pCPP, identificado como el barrio Santa Bárbara, sector fundacional, que en sus inicios conformaba uno solo y que al construirse la av. Las Américas, fue seccionado y en la actualidad se conocen como Santa Bárbara Este y Santa Bárbara Oeste, ambos sectores en los últimos años se han visto afectado por la falta de control y arrojan estándares de espacio público muy bajos.

**Plano N° 1**  
**Sector Santa Bárbara. Parroquia Caracciolo Parra**  
**Pérez. Municipio Libertador. Estado Mérida**



Fuente: Méndez, D y Kowalsky, F (2011)

El segundo, propiciado por el desarrollo planificado de urbanizaciones en manos de promotores privados, los cuales a pesar de las obligaciones urbanísticas, no ha contribuido a la cohesión social, debido a que el urbanismo aun es incompleto. A los efectos de esta investigación, nos interesa resaltar la historia que los propios moradores del barrio Santa Bárbara realizan sobre la constitución del sector en estudio, la cual está sentada en la planilla que presentaron para el

registro oficial del Consejo Comunal Santa Bárbara Oeste, en ella el señor Gustavo A. Calderón vocero principal, inscribe que:

“La comunidad de Santa Bárbara, fue poblada en el año 1 885 por las personas y familias siguientes: Paredes (Joaquín, Diego, Tobías, Chiquinquirá y Griselda), Parra, García, Lara, Torres (Agustín) Quintero (Crisanto), Valero (Juan, Pedro; Bárbara), Álvarez (Cornelio), Arias (Francisco, Rosa), Uzcategui (Don Genarino), Casiano Sulbaran, Aquilina Aliso, Manuel Vielma y familia Cuevas (Jesús y Dionisio). Estos terrenos eran de Ignacio Varela, pero, luego llegó Epifanio Cuevas y fue comprando terrenos poco a poco hasta que llegó a ser dueño de una gran extensión” (Fundacomunal, 2012).

El camino real se comunicaba con la Pedregosa y fue en el año 1945 cuando construyeron la primera carretera que era entrada y salida por la Cruz Verde, fundada por don Francisco Uzcategui (Don Pancho). En cuanto al alumbrado, eran lámparas de kerosene; el agua que abastecía la ciudad era de La Quebrada, una toma que nacía en La Hechicera, la cual movía los trapiches y molinos de la hacienda de don Clemente y don Gabriel Lamus. Hoy perteneciente a Francisco Antonio Uzcategui. En su economía se dedicaban a la agricultura cultivando plátanos, cambures, café, frijoles, piña, maíz y algunas hortalizas. Las primeras viviendas fueron construidas y habitadas por: Diego Paredes, Pedro Varela, Doña María Vivas, Candelario Piña, Francisco Arias, Eliseo Aguilar, Fernando Torres y la de Presentación Aguilar.

A partir de agosto de 1915, esta comunidad dejó de llamarse la Otra Banda y fue cuando Francisco Arias y Crisanto Quintero pidieron en la Catedral de Mérida una virgen. El párroco les autorizó para que ellos pidieran las que quisieran, tomando la imagen de Santa Bárbara la cual desconocían pero que eran devotos de ella. Fue llevada a la Capilla Santa Cruz, según información suministrada por Adelina Quintero y Blanca Arias de Moreno.

Por su parte, el señor Eliseo Aguilar quien aparece como vocero principal del Consejo Comunal Santa Bárbara Este, registra como historia de la comunidad la siguiente: “Santa Bárbara es un caserío situado al suroeste de la ciudad de Mérida, en lo que antes fueron sus alrededores llenos de cafetales, caña de azúcar, frutales y casas de leyenda, se encuentra Santa Bárbara, su gente tiene todavía el sabor



de la Mérida tradicional de hospitalidad y caballerosidad” (Fundacomunal, 2012).

Allí, alejados del bullicio, sus moradores conservan un grupo folklórico denominado Los locos de Santa Bárbara el cual está integrado por personas mayores, jóvenes y niños de ambos sexos. Los adultos son los que le dan la tradición de la pureza al mismo, dicen los más antiguos que el grupo se ha formado de generación en generación, tratando de conservar y mantener las tradiciones y costumbres de nuestros antepasados. Los locos de Santa Bárbara celebran con entusiasmo sus bailes o danzas llenos de colorido el día cuatro de diciembre, en honor a la patrona del caserío, como también aceptan invitaciones a diferentes entidades relacionadas con la cultura y el folklore nacional.

Las danzas que los identifican datan de la época pre colonial, en cuanto a disfraces de trajes de colores vivos, rojo, azul, verde, morado, amarillo, negro y anaranjado, tienen una acentuada similitud con la Sota Española que incluye una capa pequeña sobre la espalda que va adornada con diferentes ornamentos. También poseen una capilla que data desde el tres de octubre de 1925, construida con paredes de tierra de cincuenta centímetros de espesor y teja artesanal.

En el sector en general, existen áreas residenciales ocupadas con sectores de variable calidad ambiental, y diversidad en el aspecto formal y social, con déficit en servicios de infraestructura, vialidad y equipamientos urbanos. Este desarrollo deja áreas vacantes por restricciones físico ambientales. Conjuntamente con ellos coexisten sectores sin patrón de ordenamiento definido, que albergan actividades incompatibles con el uso residencial, con poblaciones de ingresos bajos, áreas con baja calidad ambiental, y las mismas condiciones deficitarias: donde destacan los sectores que bordean los desarrollos de Santa Bárbara Este y Santa Bárbara Oeste. Se reconocen nuevas formas de manifestación de la marginalidad, segregación y pobreza urbana, conjuntamente con barrios históricamente pobres en el sector que mantienen dicha cualidad. A diferencia de los barrios surgidos con posterioridad a la década del ochenta, los antiguos Santa Bárbara Este y Santa Bárbara Oeste aún mantienen ciertos lazos de solidaridad y de reconocimiento de su barrio como diferente y con un ambiente social mejor para los vecinos. En cambio en los nuevos

barrios en condición de pobreza, hay una menor identificación territorial, se mira a los otros sectores como mejores y sus habitantes se sienten sin pertenencia y con deseos de migrar, ya que se les obligó de alguna manera a vivir allí.

Las variables estructurales como la renta del suelo, producen uno de los efectos de mayor fuerza en la existencia de la segregación social en el sector. Lo mismo sucede con las limitaciones institucionales: variables urbanas fundamentales, que maneja el actual P.O.U. y la presencia de restricciones físicos ambientales. Estas condiciones reducen más el mercado del suelo, encarecen su valor y conllevan a desplazar a los sectores populares hacia zonas vecinas donde se han localizado los pocos programas de vivienda social en los últimos años. A diferencia de lo que ocurre en las grandes ciudades, la segregación en el sector persiste y ha aumentado en algunas zonas residenciales en particular, Santa Bárbara, El Bosque, Mocotíes, situación coincidente con el comportamiento espacial de distribución de los jefes de hogar con educación superior.

## Los elementos de la dimensión social sustentable en el barrio Santa Bárbara

Una vez caracterizada el área del barrio Santa Bárbara dentro de la ciudad de Mérida, en la pCPP y enmarcado dentro de los instrumentos de planificación que han determinado la configuración urbana del sector. Consideramos que es un sector de interés para el desarrollo de la investigación que aquí referimos, la cual busca avanzar en la interrelación entre los elementos que definen la sustentabilidad social y concuerdan en el hábitat residencial, para determinar su relevancia como categoría de análisis. Se procura resaltar aquellos aspectos que vinculados al diseño del hábitat residencial, permitan definir variables a considerar en la elaboración de un instrumento orientado a la comparación y evaluación de la sustentabilidad social en los espacios residenciales. Por esto adquieren mayor peso en la configuración de este escenario los análisis relacionados con la habitabilidad y adaptabilidad que hacen los grupos sociales de los espacios de los que se apropian para habitar, como cualidades del territorio valoradas por sus ocupantes y evaluadas bajo criterios ecológicos.

A los efectos de esta disertación, presentaremos datos que han sido tomados de las Planillas que reposan en Fundacomunal, y que fueron recogidos y entregados por los representantes legales de los Consejos Comunales de Santa Bárbara Este y Santa Bárbara Oeste; los cuales agrupamos porque sus condiciones sociales y espaciales así lo exigen.

## Sustentabilidad social y libertad

Dentro de los elementos de la sustentabilidad social se encuentra la libertad, que busca privilegiar la voluntad responsable del actor individual y colectivo, para transformar determinadas situaciones. Considera al ser humano como un sistema complejo de actitudes y comportamientos inmersos en la sociedad que lo restringe y lo normaliza, convirtiéndolo en semejante a los demás y conjuntamente con ellos conformando territorios, convertidos en espacios para habitar y construir. En este sentido referimos en el Cuadro N° 2 los elementos existentes que definen y relacionan la sustentabilidad social y la libertad para la ocupación del Sector Santa Bárbara.

**Cuadro N° 2**  
Elementos de la sustentabilidad social y libertad

Elementos que lo definen	Elementos que lo relacionan
Derechos	Reglas y normas urbanas (Ordenanzas, leyes y decretos)
Igualdad de acceso a condiciones básicas	Derecho a la asociación
Acceso a la ciudad	Inserción urbana

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En la revisión de estos aspectos en el barrio Santa Bárbara, encontramos que los elementos que pueden dar cuenta de la vinculación entre la sustentabilidad social y la libertad, consideran que la comunidad es condición indispensable y conformadora de la libertad del sujeto y, que la realización plena de la misma va más allá de ella como condición. La identidad se genera forzosamente en un marco social, donde la comunidad presentara diversas opciones de vida al sujeto y el podrá optar entre ellas, modificando incluso algunas de las ya existentes.

Entre ellas tomamos en cuenta las reglas y normas urbanas existentes para el sector en estudio que permiten el acceso franco a la ciudad, tales como la Ordenanza de lineamientos de usos del suelo;

la Ordenanza de reglamentación del Parque Metropolitano Albarregas. Así como la condición que impone la existencia del enlace vial entre la av. Las Américas y la av. Los Próceres; ejes estructurantes de un área mayor.

En relación al derecho a la asociación, nos encontramos con la presencia de Consejos Comunales, Asociaciones de vecinos y un número amplio de organizaciones religiosas; ellas asumiendo sus funciones propias y en franca interrelación con los niveles del gobierno local.

El último elemento que relaciona la sustentabilidad social y la libertad es la inserción urbana, representada en este estudio con la medición de igualdad de acceso a condiciones básicas, nos encontramos con que el 86,76% de las viviendas cuentan con todos los servicios públicos; y el restante 11,24% suman las viviendas sin acceso a servicios. Se resalta también que las viviendas sin información suman un 2,0% del total general.

El desarrollo se basa en la libertad, ya que facilita abogar por mejores niveles de calidad de vida, que será lo que permite obtener igualdad de oportunidades y habilita a los individuos aumentar las capacidades que les facilitan vivir de la forma en que quieren vivir. Por esta razón la democracia tiene por objetivo asegurar el disfrute de las libertades políticas, sociales, económicas, lo cual constituye el sistema político más apropiado al desarrollo sustentable.

## **Sustentabilidad social e ingreso**

Este análisis considera la potencialidad que tienen los grupos de constituirse en agentes de su propio desarrollo y realizarse como seres humanos y como grupo social. La capacidad de proporcionar oportunidades de acceso a bienes y servicios, la inserción en el mercado laboral, educación de buena calidad, mercado de trabajo y oportunidad de ocupación de espacio en la ciudad, para que esas capacidades tengan posibilidad de desarrollo. Teniendo como referencia la forma singularmente densa e intensa de ocupación humana del espacio producto y productor de relaciones, una relación simbólica que hace

posible y además necesaria una lectura no limitada del habitar. En este sentido referimos en el Cuadro N° 3 los elementos existentes que definen y relacionan la sustentabilidad social y el ingreso para la ocupación del barrio Santa Bárbara.

**Cuadro N° 3**  
**Elementos de la sustentabilidad social e ingreso**

Elementos que lo definen	Elementos que lo relacionan
Ingresos económicos	Cesta básica
Cobertura de bienes y servicios básicos	Salario mínimo
Condiciones de empleo	Enfoque de satisfacción de necesidades básicas
Condiciones de salud	Enfoque de desarrollo humano
Condiciones de educación	Redes sociales de asociatividad

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En la revisión de estos aspectos en el barrio Santa Bárbara, encontramos que los elementos que pueden dar cuenta de la vinculación entre la sustentabilidad social e ingreso, consideran que no basta con trabajar solo el capital social, o pensar que el incremento de los ingresos por si solo resolverá sus problemas. Para ello tomamos en consideración los ingresos económicos en base al salario mínimo que para el año 2012 suma los 1.548,21 bolívares, en contraposición con una Cesta básica calculada para el mismo año 2012 en 6.471,82 bolívares. Cifras que nos llevan a que en nuestra área de estudio el 82% de los hogares se encuentren en pobreza crítica; los hogares en pobreza extrema sumen un 11% y el 3% se ubiquen como hogares de clase media: 3%. Se resalta también el hecho de que el 4% de los hogares encuestados no tengan información.

Las condiciones del empleo en el barrio Santa Bárbara nos hablan de una fuerza ocupada de un 59,96%; la fuerza desocupada se ubica en un 40,04%. Esto dentro de unas condiciones de salud que revelan una natalidad de 17,85%, con mortalidad infantil estimada de 10,10% y la mortalidad apreciada en un 4,15%. Todo esto con unas redes

sociales de asociatividad representada en los Consejos Comunales, las Asociaciones de vecinos y las Comunidades educativas.

La movilización de los grupos sociales a los que pertenecen, significa un alivio a la pobreza y una mejora a la calidad de vida, si la comunidad donde se vive es receptora de inversiones por parte del estado o recipiente de políticas públicas por parte de los entes gubernamentales. Este enfoque resalta la importancia de las redes, los lazos de confianza y las organizaciones.

## Sustentabilidad social y salud

El tema de la salud visto como elemento de sustentabilidad en el desarrollo de las sociedades, es pertinente retomarlo para establecer políticas y acciones. Las condiciones de vida de la gente que padece una salud insustentable se manifiestan de variadas formas y en diversas enfermedades producto del deterioro ambiental, del crecimiento económico, bajo un modelo de desarrollo que no contempla las demás dimensiones o que está basado en la concentración de la riqueza y el crecimiento de la pobreza o, del estilo de vida de las personas. En este sentido, referimos en el Cuadro N° 4 los elementos existentes que definen y relacionan la sustentabilidad social y la salud para la ocupación del Sector Santa Bárbara.

**Cuadro N° 4**  
**Elementos de la sustentabilidad social y salud**

Elementos que lo definen	Elementos que lo relacionan
Condiciones básicas de servicio	Atención Primaria en salud
Manejo de desechos solidos	
Cobertura de instalaciones de salud	
Participación comunitaria en la atención de salud	
	Promoción de salud
	Redes y movimientos solidarios en salud

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En la revisión de estos aspectos en el Barrio Santa Bárbara, encontramos que los elementos que pueden dar cuenta de la vinculación entre la sustentabilidad social y salud tome en cuenta que el estilo de vida es parte importante del ámbito comunitario y su relación muy estrecha. En este sentido es importante revisar las condiciones básicas de los servicios y su funcionamiento, encontrándonos con que las redes de infraestructura de aguas blancas, cloacas y drenajes se encuentran en buen funcionamiento. Existe también un adecuado manejo de la recolección de los desechos, actividad que se realiza tres veces a la semana. Aunado a esto, están en actividad organizaciones comunitarias de atención en salud como son el Comité de protección e igualdad social y el Comité de salud, ambos en relación directa dentro del Consejo Comunal.

Se debe tener presente que las condiciones de vida de la gente que padece una salud no sustentable, se manifiesta de diversas formas y con el padecimiento de diversas enfermedades. Esta situación es producto del deterioro ambiental, por un crecimiento económico que no contempla las otras dimensiones de la sustentabilidad, concentrando riqueza que presiona la pobreza y estilos de vida inadecuados.

## **Sustentabilidad social y educación**

Es importante considerar que la educación como elemento primordial en una sociedad, no puede quedar excluida del concepto de la sustentabilidad social, por cuanto es el instrumento cierto en la creación de valores, actitudes y comportamiento de sus integrantes dentro de ella. De esta forma, la educación contribuye a la sustentabilidad social y cultural proporcionando conocimiento y destrezas para el desenvolvimiento del sujeto en lo ambiental y lo económico. Al mismo tiempo, debe transmitir noción sobre el comportamiento humano, la estructura social, las diferentes culturas, aunado a la transferencia de lecciones sobre ciencia y tecnología. En este sentido referimos en el Cuadro N° 5 los elementos existentes que definen y relacionan la sustentabilidad social y la educación para la ocupación del Sector Santa Bárbara.



**Cuadro N° 5**  
**Elementos de la sustentabilidad social y educación**

Elementos que lo definen	Elementos que lo relacionan
<p align="center">Nivel educativo</p> <p>Encuentro de culturas, localización, composición social y modos de vida.</p> <p>Transferencia de ciencia y tecnología</p> <p>Participación comunitaria en la educación</p>	<p>Programas de educación ambiental</p> <p>Programas de educación ambiental escolar</p> <p>Proyectos educativos ambientales desde las comunidades</p> <p>Redes y movimientos solidarios educativos</p>

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En la revisión de estos aspectos en el Barrio Santa Bárbara, encontramos que los elementos que pueden dar cuenta de la vinculación entre la sustentabilidad social y educación deben buscar que se promueva una cobertura universal de los derechos sociales, políticos e individuales, mediante el fortalecimiento del tejido social y el mejoramiento de las relaciones entre personas y comunidades. Comenzamos revisando el nivel educativo existente en el sector donde encontramos que el 4,35% tiene educación preescolar; el grupo más numerosa tiene educación básica/primaria: 36,07%. El 18,23% educación media y un 5,46% son técnicos superiores y un 1,49% educación técnica medio. Un 30% de la población es universitario. De las cifras recogidas existen un 0,20% se educan en instituciones de educación especial. Sin ningún tipo de nivel educativo se declaran el 0,52% de los encuestados.

El proceso educativo debe estar dirigido a la comunidad en general, incluyendo los que en la actualidad se forman, así tenemos que la población en etapas educativas, se aglutinan de la siguiente manera: en educación preescolar el 5,43%; en educación básica I y II el 3,60%. Para la educación básica III se suman el 2,77%. En la educación diversificada se encuentran el 2,28% de la población; y en el nivel profesional el 2,00%. Aunado a las asignaturas obligatorias de los programas oficiales, se encuentran dentro del currículo escolar los programas de educación ambiental. Esto en coordinación con las organizaciones comunitarias de atención en educación; a saber el Comité de educación; el Comité de deportes de los Consejos

Comunales. También se ocupan del tema las Asociaciones de padres y representantes de las Instituciones educativas públicas y privadas.

Este proceso educativo debe estar ligado a la comunidad en general, incluyendo temas atados a los procesos de desarrollo, buscando establecer herramientas que prevengan el deterioro de los recursos naturales y fomenten cambios en las formas de conducta humana. Debe lograr que tanto los individuos como las comunidades comprendan la complejidad del ambiente natural y el creado por el hombre, anticipando prácticas que les permitan participar de manera responsable y efectiva en la previsión y resolución de los problemas ambientales.

## **Sustentabilidad social y calidad ambiental**

Es adecuado considerar que la sociedad es un entramado de vínculos que permite a las personas organizarse para vivir juntas, y realizar a través de ese tejido una serie de aspectos significativos de la vida, para todos aquellos que los comparten. Para esta convivencia es necesaria la ocupación de un territorio, y su transformación para adecuarlo a la necesidad del grupo que lo habita. Los requerimientos de carácter ambiental para la ocupación y uso del territorio, proceso en el cual se incluye el aprovechamiento de los recursos naturales, tienen repercusiones de tipo económico que influyen en las actividades productivas, en la localización de actividades socioeconómicas, en la estructura de la economía, condiciones de desarrollo de la sociedad, y por ende la sustentabilidad ambiental. En este sentido referimos en el Cuadro N° 6 los elementos existentes que definen y relacionan la sustentabilidad social y la calidad ambiental para la ocupación del barrio Santa Bárbara.

**Cuadro N° 6**  
**Elementos de la sustentabilidad social y calidad ambiental**

Elementos que lo definen	Elementos que lo relacionan
Aprovechamiento de recursos naturales	
Actividades productivas presentes	Reglas y normas ambientales (Ordenanzas, leyes y decretos)
Localización de actividades socio económicas	Organizaciones sociales y no gubernamentales
Restricciones físico ambientales	Sistema institucional

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En la revisión de estos aspectos en el barrio Santa Bárbara, encontramos que los elementos que pueden dar cuenta de la vinculación entre la sustentabilidad social y calidad ambiental nos encontramos las restricciones físico ambientales. Ya que el territorio es el marco de la actividad humana e imprescindible para la satisfacción de sus necesidades, la ocupación en el barrio Santa Bárbara que deben trabajarse observando la Ordenanza sobre reglamentación de parque metropolitano Albarregas, en conjunción con el Reglamento de la zona protectora de la cuenca del río Mucujun y el Reglamento de la zona protectora de la cuenca del río Albarregas.

Así, cualquier medición que se hace sobre las condiciones locales de desarrollo debe estudiar las respectivas formas de vinculación al territorio, entendidas como relaciones de pertinencia y arraigo. Se considera que debe contarse con actores que tengan capacidad política de inversión, potencien la participación ciudadana, en la toma de decisiones de cara al futuro. Así, el sistema institucional está representado en el barrio Santa Bárbara por el Ministerio del Ambiente y la Alcaldía del municipio Libertador.

## Sustentabilidad social y crecimiento demográfico

La relación de la sustentabilidad social y el crecimiento demográfico, tiene su origen en la rearticulación de los actores sociales que producen el espacio urbano. Más allá del incremento poblacional, se ha puesto también sobre el tapete el problema de la distribución espacial inadecuada, la localización de actividades diversas, y nuevas poblaciones en el espacio urbano. La ocupación se hace de diversas maneras: urbanizaciones de viviendas construidas por privados en la periferia inmediata con un patrón de urbanización disperso y baja densidad, y asentamientos humanos en condiciones precarias con patrón irregular y alta densidad, esto ha contribuido al desorden espacial que alcanza una enorme extensión. En este sentido referimos en el Cuadro N° 7 los elementos existentes que definen y relacionan la sustentabilidad social y el crecimiento demográfico para la ocupación del barrio Santa Bárbara.

**Cuadro N° 7**  
**Elementos de la sustentabilidad social y crecimiento demográfico**

<b>Elementos que lo definen</b>	<b>Elementos que lo relacionan</b>
Incremento poblacional	Estimado tendencial de crecimiento
Ocupación de zonas en riesgo	Áreas protegidas
Empleo informal	Empleo
Ocupación espacial	Viviendas y su inserción urbana.
Viviendas y su relación con la ciudad	

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En la revisión de estos aspectos en el barrio Santa Bárbara, encontramos que los elementos que pueden dar cuenta de la vinculación entre la sustentabilidad social y crecimiento demográfico, tomando en cuenta que la estabilización de la población es un paso fundamental para detener la destrucción de los recursos naturales y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas. Es

preciso valorar el papel del crecimiento demográfico en la búsqueda de una sociedad estable, para ello tomamos la Tasa de crecimiento estimada en un 4,5% por el censo del 2001. Esto sobre una base de población existente en el año 2012 de 1.214 habitantes. Los cuales están viviendo en estructuras que, según el censo, se identifican como quinta o casaquinta en 16,78%; casa 43,07%. Los apartamentos en edificio se cuentan como el 37,00% del total de las estructuras existentes. Los apartamento en quinta, casaquinta o casa, responden al 2,52% de los casos. Y finalmente el 0,55% son los ranchos.

Este grupo de viviendas así clasificadas por el Censo 2001, corresponden a la clasificación que hace la Ordenanza de lineamientos de usos de suelo como viviendas unifamiliares continuas, adosadas y aisladas; y viviendas multifamiliares. Este uso residencial se encuentra en compatibilidad con el uso de espacios empleadores, clasificados como comercio C1 que es una actividad local. Existen también áreas para el alojamiento turístico.

La ocupación espacial del barrio Santa Bárbara se desarrolla en el espacio interno entre la av. Las Américas y av. Los Próceres, incluyendo la conexión vial entre ambas antiguo ordenador urbano del sector y que en la actualidad es un enlace muy importante para este sector de la ciudad. Esta situación genera gran cantidad de tráfico, proveniente de sectores aledaños por un lado y por el otro, le dio visibilidad a este hábitat popular. La posibilidad de construcción de nuevas edificaciones de viviendas se ven limitadas por la presencia de áreas protegidas, establecidas en la Ordenanza de parque metropolitano Albarregas y las áreas de inundación de la quebrada Gavidia, espacios presentes en el sector en estudio.

De cualquier manera, el área física ha crecido sin que en paralelo se organice su estructura y distribución, menos aún, poder controlar la especulación inmobiliaria, así como la forma irregular de la tenencia de la tierra. Esta situación nos lleva a fijar la atención sobre las viviendas como espacio del desenvolvimiento de las familias y su relación con la ciudad.

## El hábitat residencial y la sustentabilidad

El termino habitar se entiende como ser de un espacio determinado, estar enraizado en tener un ámbito que cobija, un espacio propio. En este contexto, el hábitat residencial identifica el espacio delimitado por uso mayormente residencial que tiene las huellas del grupo social que lo habita. Es menester enfocarnos en entender lo residencial como el espacio donde el habitante puede crear su universo familiar y donde expresa el nivel de sus aspiraciones personales. De hecho lo que importa es como el habitante vive y experimenta el espacio y como lo siente y lo interioriza.

El hábitat residencial sustentable da importancia a la adecuación que hacen los grupos familiares al área residencial, donde construyen su refugio natural del medio ambiente y de sus semejantes. Dentro de él destacan el espacio público donde marcan de manera decidida sus costumbres de vida cotidiana, instalando formas casi impuesta, a las que les otorgan valor simbólico; es un espacio proyectado, rico en valores de esencia colectiva y armado de justificaciones racionales. Esta inserción comunitaria opera de manera distinta para los miembros de la familia, se incorporan a diversos grupos lo cual da equilibrio a la vida en comunidad, sin dejar de hacerlos antagónicos por su espontaneidad y sus prácticas en el ámbito público. La vinculación del hábitat residencial con las dimensiones de la sustentabilidad, las hemos denominado para su estudio: hábitat material, hábitat espacial y hábitat simbólico.

El hábitat espacial destaca lo tocante a la adaptación al medio físico como proceso, es notable que este ha influido en las características de los asentamientos de los grupos humanos y se puede señalar que la concepción del hábitat implica reconocer interacciones regidas por la cultura. La supervivencia de los individuos dependerá de la capacidad de adaptación de los individuos al medio ambiente

natural por un lado y por el otro, a la forma en que han concebido su ambiente cultural y social (ambiente construido).

El hábitat material, considera la ciudad como ámbito de todo tipo de relaciones, donde se albergan diversas funciones aparte de la de habitar y prevalecen las de tipo económico y social, se configura un mercado de bienes y servicios que ejercen presiones externas e internas sobre el hábitat residencial. En consecuencia, se necesitan acciones destinadas a proporcionar a las personas los medios necesarios para mejorar su calidad de vida, de manera que ellos adquieran el poder de transformar su realidad y tomar sus propias decisiones, impulsando la creación de entornos saludables, especialmente entre la población más vulnerable.

El hábitat simbólico considera la actuación de los diversos grupos que actúan en función de sus intereses, con sentido de identidad colectiva y realizan un conjunto de acciones con un propósito establecido: obtener una vivienda. Esta apropiación del espacio es dinámica, constante e influyente en las actividades, tanto individuales como colectivas. El hecho de compartir el espacio con otros, lleva a la necesidad de formar una serie de organizaciones que le permitan lograr los objetivos grupales que, individualmente no podría lograr, y además, cooperar para que se obtenga un mejor bienestar.

Considerando estas dimensiones que determinamos para estudiar más claramente el hábitat residencial sustentable, establecemos las condiciones a tener en cuenta en cualquier estudio que busque profundizar sobre las condiciones del área de estudio. Lo presentamos en la siguiente Cuadro N° 8, donde revisamos los conceptos y significados para llevarnos a identificar las condiciones.

La importancia que adquiere el hábitat residencial en su vinculación con la dimensión social del desarrollo sustentable, se basa en la estrategia que permite visualizar aquellos espacios donde se aprecia con mayor fuerza la dimensión humana de la ciudad y que permite contemplar las relaciones que diariamente viven sus habitantes.

Podríamos resumir esta vinculación en el caso del barrio Santa Bárbara, un barrio de la gente en la ciudad de Mérida, en función de los elementos señalados en la Cuadro N° 8.

**Cuadro N° 8**  
**El hábitat residencial y las dimensiones de la sustentabilidad**

<b>Hábitat Residencial</b>	<b>Conceptos</b>	<b>Significados</b>	<b>Condiciones</b>
<b>Hábitat Espacial</b>	Ambiente Emplazamiento Necesidades básicas Aspiraciones Culturales	Nueva racionalidad de ocupación y relación entre poblaciones humanas y medio físico	Riesgo Calidad ambiental Redes sociales
<b>Hábitat Material</b>	Economía Cultura Instituciones Poderes	Satisfacción de demandas materiales para las poblaciones humanas	Ingresos Igualdad de oportunidades Satisfacción de necesidades Redes sociales
<b>Hábitat Simbólico</b>	Conocimiento Actitudes Valores Ideales	Re significación y reconstrucción del espacio por la presencia del grupo que lo habita	Comunidad Cultura Capital social Redes sociales

Fuente: elaboración propia, 2012.

El hábitat espacial del barrio Santa Bárbara presenta las siguientes características: una tasa de crecimiento poblacional estimada en un 4,5% en el Censo 2001. Las relaciones entre poblaciones humanas y el medio físico en el que se inserta, se dan sobre condiciones de riesgo que comprometen la calidad ambiental, no hay un adecuado uso de los recursos naturales, pese a que existen una cantidad de instrumentos jurídicos que reglamentan el uso del sector, ante lo que los organismos existentes para tal fin no actúan.

Se observa en el sector un fuerte incremento poblacional, sobre una intensa densificación habitacional sin control. Muchas de ellas son sede de comercio, por lo cual los trabajadores por cuenta propia



suman el 25,87%. También existen puestos de empleo informal ya que las cifras nos hablan de que el 10,40% de los pobladores en edad productiva realiza su actividad como trabajador ocasional.

El hábitat material de Santa Bárbara presenta las siguientes características, el 82% de hogares en pobreza crítica y un 11% en pobreza extrema. Aunado a la situación de que el 11,24% de viviendas existentes se encuentra sin servicios. Se observa una ocupación desigual del espacio debido a las condiciones de alto riesgo, como es el caso de las viviendas que están en áreas de inundación de la quebrada Gavidia, y en áreas con fuertes restricciones físico ambientales.

Estos elementos nos llevan a entender que no hay una satisfacción de las demandas reales de la población humana que lo habita, y esto se manifiesta en el no aprovechamiento de recursos naturales para mejorar las condiciones de vida. Así como la no localización de actividades productivas presentes en el sector, esto pese a que existen actividades socio económicas de baja escala en el sector.

El hábitat simbólico al ser revisado en el barrio Santa Bárbara de acuerdo a las condiciones establecidas nos encontramos con que no existen programas de rescate de la cultura y no existe una adecuada organización y participación comunitaria, ya que las existentes no funcionan o están apegadas a partidos políticos.

Estos datos anteriores, nos llevan a afirmar que el barrio Santa Bárbara no es un hábitat residencial sustentable, ya que los elementos que lo definirían como tal, están ausentes en el sector. Esta situación lleva a identificar la intervención desde lo económico, lo ambiental, lo social y cultural para recuperar el espacio fundacional de la pCPP que fue construido por la gente.

A manera de reflexión expresamos que estas consideraciones han salido de la intención de abordar el tema de la dimensión social del hábitat residencial sustentable para su estudio. Nos permitimos presentarlas como avance del acercamiento a la realidad que pretendemos conocer, la cual marcará el devenir de esta investigación. Tenemos claro que lo que parece normal hacer, debe estar basado en una construcción teórica y metodológica que lleve a una forma concreta del para que y el cómo hacer las cosas; ya que conocer la realidad está cargado de bases teóricas e ideológicas muy concretas.

Toda investigación, está realizada por un investigador inmerso en un contexto y una situación particular; en este caso tomamos para el análisis el barrio Santa Bárbara de la ciudad de Mérida, por ser el sector fundacional de la pCPP que estamos estudiando, y por ser de nuestro mayor interés los espacios habitados por la gente que ha mantenido los lugares pese al paso del tiempo y el empuje que el crecimiento de la ciudad ha hecho sobre el sector. Estas motivaciones nos ayudaron a resolver, el entrelazamiento en el espacio residencial, de todos los aspectos sociales, económicos y ambientales dentro del marco de la sustentabilidad.

## Referencias

- Amaya, Carlos 2001 “Etapas de crecimiento de Mérida – Venezuela: de la ciudad compacta a la urbe extendida” en: *Revista Geográfica Venezolana* (Mérida) Vol. 43, N° 2.
- Brewer, Alan 1997 *La ciudad ordenada* (Madrid: Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III).
- D’onghia, Paolo 1972 “Análisis crítico de aspectos del proceso de planificación en la ciudad de Mérida durante el período 1950–1971” Trabajo de ascenso. Mérida.
- Gaceta municipal del distrito Libertador del estado Mérida No 5 (Extraordinaria) 1950 “Ordenanza sobre Arquitectura Civil y urbanismo para la ciudad de Mérida” Mérida.
- Gaceta oficial de la República de Venezuela. 2.858 (Extraordinaria) 1981 “Plan Rector de Desarrollo Urbano para el área metropolitana Mérida – Ejido” Caracas.
- Gaceta oficial de la República de Venezuela. 5.303 (Extraordinaria) 1999 “Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Mérida – Ejido – Tabay” Caracas.
- Hernández, María 1993 “Estudio de caso. Mérida, Venezuela” en Centro de las naciones unidas para los asentamientos humanos. *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina* (Washington: Hábitat).
- Memorias del Ministerio de Obras públicas 1985 Caracas.
- Ministerio del Desarrollo Urbano 1989 “Diagnostico, prospectiva y propuesta para el ámbito intermedio Pedregosa – Humboldt” Caracas.
- Ministerio de Obras Públicas 1970 “Plan Regulador de la ciudad de Mérida” Caracas.



# ANEXOS

---

**HISTORIAL DE LAS ACTIVIDADES  
DEL GRUPO DE TRABAJO HÁBITAT  
POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL,  
PERÍODO JULIO 2009-JULIO 2011**



**Mesas *Trabajo y políticas de vivienda* en el marco del Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”, Quito, 9 y 10 de julio de 2009**

---

Jaime Erazo Espinosa<sup>1</sup>

---

1 Arquitecto, Maestro en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorial y Maestrante en 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.

## Antecedentes del Seminario Internacional

La división Trabajo del Grupo Regional de Investigación sobre América Latina y El Caribe (GRILAC), fue creada a comienzos de 2005 como resultado de las deliberaciones realizadas por el Comité Directivo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), celebrado en el mes de noviembre 2004, en Buenos Aires, Argentina, en el que se acordó la conformación de varios GRILAC. En el caso del grupo dedicado a los estudios del trabajo, éste reunió a las sedes de FLACSO presentes en Argentina, Brasil, Ecuador y México.

En agosto 2006, la sede Brasil organizó una primera reunión del GRILAC/Trabajo en el marco del Seminario Internacional “Dialogo social, armonización y diversidad en el mundo del trabajo”. En el Congreso Cincuentenario de FLACSO, realizado en Quito, en octubre de 2007, la sede Ecuador organizó el eje temático “Trabajo y mercado laboral” dentro del cual se presentaron 18 paneles que acogieron tanto a 5 miembros del GRILAC Trabajo como a otros 65 investigadores de América Latina. Esas intervenciones dieron lugar, en 2008, a la publicación de tres libros que abordan la problemática del trabajo en nuestra región.

En el año 2009, el Programa de Políticas Publicas y Gestión de FLACSO Ecuador y el GRILAC/Trabajo sedes Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México ganaron el concurso GRILAC 2009 de la Secretaría General de FLACSO y el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de la Fundación Carolina, con la propuesta *Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina*, elaborada por Betty Espinosa Quintana y Jaime Erazo Espinosa. La propuesta se desarrolló, a través de un Seminario Internacional, en la sede de FLACSO en Quito, los días 9 y 10 de julio de ese año. En el marco de ese encuentro surgió,



entre los expositores de las mesas *Trabajo y políticas de vivienda*, la iniciativa para crear lo que fue el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI) del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Sociales (CLACSO).

## **Justificación de la propuesta “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”**

Durante la segunda parte del siglo XX, los procesos de sustitución de las importaciones a través de la industrialización y desarrollo del sector público, permitieron sustraer del mercado, las relaciones laborales fundamentadas en el salario, construir un sector formal y contribuir a la configuración y ampliación de las clases medias en la región. Estos procesos tuvieron distintos momentos de arranque según el país. Para inicios de los años 80 se habían generalizado en la región los compromisos fordistas, de diversa profundidad con la oferta de puestos de trabajo fijos. Sobre esta base se edificaron los pilares de la política social de los Estados a través de la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda y las políticas de protección especial. Esta tendencia configuró un modelo de derechos de corte “desarrollista”.

La crisis de la deuda, en 1982, marcó el inicio de nuevas tendencias en la política económica con la apertura de los mercados y se dio paso a una desconfiguración de la relación salarial con la flexibilidad laboral. En este contexto se provocaron rupturas en la trayectoria del Estado social. Las incertidumbres provenientes de los contextos productivos aumentaron, el principio asegurador estatal entró en crisis y se transformaron los arreglos institucionales del paradigma clásico de la política social que correspondió a la fase anterior. El paradigma de política social en esta etapa de ajustes privilegió la eficiencia en la utilización de recursos y la modernización de la gestión público, a través de mecanismos como la focalización, incentivos, cuasi-mercados, transferencias monetarias o descentralización.

En los últimos años se instalaron en diversos países de la región, gobiernos de corte progresista que critican las políticas sociales de la etapa de ajuste y retoman los discursos que prevalecieron en la época de la sustitución de importaciones. ¿Cómo se reconfiguran las políticas laborales y las políticas sociales en la región en estos nuevos contextos? Es la pregunta que se buscó responder en el marco del Seminario Internacional.

Como parte de las actividades y productos acordados se realizó el Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”, los días 9 y 10 de julio de 2009, en la sede de FLACSO en la ciudad de Quito, Ecuador. El libro “Políticas de suelo y vivienda en Sudamérica” fue, por un lado, el primero de la colección “Hacedores de Ciudades” del GTHI, y por otro, el que recogió las exposiciones, hechas artículos, presentadas en las mesas denominadas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Trabajo y políticas de vivienda en el Cono Sur”.

## Objetivos

En el contexto de la celebración del Congreso Bicentenario de la Independencia de Ecuador, el Seminario Internacional “Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina” se planteó los siguientes objetivos:

- Concretar una tercera reunión del GRILAC/Trabajo, que permita repensar el trabajo del grupo y las estrategias de articulación, y,
- Reflexionar sobre las transformaciones productivas y financieras nacionales e internacionales, sus implicaciones sobre las relaciones de trabajo, así como la configuración de las políticas sociales en estos nuevos contextos.

### Objetivos específicos

- Analizar el marco sociopolítico y económico de crisis contemporánea del Estado social en América Latina.
- Analizar la situación del trabajo, así como las transformaciones contemporáneas de las políticas laborales y de las políticas sociales en la región.
- Delinear pistas de investigación que acompañen los procesos de transformación de las políticas sociales en la región.
- Proporcionar una plataforma de encuentro, debate y reflexión del GRILAC/Trabajo.

- El alentar, en el marco de la quinta convocatoria para la presentación de propuestas de renovación o creación del Programa Grupos de Trabajo 2010- 2012 de CLACSO, la elaboración de la propuesta de Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social a partir de las mesas *Trabajo y políticas de vivienda*, se convirtió en un objetivo especial.

## Actividades y productos

### Seminario Internacional *“Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina”*

El evento se llevó a cabo en Quito, en la sede de FLACSO Ecuador, participaron del mismo 49 expertos/as nacionales e internacionales, incluyendo 5 miembros del GRILAC/Trabajo procedentes de las sedes FLACSO de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, quienes analizaron las transformaciones productivas y las situaciones del trabajo en relación con los cambios y retos para la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda y los programas de protección especial. Las y los expertos presentaron ponencias individuales y debates en once paneles.

### Publicación de las memorias del evento

Se publicaron dos libros con las ponencias presentadas en el Seminario Internacional, uno dio cuenta de las mesas sobre trabajo y políticas de vivienda, y a su vez fue el primero de la Colección “Hacedores de Ciudades” del GTHI; y el otro sobre lo presentado en el resto de paneles. Ambos volúmenes cuentan con un estudio introductorio que analiza los resultados del evento de manera comparativa; son además un balance de la aplicación y retos de las políticas sociales en la región, de sus relaciones con el desarrollo de las clases medias y de la disminución de la pobreza y la exclusión.

## **Preparación del Seminario Internacional**

### **Identificación, localización, invitación y confirmación de los expositores**

Durante los meses de mayo y junio de 2009, se realizaron invitaciones formales –por medio de cartas y correos electrónicos– a 49 expertos en los diferentes temas de interés, entre los que se incluyeron ministros y asambleístas ecuatorianos, académicos renombrados, profesionales nacionales y extranjeros. Para cuando se inició la difusión del evento se contaba ya con la confirmación de 44 participantes entre ponentes y moderadores de los once paneles.

### **Elaboración del material de difusión**

En el mes de junio, en coordinación con la oficina de Relaciones Públicas de FLACSO Ecuador se elaboró el material de difusión que consistió en 300 afiches y 700 trípticos.

## Desarrollo del evento

El seminario empezó el día jueves 9 de julio alrededor de las 09h00 con la ponencia de Juan Ponce titulada “Hacia una estrategia alternativa de desarrollo económico para Ecuador”. Continuó Rolando Franco con la conferencia magistral sobre “Las clases medias en América Latina” misma que fue moderada por Ludwig Güendel, representante de UNICEF Ecuador.

A las 11h30 se abrió la mesa “Trabajo y empleo en América Latina” integrada por los miembros de GRILAC/Trabajo y un invitado adicional. Expuso en primer lugar Marcela Pronko de FLACSO Brasil con el tema “La dimensión socio-laboral del Mercosur”; le siguió Graciela Bensusán de FLACSO México con una presentación comparativa de las reformas laborales en México, Brasil y Argentina; continuó, sobre el caso cubano, Pablo Palenzuela de la Universidad de Sevilla y el Instituto Cubano de Antropología; y cerró la mesa Betty Espinosa de FLACSO Ecuador con reflexiones sobre las clases medias en Ecuador. La mesa terminó alrededor de las 14h00.

En la tarde se presentó el panel “Reformas a las políticas laborales en Ecuador”, participaron del mismo Ramiro Viteri de FLACSO Ecuador y Galo Chiriboga, consultor independiente, quienes analizaron la situación de las políticas laborales en el país.

La siguiente y última mesa del día denominada “Trabajo y seguridad social en Ecuador” estuvo integrada por Ramiro González, ex Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); Betty Amores, Asambleísta Nacional; Leonardo Vélez y Marco Naranjo, profesores asociados de FLACSO Ecuador, quienes hablaron sobre la situación de la seguridad social en el país anfitrión tanto en términos estadísticos como en lo referente a las inversiones y cobertura del Instituto.



El cierre del primer día estuvo a cargo de Adrián Bonilla, Director de FLACSO Ecuador, quien ofreció unas palabras de bienvenida y declaró inaugurado el evento. Debido a que las mesas del día 9 duraron más de lo previsto, la presentación del Observatorio de Políticas Públicas de FLACSO Ecuador se pospuso para el día siguiente.

El viernes 10 de julio, Pablo Palenzuela, inauguró la jornada con la conferencia titulada “Trabajo e identidad social: una aproximación antropológica” en la que habló sobre el trabajo como eje vertebrador en el proceso de socialización y como productor de identidad.

Los trabajos de este segundo día se organizaron en mesas simultáneas sobre tres ejes principales: trabajo y políticas de salud en la Región Andina; relaciones entre trabajo y educación; y trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina y en el Cono Sur.

En la mesa “Trabajo y políticas de salud en la Región Andina” participaron como ponentes Vincent Lorant de la Universidad de Lovaina quien disertó sobre la “Discriminación en el mercado laboral y en salud”; Oscar Arteaga de la Universidad de Chile presentó los resultados de su investigación acerca del “Trabajo y las políticas de salud en Chile”; Jos Demon de FLACSO Ecuador expuso un estudio de caso sobre la “Subsistencia y salud de migrantes kichwa en Quito”; y finalmente Nilhda Villacrés, consultora independiente, abordó las generalidades de los temas de salud.

La mesa sobre “Relaciones entre trabajo y educación” se dividió en dos sesiones; la primera se dio entre 09h30 y 11h30, contó con la participación de Miriam Aguirre de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y Carlos Crespo, consultor independiente; la segunda se realizó entre 11h45 y 13h45, en ella estuvieron Roberto Beltrán Zambrano de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Lenin Cadena, de FLACSO Ecuador; y Margarita Velasco del Observatorio de la Niñez y la Adolescencia (ODNA) quien presentó los avances de investigación que se han logrado en el Observatorio respecto al trabajo infantil y la educación de los niños.

La mesa “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” se desarrolló entre las 09h30 y 11h30; en ella, disertaron expertas y expertos procedentes de países andinos: Teolinda Bolívar B., de la Universidad Central de Venezuela expuso “El intento de vivienda

para todos desde el Estado venezolano”, María Cecilia Múnera de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín disertó sobre la “Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia”; Julio Calderón de la Pontificia Universidad Católica del Perú presentó su trabajo titulado “Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)” a continuación Carmen Ledo García de la Universidad Mayor de San Simón reflexionó sobre la “Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia”, y finalmente Alfredo Rodríguez cerró la mesa con “El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”.

La segunda y última mesa del día fue la denominada “Trabajo y políticas de vivienda en el Cono Sur”, en la misma se presentaron Peter José Schweizer de FLACSO Ecuador con el tema “Políticas de vivienda social en Brasil” la cual lamentablemente no fue parte del primer libro, Ana Raquel Flores de la Universidad Nacional de Asunción con el tema “Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy”, María Carla Rodríguez de CONICET/Universidad de Buenos Aires habló sobre “La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio”; y finalmente María del Huerto Delgado del Programa de Desarrollo Local ART del Uruguay expuso sobre “Políticas públicas y desarrollo en Uruguay”.

La reunión del GRILAC/Trabajo se realizó el día 10 de julio en dos partes, el uno de 12h00 a 14h00, y el otro de 16h00 a 18h00, ambos en el Salón de Afiches de la sede de FLACSO.

La reunión de los miembros fundadores del GTHI, quienes fueron expositores dentro de las mesas de *Trabajo y políticas de vivienda*, se dio a lo largo de los dos días y en diferentes momentos; en las mismas se fueron afinando y concretando las ideas de lo que sería la propuesta que presentaríamos, el 19 de octubre de 2009, al Programa de Grupos de Trabajo de CLACSO. El 18 de diciembre de 2009, mediante comunicación escrita, CLACSO informó que nuestra propuesta denominada “Hábitat Popular e Inclusión Social”, fue aprobada como el 15° Grupo del Programa de Grupos de Trabajo del Consejo, cuyas actividades empezarían desde el 01 de enero de 2010 e irían hasta el 31 de diciembre de 2012.

# **I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010**

---

Jaime Erazo Espinosa

Pasaron 9 meses desde que se dio, en Quito, la reunión fundacional de lo que después sería el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social y 6 meses desde el anuncio del dictamen de resultados de la quinta convocatoria para la presentación de propuestas de renovación o creación de Grupos de Trabajo 2010-2012 del Programa Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (CLACSO). En la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y con el apoyo económico del Banco del Estado de Ecuador (BEDE) se llevó a cabo la I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social. A continuación la relatoría del encuentro.

## **Los contenidos de la I Reunión y el I Congreso**

El hábitat popular y la inclusión social, como temas y problemas de estudio, son actuales e históricos. Actuales porque sus consecuencias espaciales, cuantitativas, políticas y sociales, le otorgan a la ciudad, a cualquier ciudad, categorías de “in-visibilidad” e “in-

vivencia”, dramáticas, violentas y desestructurantes; porque los sentidos de exclusión e insostenibilidad, pesan más y en diferentes modos, como componentes de marginalidad y pobreza; porque las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada, no son democráticos y no están garantizados; y porque es importante el uso, sobre todo económico, que el suelo urbano y la vivienda tienen, para los hogares de menores recursos. Históricos porque se han construido vinculados a aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; y en último término, a los modelos de desarrollo de cada uno de nuestros países.

Las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, Hábitat I de 1976, y Estambul, Hábitat II de 1996), contribuyeron a ubicar los temas de ‘hábitat’ e ‘inclusión’ en las políticas públicas locales, nacionales, regionales e internacionales; lo que significó apoyo, un ir de la mano, con las organizaciones e instituciones, populares y académicas por ejemplo, que antes de las Conferencias ya estaban comprometidas con ambas temáticas, y que ya habían iniciado procesos de incidencia política y social para, por un lado, situar los mencionados tópicos como objetos de abordaje para los organismos multilaterales, los Estados y sus gobiernos; y por otro lado, para abrir la posibilidad de describir e interpretar los temas de muy diversos modos como aquellos relacionados con el acceso a las centralidades, con las prioridades urbanas que están en perpetua evolución, con los cambios estratégicos de los Estados, con la cooperación internacional del tercer sector, con el medio ambiente y el ambiente urbano, entre otros.

Preocupados por los esfuerzos que hacen tanto pobladores como profesores y por los procesos de investigación-acción-intervención entre ambos, el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI), tuvo el agrado de invitar a la comunidad de interesadas e interesados en estudios sobre las ciudades, en sentido general; y del hábitat popular, la inclusión social y la justicia urbana, en sentido particular; a presentar propuestas de ponencia individual a partir de los cuatro ejes temáticos siguientes:

- Identificación de problemas relacionados con el hábitat popular, la vivienda adecuada y la inclusión social.

- Políticas públicas implementadas en América Latina.
- Derechos, crisis y demandas ciudadanas.
- El hábitat popular y la inclusión social como proceso político.

## Los ejes temáticos convocados y abordados

### Identificación de problemas relacionados con el hábitat popular, la vivienda adecuada y la inclusión social

Consideramos que existen, además de otros, dos tipos de problemas que están muy relacionados con el hábitat popular y la inclusión social: los económico-espaciales y los político-sociales. Para el desarrollo de este eje, nos propusimos seleccionar propuestas de ponencia individual que, en su desarrollo, reflexionen principalmente sobre las relaciones, conexiones y consecuencias entre la creciente necesidad de vivienda y la imparable extensión de nuestras ciudades; que, dentro de esos mismos procesos, a los cuales también podemos llamar de interconexión, sus proponentes se hayan interesado por cómo surgen, sueltos y en serie, los asentamientos populares, en su mayoría disfuncionales y sin imágenes propositivas, sobrepuestos con nombres propios en cada lugar de nuestra región: *chabolas*, *arrabales*, *guasmos*, *comunidades*, etc.; que, también se hayan interesado por explicitar las modalidades de acceso y gestión a esos asentamientos, especialmente las que resultan de experiencias pretéritas de movilidad residencial, tanto rural-urbana como intraurbana y transnacional; y que, como científicos sociales, hayan abordado y entiendan, a través de su labor docente e investigativa, la dinámica de los segmentos sociales más desprotegidos, su ubicación y sus relaciones dentro de la sociedad. Ahondamos nuestra búsqueda, la de propuestas de ponencia individual para el primer eje, con los cuestionamientos siguientes:

- ¿Cuáles son las condiciones y cuáles los efectos de los mecanismos y apoyos de acceso para los pobres en América Latina?
- ¿Cuáles son los instrumentos de gestión con que cuentan los pobres de nuestra región para tener suelo y sobre suelo, casa?

## **Políticas públicas implementadas en América Latina**

Sabemos que en nuestra región no es frecuente implementar, de forma integral –con reconocimientos y con prospectiva–, políticas públicas, en diversos niveles de gobierno, de acceso universal, gestión y participación a/por suelo urbano de calidad y vivienda adecuada para, especialmente, personas que viven en condición de pobreza. En este eje, nos propusimos encontrar propuestas que, reflexionen sobre las vocaciones que impulsaron e impulsan la ‘puesta en marcha’ de sistemas y/o políticas públicas de acceso universal; que, evalúen, las políticas asistencialistas, de urgencia, sectoriales, focalizadas y con escaso alcance cuantitativo; y que, duramente critiquen, las políticas vinculadas a sistemas de producción mercantil y desvinculadas de las necesidades y derechos de los beneficiarios, del desarrollo económico-social y de la legislación sobre el uso y ocupación del suelo. Para no dejar por fuera los procesos de regularización, formulamos el siguiente y único cuestionamiento:

- ¿Cómo se financian las políticas de regularización de los asentamientos nominados ilegales, irregulares e informales?

## **Derechos, crisis y demandas ciudadanas**

Nos preocupamos por los derechos, a la ciudad y a la vivienda, como afirmadores de posibilidades de vidas dignas y de construcciones colectivas; también de las crisis inmobiliarias provocadoras de otras crisis cuyas incidencias son, por decirlo menos, negativas en la demanda de esos mismos derechos. Por eso, elegimos propuestas que

proponían reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la voluntad política de los gobiernos para, no solo implementar políticas –con principios y herramientas de soporte–, tendientes a alcanzar los pactos y declaraciones que éstos han firmado; sino para continuar la discusión con quienes en cada gobierno y en cada Estado, están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas que apuntan a una mejora significativa en las vidas de sus conciudadanos. Así también, nos preocupamos por los actores –viejos y nuevos- que, como ya mencionamos, antes de cualquier Conferencia, estaban promoviendo reflexiones técnicas y académicas sobre su participación dentro de la sociedad y sobre el intercambio de sus experiencias con otras, o exitosas o en proceso, pero enmarcadas siempre en las discusiones de gobernabilidad, inclusión y sostenibilidad del hábitat popular. Quisimos entonces, reconocer y dar a conocer las estrategias participativas, habitacionales y de subsistencia de los pobladores con privaciones; su construcción de vida y sus practicas innovadoras; sus alternativas a la vivienda nueva como el mejoramiento, el alquiler de habitaciones o el alojamiento de familia extendida; y en especial, sus expectativas frente a las emergencias habitacionales extremas y las trayectorias residenciales. Finalmente, nos preocupamos por seleccionar reflexiones que visibilizaban las formas de demandas ciudadanas frente a las crisis globales, en sentido amplio, y a las medidas de expropiación y despenalización del uso de viviendas vacías que se encuentran en manos de especuladores inmobiliarios, a los cambios en las leyes hipotecarias, a las consecuencias de rescate público a constructoras privadas, etc., en sentido particular.

## **El hábitat popular y la inclusión social como proceso político**

De gran impacto, para la I Reunión y I Congreso del GTHI, fueron las propuestas de ponencia individual que abordaron y elevaron, dentro de nuevos procesos políticos constituyentes, el hábitat y la vivienda como derecho constitucional; esos procesos se desarrolla-



ron, en los últimos tiempos, en Venezuela, Ecuador y Bolivia especialmente, y nos permitieron, entre otras cosas, debatir lo siguiente:

- La vinculación entre las realidades urbanas de cada país, su marco legal vigente y el presente del derecho al hábitat, a la vivienda y a la inclusión.
- Las visiones panorámicas y esclarecedoras sobre posibles pasos a adoptar en pro del reconocimiento de los procesos de autoproducción.
- Las expectativas a futuro del estilo de desarrollo y conciencia sustentable adoptado de forma constitucional.
- La redefinición de ciudadanía desde los espacios públicos y habitacionales.

## Los objetivos de la I Reunión y el I Congreso

El objetivo general de la I Reunión y el I Congreso fue proporcionar una plataforma de encuentro y debate sobre los desafíos, de ayer y hoy, para el hábitat popular y la inclusión social a partir de los cuatro ejes temáticos enunciados anteriormente; así como pasar revista al estado de la investigación sobre la concertación de la región en torno a los temas mencionados.

### Objetivos específicos

- Generar una primera reunión y congreso, de excelencia académica, que eleve los estándares regionales de intercambio de investigaciones sobre el hábitat popular y la inclusión social.
- Contribuir a la creación de un escenario de debate y circulación de pensamiento, así como a la discusión y la construcción del conocimiento en América Latina.
- Integrar una red de investigación y reflexión internacional que permita dar un marco adecuado de relaciones a los/as investigadores/as del Grupo de Trabajo.
- Difundir por todos los medios y con apoyos externos apropiados los resultados de la I Reunión y I Congreso.
- Promover el intercambio de materiales de enseñanza de los estudios sobre el hábitat popular y la inclusión social en y para América Latina.

## Las y los expositores

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Aulestia, Diego	Ecuador	Centro Andino de Acción Popular	X		
Bolívar, Teolinda	Venezuela	Universidad Central de Venezuela	X		
Erazo Espinosa, Jaime	Ecuador	Flacso sede Ecuador	X		
Paniagua Arguedas, Laura	Costa Rica	Universidad de Costa Rica	X		
Cueva Ortíz, Sonia	Ecuador	Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito			X
Rosa, Paula	Argentina	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas			
y Técnicas	X				
Urquieta, María Antonieta	Chile	Universidad de Valparaíso			X
Jiménez C., Sonia	Bolivia	Universidad Mayor de San Simón			X
Delgadillo, Víctor	México	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	X		

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Hernández, Xiomara	El Salvador	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”	X		
Di Virgilio, María Mercedes	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Castro-Gómez, Carlos	Panamá	Universidad de Panamá	X		
Cravino, María Cristina	Argentina	Universidad			
Nacional de General Sarmiento	X				
Brites, Walter	Argentina	Universidad Nacional de Misiones			X
Vieira da Cunha, Neiva	Brasil	Universidad del Estado de Rio de Janeiro	X		
Abramo, Pedro	Brasil	Universidad Federal de Rio de Janeiro	X		
Duhau, Emilio	México	Universidad Autónoma Metropolitana			X
Solano C., Franklin	Costa Rica	Fundación Promotora de Vivienda/Flacso Costa Rica	X		
Martínez-Flores, Verónica	México	Universidad Autónoma de Nuevo León			X
Cabrera A., Magela	Panamá	Centro de Estudios Latinoamericanos	X		

## ANEXOS

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Vitale, Pablo	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Machado, Carmenefelia	Venezuela	Universidad Central de Venezuela			X
Araque Solano, Alex	Colombia	Universidad Sergio Arboleda			X
Canestraro, María Laura	Argentina	Universidad Nacional de Mar del Plata		X	
Cavero Velaochaga, Miguel	Perú	Inmobilex			X
Nahoum, Benjamín	Uruguay	Universidad de la Republica			X
Ramos, Julia	Argentina	Universidad de Buenos Aires			X
Chugar, Miriam	Bolivia / Brasil	Universidad Federal de Rio de Janeiro			X
Palomino, Marina T.	Argentina	Asociación Civil Nueva Democracia			X
Palleres, Griselda	Argentina	Universidad de Buenos Aires	X		
Cedrés Pérez, Laura	España / Ecuador	ONU-Hábitat Ecuador		X	
Flores, Ana Raquel	Paraguay	Universidad Nacional de Asunción/Base IS	X		
Veríssimo, Antônio Augusto	Brasil	Prefectura de la Ciudad de Rio de Janeiro			X
Alfonso Roa, Óscar	Colombia	Universidad Externado de Colombia	X		

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Carrillo, Laura Olivia	México	Universidad Autónoma Metropolitana sede Xochimilco			X
Ceballos R., Olga	Colombia	Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá	X		
Matute, Ninotchka	Guatemala	Fundación Crecer/Flacso Guatemala	X		
Portugal Viana, Cintia	Brasil	Universidad Federal de Rio de Janeiro			X
Ruiz P., Silvana	Ecuador	Centro de Investigaciones "Ciudad"	X		
Forero, Andrés	Colombia	Universidad Piloto de Bogotá			X
Navas P., Gabriela	Ecuador	Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito			X
Ospina Lozano, Oscar	Ecuador / Colombia	Flacso Ecuador			X
Louis, Ilionor	Haití	Universidad Estatal de Haití/ Cresfed	X		
Maldonado, Luisa	Ecuador	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito		X	
Oteyza, Silvia	Venezuela	Banco de Desarrollo de América Latina, CAF		X	

Apellido, Nombre	País de origen	Afiliación institucional	Miembro del GT	Participante externo	Participante por convocatoria abierta
Silva, Elisa	Venezuela	Banco de Desarrollo de América Latina, CAF		X	
Valdivieso, Diego	Ecuador	Banco del Estado de Ecuador		X	

La I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social convocó a 220 asistentes y 45 expositores; además 16 funcionarios/as del Banco del Estado de Ecuador y del Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

## Las próximas actividades

El viernes 9 de abril, último día de nuestro primer encuentro como Grupo de Trabajo de CLACSO, decidimos participar, en lo que restaba del año 2010, en dos actividades especiales. En la primera seríamos proponentes de dos mesas de debate en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO, que se desarrollaría en la sede de FLACSO México, entre el 26 y el 28 de mayo de 2010. En la segunda seríamos co-organizadores, junto al Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA), del Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas Públicas”, que se desarrollaría desde el 4 al 6 de agosto de ese mismo año en una de las sedes de la UBA en Buenos Aires. Daremos cuenta de ambas actividades especiales en la tercera parte de esta historia llamada GTHI-CLACSO.



**Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010, y taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas”, Buenos Aires, 5-7 de agosto de 2010**

**Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010**

Entre el 26 y el 29 de mayo de 2010, en la Ciudad de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el apoyo de su Consejo Superior, su Secretaría General y sus sedes y unidades académicas de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, organizó el Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Los objetivos prin-

cipales de este evento fueron propiciar una plataforma de encuentro y debate sobre los principales temas de discusión de las Ciencias Sociales a nivel mundial, así como analizar las diversas problemáticas del mundo contemporáneo y de la región latinoamericana, a través de siete ejes que buscaron recoger los problemas más característicos y representativos de la región en el debate científico-social: desigualdad, exclusión, pobreza y bienestar social; democracia, instituciones y procesos políticos; estado de derecho y Derechos Humanos; relaciones internacionales y seguridad; economía y desarrollo; procesos culturales, identidades y ciudadanía; y dinámica de la población y el medio ambiente.

El eje uno analizó investigaciones y hallazgos, así como reflexiones teórico-analíticas relacionadas con los temas/problemas vinculados con los avances, obstáculos y retrocesos derivados del diseño e implementación de políticas públicas; se examinaron los avances de investigaciones producidas en América Latina en relación con las dimensiones económicas y no económicas de la desigualdad social, la pobreza y el bienestar; se discutieron trabajos orientados tanto al diagnóstico de estos problemas como a la formulación de propuestas que ofrecieron soluciones a los mismo; y los subejos giraron en torno a la dinámica de la desigualdad social y la pobreza en América Latina, la política social, las cuestiones de diseño, implementación e impacto de agendas locales, y la educación y la equidad.

El eje dos discutió los tipos de ajustes, innovaciones y comportamientos sociales y políticos que se procuran para lograr una relación virtuosa entre una democracia de mayor calidad y un bienestar económico y social. Los subejos giraron en torno a la gobernanza y la calidad de la democracia, los electores y los partidos políticos, la división de los poderes y la descentralización, los nuevos liderazgos, el gobierno y las ideologías en América Latina.

En el marco del Segundo Congreso de FLACSO y de los ejes uno y dos del mismo, el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO presentó dos propuestas de panel, nombradas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” (para el eje uno) y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” (para el eje dos).

## **Contenidos del panel “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina”**

### ***Organizadores:***

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

### ***Moderador:***

Víctor Delgadillo

### **Política de vivienda en Venezuela**

Teolinda Bolívar B.

La exposición dio cuenta del panorama de la política de vivienda venezolana desde 1928, cuando el Gobierno venezolano decidió intervenir en la cuestión de la vivienda y creó el Banco Obrero, hasta el año 2010. Se resaltó que, a pesar de las intervenciones del Gobierno durante más de ochenta años, en la práctica, los auto-productores de vivienda y hábitat han construido más que este y el sector privado juntos, y que las ciudades venezolanas han sido construidas, y lo siguen siendo, en gran parte, por las familias que deciden vivir en lo urbano venezolano “contra viento y marea”.

## **Construcción social de hábitat: más allá de una política de producción de vivienda**

María Cecilia Múnera López

Se expuso al hábitat como ámbito donde ocurren interacciones entre sistemas y elementos que hacen posible la vida humana, sin que este pueda reducirse a una de sus escalas: la vivienda. Se reflexionó sobre una comparación: la producción masiva de vivienda, como política de Estado y como posible generadora de patologías en los hábitats humanos, frente a la construcción social del hábitat, a partir de la definición de proyectos colectivos formulados y realizados con participación de los habitantes. Se dijo que con la construcción social se mejoran los niveles de habitabilidad, de satisfacción de las necesidades humanas y de la realización de los sujetos; pero con el requerimiento necesario de “desnaturalizar” la noción de desarrollo aplicado a las dinámicas sociales y, por lo tanto, a la re-significación de su sentido a partir de un nuevo enfoque: el desarrollo entendido como “construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente determinada”.

## **Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)**

Julio Abel Calderón Cockburn

La presentación de Julio giró en torno al Perú desde la década de los noventa, cuando diversos gobiernos suscribieron propuestas de libre mercado y delegaron a la iniciativa privada la solución de problemas sociales como los de la vivienda. Se presentó al Estado peruano como facilitador de las operaciones de la iniciativa privada y solucionador de sus problemas. Bajo esta idea, se describió el paso de un modelo liberalizador que planteó el *mercado como solución*, a otro en que el entramado entre el Estado y el mercado, en la producción de la ciudad, combina el subsidio público con la actividad privada, para atender el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Finalmente se comentó sobre la viabilidad de esta política, a través de ensayo/error,

mostrando cómo se depende de las posibilidades de los mercados de encontrar núcleos de acumulación y nichos de demanda.

### **Trabajo y políticas de vivienda en Bolivia**

Carmen Ledo García

Fue una exposición histórica sobre Bolivia, acompañada por la descripción de revoluciones y cambios permanentes. Se dijo que Bolivia es un país que no ha logrado superar sus dificultades de desempeño económico y social, a pesar de haber aplicado fielmente todas las reformas del Programa de Ajuste Estructural. Así, la persistencia de intolerables niveles de pobreza, junto a la alta inestabilidad social y política y la crisis económica, y a la falta de acciones de apoyo y promoción del desarrollo que permitan la construcción de una ciudadanía justa y democrática, formaron parte de la disertación. Entre 2004 y 2008, Bolivia experimentó un crecimiento sostenido del PIB; sin embargo, dicho crecimiento no se tradujo en acciones que modificaran los déficits cuantitativos y cualitativos de la vivienda, ni en acciones que contribuyeran a reducir la precarización e inestabilidad laboral, es decir, el empleo precario y la desigualdad en la distribución de los ingresos, que, por el contrario, a 2010 permanecían invariables.

### **Una comunidad de migrantes indígenas en la ciudad de Quito; características sociales y laborales**

Jos Demon

Doce años atrás, las 33 familias migrantes de la provincia de Chimborazo que conforman la comunidad de Gulalag San Roque, en la ciudad de Quito, tomaron una importante decisión: asentarse en Quito y cambiar su condición de migrantes itinerantes. El traslado a la ciudad fue incentivado por el constante deterioro de las condiciones de vida en el campo y las mejoras en la ciudad en ámbitos

vivenciales como la economía, la educación, la alimentación y la salud. Una parte del éxito de la migración de estas familias se debe a su particular forma de organización, como comunidad indígena, por la invocación de su tradición de colaboración y ayuda mutua en beneficio del bienestar de todos.

## **Contenidos del panel “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas”**

***Organizadores:***

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

***Moderadora:***

Alicia Ziccardi

**Gobiernos locales, democracia y ciudades venezolanas**

Julio de Freitas Taylor

Partiendo, como base para la descripción y el análisis, de la situación actual de los gobiernos locales en Venezuela, y tomando como fundamentos la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela —promulgada en 1999— y la re-arquitectura de la estructura jurídico-institucional del Estado venezolano —en constante re-codificación—, se dio cuenta de los logros que se han producido en el país en los últimos diez años en materia de descentralización.

Asimismo, se describieron y analizaron las nuevas prácticas implementadas desde los gobiernos locales, regionales y el gobierno central, junto con los nuevos agentes sociales que han surgido en el escenario político de este incipiente modelo democrático participativo y protagónico venezolano, y el efecto de este como nueva cultura política, para tratar de determinar hasta qué punto se han fortalecido o propuesto nuevos espacios para la participación ciudadana en los gobiernos locales como elementos democratizadores del poder; o si,

por el contrario, se trata de una estructura que conlleva una re-centralización y el desarrollo de un nuevo modelo clientelar.

### **Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios colombianos**

Carmenza Saldías Barreneche

Colombia fue uno de los primeros países de Latinoamérica en adoptar formulas descentralistas, que avanzaron significativamente en la década de 1980 y con la Constitución Política de 1991: elección popular de alcaldes y gobernadores, entrega de competencias y recursos a las entidades territoriales para el manejo de la salud y la educación, reformas políticas que favorecieron la aparición de nuevos actores en el escenario político local y departamental. Sin embargo, es evidente el retroceso ocurrido en la década de 2000, que llevó a sostener que en Colombia, en realidad, no hay un proceso de descentralización sino, apenas, un proceso de desconcentración del gasto del Gobierno Nacional para facilitar la ejecución de políticas cada vez más centralistas y verticales.

### **Situación de las municipalidades en el Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades**

Julio Abel Calderón Cockburn

Se presentó un diagnóstico sucinto sobre la organización municipal en el Perú y se abordó los desafíos que los gobiernos locales enfrentan para la gestión de las ciudades. En esta medida, también se abordó el proceso de descentralización, las competencias municipales según el marco jurídico, el financiamiento municipal y los procesos de gestión. Se concluyó con el planteamiento de que hay avances en el proceso de descentralización, pero que este se caracteriza más por la transferencia de funciones que por la de recursos y capacidades, que el marco legal tiene vacíos y superposiciones que no permiten distinguir una clara intervención municipal en cuanto a las



políticas urbanas y socio-urbanas, y que existe interferencia por parte del gobierno nacional.

### **Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador**

Sebastián Mantilla Baca

Se persiguieron, fundamentalmente, dos objetivos: en primer lugar, se hizo un diagnóstico de los gobiernos locales en Ecuador, y en segundo lugar, se realizó un análisis crítico del proceso de reforma del Estado desde la aprobación de la Constitución en el año 2008. Desde una óptica crítica, se destacaron las perspectivas que tienen estas reformas a nivel de gobiernos locales, para la consolidación de la democracia, e instituciones, cuya idea de fondo fue emprender un ambicioso proceso de descentralización hacia la construcción de un Estado musculoso y democrático, a través de la incorporación de amplios mecanismos de participación y control social.

### **Diagnóstico y análisis de los municipios bolivianos**

Carmen Ledo García

En Bolivia, la Constitución Política del Estado aprobada a fines de enero de 2009 estableció un nuevo diseño territorial. Una de las modificaciones más notables fue la inclusión de las nociones de *región*, *región metropolitana* y *región indígena originaria campesina*. Una *región* puede comprender no solo municipios sino también autonomías indígenas originarias campesinas. Entre los aspectos más delicados de esta nueva regionalización estuvo que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización debía ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, con dos tercios de los votos; así también, que se establecerían los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones dejando establecido que *la región* no podría ser más pequeña que una provincia, debido a que su conformación debería estar sujeta a un criterio de agregación.

Entonces, se analizó el establecimiento y alcance de una región frente a una provincia, sin cruzar los límites departamentales.

## **Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas”**

**En co-organización con el Área de Estudios Urbanos  
del Instituto Gino Germani de la Universidad de  
Buenos Aires, Buenos Aires, 5-7 de agosto de 2010**

Este taller se propuso facilitar el intercambio entre investigadores y grupos de trabajo cuyo objeto de estudio son las transformaciones urbanas y ambientales en el período reciente en Argentina y América Latina, contribuyendo a una actualización del estado del conocimiento y de los trabajos teóricos y empíricos sobre la materia.

El taller también buscó desarrollar una tarea de reconstrucción cognitiva en diálogo con otras disciplinas sociales que abordan la cuestión urbana, tales como la antropología, la sociología, las ciencias políticas, la arquitectura y la economía.

Se lo propuso como un espacio de sinergia entre grupos e individuos que ya llevan varias décadas de intercambio y trabajo conjunto, contribuyendo a la actualización de trabajos de investigación que tienen una perspectiva interdisciplinaria y una mirada longitudinal y de mediano plazo sobre la cuestión urbano-ambiental.

Al concebir este diálogo en términos de intercambio comparativo, se propuso introducir una dimensión internacional que permitiera identificar los fenómenos y cuestiones relevantes en cada país y los problemas que son comunes en el campo de la investigación urbana y ambiental en América Latina.

Asimismo, la reunión se propuso crear un ambiente propicio para que los jóvenes investigadores dialogaran con otros de mayor trayectoria. El Taller organizó el debate en torno a cuatro ejes:

- **Eje 1. Instrumentos de gestión de hábitat popular.** Vivienda adecuada y acceso a suelo de calidad para sectores de bajos ingresos: características de los diversos instrumentos desarrollados e implementados en las últimas décadas; análisis de sus condiciones de aplicación y efectos; regularización, mejoramiento, creación de nueva oferta, dinámicas de socialización, formas de propiedad/titulación, etc.
- **Eje 2. Políticas públicas urbanas y socio-territoriales implementadas en ciudades de América Latina.** Orientación y paradigmas en curso: su caracterización; identificación y análisis de las consecuencias sociales, políticas, económicas, jurídicas, culturales, de género, urbano-ambientales y territoriales de su implementación; efectos de inclusión/exclusión.
- **Eje 3. Derechos, crisis y demandas ciudadanas.** Conflictos urbanos, demandas y actores en movimiento; derecho a la ciudad y estrategias de acceso al hábitat; procesos socio-políticos relacionados con la gestión del hábitat popular y la inclusión social.
- **Eje 4. La cuestión ambiental y sus desafíos en nuestras ciudades.** Conflictos ambientales, demandas y actores; riesgo urbano-ambiental, prevención y gestión; políticas y enfoques.

## Las y los expositores

<b>Eje 1. Instrumentos de gestión de hábitat popular</b>	
Soledad Arqueros y María Laura Canestraro	Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones.
Tomás Guevara, Tomás Raspall y Ma. Cecilia Zapata	Acceso a suelo de calidad para sectores de bajos ingresos: un balance de la implementación de la Ley 341/964.
Mariana Relli	Notas sobre la política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano, 1990-2005.
Juan Duarte y Juan Pablo del Río	Modalidades de gestión del suelo y localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano bonaerense.
<b>Comentaristas</b>	Nora Chichevsky y Cristina Cravino
<b>Eje 2. Políticas públicas urbanas y socio-territoriales implementadas en ciudades de América Latina</b>	
Fernando Ostuni, Cristina Bettanin y Nicolas Ferme	La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes en conjuntos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires.
Luján Menazzi y Mariana Gomez	Miradas sobre las políticas actuales para el sur de la ciudad: los casos de Mataderos y La Boca.
Marianne Von Lucken y Florencia Rodríguez	Los desalojos como política de Estado. Estudios de caso: villa La Maternidad en la ciudad de Córdoba, y el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno en la Ciudad de Buenos Aires.
Paula Rosa y Griselda Palleres	Reproducción de prácticas y cotidianeidad: políticas públicas y situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires.
<b>Comentaristas</b>	Emilio Duhau y Gustavo Riofrío
<b>Eje 3. Derechos, crisis y demandas ciudadanas</b>	
Mariano Perelman y Natalia Cosacov	Modos de apropiación de la ciudad, conflicto y gestión del espacio urbano. La construcción de fronteras en la Ciudad de Buenos Aires.
Carolina Perea y Pablo Vitale	Localización y demandas en la ciudad: configuraciones de reclamos en Villa 20 y Villa 31.

<b>Eje 3. Derechos, crisis y demandas ciudadanas</b>	
Julia Ramos y Laura Gil	La casa, el barrio y la ciudad: algunas consideraciones de género a partir de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos.
Vanesa Cioli y Gabriela Roffinelli	Cooperativas populares: nuevos caminos para re-articular la democracia y la justicia social.
<b>Comentaristas</b>	Ana Sugranyes y Ana Falu
<b>Eje 4. La cuestión ambiental y sus desafíos en nuestras ciudades</b>	
Soledad Fernández Bouzo y Patricio Besana	Territorios en conflicto y construcción social del riesgo en el municipio de Avellaneda: controversias y nuevos lenguajes de valoración sobre el ambiente.
Lorenzo Langbenh, Carolina Montero, Matías Ronis y Melina Tobías	Ambiente, territorio y organizaciones sociales. Reconfiguraciones de la noción de ciudadanía en torno a la cuestión ambiental.
Marie-Noëlle Carré, Victoria Dhers, Cinthia Schammah y España Verrastró	Dinámicas de uso de territorios-basura. Hacia una sistematización de sitios que acumula(ro)n basura en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
Leonardo Fernández	El metabolismo del Gran Buenos Aires: dilemas de la gestión ambiental metropolitana.
<b>Comentaristas</b>	Ricardo Gutiérrez, Máximo Lanzetta y María Di Pace

El Taller, además, incluyó las siguientes tres actividades:

### 1. Conferencia pre-taller

*El hábitat popular en América Latina*

Teolinda Bolívar, co-coordinadora del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, Venezuela

### 2. Mesa redonda 1

*Políticas públicas, hábitat e inclusión social*

Ana Falú, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Jaime Erazo Espinosa, co-coordinador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, Ecuador

Ernesto Pastrana, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Nora Clichevsky, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

### 3. Mesa redonda 2

*Transformaciones urbanas y ambientales en América Latina: una mirada comparativa*

Gustavo Riofrío, DESCO Observatorio Urbano Perú

Alfredo Rodríguez, SUR Chile

María Di Pace, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Emilio Duhau, Universidad Autónoma Metropolitana, México

## Las próximas actividades

En una próxima entrega de la historia de lo que fue el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO, que será publicada en el Tomo II de la Colección Ciudades de la Gente, daremos cuenta de lo que fue la II Reunión y II Congreso Latinoamericano y Caribeño del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de CLACSO, ‘Hacedores de ciudades’, desarrollado entre el 27 y 29 de julio de 2011, en la Ciudad Universitaria de Caracas, declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en el año 2000.

